



HELSINGFORS STAD
Revisionsnämnden

UTVÄRDERINGSBERÄTTELSE FÖR ÅR 2008



22.4.2009



Översättning	Oy Good Service AP
Omslag	Helsingfors stads bildbank Tall Ships Race i Helsingfors 2000 Kimmo Kiviranta
Internet	www.hel.fi/tav
Helsingfors stad, revisionskontoret	Telefon 09 310 1613



INNEHÅLL

1 REVISIONSNÄMNDEN	1
2 VERKSAMHETEN	1
2.1 Utvärderings- och revisionsverksamheten	1
2.2 Övrig verksamhet	2
2.3 Fullmäktigebehandlingen av utvärderingsberättelsen för 2007	2
3 MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN	3
3.1 Utfallet för de mål som stadsfullmäktige satt upp	3
3.1.1 Bindande verksamhetsmål 2000–2008	3
3.1.2 Utfallet för de mål som stadsfullmäktige satt upp	4
3.1.3 Granskning av målen utifrån de gemensamma strategierna	4
3.1.4 Granskning av målen efter sektor	7
3.1.5 Behandlingen av målen och utvärdering av uppföljningssystemen	10
3.2 Helhetsutvärderingar av stadens verksamhet och ekonomi	11
3.2.1 Utvärdering av stadens ekonomi 2008	11
3.2.2 Helsingfors näringslivsstrategi – en företagsvänlig partner	15
3.2.3 Servicens kostnadseffektivitet och jämförelse med andra städer	17
3.2.4 Programmet Ett rökfritt Helsingfors	18
3.2.5 Samarbetet mellan stadens förvaltningar vid integrationen av invandrare	20
3.2.6 Personalstrategin: personalmedverkan	24
3.2.7 Gemensamt utnyttjande av social- och hälsovårdsservicen i huvudstadsregionen	29
3.2.8 Bedömning av könseffekten i förvaltningarnas verksamhet	34
3.2.9 Ungdomsväsandets verksamhets- och lokalstrategi samt förebyggande av utslagning bland unga	37
3.2.10 Stoppa trenden med ojämlika bostadsområden	39
3.3 Utvärdering av stadskoncernens dotterbolag	41
3.3.1 Utvärdering av vissa dottersammanslutningar till Helsingfors stadskoncern	41
3.3.2 Efterlevnaden av koncernanvisningarna	41
3.3.3 Finlandia-huset Ab:s verksamhet och ekonomi 2008	43
4 ÖVRIG UTVÄRDERING AV FÖRVALTNINGEN OCH EKONOMIN	44
4.1 Förvaltningarnas åtgärder med anledning av utvärderingsberättelserna 2004–2007	44
4.2 Resultatpremier och bindande verksamhetsmål	50
4.3 Helsingfors utlandsinriktade verksamhet	52
4.4 Helsingfors egen fritt finansierade produktion av ägarbostäder 2008	55
4.5 Lägesöversikt av aktörerna i energibranschen	56
4.6 Behoven av kunnande inom upphandling och konkurrens vid förvaltningarnas köp av tjänster	58
4.7 Förbättrandet av ekologisk hållbarhet inom byggverksamheten	60
4.8 Gatuunderhållets funktion och faktureringen för underhållet med helhetsansvar	62
4.9 Utfallet för investeringsprojektens kostnadskalkyler	63
4.10 Trafikverkets sanktioner för uteblivna bussturer	66
4.11 Hemservice för barnfamiljer och tidigt stöd	68
4.12 Hemvården och de strategiska riktlinjerna i äldreomsorgsprogrammet	70
4.13 Servicestrukturens förändring från institutionsvård till serviceboende för äldre	73
4.14 Social- och närarbete samt dagverksamhet för äldre	77
4.15 Service för personer med missbruk och psykiska störningar	79
4.16 Idrottsverkets understöd till idrottsföreningar	82
4.17 Hitas-systemet	84
Revisionsnämnden 2005–2008, sektionernas sammansättning, BILAGA 1	87
Revisionsnämnden 2005–2008, arbetsfördelning, BILAGA 2	88



Utarbetare av utvärderingspromemoriorna som ligger till grund för punkterna i utvärderingsberättelsen, BILAGA 3.....	89
Förvaltningarnas åtgärder med anledning av utvärderingsberättelserna 2004–2007, BILAGA 4	90



SAMMANFATTNING

Enligt kommunallagen ska revisionsnämnden bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts. Nämnden har nio ledamöter och var indelad i tre sektioner om 4 ledamöter.

Måluppfyllelsen. Måluppfyllelsen för verksamheten under 2008 varierade mellan 67 och 100 procent när den granskas enligt delområde i den gemensamma strategin och likaså när den granskas enligt sektor. De mål som inte nåtts har förts till stadsfullmäktige för behandling.

Bokslutet för 2008. Stadens ekonomiska situation var fortfarande god under 2008. Liksom tidigare år är stadens ekonomi beroende av Helsingfors Energis resultat. Investeringsnivån har stigit under de senaste åren.

Helsingfors näringslivsstrategi. Strategiska åtgärder för att öka antalet inhemska och utländska företag och hålla kvar dem är viktiga. Strategins genomslagskraft bör även följas upp.

Ett rökfritt Helsingfors. Till målen för programmet borde läggas att minska rökningen bland stadens egen personal. Uppföljningen av barns och ungdomars rökvanor bör utvidgas.

Integration av invandrare. Invandrarnas särskilda behov borde beaktas redan vid tilldelningen av resurser för basservicen. Gemensam budgetering skulle kunna främja samarbetet mellan stadens förvaltningar i invandrarfrågor.

Gemensamt utnyttjande av social- och hälsovårdstjänster i huvudstadsregionen. Vid samarbetet inom huvudstadsregionen borde ärendena redan i beredningsskedet föras till förtroendeorganen för kännedom och behandling.

Förebyggande av utslagning bland unga. Möjligheterna till gemensamt utnyttjande av lokaler bör utredas. Narkotikastrategin från 2000 borde uppdateras och missbruk av andra berusningsmedel borde tas med i den.

Efterlevnaden av koncernanvisningarna. Anvisningarna är viktiga vid koncernstyrningen. Anvisningarna borde vara överskådliga och dotterbolagen borde känna till dem.

Effekten av utvärderingsberättelserna för 2004–2007. Utvärderingsberättelsernas tydligaste effekt har varit att sättandet av mål förbättrats och koncernstyrningen ökat. Nämnden föreslår att utlåtanden om utvärderingsberättelserna inhämtas först på hösten i stället för vår och höst som nu. Förändringen skulle göra förvaltningen effektivare.

Resultatpremiesystemen. En heltäckande utredning visade att de bindande verksamhetsmålen borde ges större tyngd i resultatpremiesystemen. Tillvägagångssätten i samband med ledningens resultatpremiesystem borde förenhetligas.

Förbättrande av det ekologiska byggandet. Åtgärderna inom programmet EkoBygg genomfördes i huvudsak. Möjligheterna att effektivisera återvinningen och återanvändningen borde utredas.

Utfallet för investeringsprojektens kostnadskalkyler. Satsningar på planering och framsynt beredning skulle göra kostnadskalkylerna för lokalprojekt tillförlitligare.

Social- och hälsovårdsväsendet. Ett nära samarbete mellan socialverket och hälsovårdscentralen garanterar smidiga servicekedjor inom äldreomsorgen. Kostnadsbasen och klientavgifterna inom serviceboendet för äldre borde utredas. Servicecentralerna för äldre är viktig, förebyggande verksamhet.

Barnfamiljernas behov av hemservice borde kartläggas särskilt för ensamförsörjarnas del. De goda erfarenheterna av vårdprojektet för patienter med dubbla diagnoser borde utnyttjas inom missbruks- och mentalvårdsarbetet.



Använda förkortningar

EU	Europeiska unionen
HBT	Helsingfors Busstrafik Ab
Hitas	System för reglering av pris- och kvalitetsnivån
HST	Helsingfors stads trafikverk
HUJA	Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy
HNS	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingfors universitets centralsjukhus
OFR	Revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
CGR	Av Centralhandelskammaren godkänd revisor
AKTA	Allmänt kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal
LÄKTA	Kommunalt tjänstekollektivavtal för läkare
MB-programmet	Genomförandeprogrammet för markanvändning och boende
HSR	Huvudstadsregionen
SAS	Utredning och bedömning av vårdbehov, placering av klienter
Stakes	Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
TS	Kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal för teknisk personal
TIM-AKA	Kommunalt arbetskollektivavtal för timavlönade
VATT	Statens ekonomiska forskningscentral
SAD	Huvudstadsregionens samarbetsdelegation



1 REVISIONSNÄMNDEN

Revisionsnämnden handhar granskningen av Helsingfors stads-koncerns förvaltning och ekonomi i enlighet med kommunallagen. Nämnden bereder de revisionsärenden som ska föreläggas stadsfullmäktige och bedömer huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts.

Stadsfullmäktige tillsatte 19.1.2005 en revisionsnämnd för åren 2005–2008. I nämnden har följande nio ledamöter med personliga ersättare utvärderat förvaltningen och ekonomin för 2008:

<i>Ordinarie ledamöter</i>	<i>Personliga ersättare</i>
Ordf. Hannele Luukkainen, politics licentiat	Aki Hyödynmaa, kandidat i humanis-tiska vetenskaper
Vice ordf. Sari Näre, docent i socio-logi	Tuomo Markelin, ekonomie magister
Ilpo Eerola, organisations- och ut-bildningschef	Ulla Pättiniemi
Arja Hörhammer, filosofie kandidat	Antti Hytti, förvaltningssekreterare
Pekka Koivusalo, politics magister	Arja Jääskeläinen, disponent
Jaakko Ojala, politics magister	Marja-Leena Johansson, förvaltningsmagister
Olli Saarinen, juris kandidat	Juha Meronen, bokhållare
Saija Toropainen, servicechef	Jukka Ihanus, juris magister
Olli Viding, lärare	Marikaisa Niskanen, byråsekreterare

Revisionsnämnden för 2005–2008 indelades i tre sektioner, vars sammansättning presenteras i bilaga 1 till utvärderingsberättel-sen. Sektionerna utvärderade stadens och stadskoncernens för-valtning och ekonomi enligt den arbetsfördelning som nämnden bestämt. Arbetsfördelningen mellan sektionerna presenteras i bi-laga 2.

2 VERKSAMHETEN

2.1 Utvärderings- och revisionsverksamheten

Revisionsnämnden sammanträdde 13 gånger i samband med ut-värderings- och revisionsarbetet för 2008. Nämndens tre sektio-ner sammanträdde sammanlagt 36 gånger i samband med utvär-deringen för 2008 och gjorde sammanlagt 3 revisionsbesök vid olika objekt inom stadens förvaltning i enlighet med den överens-komna arbetsfördelningen. Därtill gjorde sektionerna 3 utvärde-ringsbesök vid objekt som hör till Helsingfors stadskoncern. Revi-sionsnämnden besökte också stadsteatern som Helsingfors tea-terstiftelses gäst.



Stadsfullmäktige valde 11.5.2005 efter revisionsnämndens beredning Ernst & Young Julkispalvelut Oy till stadens revisor för åren 2005–2008 med OFR, CGR Jarmo Lohi som ansvarig revisor. Revisorn lämnade tre rapporter över 2008 års revision till revisionsnämnden.

Nämnden har haft en verksamhetsplan som omfattar hela mandatperioden 2005–2008. Därtill har man gjort upp en utvärderingsplan för respektive år.

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess tre sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med en granskningsplan för 2008 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.

Revisionsdirektör, ekonomie magister Pirjo Hakanpää, OFR, var chef för revisionskontoret. Revisionsprocessen leddes av revisionschef, ekonom Marjo Niska-aro, OFR medan utvärderingschef, förvaltningsmagister Timo Terävä ansvarade för utvärderingsprocessen. Politices Magister Oiva Virta, OFR, var revisionsnämndens sekreterare.

2.2 Övrig verksamhet

Frågor som tagits upp i utvärderingsberättelsen för 2007 behandlades vid revisionsnämndens informationsmöte 27.5.2008, som ordnades med hjälp från förvaltningscentralens kommunikation.

Företrädare för nämnden och revisionskontoret deltog i ett halvdagsseminarium i Esbo 10.11.2008 för HSR-städernas, HNS:s och SAD:s revisionsnämnder. Vid seminariet behandlades bl.a. HSR-markanvändningen, boendet och trafiken, sättandet och utvärderingen av koncernmål, undervisningsministeriets syn på HSR-samarbetet inom utbildning och undervisning, kollektivtrafiken i huvudstadsregionen samt utvärderingen av social- och hälsovårdsväsendets HSR-projekt i samråd mellan revisionsväsendena.

Revisionsnämnden gjorde en studieresa till Tallinn 29–30.1.2009 i samband med utvärderingen av stadens utlandsverksamhet. Där fick man höra redogörelser för Tallinns stadsfullmäktiges verksamhet, revisionskommitténs arbete, stadsförvaltningens interna kontroll och aktuella frågor inom Helsingfors-Tallinnsamarbetet.

2.3 Fullmäktigebehandlingen av utvärderingsberättelsen för 2007

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2007 till protokollet 18.6.2008. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda

vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfullmäktige antecknade denna utredning till protokollet 10.12.2008.

3 MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN

3.1 Utfallet för de mål som stadsfullmäktige satt upp

Ett bra mål är härlett ur stadens gemensamma strategier och förvaltningens strategier, beskriver verksamheten väl och styr den tydligt. Målet påverkar tillgången till service och kommuninvånarnas liv. Förvaltningen borde också ha möjlighet att påverka måluppfyllelsen, målet ska vara mätbart och ha samband med de tillgängliga resurserna.

3.1.1 Bindande verksamhetsmål 2000–2008

Vid utvärderingen granskade man de bindande verksamhetsmålen 2000–2008 för stadens samtliga förvaltningar och bedömde deras innehåll och utveckling. En central iakttagelse i stadens sättande av mål var att det inte finns något gemensamt mått för de olika sektorernas och förvaltningarnas bindande verksamhetsmål. Följden är att mindre viktiga frågor accentueras parallellt med viktigare frågor.

Det är krävande att sätta upp bindande mål för olika slags verksamhet. Ju färre och tydligare mätbara prestationer ett verk producerar, desto lättare är det att sätta mål och mäta dem. Om verkets mål däremot är allmänna, har en förebyggande inverkan på befolkningens behov och är svårämbära, desto svårare är det att sätta centrala mål och mål som styr verksamheten samt mäta dem. Att det är krävande att sätta och mäta målen gör dock inte verksamheten mindre viktig och det får alltså inte styra valet och sättandet av mål.

Vid många förvaltningar var de uppsatta målen trots namnet snarare metoder för att nå ett mål. T.ex. att en förvaltning tillhandahåller en viss mängd av en viss tjänst, trots att det egentliga målet är att förbättra stadsbornas livskvalitet genom tjänsten. Därmed beskriver de bindande målen snarare verksamhetens omfattning än vad förvaltningen eftersträvar genom sin verksamhet. Dylika prestationsmål är lätta att mäta, men beskriver kanske bara delvis tjänstens innehåll.

I vissa fall kan man också fråga sig om alla mål är så klara och begripliga att personalen kan förbinda sig att uppfylla dem. I de här fallen styr målen inte verksamheten så som de borde göra.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *man vid sättandet av bindande mål borde identifiera målbilden och metoden för uppnåendet av målet*
- *man också måste ägna uppmärksamhet åt hur väsentligt målet är.*

3.1.2 Utfallet för de mål som stadsfullmäktige satt upp

Utfallet för de bindande målen för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp i budgeten har nedan bedömts utifrån de gemensamma strategierna och efter sektor.

Uppgifterna som använts vid bedömningen är hämtade ur stadens budget och bokslut. Granskningen fokuserar på verksamhetsmålen i budgeten och målen i driftsekonomidelen. Utfallet för de ekonomiska målen har jämförts med det ursprungliga målet i budgeten, eftersom förvaltningarna måste följa budgeten i sin verksamhet och ekonomi. Målet har nåtts om anslaget i budgeten inte har överskridits eller om verksamhetsbidraget har nåtts. De verksamhetsmål som inte nåddes beskrivs närmare i texten.

Ett bindande mål i budgeten kan ändras efter beslut av stadsfullmäktige. I fråga om de ekonomiska målen har anslagsöverföring, överskridningsrätt eller ändring av verksamhetsbidraget beviljats för alla mål som inte nåtts, antingen under eller efter budgetåret. Stadsfullmäktige godkände 18.3.2009 avvikelser från sammanlagt 18 bindande verksamhetsmål.

En annan sak som utvärderades var hur uppföljningssystemen för förvaltningarnas bindande verksamhetsmål fungerar. Där utredde man hur uppgifterna om utfallet samlas in och bedömde deras tillförlitlighet.

De utfallssiffror som anges i stadens bokslut har huvudsakligen varit riktiga, med undantag för siffran som beskriver trafikverkets andel av tvärtrafiken. Förklaringarna till väsentliga avvikelser från de bindande målen har varit riktiga och tillräckliga.

3.1.3 Granskning av målen utifrån de gemensamma strategierna

Den gemensamma visionen för huvudstadsregionen utgör grunden för stadens gemensamma strategier. De gemensamma strategierna anger fokusområdena för alla förvaltningar under fullmäktigeperioden. De bindande målen för verksamheten och ekonomin har en central ställning vid genomförandet av strategierna. Verksamhetsmålen var fler än föregående år inom strategiområdena välfärd, tjänster och konkurrenskraft. De förvaltningsövergri-

pande målen var bara tre och gällde sammanlagt fyra olika förvaltningar.

Tabellerna nedan visar antalet bindande verksamhetsmål som genomför den gemensamma strategin och granskar utfallet för dem. Vid indelningen av målen har man följt ekonomi- och planeringscentralens indelning för 2008.

Välfärd och tjänster

Av samtliga bindande verksamhetsmål gällde 77 procent strategiområdet välfärd och tjänster. Det var bara stadsorkestern, konstmuseet och partitorget som inte hade några mål som anknöt till området. Tabellen nedan visar måluppfyllelsen:

Gemensamma strategier	Antal mål i budgeten	Uppfyllda	Utfalls-%
1. Stadens servicehelhet utvecklas med klienten i centrum.	37	32	86 %
2. Bättre kostnadseffektivitet i stadens verksamhet.	27	20	74 %
3. Utslagning förebyggs och samarbetet utvecklas på	11	9	82 %
4. De stadsanställdas kunskande stärks.	5	5	100 %
	80	66	83 %

För två av målen blir utfallet klart först i ett senare skede. Efter som man inte vet säkert om målen nåddes har de enligt försiktighetsprincipen klassificerats som ouppnådda. Inom strategiområdet välfärd och tjänster nåddes 14 mål inte:

Gemensam strategi: stadens servicehelhet utvecklas med klienten i centrum

1. Räddningsverkets mål om en beredskapstid på 8 minuter nåddes inte, vilket bl.a. berodde på dröjsmål till följd av resursbrist vid nödcentralen.
2. Utfallet för räddningsverkets mål att minst 32 % av de hjärtflimmerpatienter som lekmän upptäcker klarar sig blir klart först efter ett år.
3. Högholmen hade 12,6 % mindre besökare än man satt som mål. Underskridningen berodde på att sommaren och hösten var ovanligt regniga.
4. Utfallet för stadsplaneringsnämndens och -kontorets mål för minskningen i fråga om det sammanlagda antalet personer som skadats och omkommit i trafikolyckor blir klart först under 2009. Prognosen är att målet inte nås.
5. Trafikverkets mål för kundtillfredsställelsen och betygen för produktionskvalitet nådde inte upp till 2006 års nivå, som hade satts som mål.

Gemensam strategi: bättre kostnadseffektivitet i stadens verksamhet

6. Socialväsendet lyckades inte helt med sitt mål att förbättra produktiviteten. Inom barndagvården, servicen för handikappade och omsorgerna om utvecklingsstörda kom klient- eller å-kostnaderna inte närmare medelprisnivån för de fem största städerna efter Helsingfors.
7. Hälsovårdscentralens mål om 25 dagar för den egentliga akutvårdens längd nåddes inte. Utfallet var 26 dagar.
8. Yrkeshögskolans verksamhetsbidrag/studerande var 88 euro större än det uppsatta målet.

9. Anskaffningscentralen tog inte i bruk ett konkurrensutsättningssystem under 2008 som man satt som mål, eftersom ett system för avtalshandling blev ett viktigare projekt tillsammans med andra förvaltningar.
10. Helsingfors Energis, Helsingfors Vattens och trafikverkets gemensamma mål om tiden för grävarbeten i allmänna områden nåddes inte helt, eftersom utfallet för Helsingfors Vattens del var 99,2 %.
11. Helsingfors stads servicecentral stannade 47,3 % från sitt mål för rörelseöverskottet.
12. Därtill stannade servicecentralen 19 % från sitt mål för avkastningen på hela kapitalet.

Gemensam strategi: utslagning förebyggs och samarbetet utvecklas på området

13. Socialväsendet nådde inte det uppsatta målet för Helsingfors servicecentral för arbetskraft Duuri. En långvarig lösning hittades för bara 38 procent av dem som varit klienter vid centralen. Detta var två procent sämre än målet.
14. Bostadsproduktionsbyråns mål att vara byggherre för de ombyggnader som stadens fastighetsbolag beställt nåddes inte.

Konkurrenskraft

Tio förvaltningar hade verksamhetsmål som hänförde sig till strategiområdet konkurrenskraft. Igen var målen två fler än föregående år.

Gemensamma strategier	Antal mål i budgeten	Uppfyllda	Utfalls-%
5. Innovativiteten i regionen och helsingforsarnas kunnsande stärks.	6	4	67 %
6. Företagens verksamhetsbetingelser förbättras.	10	7	70 %
	16	11	69 %

För två av målen kunde utfallet inte längre mätas och därför tolkades de som ouppnådda. Därmed nåddes fem av målen inte:

Gemensam strategi: innovativiteten i regionen och helsingforsarnas kunnsande stärks

1. Utfallet för målet som gällde yrkeshögskolan Stadias attraktivitet kunde inte längre mätas, eftersom Stadia införlivades med yrkeshögskolan Metropolia från och med 1.8.2008.
2. Antalet besök på stadsbiblioteket var 1,1 % eller 151 000 mindre än det uppsatta målet.

Gemensam strategi: företagens verksamhetsbetingelser förbättras

3. För Helsingfors Hamn var kundtillfredsställelsen 4,4 % sämre än det uppsatta målet. Betyget var sämre än föregående år.
4. Utbildningsverkets mål att studerande vid yrkesläroanstalter avlägger examen på tre år nåddes inte. Målet underskreds med 21,7 %.
5. Utfallet för målet som gällde andelen studerande som avbryter studierna vid yrkeshögskolan Stadia kunde inte längre mätas, eftersom Stadia införlivades med yrkeshögskolan Metropolia från och med 1.8.2008.

Stadsstruktur och boende

Antalet bindande verksamhetsmål var minst inom stadsstruktur och boende och gällde enbart ekonomi- och planeringscentralen, bostadsproduktionsbyrån, stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret, kulturväsendet och trafikverket. Än en gång var utfallsprocenten högst för de här målen.

Gemensamma strategier	Antal mål i budgeten	Uppfyllda	Utfalls-%
7. Stadsstrukturen utvecklas och centrumen blir livskraftigare i regionen.	2	2	100 %
8. Trafiken utvecklas på sikt med utgångspunkt i kollektivtrafiken.	2	2	100 %
9. Mångsidiga boendeformer och tillräcklig bostadsproduktion.	4	3	75 %
	8	7	88 %

Ett av målen nåddes inte:

Gemensam strategi: mångsidiga boendeformer och tillräcklig bostadsproduktion

1. Bostadsproduktionsbyråns mål var att vara byggherre för stadens egen bostadsproduktion i enlighet med programmet för markanvändning och boende, inom ramen för de för bostadsproduktionskommittén reserverade byggbara tomterna. MB-programmet som stadsfullmäktige godkände gjorde att det ovannämnda byggherremålet ökade till 1.500 bostäder mot 1.130 bostäder i det tidigare bostadsprogrammet. Byrån förmådde påbörja byggandet av 543 bostäder, bl.a. på grund av marknadsläget. Det här var 82,9 % av målet i budgeten och bara 36,2 % av målet i MB-programmet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *de förvaltningsövergripande målen är få. Förvaltningarna borde ta fram förvaltningsövergripande mål som beaktar ordnandet av service som en helhet.*
- *man vid sättandet av mål borde försäkra sig om att man även kan rapportera om utfallet*
- *det inte förefaller realistiskt att nå bostadsproduktionsbyråns bindande verksamhetsmål för nyproduktion.*

3.1.4 Granskning av målen efter sektor

Nedan beskrivs måluppfyllelsen efter sektor och granskas de bindande ekonomiska mål som inte nåtts. I budgeten för 2008 hade man berett sig på löneförhöjningar enligt kollektivavtalen för den kommunala sektorn genom ett centraliserat anslag, vilket för många förvaltningar ledde till överskridning av budgetanslagen och anslagsöverföringar. Om överskridningen av budgetmomentet enbart beror på detta har det ekonomiska målet för förvaltningen i denna granskning tolkats som uppnått på grund av det sätt på vilket budgeten har upprättats.

Investeringsdelen i budgeten för 2008 innehöll 67 bindande mål. Anslaget överskreds för 16 av dessa. Utgifterna i investeringsdelen var sammanlagt ca 382,1 mn euro och underskred budgeten med 10,4 mn euro. Utgifterna ökade med 33 mn euro från föregående år. Anslagen för husbyggnad överskreds med 39 mn euro. Av anslagen för lös egendom sparades 5,3 mn euro. Användningen av investeringsanslag som överförts från föregående år komplicerar utredningen av hur investeringsanslagen använts. Dessutom är det inte nödvändigtvis ändamålsenligt att endast anslaget är bindande, utan till detta borde man även koppla t.ex. mål som har att göra med investeringsprogrammets utfall.

Tabellerna nedan visar efter sektor de bindande budgetmålen för driftsekonomin och verksamheten samt utfallet för dem.

Stadsdirektörsroteln

Stadsdirektörsroteln	Antal mål i budgeten	Uppfyllda	Utfalls-%
Bindande mål för driftsekonomin	24	24	100 %
Bindande mål för verksamheten	16	14	88 %

Alla bindande mål för driftsekonomin inom sektorn nåddes.

De affärsverk som i budgeten hör till stadsdirektörsroteln är Helsingfors Energi, Helsingfors Vatten och Helsingfors Hamn. Det bindande ekonomiska målet i budgetens resultaträkningsdel var avkastningen på grundkapitalet, som för alla utföll enligt budgeten.

Byggnads- och miljöväsendet

Byggnads- och miljöväsendet	Antal mål i budgeten	Uppfyllda	Utfalls-%
Bindande mål för driftsekonomin	13	12	92 %
Bindande mål för verksamheten	30	23	77 %

Ett av målen för driftsekonomin nåddes inte inom sektorn:

- Räddningsväsendets driftsutgifter överskreds med 0,2 %.

De affärsverk som i budgeten hör till byggnads- och miljöväsendet är Helsingfors stads trafikverk, Helsingfors stads servicecentral (Palmia), Helsingfors Textiltjänst och Metropolilab. Det bindande ekonomiska målet i budgetens resultaträkningsdel var avkastningen på grundkapitalet, som för alla utföll enligt budgeten.

Social- och hälsovårdsväsendet

Inom social- och hälsovårdsväsendet var måluppfyllelsen lägst, särskilt i fråga om målen för driftsekonomin. Sektorns driftsutgifter var sammanlagt 2 082 mn euro, vilket utgör 57,7 % av stadens totala driftsutgifter. Ökningen från föregående år var 124 mn euro. Social- och hälsovårdsväsendets utgifter överskreds med 47,4 mn euro.

Social- och hälsovårdsväsendet	Antal mål i budgeten	Uppfyllda	Utfalls-%
Bindande mål för driftsekonomin	6	3	50 %
Bindande mål för verksamheten	13	10	77 %

Av målen för social- och hälsovårdsväsendet nåddes målen för sysselsättning och hälsovårdscentralverksamhet. Följande mål nåddes inte:

- Vid socialverket överskreds anslaget med 2,3 %.
- Vid hälsovårdscentralen överskreds det ursprungliga budgetanslaget på momentet HNS (6,1 %) samt momentet för hela hälsovårdsväsendet.

Bildnings- och personalväsendet

I budgeten hade flest bindande mål satts upp för bildnings- och personalväsendet.

Bildnings- och personalväsendet	Antal mål i budgeten	Uppfyllda	Utfalls-%
Bindande mål för driftsekonomin	33	29	88 %
Bindande mål för verksamheten	32	25	78 %

Fyra av målen för driftsekonomin nåddes inte inom sektorn:

- Inom kulturväsendet överskreds utgifterna för understöd till sammanslutningar och för Stiftelsen Finlands Nationalopera.
- Stadsmuseets driftsutgifter överskreds med 0,1 mn euro bl.a. på grund av löneförhöjningar.
- Dessutom nåddes inte det ursprungliga målet för verksamhetsbidraget för personalcentralens utvecklingstjänster, utan det ändrades i början av 2009. I verksamheten gjordes förändringar som ledde till att inkomsterna och utgifterna blev betydligt större än beräknat. Till kostnadsökningen bidrog rekryteringar och övriga kostnader i samband med bildandet av ett affärsverk. Utvecklingstjänsterna blev ett affärsverk med namnet Oiva-Akatemia från och med 1.1.2009.

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet	Antal mål i budgeten	Uppfyllda	Utfalls-%
Bindande mål för driftsekonomin	8	7	88 %
Bindande mål för verksamheten	12	8	67 %

Ett av målen för driftsekonomin nåddes inte inom sektorn:

- Byggnadstillsynskontorets utgifter överskred det ursprungliga budgetmålet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *styrningen av social- och hälsovårdsväsendets verksamhet och ekonomi borde utvecklas för att undvika ständiga anslagsöverskridningar*
- *förvaltningarna borde ytterligare utveckla de bindande verksamhetsmål som har koppling till de bindande ekonomiska målen.*
- *man i samband med investeringsanslagen även borde sätta upp bindande verksamhetsmål.*

3.1.5 Behandlingen av målen och utvärdering av uppföljningssystemen

Enligt stadens bokslutsanvisning ska det i verksamhetsberättelsen lämnas en utredning över utfallet för de mål för verksamheten och ekonomin som stadsfullmäktige satt upp. Enligt anvisningen ska samtliga uppgifter som lämnas för sammanställningen av bokslutet samt utfallet för resultatbudgetarna behandlas i förvaltningarnas nämnder och direktioner. När det gäller förvaltningar som är direkt underställda stadsstyrelsen är bokslutsanvisningen oklar beträffande behandlingen av uppgifterna om utfallet. I förvaltningarnas instruktioner anges det inte entydigt vilken instans som ska övervaka att förvaltningens verksamhet står i överensstämmelse med budgeten och de mål som stadsfullmäktige godkänt.

Målet för utvärderingen av uppföljningssystemen för de bindande verksamhetsmålen var att försäkra sig om att uppgifterna om utfallet är tillförlitliga.

Under 2008 utvecklades dokumenteringen av uppgifter om verksamhetsmålen så att bokslutsanvisningen innehöll anvisningar om saken. Enligt anvisningen skulle förvaltningarna beskriva systemet för uppföljningen av målen, dokumentera måluppfyllelsen och förvara handlingarna centraliserat i samband med bokslutsmaterialet.

En del av de tillgängliga beskrivningarna och kalkylerna var bristfälliga och utifrån dem kunde uppgifterna om måluppfyllelsen inte anses helt tillförlitliga. Det visade sig också att uppgifterna om måluppfyllelsen trots det hade presenterats i stadens uppfölj-

ningsrapporter och bokslut. Brister förekom bl.a. i insamlingen av data, beräkningen av utfall, dokumenteringen av kalkyler och i förvaringen. Vid utvärderingen visade det sig t.ex. att målet för väntetid till vård mäts på ett bristfälligt sätt, eftersom det enbart sker genom uppföljning av antalet klientreklamationer och en enkät där frågorna inte har direkt samband med målet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *anvisningar för behandlingen av uppgifterna om måluppfyllelsen borde göras upp för de förvaltningar som inte verkar under nämnder och direktioner*
- *stadsstyrelsen borde se till att förvaltningarna efterlever anvisningarna om dokumenteringen av utfallet för de bindande verksamhetsmålen. Anvisningen borde också utvecklas så att erforderliga uppgifter ges t.ex. på en särskild blankett.*
- *företagshälsovårdscentralen borde utveckla uppföljningen av det bindande verksamhetsmålet.*

3.2 Helhetsutvärderingar av stadens verksamhet och ekonomi

3.2.1 Utvärdering av stadens ekonomi 2008

Allmänt

Stadens ekonomi har huvudsakligen utvecklats bra efter mitten av 2000-talet, då affärsverkens resultat beaktas. Liksom tidigare år är stadens ekonomi beroende av Helsingfors Energis resultat (intäktsföring 200 mn euro 2008). Investeringsnivån har stigit under de senaste åren. Fram till 2007 lyckades staden hålla en uppåtgående trend för den interna finansieringen av investeringar. Koncernens resultat skilde sig inte särskilt mycket från moderbolagets resultat. Soliditeten var god hos både moderbolaget och koncernen.

År 2008 försämrades årsbidraget en aning, men investeringsnivån var fortsatt hög. Stadens eget lånebestånd har krympt, men på koncernnivå har det stigit på grund av investeringar. Försämringen av stadens ekonomi märktes i att den interna finansieringen av investeringarna föll till 2001 års nivå.

Inkomsternas tillräcklighet

Helsingfors skatteinkomster ökade med 6,6 % från föregående år. Kommunalskatten ökade med 6,1 % och samfundsskatten med 10 %. Skattesatsen har varit 17,5 sedan 2003. I kommunalskatt inflöt 50 och i samfundsskatt 30,1 mn euro mer än budgeterat. De finansiella intäkterna och kostnaderna var större än året innan därför att finansieringskostnaderna gick upp under hösten.

Resultatet för räkenskapsperioden 2008 var 290,7 mn euro och räkenskapsperiodens överskott efter förändring av reserver och fonder 292,3 mn euro. Affärsverkens andel av överskottet var sammanlagt 244,7 mn euro och den övriga verksamhetens andel 47,6 mn euro.

Årsbidraget var 539,8 mn euro, vilket är 5 mn euro mindre än 2007. Även årsbidraget per invånare sjönk. Årsbidraget täckte avskrivningarna, men bara 77,9 % av investeringarna på 699,7 mn euro (85 % året innan).

Mätt med årsbidraget är stadens totala ekonomi i balans. Utan affärsverken är läget ett annat. Årsbidraget utan affärsverken var 175,6 mn euro. Det täckte 89,4 % av avskrivningarna på övrig verksamhet och bara 46 % av investeringarna. Med affärsverken var årsbidraget 942 euro/invånare, men utan dem bara 306 euro/invånare.

	2008	2007	2006	2005
Årsbidrag, mn euro	539,8	544,8	470,7	329,3
Årsbidrag, % av avskrivningarna	181,3	182,4	158,8	110,8
Årsbidrag, euro/invånare	942	958	834	587

Affärsverkens överskott och intäktsföringar till staden var följande 2008:							
1000 euro	Energi	Vatten	Hamn	HST	Palmia	Textiltjänst	MetropoliLab
Avkastning på grundkapitalet	47 429	12 987	6 317	8 422	168	99	88
Räntor på lån	22 780	14 927	507	1 537	-	-	-
Amorteringar på lån	19 274	7 324	1 880	1 987	-	-	-
Räkenskapsperiodens överskott	229 851	324	11 105	0	3 226	179	35

Intäktsföringar inom staden elimineras i resultaträkningen i den externa bokföringen, men påverkar siffrorna när stadens ekonomi granskas utan affärsverken.

Finansiering

Då extraordinära poster och rättelseposter till den interna finansieringen finansierades med årsbidraget återstod 513 mn euro. Kassaflödet för investeringarnas del var minus 631 mn euro (investeringsutgifterna var 52,2 mn euro större och inkomsterna 61,9 mn euro mindre än 2007). Detta ledde till ett underskott på 117,2 mn euro för verksamhetens och investeringarnas kassaflöde, som året innan visade ett överskott på 6 mn euro.

	2008	2007	2006	2005
Intern finansiering av investeringar, %	77,9	85,3	84,0	80,2
Intern finansiering av kapitalutgifter, %	74,0	70,0	55,9	63,0
Låneskötselbidrag	5,9	4,5	5,8	4,4
Likviditet, kassadagar	55,0	67,0	63,0	57,0

Uppgifterna i balansräkningen

Lånebeståndet och den relativa skuldsättningen minskade något under 2008 samtidigt som soliditeten ökade.

Balansräkningens nyckeltal	2008	2007	2006	2005
Soliditet, %	77,5	76,9	76,6	75,7
Relativ skuldsättning, %	33,4	35,3	34,1	38,3
Lånebestånd, 31.12 mn euro	659	718	680	739
Lån, euro/invånare	1 150	1 263	1 205	1 318
Lånefordringar, 31.12 mn euro	999	1 021	976	754

De likvida medlen var 96 mn euro mindre vid årets slut än vid dess början. Likviditeten var ändå tillräcklig: vid årets slut var likviditeten 55 kassadagar.

Koncernens ekonomi

Staden hade 659 mn euro i egna lån. Koncernlånen var över fyra gånger så stora (2 941 mn euro) och antalet lån har ökat mellan 2000 och 2008. I balansräkningen syns detta i att koncernens soliditet (62,6 %) är 15 % mindre än stadens och den relativa skuldsättningen (76,1 %) hela 43 % större än stadens. Årsbidraget €/invånare är något bättre för koncernen än för staden, medan den interna finansieringen av investeringarna var 69,8 % för koncernen eller 8 % mindre än för staden. En tredjedel av koncernens investeringar finansieras följaktligen med lån.

Den ekonomiska situationens utveckling jämfört med andra stora städer

Sammandrag av de stora städernas bokslut 2008

	Folk- mängd	Inkomst- skattesats 2008	Årsbidrag, % av avskriv- ningarna	Intern finansie- ring av inves- teringar, %	Lånebe- stånd €/inv.
2008					
Helsingfors	573 011	17,50	181,3	77,9	1 150
Esbo	241 428	17,50	69,7	31,9	473
Tammerfors	209 481	18,00	140,3	62,3	937
Vanda	195 239	18,50	104,7	62,9	3 077
Åbo	175 582	18,00	40,4	32,7	1 914
Uleåborg	133 541	18,00	141,0	51,4	803
Lahtis	100 080	19,00	186,1	105,3	2 594
Kuopio	91 959	18,75	68,3	33,2	1 485
Jyväskylä	86 527	18,50	65,0	44,8	2 113
Björneborg	76 390	18,00	113,1	56,8	1 830

Källa: Helin, Heikki, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2008, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 3/2009

Jämfört med de övriga stora städerna har årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar men även för investeringar varit gott i Helsingfors, tack vare affärsverken. Lånebeståndet per invånare är det fjärde minsta bland dessa städer.

Intern finansiering av investeringarna 2000–2008, procent

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Helsingfors	92	76	20	70	78	80	84	85	78
Esbo	173	88	52	25	51	100	130	117	32
Tammerfors	78	80	107	60	65	61	77	98	62
Vanda	46	43	45	-6	14	40	61	49	63
Åbo	57	78	100	55	40	6	39	67	33
Uleåborg	127	107	92	76	75	123	90	61	51
Lahtis	-5	85	161	34	58	4	82	114	105
Kuopio	49	67	106	65	34	44	42	32	33
Jyväskylä	37	60	62	14	14	41	67	73	45
Björneborg	26	91	114	103	72	32	33	35	57
Hela landet	63	69	81	49	42	44	62	67	

Källa: Helin, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 3/2009

Den interna finansieringens tillräcklighet för investeringarna föll brant i Helsingfors 2002, varefter skattesatsen höjdes. Sedan dess har andelen varit uppåtgående, tills den igen gjorde en liten dykning 2008. Situationen har varit mycket varierande i alla stora städer. T.ex. i Esbo räckte den interna finansieringen år 2008 bara till en tredjedel av investeringarna, men å andra sidan har Esbo väldigt lite lån.

Slutsatser

Den goda ekonomiska tillväxten fram till 2008 har satt fart på ökningen av kommunernas skatteinkomster och förbättrat den kommunala ekonomin under tidigare år. Den ekonomiska nedgång som började i fjol innebär att den kommunala ekonomin kommer att visa underskott 2009. Det påverkar i första hand ekonomin särskilt i de kommuner där beroendet av samfundsskatter är stort.

I Helsingfors kommer recessionen att minska skatteunderlaget medan upplivningsåtgärderna i form av investeringar ökar koncernens lånebestånd. Avtalsförhöjningar gjorde att verksamhetsutgifterna ökade mycket under fjolåret, och därför är det möjligt att dämpa ökningen av verksamhetsutgifterna.

I början av april 2009 bedöms nettoeffekten av de lägre intäkterna från samfundsskatteandelen och den högre intäktsandelen medföra ett finansieringsunderskott på ca 60–80 mn euro. Högst 10 mn euro av detta kan kompenseras genom en höjning av fastighetsskatten. För jämförelsens skull var intäkterna av en procent kommunalskatt (räknat på 2008 års skatteinkomster) 113 mn euro och underskottet utgör 4–5,5 % av personalutgifterna (1 459 mn euro 2008). En minskning av utgifterna är oundviklig.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *det är bra om staden bibehåller en hög nivå på investeringarna i basservice under lågkonjunkturen*
- *verksamhetsutgifterna borde ökas måttfullt bara inom den service där behovet ökar*
- *verksamheten vid enheterna som producerar basservice borde effektivieras ytterligare genom omstruktureringar, verksamhetsutveckling och gemensamt utnyttjande av lokaler, med bättre resultat och kostnadseffektivitet som mål*

3.2.2 Helsingfors näringslivsstrategi – en företagsvänlig partner

Helsingfors näringslivsstrategi

Stadsstyrelsen godkände i april 2007 en näringslivsstrategi med riktlinjer och åtgärdsförslag och i maj samma år en plan för genomförandet av näringslivsstrategin. Stadsstyrelsen antecknade uppföljningsrapporten om näringslivsstrategins utfall till protokollet i juni 2008 och uppmanade ekonomi- och planeringscentralen att fortsätta genomförandet av strategin tillsammans med förvaltningarna. Sammanlagt har 51 åtgärder antecknats för att genomföra huvudriktlinjerna i näringslivsstrategin. För att locka nya företag och hålla kvar dem som redan finns har följande huvudriktlinjer lagts fram:

Företagsvänlig partner och en attraktiv stadsmiljö

Inom det företagsvänliga partnerskapet satsar man på likriktad förvaltning, heltäckande företagstjänster, samarbete med intressenter och aktivitet inom utvecklingsprojekt. I sin riktlinje En attraktiv stadsmiljö satsar Helsingfors på att genomföra byggandet av företagslokaler bl.a. genom att ta fram nya planerings- och genomförandemodeller och marknadsföra områdena tillsammans med aktörer i området.

En stad med kunnig arbetskraft

Tillsammans med de övriga städerna i huvudstadsregionen påverkar Helsingfors staten för att öka antalet yrkesutbildningsplatser i enlighet med behovet, så att utbildningen och arbetslivet ska mötas. Därtill intensifierar staden samarbetet med läroanstalter och företag samt utvecklar praoperioden för eleverna i grundskolans årskurs 7–9 tillsammans med företagen.

Ett centrum i världsklass för affärsrörelse och innovationer

Under huvudriktlinjen har 14 olika åtgärder antecknats för att genomföra målen om ett kluster för spetskompetens och en internationellt känd verksamhetsmiljö. Åtta av målen har lagts fram i form av olika slags samarbete med högskolor och universitet.

Ett kluster för högklassiga tjänster

Enligt riktlinjen är fokusområdena bl.a. i stadens näringslivspolitik kunskapsintensiva tjänster för affärlivet, kreativa branscher och turism. Inom anskaffningspolitiken stödjer man uppkomsten och införandet av innovationer och inspirerar förvaltningarna att söka innovativa handlingsmodeller vid sina anskaffningar.

Enkät bland företagsledare

I den strategi för internationell verksamhet som stadsfullmäktige godkände i februari 2008 presenteras resultaten av en enkät bland företagsledarna för cirka 300 utlandsägda och i utlandet verkamma företag, där man bedömde hur intressant Helsingfors är som kompetenscentrum. Enkäten innehöll 19 frågor kring temat och på sju av dem fick Helsingfors försvarligt betyg. Bland de sistnämnda fanns bl.a. mångsidighet i utbudet av företagstjänster, samarbete med universitet, nätverksbildning med andra internationella spetskompetenscentra och infrastrukturens funktion (datakommunikation, energi m.m.)

Företag som startat resp. upphört i Helsingfors 2007 och 2006

Tabellen nedan visar nettoförändringarna i antalet företag som startat resp. upphört i städerna i huvudstadsregionen och i hela landet 2007 och 2006:

	Nettoförändring 2007	Företagsbestånd 2007	Nettoförändring % av företagsbeståndet	
			2007	2006
Esbo	651	14 094	4,6	5,2
Helsingfors	2 254	45 357	4,9	3,9
Grankulla	20	521	3,8	5,1
Vanda	453	10 260	4,4	4,3
HSR	3 378	70 232	4,8	4,2
Hela landet	12 097	315 899	3,8	3,5

Källa: Statistikcentralen, Företagskonjunkturer, företagsregistret

Helsingfors har lyckats öka sitt företagsbestånd under 2007 jämfört med 2006 och med de övriga städerna i huvudstadsregionen. Enligt ett meddelande från Statistikcentralen 5.2.2009 var Helsingfors den kommun som hade flest nystartade företag under 2008 års tredje kvartal, sammanlagt 1 360 företag. Även jämfört med motsvarande tidpunkt 2007 ökade antalet företag mest i Helsingfors, med sammanlagt 86 företag. När man granskar hur många företag som upphört under 2008 års andra kvartal var antalet störst i Helsingfors, sammanlagt 840. Jämfört med motsvarande tidpunkt 2007 ökade antalet nedlagda företag mest i Helsingfors, med sammanlagt 94 företag.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *Helsingfors näringslivsstrategi och åtgärderna i den är viktiga för att öka och hålla kvar både utländska och inhemska företag i staden. Man borde inte bara följa upp genomförandet av näringslivsstrategin utan även dess resultat.*
- *man fortsättningsvis borde satsa på att få utbildning och arbetsliv att mötas och även på samarbete med vetenskapsvärlden*

3.2.3 Servicens kostnadseffektivitet och jämförelse med andra städer

Utvärderingens bakgrund och syfte

I budgeten för ekonomiplanepериoden har man skrivit in som en strategisk åtgärd "Kunskapsunderlaget med uppgifter om hur effektivt tjänsterna tillhandahålls stärks och uppföljnings- och bedömningssystemen utvecklas". Revisionsnämnden gjorde en bedömning av saken närmast på basis av finländska undersökningar där kostnadsjämförelser görs mellan kommunerna.

Skillnaderna i kostnaderna per invånare inom kommunernas serviceproduktion har redan länge utretts i rapporter från Finlands Kommunförbund, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes) och Helsingfors stads faktacentral. Likaså har de sex största städerna redan i 15 år gjort inbördes kostnadsjämförelser inom social- och hälsovårdsväsendet (Viisikko- och Kuusikkorapporterna). Inom utbildningsväsendet har det i fem års tid funnits en egen jämförelsegrupp på sex kommuner. Även vid statens ekonomiska forskningscentral (VATT) har det producerats en rad undersökningar om effektiviteten i kommunernas serviceproduktion.

Undersökningsresultat

Nästan alla undersökningar visar att kostnaderna är högst eller bland de högsta i Helsingfors stad. Enligt VATT:s effektivitetsundersökning 2007 är ingen av de tjugo största städerna med bland de kostnadseffektivaste, och därför är det en intressant fråga vad som ligger bakom de höga å-kostnaderna inom centralstädernas serviceproduktion.

De statistiska kostnadsjämförelseproblemen beror bl.a. på att kommunerna beräknar kostnaderna och organiserar serviceproduktionen på olika sätt.

Faktorer som höjer kostnaderna i de s.k. stora städerna är

- större behov av offentlig service: den fysiska strukturen som kräver planläggning, avfallshantering, infrastrukturtjänster och luftvårdsåtgärder

- hög kostnadsnivå (arbetskraft, mark, lokaler m.m.) gör det dyrare att producera service i stora städer
- servicen i de stora städerna är mera specialiserad än i övriga städer bl.a. därför att efterfrågan på servicen är mera heterogen och differentierad
- sociala problem och exceptionella sociala behov (ensamförsörjare, många flyktingar och asylsökande, många övriga invandrare, bostadslöshet, missbrukare och personer med psykiska problem) anhopas i de stora städerna
- centralstäderna har en ställning som centrum i sitt område (t.ex. fritids- och kulturtjänster)
- de stora städernas frivilliga beslut upprätthåller en hög servicenivå
- ett tätt och decentraliserat servicenät höjer kostnaderna
- i städerna är kunderna också vana att kräva service och utnyttja den
- det rika utbudet och tillgången på tjänster ökar efterfrågan.

I både Sverige och Danmark har staten tagit med storstadspolitiska variabler som beaktar växande kostnader bland grunderna för statsandelar. Kostnaderna stiger om en stor andel av befolkningen har utländsk bakgrund, är invandrare eller ensamförsörjare.

I enlighet med sin strategi har staden utvecklat sin kostnadsmedvetenhet med hjälp av forskare genom att delta i breda statistiska jämförelser och inleda kostnadsjämförelser mellan de fem (senare sex) största städernas social- och hälsovård. Man har också reagerat på resultaten t.ex. genom att göra äldreomsorgen mindre institutionsdominerad.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *storstadspolitiska behovsvariabler måste tas med i grunderna för bestämning av statsandelar. Staten måste fortlöpande lyfta fram saken i den stadspolitiska intressebevakningen.*
- *man även inom den övriga servicen borde införa motsvarande jämförelser som inom social- och hälsovården och utbildningsväsendet.*

3.2.4 Programmet Ett rökfritt Helsingfors

Stadsfullmäktige beslutade 29.11.2006

- att rökning ska förebyggas och minskas i Helsingfors i enlighet med målen och riktlinjerna i programmet Ett rökfritt Helsingfors 2007–2015.
- att Helsingfors stad utlyser sig till en rökfri stad.
- att man i första hand inleder åtgärder för att förebygga att barn och unga utsätts för rökning och börjar röka
- att staden inte längre ordnar med separata röktrum eller rökruator på sina arbetsplatser eller utanför dem och

- att de av Helsingfors stads anställda som röker får stöd i att sluta röka.

Programmet Ett rökfritt Helsingfors

Målet för programmet är att stödja ickerökning bland barn och unga så att den dagliga rökningen minskar enligt följande:

År	Elever i grundskolans åk 9 andelen rökare	Första- och andra-årsstuderande i gymnasiet andelen rökare	Förstaårsstuderande i yrkesläroanstalter på andra stadiet
2005	19 %	14 %	-
2006	-	-	Utgångsmätning: hälsovårdscentralens kvalitetsmätning 2005–2006
2010	15 %	11 %	15 % minskning
2015	9 %	8 %	15 % minskning

Målet för programmet är att även få helsingforsborna att röka mindre så att andelen som röker dagligen minskar enligt följande:

År	Andel som röker dagligen
2010	20 %
2015	18 %

Ett annat mål är att skapa permanenta strukturella lösningar och rutiner som minskar rökning, permanenta stödåtgärder och långsiktiga utvecklingsprojekt för att förebygga och minska rökning samt effektivisera nätverksbildningen mellan Helsingfors stads förvaltningar, medborgarorganisationer och församlingar vid arbetet med att förebygga och minska rökning. I programmet presenteras åtgärder och genomförandet av dem åren 2007–2015. Konkreta åtgärder är En rökfri Helsingfors stad, en rökavvänjningsklinik, nikotinsubstitutionsbehandling och hälsostationernas verksamhetsrutiner.

Hälsovårdscentralen, socialverket, utbildningsverket, ungdomscentralen, företagshälsovårdscentralen och miljöcentralen tillfrågades inför utvärderingen vilka åtgärder de hade vidtagit åren 2007–2008 för att genomföra stadsfullmäktiges beslut och målen för programmet Ett rökfritt Helsingfors. Utifrån svaren kunde det konstateras att alla de här verken hade börjat genomföra stadsfullmäktiges beslut om att förebygga och minska rökning.

Uppföljningen av programmet och mätinstrumenten

Enligt programmet ska förändringarna i helsingforsbornas rökvanor följas upp genom utvärderingar som erhålls ur Folkhälsoinstitutets undersökning "Den finländska vuxenbefolkningens hälsobeteende", resultaten från skolhälsoenkäten och hälsoenkäten i samband med hälsokontrollen i yrkesläroanstalterna på andra stadiet. Ur hälsovårdscentralens kvalitetsmätningar erhålls information om resultatet.

Varje jämnt år genomförs en skolhälsoenkät i skolorna i Helsingfors bland eleverna i grundskolans åk 8 och 9 samt första- och andraårsstuderandena i gymnasiet och inom yrkesutbildningen.

År 2008 uppgav sammanlagt 15 % av eleverna i grundskolans åk 8 och 9, sammanlagt 13 % av första- och andraårsstuderandena i gymnasiet och sammanlagt 38 % av första- och andraårsstuderande inom yrkesutbildningen att de röker dagligen.

I gymnasiet rökte 14 % av flickorna och 11 % av pojkarna. Andelen som röker dagligen har hela tiden minskat i grundskolorna och gymnasierna mellan 2000 och 2006. År 2008 steg andelen dock med en procent i grundskolorna. Av andraårsstuderandena inom yrkesutbildningen röker 41 % dagligen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- målen för programmet borde kompletteras med att minska den dagliga rökningen bland Helsingfors stads egen personal
- det är befogat att vid uppföljningen av den dagliga rökningen bland barn och ungdomar i enlighet med skolhälsoenkäten även ta med rökvanorna bland eleverna i grundskolans årskurs 8, andraårsstuderandena i gymnasiet och andraårsstuderandena inom yrkesutbildningen.
- Åtgärderna inom programmet Ett rökfritt Helsingfors sträcker sig fram till 2015. I samband med programmet har man inte beslutat om att förelägga stadsfullmäktige någon uppföljningsrapport. Det skulle behövas för att stadsfullmäktige ska kunna bedöma programutfallet och eventuellt uppdatera åtgärderna och även målen.

3.2.5 Samarbetet mellan stadens förvaltningar vid integrationen av invandrare

Föremålet för och syftet med utvärderingen

Integration av invandrare var en del av stadens gemensamma strategi "välfärd och tjänster" samt "konkurrenskraft" 2008. Vid integrationen av invandrare är det fråga om helsingforsbornas välfärd, men även om stadens livskraft och konkurrenskraft, som uppkommer tack vare yrkeskunnig arbetskraft och företag.

Syftet med revisionsnämndens bedömning var att utreda hur samarbetet mellan olika förvaltningar fungerar vid integrationen av invandrare, sett ur de enheters synvinkel som ansvarar för saken. Saken granskades utifrån intervjuer med och kommentarer från socialverkets invandrarenhet, ansvarspersonen för rådgivningen under Östra socialstationen samt personalcentralens invandraravdelning och representanter för hälsovårdscentralen och utbildningsverket.

Vem är invandrare

Med invandrare avses en rätt heterogen grupp personer som permanent flyttat till Finland från utlandet. Det kan röra sig om flyktingar eller personer som flyttat hit på grund av studier, arbete eller familj. Den klart största kategorin utländska medborgare som flyttar från utlandet till Helsingfors är medborgare i EU-länder, deras andel av inflyttningen var 38 procent.

Utländska medborgare i Helsingfors och hela befolkningen efter modersmål vid årsskiftet 2007/2008. De största språkgrupperna

Modersmål	Personer	%	Modersmål	Personer	%
Utländska medborgare	36 283	100	Hela befolkningen	568 531	100
Finska	1 703	5,1	Finska	482 988	85,6
Svenska	859	2,6	Svenska	34 505	6,1
Ryska	7 049	21,2	Övriga språk tot.	51 038	9,0
Estniska	4 712	14,2	Ryska	11 810	2,1
Engelska	2 793	8,4	Estniska	5 606	1,0
Somaliska	2 478	7,5	Somaliska	5 394	1,0
Arabiska	1 123	3,4	Engelska	3 608	0,6
Kinesiska	1 181	3,6	Arabiska	2 371	0,4
Spanska	1 036	3,1	Kinesiska	1 810	0,3
Tyska	992	3,0	Kurdiska	1 422	0,3
Kurdiska	806	2,4	Spanska	1 413	0,3
Franska	837	2,5	Tyska	1 300	0,2
Thailändska	665	2,0	Franska	1 149	0,2
Turkiska	589	1,8	Turkiska	1 107	0,2
Annat	9 460	28,5	Vietnamesiska	962	0,2
			Annat	13 086	2,3

Källa: Statistikcentralen

Av helsingforsborna är sex procent utländska medborgare medan nio procent har utländsk bakgrund. De största grupperna talar ryska (12 500), estniska (6 200) och somali (5 800). Befolkningen med utländsk bakgrund har ökat snabbt i Helsingfors under de senaste åren. Enligt prognoserna kommer invandringen till huvudstadsregionen att vara fortsatt kraftig under de närmaste åren och årtiondena.

Integrationen av invandrare

Syftet med integrationen är att så snart som möjligt efter ankomsten till landet erbjuda invandrarna möjlighet att skaffa sig de färdigheter som behövs för att vara en aktiv och jämlik medlem av det finländska samhället. Behovet är individuellt och bland annat beroende av utbildning, arbetserfarenhet och språkkunskap. Till exempel behöver flyktingar bl.a. posttraumatisk vård och differentierade social- och arbetskraftstjänster.

Lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande trädde i kraft 1999 och den nya lagen 2006. Integrationen enligt integrationslagen berör dock en allt mindre del av invandrar- och utlandsbefolkningen på grund av den växande

arbets- och studerandeeinvandringen. Enligt regeringens invandrarpolitiska program bör politiken för integrationsfrämjande innefatta olika angreppssätt.

Integrationsarbetet i Helsingfors

I Helsingfors drog man upp utlandspolitiska riktlinjer för staden 1995 och utarbetade ett integrationsprogram 1999 som fortfarande är i kraft.

Integrationen av flyktingar och ännu 2008 av återflyttare¹ i initialskedet samordnas i Helsingfors av socialverkets invandrarenhet som samarbetar med arbetskraftsförvaltningen, stadens bostadsavdelning, det övriga socialverket, hälsovårdscentralen och utbildningsverket.

Inom hälsovårdsservicen följs den s.k. universalitetsprincipen, enligt vilken servicen är tillgänglig jämlikt för alla. Tidigare har man inte just inriktat några särskilda resurser på invandrarna som servicemottagare eller arbetstagare. Situationen har dock börjat förändras efter mitten av 2000-talet. En riktig och tillräcklig användning av tolktjänster ses som ett ytterst viktigt utvecklingsobjekt.

Vid utbildningsverket kan invandrarna omfattas av olika undervisningsarrangemang (så kallad förberedande undervisning, undervisning i finska som andra språk och/eller undervisning i invandrarnas modersmål). T.ex. tillhandahåller städerna i huvudstadsregionen modersmålsundervisning för invandrare i sammanlagt över 40 språk. Inlärningsskillnaderna är stora mellan skolorna, vilket beror på den regionala differentieringen i grupper med olika familjebakgrund. Korrelationen är stor mellan svaga inlärningsresultat och andelen befolkning med ett främmande språk.

Vid Caisa som inrättades under kulturcentralen 1996 skapade man bl.a. en infobank för invandrare på 15 olika språk. År 2008 tredubblades infobankens finansiering och omfattar även andra kommuner och olika ministerier. Till infobanken kopplades med ett femårigt avtal andra mångkulturella nättjänster och nättjänster som presenterar Finlands offentliga förvaltning (Selma, Suomi.fi). Av de övriga förvaltningarna har ungdomscentralen varit aktiv i invandrarfrågor.

Ett exempel på basservicearbete är den rådgivning för invandrare som inrättades på försök år 2000 och permanentades 2004. Rådgivningen verkar vid socialverkets östra socialstation. Rådgivningen fungerar enligt "front office"-typ och ger invandrarna råd om hur de ska klara sig på egen hand och förmedlar olika förvalt-

¹ Sedan 2009 koncentrerar sig invandrarenheten på flyktingar och fungerar högst som rådgivare för återflyttare.

ningars och myndigheters tjänster, vilket innebär att rådgivningen har en uppfattning om integrationsfrågor även på gräsrotsnivå.

År 2007 inrättade staden en egen invandraravdelning vid personalcentralen för den övergripande styrningen av invandrarfrågor. Ett nytt invandrapolitiskt program utarbetas som bäst under utvärderingsåret 2008. I både strategin och verksamheten har särskilt främjandet av arbets- och studerandeeinvandring accentuerats under de senaste åren.

Slutsatser

På basis av utvärderingen fungerar integrationen inte bra på stadsnivå. Förvaltningarnas insikt om i vilken utsträckning de skulle kunna ta ansvar för integrationen är för närvarande rätt begränsad. Så är fallet t.o.m. vid de förvaltningar som borde ha ansvar. Staden har inte tillräckligt bestämt krävt samarbete mellan förvaltningarna, och därför är verksamheten fortfarande mycket sektori-serad.

Staden har agerat i enlighet med den strategiska linjen genom att inrätta en invandrapolitisk avdelning inom centralförvaltningen. Förväntningarna på avdelningen är rätt stora och avdelningen kommer knappast att kunna svara på förvaltningarnas alla behov vid integrationen av invandrare. Däremot märks avdelningens betydelse som stadspolitisk intressebevakare i invandrarfrågor redan nu.

Stadens nya välfärdsstrategiska riktlinjer i invandrarfrågor innebär i praktiken utökade tjänster för invandrare t.ex. i form av rådgivning, grundläggande utbildning och vuxenutbildning, sysselsättning och förebyggande av differentierat boende. Det är fråga om en ny strategisk inriktning, vars genomförande kräver såväl åtgärder av förvaltningarna själva som stark samordning av verksamheten mellan sektorerna och förvaltningarna särskilt inom social- och hälsovårdsväsendet och bildnings- och personalväsendet, men även inom stadsplaneringen och fastighetsväsendet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *invandrarnas särskilda behov borde kunna beaktas bättre än i dag inom basservicen, t.ex. genom aktivare användning av tolktjänster*
- *likabehandlingen av medborgarna borde förbättras så att man identifierar olika befolkningsgruppers (invandrargruppernas och den inhemska befolkningens) särskilda behov och kan svara på dem*
- *beaktandet av olika slags behov vid resurstilldelningen förutsätter att man t.ex. utreder hur lång tid det tar för olika befolkningsgrupper att anlita en tjänst eller uträtta ett ärende*

- *det krävs aktivitet av staden för att inleda ett åtgärdsprogram som förbättrar invandrarnas arbetsmarknadssituation och göra upp ett åtgärdsprogram för att befolkningen som talar ett främmande språk ska placera sig jämnare i olika stadsdelar*
- *man för att uppmuntra och öka samarbetet mellan förvaltningarna i invandrarfrågor borde överväga gemensam budgetering så att det blir möjligt att smidigt flytta resurser enligt resultatansvaret och efter behov*
- *beviljandet av understöd för invandrarnas verksamhet borde vara samordnat.*

3.2.6 Personalstrategin: personalmedverkan

Utvärderingens bakgrund och syfte

Föremål för utvärderingen var delområde 4, *Personalmedverkan*, närmare benämnt Förändringssituationer hanteras genom deltagande och samarbete, i Helsingfors personalstrategi 2006–2008 som stadsfullmäktige godkände 1.2.2006. I utvärderingsberättelserna för 2006 och 2007 behandlades andra delområden i strategin.

Utvärderingstemat ingick i den utvärderingsplan som revisionsnämnden godkände 18.6.2008. Syftet var att bedöma hur väl målen för delområde 4 i personalstrategin har förverkligats i fråga om de sex åtgärder som läggs fram i strategin. Ett annat syfte var att utreda personalcentralens självutvärdering av strategin och beredningen av den nya personalstrategin.

Helsingfors stads personal

Helsingfors stad är Finlands största arbetsgivare. Vid utgången av 2008 hade staden 38 915 anställda (38 623 år 2007), varav 32 273 var fast anställda och 6 642 anställda på viss tid. Enligt ekonomi- och planeringscentralens rapport Henkilöstö ja palkkasumma (Personalen och lönesumman) uppgick lönerna och arvoden 2008 till 1 210,1 mn euro, vilket är 6,7 % mindre än 2007. År 2008 var lönesummans andel av stadens verksamhetskostnader 32 %.

Personalstrategins innehåll

Helsingfors stads personalstrategi som fullmäktige godkänt 1.2.2006 finns på Helsingfors stads webbplats <http://www.hel.fi> under Förvaltningar, Personalcentralen. Strategin 2006–2008 innehöll fyra strategiska delområden:

Personaltillgång och rörlighet → Personalresurser tryggas kvantitativt och kvalitativt
Kunnande → Framgång för staden byggs upp med kunnande
Belöning → Det motiverande belöningsystemet är konkurrenskraftigt och rättvist
Personalmedverkan → Förändringssituationer hanteras genom deltagande och samarbete.

Deltagande och samarbete

Personalcentralen har lämnat en utredning över utfallet för delområde 4 i personalstrategin 2008. Nedan relateras kort och bedöms personalcentralens svar för respektive åtgärd:

Mål 4.1 Att hela personalen omfattar strategier och mål säkras genom deltagande och samarbete

Åtgärd 1. Verkens och affärsverkens personalprogram inlemmas i deras verksamhetsmål.

Personalcentralens svar: I samråd med ekonomi- och planeringscentralen har man berett en process för uppgörandet av den nya strategin, där den del som rör personalen är en del av den övergripande strategin på stadsnivå. Det nya strategiprogrammet 2009–2012 har beretts på det här sättet. Förvaltningarnas och affärsverkens motsvarande program kommer att byggas upp enligt samma logik för den här strategiperioden.

Bedömning: Det ovan relaterade tillvägagångssättet där de centrala strategiska personalfrågorna ingår i stadens övergripande strategi bör anses vara klart bättre än det tidigare. Under personalstrategiperioden 2006–2008 hade viktiga personalfrågor samlats dels i personalstrategin, dels i stadens gemensamma strategier. Det här var splittrat för den som skulle genomföra personalförvaltningen.

Åtgärd 2. För att samarbetsfrågorna och reformerna ska kunna skötas framgångsrikt görs en nätbaserad checklista upp till hjälp för dem som förnyar en organisation. Checklistan fogas till träningsprogrammen.

Personalcentralens svar: För att säkra hanteringen av omorganiseringar har man utvecklat inkluderande tillvägagångssätt som stöd för förändringsprocesserna. Utvecklingsprocesserna och deras olika skeden har strukturerats upp utifrån ett medverkansperspektiv och utifrån hur personalen påverkas. Processbeskrivningarna har kompletterats på det sätt som stadens egna och lagstadgade tillvägagångssätt förutsätter. Checklistan för den som förnyar en organisation är en del av den elektroniska personalförvaltningshandboken och det nya webbaserade skrivbordet för chefer.

Bedömning: Personalcentralen har utvecklat och kompletterat rutinerna för hantering av omorganiseringssituationer. Personalcentralen har redan tidigare sammanställt en omfattande anvisning för personalfrågor i formen "Handbok för personalförvaltningen" på stadens intranät. Användningen av handboken underlättas av att cheferna och även andra av stadens anställda har fått ett nytt elektroniskt skrivbord.

Åtgärd 3. Förfaranden för planering av verksamheten och uppläggning av personalprogram utarbetas och information ges om dem. Samråd är en naturlig del av förfarandena på alla nivåer i organisationen.

Personalcentralens svar: Personalens medverkan i planeringen av arbetsplatsens verksamhet utreddes i ett projekt som genomfördes 2008. Likaså utredde man hur pilotförvaltningarnas och pilotaffärsverkens riktlinjer och mål för verksamheten infördes på deras verksamhetsställen. I samband med detta utvärderade man hur informationen förmedlas och omvandlas på olika förvaltningsnivåer. Vid utvärderingen fäste man särskild uppmärksamhet vid tolkningens enhetlighet och personalens medverkan. Man utredde också hur informationen på fältnivå utnyttjades och förmedlades till högre nivåer.

Bedömning: Företrädare för personalorganisationerna har deltagit i beredningen av stadens nya gemensamma strategi 2009–2012. Därmed har man försökt öka personalens engagemang i de strategiska valen. Även vid det tidigare tillvägagångssättet gav stadens personalkommitté sitt utlåtande om utkastet till personalstrategi.

Mål 4.2 Det interaktiva ledarskapet och organisationens kunskande utvecklas för att det aktiva och konstruktiva deltagandet ska öka.

Åtgärd 4. Träning i att leda förändringar knyts ännu fastare till chefsutbildningsprogrammen.

Personalcentralens svar: Förändringsutbildning har knutits till träningsprogrammen för ledningen och cheferna. Organisationsprojekt stöds därtill genom att personalcentralen och företagshälsovårdscentralen konsulteras.

Bedömning: Åtgärder har vidtagits i enlighet med målet.

Åtgärd 5. Systemen för personaldeltagande görs klarare genom precisering av de olika aktörernas (samarbetsförfarande, förtroendemannasystemet och samverkan inom arbetarskyddet) roll och av förhållandet mellan ärendena som behandlas.

Personalcentralens svar: Arbetsfördelningen mellan förtroendemannasystemet, arbetarskydds- och arbetshälsoverksamheten

och samarbetsförfarandet på basis av den kommunala samarbetslagen har förtydligats tillsammans med representanter för personalen.

En ny handlingsmodell för och organisation av samverkan inom arbetarskyddet infördes åren 2006–2008. I den nya handlingsmodellen betonas förebyggande och konsulterande verksamhet och stärks arbetshälsokunnandet på arbetsplatsnivå. En bedömningsutredning av införandet av handlingsmodellen och dess funktion gjordes 2008.

Frågor som rör personalens ställning och anställningsvillkor sköts inom ramen för förtroendemannasystemet. Anvisningarna för det har setts över och uppdaterats.

Efter att den kommunala samarbetslagen trädde i kraft hösten 2007 har man berett ett nytt samarbetsavtal för att underlätta lagens efterlevnad. Omorganiseringar och andra utvecklingsfrågor omfattas av samarbetsförfarandet.

Bedömning: Enligt personalcentralens svar har arbetsfördelningen förtydligats i samarbete med representanter för personalen. Förtydligandet var nödvändigt, eftersom stadens förvaltningar och affärsverk på basis av förtroendemannasystemet har huvudförtroendemän och förtroendemän, i arbetarskyddsfrågor en arbetarskyddskommission och arbetarskyddsombudsmän samt samarbetsansvariga. Därtill ordnas minst två personalmöten per år i samband med samarbetsförfarandet vid förvaltningarna och olika enheter. Stadens nya samarbetsavtal gäller från och med 1.4.2008. Arbetshälsan främjas med hjälp av arbetshälsokommittéerna och erforderliga kontaktpersoner.

Åtgärd 6. Erfarenheter från personalstrategiarbetet i huvudstadsregionen och metoder som tagits fram i samband med det tas i bruk vid verkens verksamhetsplanering och personalarbete.

Personalcentralens svar: Inom HSR-samarbetet har man genomfört ett personalstrategiprojekt där case-enheter från Helsingfors, Esbos och Vandas organisationer har deltagit. Konkreta gemensamma åtgärder har även vidtagits inom rekryteringen, utbildningen och utvecklingen av arbetsgivarimagen. År 2008 lade man i samarbete upp kampanjen Mainio metropoli – miljoona mahdollisuutta (Magnifik metropol – en miljon möjligheter) och därtill hörande material samt deltog i rekryteringsevenemang.

Bedömning: Det har skett framsteg i HSR-samarbetet.

Samband med de gemensamma strategierna

Delområde 4 i personalstrategin har bara indirekt samband med stadens gemensamma strategier som presenteras i budgetboken för 2008. I den gemensamma strategin 3.4, De anställdas kunande stärks, konstateras det att en viktig åtgärdshelhet är att *Chefernas kompetens höjs* (t.ex. att chefernas färdigheter förbättras i fråga om **ledning vid förändringar och samarbete**). Punkter som tidigare ingick i den separata personalstrategin har tagits in i stadens nya strategiprogram 2009–2012.

Anslag för genomförande av personalstrategin 2008.

I budgeten för 2008 hade stadsstyrelsen ett personalanslag på 5 mn euro till sitt förfogande. Enligt motiveringarna utgjordes objekten av rekrytering, justering av personaldimensioneringen, utvecklande av bonusarrangemang och utvecklande av nya verksamhetssätt inom olika förvaltningar. Anslaget var lika stort 2006 och 2007 och även 2009. Personalcentralen lämnade en rapport om användningen av anslaget till stadsstyrelsen 30.3.2009. I planen hänförde sig uppskattningsvis 0,4 mn euro till delområde 4 i personalstrategin.

Rapporteringen om personalstrategin och självutvärderingen

Personalcentralen följde upp personalstrategins utfall och rapporterade om det till stadsstyrelsen. Personalrapporten för 2008 behandlades i stadsstyrelsen 30.3.2009.

Personalcentralen har gjort en självutvärdering av hela personalstrategin 2006–2008. I den utvärderades strategins utfall efter delområde. Enligt självutvärderingen har 30 av de 39 åtgärderna i personalstrategin genomförts, 9 har genomförts delvis medan ingen åtgärd överförts till nästa strategiperiod. Av de sex åtgärderna inom delområde 4, som denna utvärdering huvudsakligen gällde, genomfördes fyra helt och två delvis.

Som helhet kan genomförandet av åtgärderna i personalstrategin anses framgångsrikt, eftersom ingen åtgärd överförts till nästa strategiperiod.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *det att man avstått från en separat personalstrategi och i stället innefattat den i stadens strategi 2009–2012 har som tillvägagångssätt skapat större tydlighet vid det praktiska genomförandet av personalstrategiska frågor*
- *det att personalen medverkar vid utarbetandet av personalandelen i stadens strategi och att man lyssnar på "fältets röst" och utövar interaktivt ledarskap skapar delaktighet*

- *förtydligandet av arbetsfördelningen mellan olika former av personalmedverkan (samverkan, arbetarskydd, förtroendemannasystemet) har varit motiverat*
- *genomförandet av åtgärderna i personalstrategin 2006–2008 under strategiperioden har varit gott som helhet.*

3.2.7 Gemensamt utnyttjande av social- och hälsovårdsservicen i huvudstadsregionen

Föremålet för och syftet med utvärderingen

År 2008 genomförde städerna i huvudstadsregionen (Esbo, Helsingfors, Grankulla, Vanda) sin första gemensamma utvärdering. Till föremål för utvärdering valdes gemensamt utnyttjande över kommungränserna av basservicen för kommuninvånarna.

Målet för utvärderingen var att utreda nuläget i fråga om det gemensamma anlitaandet av hälso- och sjukvårdens samjourer, munhälsovårdsjouren, hälsorådgivningsnumret och barndagvården samt erfarenheterna av samarbetet. Man ville också utreda om samarbetet har avancerat i enlighet med HSR-städernas strategiska mål och planer.

Som utvärderingsmaterial användes förutom samarbetsdokument och mötespromemorior även intervjuer och e-postförfrågningar med en representant för den arbetsgrupp som ansvarar för stadens vederbörande tjänst eller med någon annan sakkunnig, samt utvärderingsrapporter över samarbetet i huvudstadsregionen och jourprojektet. För de objekt som utvärderades följde man upp hur samarbetet avancerade ända till början av 2009. Den slutliga rapportversionen blev klar 6.2.2009 och lämnades med samma innehåll till revisionsnämnderna i HSR-städerna.

De strategiska riktlinjerna och planerna för samarbetet i huvudstadsregionen

Samarbetet mellan HSR-städerna baserar sig på nätverksbildning och fördjupat samarbete i regionen. Delegationen för huvudstadsregionen grundades 1.6.2004 genom ett enhetligt beslut av samtliga fullmäktige i HSR-städerna. Hörnstenar i utvecklingen har sedan 2004 varit den gemensamma visionen för regionen samt de tre strategiska huvudmålen: förbättrande av välfärden och den internationella konkurrenskraften samt utveckling av stadsstrukturen och boendet. De här målen har tagits med i städernas egna strategier och i planerna för verksamheten och ekonomin sedan 2005.

Dokumentet "Pääkaupunkiseudun linjaukset kunta- ja palvelurakennemuutoksessa" (Huvudstadsregionens riktlinjer vid kommun- och servicestrukturreformen) som gjorts upp i och med kommun- och servicestrukturreformen och godkänts av delega-

tionen för huvudstadsregionen 14.2.2006 har styrt verksamheten i en praktisk riktning. Enligt dokumentet utvidgas det gemensamma utnyttjandet av service i etapper och särskilt i städernas gränsområden så att de som bor i regionen kan välja kommunal service oberoende av kommungränserna. Enligt dokumentet utvecklas primärvården i samarbete utifrån de nuvarande förvaltningsstrukturerna med smidigt utnyttjande av servicen och valfrihet för invånarna som mål. I samarbetsavtalet mellan HSR-städerna kom städerna överens om att inleda beredningen av de riktlinjer och samarbetsprojekt som ingår i dokumentet.

Sommaren 2006 inrättades 14 arbetsgrupper för beredning av gemensamma frågor. Arbetsgruppernas uppgift är att förtäta och utvidga samarbetet. Den s.k. Sister-gruppen beredde 16.2.2007 en rapport med 15 åtgärdsförslag angående utvidgat gemensamt utnyttjande av servicen samt utveckling av primärvården och den specialiserade sjukvården.

Anlitande av hälso- och sjukvårdens samjourer över kommungränserna

Med samjour avses gemensam jour inom primärvården och den specialiserade sjukvården. Målet för samarbetet är att samjourerna ska kunna anlitas över kommungränserna från och med 2010.

Huvudstadsregionen har fyra samjourer: i Helsingfors Malms och Maria sjukhus, i Esbo Jorvs och i Vanda Pejas sjukhus. Med undantag för Helsingfors ansvarar HUCS för de övriga städernas samjourers specialistmottagningar. Till skillnad från den övriga huvudstadsregionen har Helsingfors utöver den centraliserade hälsocentraljouren även en egen inremedicinsk och småtraumajour vid Malms och Maria sjukhus.

Ett jourprojekt som har definierat samarbetets innehåll i fråga om jourer har pågått i huvudstadsregionen sedan 2006. Syftet var att ordna vården av jourpatienter på ett smidigt sätt och minska besöken på samjourerna genom att styra patienterna att anlita den normala verksamheten under dagtid. Först i augusti 2008 började den praktiska planeringen av samjourerna i en arbetsgrupp som tillsatts av huvudstadsregionens Sister-grupp för att planera anlitandet av samjourerna över kommungränserna.

Avsaknaden av gemensamma datasystem, skillnader i resurstilldelningen till dagverksamheten och skillnader i verksamhetssätten och målen mellan Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) och Helsingfors har upplevts som centrala problem.

Samjour inom munhälsovården

För närvarande har HRS-städerna med undantag för Helsingfors inte tillräckliga egna resurser för att sköta kvälls- och veckosluts-

jour inom munhälsovården. Målet är att hösten 2009 inrätta en samjour i Helsingfors och HNS:s samjourssjukhus lokaler i Mejlsans. Kvällsjouren samt veckosluts- och helgjouren kommer att skötas som samjour. Varje stad sköter själv om vardagsjouren under tjänstetid.

Arbetsgruppen som bereder samjouren inom munhälsovården har jobbat raskt och inom tidsplanen. Beredningen har också underlättats av att man anställt en projektchef. Samarbetet mellan städerna upplevs vara mycket smidigt och mötena har varit effektiva. Samjouren är på väg att förverkligas som planerat, även om den inte avhjälpert tandläkarbristen.

Hälsorådgivningsnumret 10023

HSR-städerna, Kervo och Kyrkslätt samt samkommunen HNS:s HUCS-sjukvårdsområde har en gemensam telefontjänst som ger hälsorådgivning dygnet runt på numret 09-10023. Medborgarna kan ringa rådgivningen när de behöver information om hälsotjänster eller anvisningar om behandling av sjukdomar. Telefonsamtalen besvaras av hälsovårdare eller sjukvårdare. Helsingfors inledde verksamheten 2003. I enlighet med Sister-arbetsgruppens mål fortsätter den gemensamma hälsorådgivningen per telefon på basis av ett nytt samarbetsavtal åren 2008–2010.

Eftersom beställarna (närmast Helsingfors och HNS) hela tiden hade något att diskutera om ansvar, befogenheter, kostnadsfördelning och utvecklingslinje, beslutade de att upprätta ett samarbetsavtal som har varit i kraft sedan 2007. I dag upplever man att beställarsamarbetet fungerar bra mellan kommunerna. De största problemen inom samarbetet kring hälsorådgivningsnumret har på sista tiden inte förekommit mellan beställarna utan mellan beställaren och tjänsteleverantören. Tjänsten har konkurrensutsatts två gånger. Med den nya tjänsteleverantör som inledde sin verksamhet 2008 uppstod problem beträffande tolkningen av avtalet. Erfarenheten av leverantören har inte varit särskilt god, även om man hösten 2008 nådde ett tillfredsställande resultat i avtalet.

Gemensamt utnyttjande av dagvårdsservice

I fråga om utvidgningen av det gemensamma utnyttjandet inom barndagvården har etapp ett och två genomförts. I den första etappen kunde en familj från och med 1.8.2007 vid flyttning till en annan kommun behålla sin dagvårdsplats i den tidigare hemkommunen ända till skolåldern. I den andra etappen definierades från och med 1.8.2008 områden för gemensamt utnyttjande av dagvårdsservice i gränsområdena, inom vilka familjerna fritt kan välja dagvårdsplats. Ännu i början av 2009 hade det inte skett nå-

gon förskjutning från en stad till en annan i dagvårdsansökningarna. Samarbetet i huvudstadsregionen har upplevts som positivt.

I det tredje skedet från och med 1.8.2012 är målet att man fritt ska kunna välja dagvårdsplats för sitt barn i kommunerna i huvudstadsregionen. Målet är att ge kommuninvånarna större valmöjligheter i fråga om dagvården, särskilt i områden där det är lätt att förena samhällsstrukturen över kommungränserna. För den tredje etappen är osäkerhetsfaktorerna många, eftersom man inte ännu vet om kommuninvånarna kommer att börja utnyttja servicen. Svårigheter kommer att uppstå åtminstone när det gäller att förutse antalet barn, inom dataförvaltningen, planeringen och förverkligandet av servicenätet samt inom finansieringen av personal, service och investeringar.

Slutsatser

Delegationen för huvudstadsregionen konstaterar i sin självvärderingsrapport 20.5.2008 att man i fråga om det gemensamma utnyttjandet av service och i det övriga samarbetet inom basservicen samt inom effektiveringen av serviceproduktionen har gått vidare som planerat. Utvärderingen gällde samarbetets fortskridande överlag och tog inte ställning till enskilda projekt.

Enligt denna utvärdering avancerar samarbetet i huvudstadsregionen i fråga om social- och hälsovården i enlighet med de strategiska målen, men i väldigt olika tidtabell inom olika serviceområden. I fråga om anlitaandet av samjourerna inom hälso- och sjukvården över kommungränserna har målet varit mycket krävande, och därför har samarbetet inte fortskridit enligt den ursprungliga tidsplanen.

Förberedelserna för samjouren inom munhälsovården har fortskridit bra i enlighet med målet, vilket bland annat kan förklaras av att man där till skillnad från de andra arbetsgrupperna har anlitat en separat projektanställd vid beredningen.

Anlitaandet av dagvård över kommungränserna har också gått bra framåt. Att arbetet genomförts i etapper har bidragit till att tidsplanen kunnat hållas. Noteras bör att det åtminstone tillsvidare inte har förekommit någon stor efterfrågan på dagvårdsplatser i grannkommunerna så som man hade väntat.

I fråga om hälsorådgivningsnumret förekom det under 2008 problem mellan beställarna och den privata tjänsteleverantören och inte så mycket inom samarbetet mellan kommunerna.

Sammantaget är gemensamt utnyttjande av service eftersträvansvärt ur kommuninvånarnas synvinkel, men man bör min-

nas att det inte avhjälpas den rådande resursbristen inom servicen.

Beredningsarbetet på tjänstemannanivå har varit intensivt i fråga om gemensamt utnyttjande av service över kommungränserna. Samarbetet har dock fördröjts av praktiska problem, såsom sammanjämkning av datasystem och städernas olika verksamhetssätt och syn på hur servicen ska ordnas. För att dagvårdsbehovet ska kunna förutses skulle det ytterligare behövas t.ex. ett gemensamt datasystem för planeringen. När det gäller ordnandet av service accentueras i synnerhet HNS:s och Helsingfors stads olika syn på ordnandet av hälso- och sjukvården.

Samarbetet i huvudstadsregionen bereds av en relativt liten skara tjänstemän, och då är det enskilda personer som sitter på den aktuella informationen om hur samarbetet fortskrider. Kommunernas egna förtroendeorgan har känt sig utomstående i samarbetet mellan städerna, eftersom informationen till förtroendeorganen och engagerandet av dem i främjandet av det gemensamma utnyttjandet har varit obetydligt då ärendena i stor utsträckning beretts av tjänstemän. Informationsgången skulle förbättras om olika förtroendeorgan inom HSR-städernas social- och hälsovårdsväsenden skulle behandla genomförandet av samarbetsprojekten och deras fortskridande redan i beredningsskedet.

Samarbetet skulle förtydligas om man redan i början av beredningen skulle definiera vem som är ansvarig för genomförandet av projektet. Arbete i nätverk är dock inte alltid en fungerande modell när det gäller att sköta permanent serviceproduktion i praktiken, och därför är det viktigt att i framtiden bestämma en lämplig organisationsmodell för samarbetet. T.ex. är det säkert även i fråga om vissa andra serviceformer möjligt att organisera servicen enligt värdkommunsmodellen såsom i fråga om tandvårdsjouren.

Revisionsnämnden konstaterar att

- inom samarbetet i huvudstadsregionen borde Helsingfors representanter se till att ärendena redan i beredningsskedet tillställs och senare behandlas av de förtroendeorgan till vars ansvarsområde ärendet hör
- man för att förbättra informationsgången borde behandla samarbetsprojekt och genomförandet av dem på olika beslutsnivåer inom social- och hälsovårdsväsendet så att informationen även når personalen
- man inom samarbetsprojekten borde fortsätta sammanjämkandet av systemen (gemensamma datasystem, gemensamma eller gemensamt utnyttjande av databaser, förenhetligande

av servicens innehåll och anvisningar i samband med dem, information till kommuninvånarna)

3.2.8 Bedömning av könseffekten i förvaltningarnas verksamhet

Den förnyade lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män trädde i kraft 1.6.2005. Lagen har till ändamål att hindra diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt att i detta syfte förbättra kvinnans ställning särskilt i arbetslivet.

Enligt jämställdhetslagen ska myndigheterna i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt samt skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. Framför allt ska de förhållanden ändras som hindrar att jämställdhet uppnås.

Föremål för utvärdering var Helsingfors stads personalpolitiska jämställdhetsplan för åren 2006–2008 (godkänd av stadsfullmäktige 11.10.2006) och de mål som läggs fram i den och måluppfyllelsen. Måluppfyllelsen granskades vid Helsingfors stads samtliga förvaltningar och affärsverk. Utvärderingen genomfördes i form av en enkät som besvarades av 31 förvaltningar. Företagshälsö-vårdscentralen, svenska arbetarinstitutet och stadsplaneringskontoret (och Helsingfors yrkeshögskola) besvarade inte enkäten.²

För att utveckla stadens budgetberedning förutsatte stadsfullmäktige att förvaltningarna gör bedömningar av genomslagskraften bl.a. i fråga om könseffekter. Enligt anvisningarna för upprättande av budgeten för 2008 ska varje organisation göra sin egen bedömning av könseffekterna. Förvaltningarna och affärsverken ska var för sin del komma med förslag till modeller för bedömning av könseffekterna och lyfta fram de verksamheter där könet har betydelse.

Enkäten bland förvaltningarna och affärsverken visade att hälften av dem hade gjort en bedömning av könseffekterna i sin egen verksamhet. Bedömningen av könseffekter är en ny sak för Helsingfors stad, och därför kan resultatet anses åtminstone nöjaktigt. Förvaltningarna och affärsverken ombads också lämna en kort utredning över hur de har utfört bedömningen av könseffekterna. Av svaren framgick det att man vid vissa förvaltningarna har bedömt könseffekterna på ett mycket föredömligt sätt och vid

² Sedan augusti 2008 är Helsingfors yrkeshögskola inte längre en av Helsingfors stads förvaltningar. Stadsplaneringskontoret har inte kunnat besvara enkäten på grund av nyckelpersonens långvariga frånvaro.

andra förvaltningar inte alls. Hädanefter borde alla förvaltningar bedöma könseffekterna.

Vid utvärderingen visade det sig vid flera förvaltningar att man inte visste hur bedömningen av könseffekter borde göras. I enkäten ansåg ungefär hälften att det skulle behövas utbildning kring den här saken. Hittills har Helsingfors stad inte ordnat utbildning för sin personal om bedömning av könseffekterna, men i framtiden skulle det behövas.

Av målen i jämställdhetsplanen hade målet beträffande möjligheterna att delta i utbildning uppfyllt särskilt väl. Både män och kvinnor använde i medeltal 4 dagar per år för utbildning. Dessutom hade förvaltningarna bl.a. relativt väl vidtagit åtgärder för att förebygga osakligt bemötande och gjort upp anvisningar för hur en anställd kan anmäla diskriminering på grund av kön, trakasserier o.d. Förvaltningarna hade också rätt väl gjort upp egna jämställdhetsplaner och gett män och kvinnor lika möjligheter att delta och påverka. Förvaltningarna som besvarade enkäten hade enligt egen utsago dessutom någorlunda väl uppmuntrat pappor att ta ut familjeledighet.

I fråga om vissa av målen förekom fortfarande brister. Långtifrån alla förvaltningar rapporterade årligen om utfallet och åtgärderna i fråga om jämställdheten i sina verksamhetsberättelser, trots att jämställdhetsplanen förutsätter detta. Långtifrån alla förvaltningar hade heller gjort upp en långsiktig plan för att främja lika lön för lika arbete. På basis av enkätsvaren hade många förvaltningar inte uppmärksammat kvinnornas andel inom ledningen och hade inte heller särskilt uppmuntrat kvinnor att delta i ledarskapsutbildning.

Vid utvärderingen kom det fram att det var svårt att bedöma könseffekterna eftersom den centrala informationen inte statistikförs separat för kvinnor och män. T.ex. förs utbildningsdagar, föräldraledigheter eller klientuppgifter inte in i datasystemen så att man skulle kunna få ut separata rapporter för kvinnor och män. I fråga om både lönesystemen och redovisningssystemen finns det skäl att utreda hur datasystemen bättre skulle kunna stödja rapporteringen om jämställdhetsfrågor.

Vid utvärderingen granskades även löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Granskningen omfattade AKTA, LÄKTA, TS och TIM-AKA.³

³ AKTA: Allmänna tjänste- och arbetskollektivavtalet för kommunalt anställda, LÄKTA: Kommunalt tjänstekollektivavtal för läkare, TS: Kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal för teknisk personal, TIM-AKA: Kommunalt arbetskollektivavtal för timanställda

Lönetabellerna och tolkningarna som erhöles från personalcentralen visar att det finns vissa skillnader mellan genomsnittslönerna för män och kvinnor. När man granskar genomsnittslönerna kan förhållandet mellan de genomsnittliga uppgiftsrelaterade lönerna ses som en jämställdhetsindikator.

De största löneskillnaderna ur jämställdhetssynvinkel finns inom det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet (AKTA), under punkten icke prissatta 99999999. Skillnaden mellan de genomsnittliga uppgiftsrelaterade lönerna för män och kvinnor var 11,42 % och mellan de genomsnittliga totallönerna 10,77 % till kvinnornas nackdel. De här siffrorna visar delvis att yrkesbeteckningarna och uppgifternas kravnivå är mycket olika under den här punkten, trots att de har hänförs till samma pris-sättningspunkt.

Uppgiftsrelaterade löneskillnader mellan kvinnor och män förekom också inom avtalen för läkare, teknisk personal och timavlönade. De största skillnaderna i fråga om uppgiftsrelaterade löner var omkring 4 procent. Den största enskilda skillnaden i grundtimlön var ca 7 procent. Tabellen nedan förtydligar saken:

Lönesättningspunkt	Uppgiftsrelaterad lön i genomsnitt/mån		Löneskillnad %
L1TK5200 Övriga hälsocentralläkare (allmänläkarrättigheter) / L1VV3002			
LÄKTA	Kvinnor	Män	
År 2008	3 758,18	3 900,17	-3,64%

50101011: Lönegrupp III: Chef, förman för ansvarsområde eller sakkunniguppgifter			
TS	Kvinnor	Män	
År 2008	3 242,47	3 364,56	-3,63%

Lönegrupp 5	Grundtimlön i genomsnitt		Löneskillnad %
TIM-AKA	Kvinnor	Män	
År 2008	8,36	7,81	7,03%

Revisionsnämnden konstaterar att

- målen i jämställdhetsplanen inte till alla delar har nåtts så som avsett. Förvaltningarna borde vidta åtgärder enligt stadens jämställdhetsprinciper till den del de inte redan har gjort det.
- Helsingfors stads förvaltningar och affärsverk borde bedöma könseffekterna i sin egen verksamhet. Utbildning kring detta borde ordnas efter behov och en skriftlig anvisning borde utarbetas.
- förvaltningarna och affärsverken borde följa upp lönerna separat för kvinnor och män. Den uppgiftsrelaterade lönen borde vara lika stor för samma arbete och för arbete som till sina centrala delar är lika krävande. Förvaltningarna borde också utarbeta ett skriftligt löneprogram för att främja lika lön för lika arbete.

- *datasystemen borde stödja rapporteringen om jämställdhetsfrågor och det borde vara lätt att få ut uppgifter separat för kvinnor och män.*

3.2.9 Ungdomsväsendets verksamhets- och lokalstrategi samt förebyggande av utslagning bland unga

Verksamhets- och lokalstrategi

Ungdomsnämnden godkände i februari 2007 en verksamhets- och lokalstrategi för ungdomscentralen 2007–2012 som utgångspunkt för verksamheten och planeringen av ungdomslokaler. En central princip i verksamhets- och lokalstrategin är att ungdomsväsendets tjänster ska tillhandahållas balanserat i olika delar av staden. Utgångspunkten är att tjänsterna inte ska vara bundna till ungdomsgårdarna i deras nuvarande form. Om ett område saknar ungdomsgård kommer man att tillhandahålla tjänster genom att ordna verksamhet t.ex. i någon annan förvaltnings lokal eller invånarlokal, organisera projekt i området i samarbete med andra aktörer etc.

Ungdomsnämnden godkände i december 2008 en åtgärdsplan för det regionala ungdomsarbetet inom ramen för verksamhets- och lokalstrategin. Enligt förslaget skulle besparingarna inom verksamhets- och lokalstrategin vara sammanlagt nästan 0,5 mn euro under åren 2009–2010. För att genomföra strategin föreslogs t.ex. att man vid olika enheter inom ungdomsarbetet avstår från en del av lokalerna, intensifierar lokalutnyttjandet, moderniserar lokalerna, lägger om verksamheten i lokalerna etc.

Förvaltningsövergripande planer för utnyttjandet av lokaler finns vid norra enheten, där man satsar på att utveckla skolsamarbetet. Man hyr skollokaler två, tre kvällar i veckan för ungdomsverksamhet. Vid enheten i Ladugården avstår man från Viikkari-lokalerna och Viks ungdomsgård inleder sin verksamhet i Latokartanon peruskoulus nya lokaler hösten 2009. I fråga om den sistnämnda utreder man ändå möjligheterna att börja bygga Viks ungdomsgård så snart som möjligt.

Utslagning förebyggs

Ungdomscentralens åtgärder enligt budgeten för 2008 för att förebygga utslagning och utveckla samarbetet utföll på följande sätt:

- tjänsterna i centrum utvecklades så att de lämpar sig bättre för mångkulturella ungdomar
- hälsa hos ungdomar främjades genom projekt

- projektet Koillisväylä inom det riktade ungdomsarbetet blev permanent och projektet Länsiluotsi inleddes i västra Helsingfors
- de unga aktiverades inför kommunalvalet 2008 så att de deltog i det kommunala beslutsfattandet.

Missbruk utgör en av de största riskerna för utslagning, något som borde ägnas särskild uppmärksamhet.

Förebyggande av missbruk bland ungdomar

Missbruksförebyggande arbete utfördes tillsammans med partnerförvaltningar i form av projekten Raittiina Radalle 2008, Valintojen Putki och Skarppi.

Ungdomscentralen har ett uppdaterat handlingsprogram för missbruksarbetet 2008, till vilket man bl.a. har fogat åtgärder som anknyter till programmet Ett rökfritt Helsingfors. I handlingsprogrammet har man också beaktat Helsingfors narkotikastrategi, som stadsfullmäktige godkände i november 2000. Enligt den genomför Helsingfors fortsättningsvis en begränsande narkotikastrategi, vars syfte är att stoppa ökningen av missbruket och de därav följande olägenheterna samt minimera användningen av droger. Samtidigt godkändes tre hemställningsklämmor, enligt vilka stadsfullmäktige bl.a. uppmanade stadsstyrelsen att årligen lämna en redogörelse till fullmäktige över situationen i fråga om drogmissbruket och narkotikastrategins effekter.

I april 2008 genomfördes en skolhälsoenkät bland eleverna i grundskolans årskurs 8 och 9 samt första- och andraårsstuderandena i gymnasierna och inom yrkesutbildningen. Skolhälsoenkäten genomförs varje jämnt år bland eleverna i Helsingfors. I avsnittet om hälsovanor frågas det bl.a. om eleven har varit rejält berusad minst en gång i månaden eller åtminstone en gång prövat på illegala droger.

Andelarna som svarat jakande på frågorna har varit följande åren 2000–2008:

	2000 %	2002 %	2004 %	2006 %	2008 %
Rejält berusad minst en gång i månaden					
Elever i åk 8 och 9	27	19	21	18	19
Gymnasiestuderande, år 1 o 2	25	25	31	30	30
Yrkesstuderande					43
Prövat på illegala droger en gång					
Elever i åk 8 och 9	17	15	13	9	12
Gymnasiestuderande, år 1 o 2	25	26	21	18	20
Yrkesstuderande					30

Serviceutbudet för 12-åringar och yngre

Ungdomscentralens tjänster är till stor del avsedda för över 13-åringar. Den huvudsakligaste aktiviteten för yngre barn är trafikfostran i Trafikstaden, som besöktes av 21 000 barn. De har också möjlighet att åka skateboard eller jobba med händerna inom olika hobbyprojekt. På vissa ungdomsgårdar får 12-åringar och yngre komma in under början av kvällen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *möjligheterna till gemensamt utnyttjande av lokaler mellan olika förvaltningar borde utredas ytterligare och genomföras jämnt i olika områden*
- *Helsingfors narkotikastrategi är från år 2000, och därför skulle det vara motiverat att uppdatera den och även inkludera annat missbruk*
- *inom ungdomsarbetet borde man ta fram verksamhetsformer för 9–12-åringar i samarbete mellan olika förvaltningar (bl.a. utbildningsväsendet, kulturväsendet, idrottsverket, ungdomsväsendet och socialverket).*

3.2.10 Stoppa trenden med ojämlika bostadsområden

En viktig åtgärdshelhet i Helsingfors stads gemensamma strategier är "Bostadsområdena utvecklas och invånarna uppmuntras till aktivitet i syfte att stoppa trenden med ojämlika bostadsområden". Syftet med utvärderingen var att få en bild av i vilken utsträckning man genom förortsprojektet har lyckats bidra till att stoppa trenden med ojämlika bostadsområden enligt strategin. Vid utarbetandet av rapporten har man samarbetat med projektcheferna för stadsplaneringskontorets förortsprojekt och fått kommentarer av personer som länge jobbat i styrgruppen för projektet.

Förortsprojektets tre perioder

Ojämlika bostadsområden innebär att man i områden där det bor fler människor i behov av särskilt stöd än i andra områden inte har kunnat svara på dessas behov i tillräcklig utsträckning genom servicen.

Det mest omfattande enskilda projektet som förenar olika förvaltningar för att stoppa trenden med ojämlika bostadsområden har varit förortsprojektet som pågått sedan 1996 samt finansieringen av EU:s gemenskapsinitiativ Urban I och II, som delvis varit kopplade till förortsprojektet.

Helsingfors förortsprojekt är ett samarbetsprojekt mellan stadens förvaltningar. Verksamhetsidén har varit att stärka den gynnsamma utvecklingen av förorterna genom att inrikta resurser från stadens olika förvaltningar på dem och stödja invånarnas egen insats. Förortsprojektet har genomförts under tre olika perioder 1996–2007:

- under den första perioden (1996–1999) låg tyngdpunkten på ombyggnad av bostadsbyggnader, socialt förbättrande av bostadsområdet och samarbete mellan stadens förvaltningar
- under den andra perioden (2000–2003) inriktade man sig på förbättringar av miljön. Kompletteringsbyggande och stödjande av invånarsamarbete var viktiga mål.
- under den avslutade tredje perioden (2005–2007) var huvudtemat förorternas attraktivitet.

Fullmäktige beslutade i början av 2008 att förlänga förortsprojektet och det gångna året användes för att planera en ny, fjärde period.

Finansieringen av förortsprojektet har huvudsakligen kommit från förvaltningarna själva och via Urban I och II. Man har också fått finansiering från förortsfonder, investeringar, statens bostadsfonder, utveckling av förorter och miljöministeriets nya förortsprogram 2008–2011.

Slutsatser

Bakgrunden till att bostadsområden blir differentierade och ojämlika är komplicerad. Det är en följd av områdesekonomiska och socialpolitiska fenomen och påverkas inte bara av den nationella bostads-, sysselsättnings- och socialpolitiken utan även i hög grad av stadens olika förvaltningars agerande.

Inom förortsprojektet har man fått mycket gott till stånd med anspråkslösa insatser. Projektartad verksamhet – så som förortsprojektet och även Urban var – kan stödja en trend mot jämlikare bostadsområden, men är i sig inte nog för att genomföra strategin.

Erfarenheterna från både förortsprojektet och Urban har lett till mera omfattande reformer av planläggningen, boendet och markanvändningen (t.ex. i Kvarnbäcken) vilka har betydelse även för en mera genomgripande förändring av bostadsområdena.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *de av stadens strategier som inverkar på stadsdelarnas utveckling i fråga om ojämlikhet, attraktivitet eller resurser borde ges större tyngd så att man tar ett fastare grepp om utvecklingen i enlighet med områdets särdrag och behov*

- *en service som är fortgående till sin natur borde finansieras via den normala verksamheten och inte som ett projekt. De olika behoven hos invånarna i områdena borde beaktas inom stadens alla tjänster och resurserna borde mera styras efter behovet.*
- *förvaltningarna borde samarbeta aktivare med varandra för att effektivare utnyttja metoder för positiv diskriminering*
- *stödet till medborgarorganisationernas verksamhet borde fortsätta så att invånarna i områdena fortsätter att vara aktiva inom utvecklingen av områdena.*

3.3 Utvärdering av stadskoncernens dotterbolag

3.3.1 Utvärdering av vissa dottersammanslutningar till Helsingfors stadskoncern

Revisionsnämnden har utvärderat verksamheten vid Finlandiahuset Ab, Seure Henkilöstöpalvelut Oy, Fastighetsaktiebolag Helsingfors Elhus, Fastighetsaktiebolag Helsingfors Tennispalats, Stiftelsen Helsingforsveckan, Oy Helsingin Asuntohankinta Ab och Helsingin Asumisoikeus Oy genom att följa upp deras rapportering till stadsstyrelsen och studera deras bokslutsinformation. Nämnden gjorde planerade utvärderingsbesök i Tennispalatsfastigheten och hos Stiftelsen Helsingforsveckan.

3.3.2 Efterlevnaden av koncernanvisningarna

Enligt 13 § i kommunallagen ska fullmäktige bl.a. fatta beslut om de centrala målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi samt om principerna för koncernstyrningen. Till koncernledningen hör enligt 25 a § kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra i en instruktion fastställda myndigheter. Koncernledningen ansvarar för styrningen av kommunkoncernen och för ordnandet av koncernens interna kontroll.

Bakgrundsinformation

Stadsfullmäktige godkände Helsingfors stads koncernanvisningar 16.1.2008. Målet för utvärderingen var att utreda koncernanvisningarnas funktion, tydlighet och ändamålsenlighet. Man utredde också förfarandet med förhandssamtycke. Stadsdirektören beslutade 7.5.2008 att uppmana dotterbolagens verkställande direktörer att se till att koncernanvisningarna behandlas i vederbörande bolags styrelse. Syftet var också att kartlägga i hur stor utsträckning stadsdirektörens beslut har följts.

Koncernanvisningarnas innehåll och efterlevnaden av dem

Enligt Helsingfors stads koncernanvisningar består stadskoncernens ledning av: stadsfullmäktige, stadsstyrelsen, stadsdirektörskollegiet, stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna. Enligt koncernanvisningarna beslutar stadsfullmäktige om de centrala målen för koncernens verksamhet och ekonomi, principerna för koncernstyrningen och om viktiga och ekonomiskt vittgående principer för organiseringen av stadens förvaltning. Fullmäktige godkänner också bokslutet som innehåller koncernbokslut.

Stadens koncernanvisningar motsvarar i huvudsak Finlands Kommunförbunds rekommendation. De i koncernanvisningen uppräknade ärendena som kräver samtycke överensstämmer till sitt innehåll med Kommunförbundets rekommendation.

En enkät bland dottersammanslutningarna i samband med utvärderingen visar att koncernanvisningarna är viktiga och anses ändamålsenliga. De flesta som svarade ansåg att koncernanvisningarna var överskådliga. En tiondedel ansåg emellertid att där fanns någon punkt som var svårbegriplig. En sådan punkt var förfarandet med förhandstillstånd. På basis av enkäten har dottersammanslutningarna mest anhållit om samtycke för ändring av bolagsordningen och stadgarna, betydande personalpolitiska beslut, val och avlöning av verkställande direktör eller motsvarande, införande och ändring av resultatpremiesystem samt principiellt eller ekonomiskt viktiga avtal. Enligt anvisningen om centrala principer för ledning och förvaltning kan anhållan om samtycke vara helt fritt formulerad. Samtycke har givits både muntligt och skriftligt. Samtycket har dock inte dokumenterats.

De flesta dotterbolagen har handlat i enlighet med stadsdirektörens beslut och direktivet har behandlats i vederbörande dotterbolags styrelse. Av dem som besvarade enkäten uppgav emellertid omkring en femtedel att koncernanvisningen inte ännu hade behandlats i styrelsen. Det finns inte heller någon enhetlig praxis för den fortsatta behandlingen av koncernanvisningarna.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *koncernanvisningarna är viktiga ur koncernledningssynvinkel*
- *koncernanvisningarna borde göras upp på ett sådant sätt att de inte försvårar utan stödjer dotterbolagens verksamhet och tar hänsyn till olika organisationers verksamhetsmiljö. Stadsstyrelsens koncernsektion borde utreda de punkter i anvisningarna som är oklara ur dotterbolagens synvinkel.*
- *förhandssamtycke som dotterbolagen anhåller om hos koncernledningen borde dokumenteras på behörigt sätt*
- *till koncernanvisningarna borde man foga en punkt om att anvisningarna ska behandlas när ett dotterbolag får ny styrelse.*

3.3.3 Finlandia-huset Ab:s verksamhet och ekonomi 2008

Målet var att utvärdera Finlandia-huset Ab:s verksamhet och ekonomi under 2008 och hur bolagiseringen har påverkat stadens verksamhetsunderstöd. Utvärderingen gjordes på basis av 2008 års bokslutsinformation för Finlandia-huset Ab och 2008 års bokslutsinformation för Helsingfors stad.

Finlandia-huset Ab inledde sin verksamhet på beslut av stadsfullmäktige 1.6.2006. Det är ett dotterbolag som i sin helhet ägs av Helsingfors stad. År 2008 var alltså bolagets andra fulla verksamhetsår. Bolaget hyr ut lokaler och utomhusområden samt säljer erforderliga tjänster, inklusive restaurangtjänster, till evenemangsarrangörer samt ordnar och producerar konferenser, kongresser, konserter och fester.

Nedan en sammanställning av prestationerna åren 2006–2008:

	2008	2007	2006
Klassiska konserter, st	91	101	97
Populärkonserter, st	40	25	32
Repetitioner, st	360	321	360
Fester, st	52	43	28
Konferenser, inhemska, st	399	323	324
Konferenser, utländska, st	30	14	36
Publikevenemang, st	11	15	4
Antal besökare, konserter	181 000	170 000	171 500
Antal besökare, konferenser, fester och evenemang	130 000	163 000	133 000
Antal besökare, InfoShop och guidningar	14 000	11 355	9 000

År 2008 var Finlandiahusets beläggningsgrad 56,3 %. Beläggningsgraden ökade något från föregående år. Finlandia-huset Ab verkar i en ytterst konjunkturkänslig bransch, där även små konjunktursvackor påverkar kundernas vilja att ordna evenemang av olika slag.

År 2008 omsatte Finlandia-huset Ab ca 5,6 mn euro. Räkenskapsperiodens resultat efter skatter var ca 243 000 euro. För investeringar användes ca 180 000 euro. Staden beviljade ca 1,2 mn euro i understöd 2008. Anslagen för Finlandiahusets verksamhet före bolagiseringen var för driftsutgifternas del ca 1 mn euro/år och för anskaffning av lös egendom ca 0,3–0,4 mn euro/år, sammanlagt alltså ca 1,3–1,4 mn euro/år. Staden finansierar alltså Finlandia-huset Ab:s verksamhet i nästan samma utsträckning som 2007 och före bolagiseringen.

Helsingfors stadsorkester är en av Finlandia-huset Ab:s viktigaste kunder. När Musikhuset blir färdigt börjar stadsorkestern använda lokalerna där. Det har alltså stor betydelse för Finlandia-huset

Ab:s beläggningsgrad hur uthyrningen av lokalerna till andra kunder kan genomföras. När Musikhuset står färdigt kan det uppstå en betydande osäkerhet, och då kan det bli nödvändigt att se över verksamhetsunderstödet storlek.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *stadens understöd var ca 1,2 mn euro 2008. Understödet till Finlandia-huset Ab är nästan lika stort som före bolagiseringen. Finlandia-huset Ab:s affärsverksamhet borde vara så lönsam att inget understöd från staden behövs.*
- *Man borde följa med Finlandia-huset Ab:s verksamhet ytterst noga, eftersom den nuvarande ekonomiska situationen och färdigställandet av Musikhuset kan få märkbara konsekvenser för dess verksamhetsförutsättningar. Förändringarna kan påverka verksamhetsunderstödet storlek.*
- *när staden i framtiden beslutar om bolagisering borde man noga överväga om bolagsformen är ändamålsenlig med tanke på verksamheten.*

4 ÖVRIG UTVÄRDERING AV FÖRVALTNINGEN OCH EKONOMIN

4.1 Förvaltningarnas åtgärder med anledning av utvärderingsberättelserna 2004–2007

Målet för utvärderingen var att utreda samhällseffekterna av utvärderingsberättelserna för åren 2004–2007 och vilka korrigerande åtgärder som har vidtagits med anledning av rekommendationerna eller anmärkningarna i utvärderingsberättelserna.

Revisorns sammandrag av rekommendationerna 2004–2007

Enligt 7 § punkt 1.15 i revisionsstadgan för granskning av förvaltningen och ekonomin ska revisionsnämnden följa upp att de redovisningsskyldiga och övriga personer som ansvarar för verksamheten har vidtagit erforderliga åtgärder med anledning av de rekommendationer och anmärkningar som revisionen har gett anledning till. Formuleringen kan tolkas så att den särskilt avser revisorns rekommendationer och anmärkningar.

Revisorn, Ernst & Young Julkispalvelut Oy, har i mellan- och slutrapporterna gjort ett sammandrag av rekommendationerna för åren 2004–2007 som har förelagts revisionsnämnden 28.1.2009.

Revisionsnämndens sammandrag

Även i revisionsnämndens utvärderingsplan konstaterades det att det för utvärderingsberättelserna 2004–2007 görs ett sammandrag över effekterna av de rekommendationer som givits i berättelserna.



Revisionsberättelsen och utlåtandena

Revisionsnämnden bereder med revisionskontorets hjälp en utvärderingsberättelse, och målet har redan i flera års tid varit att den ska vara färdig vid utgången av april. Enligt 8 § i revisionsstadgan inhämtar nämnden före fullmäktigebehandlingen behövliga utlåtanden om utvärderingsberättelsen från stadsstyrelsen och andra av stadens organ.

Utvärderingsberättelsen och utlåtandena om den samt revisionsberättelsen och revisorns slutrapport har antecknats till protokollet vid stadsfullmäktiges sista möte i juni efter diskussion. Under de senaste åren har fullmäktigeledamöterna vid nämnda möte fört en berömvärd ingående diskussion om det som framförts i utvärderingsberättelsen och om revisorns rapport.

Utredning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av utvärderingsberättelsen

I sitt förslag till behandling av utvärderingsberättelsen för 2004 föreslog revisionsnämnden för fullmäktige bland annat att fullmäktige uppmanar stadsstyrelsen att lämna en utredning över vilka åtgärder de personer som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelserna. Det här tillvägagångssättet har fortsatt från och med behandlingsprocessen i samband med utvärderingsprocessen 2004.

Systemet med två remissomgångar kan tolkas på följande sätt: i vårens utlåtanden presenterar förvaltningarna de åtgärder de ämnar vidta med anledning av rekommendationerna och uppmaningarna om åtgärder i utvärderingsberättelsen. Vid höstens remissomgång lämnar förvaltningarna utredningar av vilka åtgärder de har vidtagit till stadsstyrelsen, och utredningarna föreläggs därefter fullmäktige.

Skulle man kunna tänka sig att slopa remissomgången på våren efter att utvärderingsberättelsen blivit klar? När berättelsen blir klar i april finns det skenbart gott om tid för att ge utlåtanden för fullmäktigebehandlingen. I verkligheten är tiden knapp av flera orsaker och utlåtandena ges under stark tidspress. Beredningstiden blir för kort. Ett slopande av vårens remissomgång skulle kräva en ändring av revisionsstadgan.

En övergång till en enda remissomgång skulle innebära en effektivare förvaltning än i dag. Behandlingen av bokslutet, revisionsberättelsen och utvärderingsberättelsen i fullmäktige skulle kunna tidigareläggas med omkring en månad. Dessutom skulle kostnaden för utarbetandet av utlåtanden i förvaltningarna halveras.

De centralaste frågorna i utvärderingsberättelserna för 2004–2007

I utvärderingsberättelserna för 2004–2007 har revisionsnämnden tagit upp frågor enligt följande: 20 år 2004 (74), 28 år 2005 (110), 27 år 2006 (78) och 27 år 2007 (73). Antalet rekommendationer eller anmärkningar i respektive berättelse sammanlagt har angetts inom parentes efter årtalet. Med tanke på textens slagkraftighet är punkterna kanske för många under respektive fråga.

Utöver den lagstadgade bedömningen av måluppfyllelsen har utvärderingarna i växande utsträckning gällt bedömning av utfallet för de strategier som fullmäktige godkänt. Man har också utvärderat genomförandet av olika program. Tyngdpunkten borde framför allt ligga på utvärdering av frågor på fullmäktigenivå.

Alla rekommendationer/anmärkningar är inte entydigt sådana att det går att verifiera eller mäta om de uppfyllts eller inte. Vissa konstateranden är också helt neutrala eller positiva till sin natur. Dessutom är utvärderingsberättelsen till sin natur inte ett sådant dokument som förvaltningen ovillkorligen bör följa, eftersom det är linjeförvaltningen som har beslutsrätten och ansvaret för frågorna.

Beredaren av utvärderingen har gått igenom punkterna i utvärderingsberättelserna för 2004–2007. När utvärderingspunkterna som behandlar en enda sektor lämnades bort, accentuerades nedan uppräknade frågor som gäller stadens förvaltning i allmänhet eller flera förvaltningar. De viktigaste punkterna i utvärderingsberättelserna finns i bilaga 3 till denna utvärderingsberättelse.

De viktigaste samhällseffekterna

Revisionsnämndens utvärderingsberättelse är till sin natur rekommenderande och styrande och lägger sig inte i förvaltningen. Effekterna av utvärderingsberättelserna märks sällan på kort sikt utan ofta på längre sikt än fyra år. Ett enkelt mått på effekterna kan vara om utvärderingsberättelsen under respektive år har bidragit till mera omfattande samhälleliga åtgärder i minst två utvärderingsfrågor.

I den här granskningen lyftes effekterna fram inom följande utvärderingsteman:

- utfallet för de mål som stadsfullmäktige satt upp
- intensifiering av koncernstyrningen
- intern kontroll
- beviljande och övervakning av understöd
- bärbara datorer och informationsförmedling
- utbildningsplatser på andra stadiet
- HNS.



Slutsatser och rekommendationer

Utfallet för de mål som stadsfullmäktige satt upp. Från och med utvärderingsberättelsen för 1997 har det i berättelserna årligen skrivits om sättandet av mål, det stora antalet mål, deras innehåll, rapporteringen etc.

Enligt kommunallagen ska revisionsnämnden bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts. Den här uppgiften har nämnden sedan 1997 fullgjort genom att revisionskontoret har utarbetat promemorior över måluppfyllelsen för samtliga förvaltningar. Dessa har rapporterats till nämndens sektioner och väsentliga punkter i dem har kunnat tas med i utvärderingsberättelsen.

Från och med berättelsen för 2004 har utvärderingsberättelserna innehållit en uttömmande redogörelse för huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har uppfyllts vid de olika förvaltningarna. Detta är uttryckligen revisionsnämndens uppgift enligt 71 § i kommunallagen. Sedan 1997 har revisionskontoret utarbetat promemorior över uppfyllelsen av målen för verksamheten och ekonomin vid förvaltningarna, men först 2004 ingick en redogörelse av det beskrivna slaget i utvärderingsberättelsen.

I verksamhetsberättelsedelen i stadens bokslut presenteras numera en utredning av uppfyllelsen av verksamhetsmålen. Denna samma information om måluppfyllelsen borde även presenteras i de prognoser för budgetutfallet som görs under året. Från och med berättelsen för 2004 har en uttömmande utredning om måluppfyllelsen sammanställts i utvärderingsberättelserna. Genom det här tillvägagångssättet får även fullmäktige kännedom om den centralaste delen av revisionskontorets målutvärderingar.

I verksamhetsberättelsedelen i stadens bokslut har stadsstyrelsen i ökad utsträckning sammanställt information i enlighet med kommunallagen inte bara om utfallet för de ekonomiska målen utan även för förvaltningarnas och affärsverkens verksamhetsmål. Härigenom kan revisionsnämnden bedöma måluppfyllelsen på basis av den slutliga bokslutsinformationen.

Målens kvalitet har förbättrats genom åren, men fortfarande förekommer det att förvaltningarna och affärsverken sätter upp verksamhetsmål som inte uppfyller kriterierna för ett bra mål. Dessa har presenterats i utvärderingsberättelserna i samband med det ovannämnda sammandraget av måluppfyllelsen.



Koncernstyrningen. I fråga om koncernstyrningen har klara korrigerande åtgärder vidtagits. I utvärderingsberättelserna för 2004–2007 skrevs följande om koncernfrågorna: rapportering om koncernens dotterbolag och stiftelser, stadens ägarpolitik, HUJA Oy, Sveaborgs Trafik Ab (2004), hur samarbetet mellan koncernenheterna fungerar, koncernstyrning och -tillsyn, Helsingfors Busstrafik Ab:s (HBT) verksamhet och ekonomi 2005, Seure Henkilöstöpalvelut Oy, Oy Nord Water Ltd, Oy Helsingin Asuntohankinta Ab och Kiinteistö Oy Auroranlinnas verksamhet, Mitox Ab:s verksamhet (2005), HBT Ab, reparationsbehov i hyreshus och genomförandet av reparationerna, Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy, Helsinki Region Marketing Oy (2006), stadskoncernens mål och uppföljning av måluppfyllelsen, HBT Ab, Finlandia-huset Ab och Helsinki Region Marketing Oy (2007).

Koncernanvisningarna har klart utökats: stadsfullmäktige godkände förnyade koncernanvisningar 16.1.2008 och stadsstyrelsen godkände 28.1.2008 centrala principer för ledning och förvaltning som kompletterar detta. Stadsstyrelsen uppmanade också 7.5.2008 dotterbolagen att behandla koncernanvisningarna i sina styrelser. Stadens personalpolitik har också förenhetligats.

Kommunallagen fick några tillägg 15.5.2007, enligt vilka revisionsnämnden ska se till att granskningen av kommunen och dess dottersamfund samordnas. I Helsingfors har det här samordnandet gjorts ända sedan 1997, då revisionsnämnden enligt revisionsstadgan utsåg revisorskandidater till koncernens bolag och stiftelser. På grund av ändringen av kommunallagen utvärderar revisionsnämnden uppfyllelsen av målen som satts upp inte bara för staden utan även för enheterna i kommunkoncernen.

Den interna kontrollen. I utvärderingsberättelsen för 2005 ingick en punkt om situationen i fråga om internkontrollen och om riskhanteringen. De anvisningar för intern kontroll som nämns där godkändes av stadsstyrelsen 15.10.2007, stadsförvaltningen har ägnat ökad uppmärksamhet åt riskhanteringen och controllerfunktionen och -utbildningen har fortsatt. Även stadens revisor har i ökad utsträckning uppmärksammat internkontrollens funktion.

Beviljandet och övervakningen av understöd. I utvärderingsberättelserna har det bl.a. skrivits om ekonomiskt understöd till sammanslutningar, understöd till kulturväsendet, understöd till Finlands Nationalopera och hyresunderstödssystemet. Stadens revisor har i sina rapporter fäst uppmärksamhet vid behovet av att övervaka understödssystemen. Även i offentligheten har det förekommit skrivelser om inexaktheter bl.a. i fråga om praxis för understöd till idrottsföreningar. En utredning över idrottsverkets understöd till idrottsföreningar har slutförts för utvärderingsberättelsen för 2009.

Bärbara datorer och informationsförmedling. I utvärderingsberättelsen för 2005 berättade man om pilotprojektet där stadsstyrelsens och revisionsnämndens medlemmar utrustats med bärbara datorer, bredbandsförbindelse och skrivare. Tidigare postades pappersversioner av fullmäktiges och stadsstyrelsens föredragningslistor och delvis även protokollen till revisionsnämndens medlemmar. Sektionsmedlemmarna fick också enorma mängder annat pappersmaterial per post, bl.a. olika nämnders och direktions föredragningslistor jämte bilagor. Slopandet av pappersversionerna har också betydelse för miljön.

I pilotprojektet avstod man från den enorma kopieringen och postningen och materialet finns i stället tillgängligt på internet. I dag får revisionsnämndens sektioner nästan allt utvärderingsmaterial per e-post.

Användningen av bärbara datorer och dataförbindelser har ökat ytterligare efter att även stadsfullmäktigeledamöterna fick bärbara datorer och dataförbindelser i början av 2009.

Utbildningsplatser på andra stadiet. I de flesta utvärderingsberättelserna har man konstaterat att antalet utbildningsplatser på andra stadiet är otillräckligt. Många helsingforsbor blir utan studieplats. Efter ett gemensamt initiativ från städerna i huvudstadsregionen ökade undervisningsministeriet antalet nybörjarplatser 2008.

Åren 2000–2008 har staden fått inalles 1 400 tilläggsplatser. För 2009 har undervisningsministeriet på stadens ansökan beviljat ytterligare 500 tilläggsplatser.

HNS. Bristerna i kontrollen av samkommunen HNS:s fakturering och faktureringsriktighet är en fråga som berör alla medlemskommuner. Faktureringsgrunderna borde vara ändamålsenliga. Städerna har också betalat stora summor i bötesavgifter för patienter som väntat alltför länge på flyttning till hälsovårdscentralen. Det här är en sak som berör alla städer i huvudstadsregionen, men i synnerhet Helsingfors.

Utvärderingsberättelsernas samhällseffekter. Beredarens slutomdöme om effekterna av utvärderingsberättelserna för 2004–2007 är att minst två utvärderingsfrågor under varje enskilt år har haft vittgående samhällseffekter: rekommendationen i samband med sättandet av mål varje år, likaså punkter som rör koncernstyrningen och därtill andra rekommendationer som fått effekter.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *man borde utreda möjligheten att slopa remissomgången på våren när utvärderingsberättelsen för föregående år blivit färdig. Det här kräver en ändring av revisionsstadgan så att utlåtandena som stadsstyrelsen inhämtar behandlas i fullmäktige före årets utgång. Det här skulle innebära kostnadseffektivare förvaltning och man skulle också kunna tidigarelägga behandlingen av utvärderingsberättelsen med en månad till maj.*
- *effekterna av rekommendationerna i utvärderingsberättelserna märks först på lång sikt, ofta efter stadsfullmäktiges fyraåriga mandatperiod*
- *av rekommendationerna i utvärderingsberättelserna för 2004–2007 har bland annat omnämnandena om att utveckla sättandet av verksamhetsmål och utvidga koncernstyrningen haft en tydlig effekt.*

4.2 Resultatpremier och bindande verksamhetsmål

Föremål för utvärderingen var resultatpremiesystemen för åren 2007–2008 för Helsingfors stads personal och förvaltningarnas ledning. Syftet var att utreda om verksamhetsmålen ingår i resultatpremien på ett heltäckande sätt. Utvärderingen gjordes genom en granskning av statistik och instruktioner samt en genomgång av alla resultatpremiesystem för åren 2007–2008.

Ett mål för den personalstrategi som Helsingfors stadsfullmäktige godkände 1.2.2006 är att resultatpremiesystemet är ett centralt verktyg för strategisk belöning. Helsingfors stad tillämpar två resultatpremiesystem: ett för stadens personal och ett för förvaltningarnas ledning.

Personalens resultatpremiesystem

Personalcentralen ansvarar för beredningen, samordningen och den innehållsmässiga uppföljningen av resultatpremiesystemet för förvaltningarnas personal. Verkets ledning fattar beslut om införande av resultatpremiesystemet och direktörskollegiet godkänner resultatmålen.

Antalet personer som omfattas av resultatpremiesystemet för personalen har ökat stadigt de senaste åren. År 2008 omfattades redan nästan hälften av stadens anställda av systemet. Systemet har säkert också haft en motiverande inverkan på personalen, eftersom den genomsnittliga resultatpremien har varit över 1 000 euro de senaste åren.

Finansieringen av resultatlönen grundar sig på självfinansieringsprincipen, dvs. de besparingar man lyckats uppnå i verksamheten används till premier. Nästan alla förvaltningar har

överskridit den bindande budgeten för utgifternas del, men det har i regel berott på att löneförhöjningsanslagen reserverats centraliserat i budgeten. Därmed har överskridningen varit oberoende av förvaltningarna och resultatpremier har kunnat betalas ut. För vissa förvaltningar har överskridningen delvis även haft andra orsaker, men resultatpremie har ändå betalats.

Under de senaste åren har budgeten för nästan alla förvaltningar som omfattas av resultatpremiesystemet gjorts upp så att det under året har funnits möjligheter att spara inom den egna verksamheten och finansieringen av resultatpremierna har ordnats. Sammanlagt betalades nästan 20 mn euro i resultatpremier 2008.

Vid utvärderingen utreddes genom stickprov om det förekom inbördes motstridiga mål bland förvaltningarnas resultatfaktorer. Inga betydande fel upptäcktes, men det finns skäl att uppmärksamma saken även i framtiden. Då kan man undvika en situation där resultatpremien för en förvaltning förverkligas på bekostnad av en annan och därmed i strid med stadens bästa som helhet.

Ledningens resultatpremiesystem

Personalcentralen har också berett principerna för ledningens resultatpremiesystem, men i övrigt följs systemets funktion inte upp centraliserat. Tillvägagångssätten i samband med systemen varierar vid olika rotlar, vilket märks t.ex. vid beslutandet om resultatmål. År 2007 betalades resultatpremier till tre verkschefer i strid med resultatpremiesystemets principer. I samband med utvärderingen kom det fram att utarbetandet av resultatpremiesystem för ledningen borde förenhetligas och anvisningar borde göras upp. En centraliserad samordning av resultatpremiesystemen t.ex. i direktörskollegiet skulle främja en utveckling av systemet.

De bindande målen och resultatfaktorerna

Vid vissa förvaltningar har de bindande verksamhetsmålen i budgeten beaktats väl vid bestämmandet av resultatfaktorer i resultatpremiesystemet. Det verkar som om antalet mål inte har betydelse utan snarare hur väl målet har definierats med tanke på hela förvaltningens verksamhet. I resultatpremiesystemen för ledningen förekommer de bindande verksamhetsmålen närmast via förvaltningens resultatfaktorer. Visserligen finns det undantag.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att bara mindre än hälften av de bindande verksamhetsmålen ingår i resultatpremiesystemen. Resultatet kan inte anses vara särskilt bra, eftersom syftet med de bindande verksamhetsmålen är att styra förvaltningarna att följa stadens strategier och därmed borde de vara förvalt-

ningarnas viktigaste mål. Visserligen måste man beakta att målen för de enskilda förvaltningarna inte är ändamålsenliga på alla resultatenhetsnivåer.

De bindande verksamhetsmålen vikt som resultatfaktorer var 5–40 procent. Enligt personalcentralens anvisningar ska vikten för ett område som gäller kundrelationer ska vara minst 20 procent och för ett område som gäller ekonomi 10 procent. På basis av det kan man konstatera att resultatfaktorerna som gäller de bindande verksamhetsmålen borde ha en vikt på minst 10–20 procent för att ha betydelse för bildningen av resultatpremien och samtidigt ge motivation att försöka nå målet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *förvaltningarna borde öka antalet bindande verksamhetsmål bland resultatfaktorerna, om det är möjligt med tanke på resultatenheten. Dessutom borde de här målen vikt som resultatfaktor vara minst 10–20 procent.*
- *resultatpremie borde betalas endast med de besparingar som förvaltningen uppnått i sin verksamhet. Ekonomi- och planeringscentralen borde se till att förvaltningarnas budgetar är tillräckligt detaljerade.*
- *förfarandena som rör ledningens resultatpremiesystem bör förenhetligas. Samordningen och insynen i beslutsfattandet kan utvecklas t.ex. genom att de koncentreras till direktörskollegiet.*
- *vid utvecklingen av resultatpremiesystemen borde man försäkra sig om att förvaltningarnas resultatpremiemål inte är inbördes motstridiga och därmed strider mot stadens bästa som helhet.*

4.3 Helsingfors utlandsinriktade verksamhet

Strategin för Helsingfors internationella verksamhet 2008 och uppföljningen av den

Stadsfullmäktige godkände i februari 2008 de mål och åtgärder för utveckling av den internationella verksamheten som nämns i strategin för Helsingfors internationella verksamhet. Utgångspunkten för stadens internationella strategi är huvudstadsregionens vision, enligt vilken Helsingfors utvecklas som ett innovations- och affärsverksamhetscentrum som stöder sig på vetenskap, konst, kreativitet samt bra tjänsteutbud. Målet med Helsingfors stads internationella verksamhet är att fram till 2025 skapa ett Helsingfors som i världsskala är konkurrenskraftigt. Delmål som förverkligar visionen på kort sikt är:

- mångkulturell metropol
- logistiskt centrum för Östersjön

- europeiskt kunskapscentrum och
- affärsverksamhetscentrum i världsklass.

För varje delmål presenteras en rad åtgärder för genomförandet av delmålen. Åtgärderna samordnas av centralförvaltningen.

Enligt strategin kommer man att göra upp en förvaltningsövergripande gemensam handlingsplan för att genomföra strategin för stadens internationella verksamhet 2008. För uppföljningen av genomförandet av strategin tar man samtidigt fram mätinstrument med vars hjälp verksamhetsprocesserna och verksamhetens effekter utvärderas. I samband med fullmäktigeseminarier rapporterar man till stadsfullmäktige om hur den internationella strategin fortskrider. Därtill skapar man en plan för den internationella kommunikationen.

Kommunikation och marknadsföring till utlandet

Aktörerna är flera inom kommunikationen och marknadsföringen till utlandet, t.ex. följande verk vid stadens centralförvaltning och koncern- eller intressebolag:

Kommunikationsavdelningen vid Helsingfors stads **förvaltningscentral** sköter kommunikationen och samordningen av stadens kommunikationsfunktioner. Enligt Helsingfors stads kommunikationsanvisningar informerar staden om sina ärenden även internationellt och i Europa samt globalt.

Helsingfors EU-byrå i Bryssel

Helsingfors stad, Helsingfors universitet och Nylands förbund kom i juni 2004 överens om Helsingfors stadskanslis byrå i Bryssel och anlita de tjänster som produceras där. Byrån har till uppgift att främja parternas samarbete med Europeiska unionen och dess olika enheter samt sköta intressebevakning, informationsförmedling och marknadsföring.

Näringslivsutvecklingsenheten vid Helsingfors stads **ekonomi- och planeringscentrals** avdelning för näringslivsservice deltar i marknadsföringen av Helsingfors och huvudstadsregionen såväl i hemlandet som internationellt. Till turist- och kongressbyråns produkter och tjänster hör turistrådgivning, marknadsföring, kongressmarknadsföring, kommunikation och utveckling av turismen. Byrån samordnar den gemensamma regionala turistmarknadsföringen.

Utöver de här två verken har även stadens övriga förvaltningar och affärsverk sina egna kontakter till utlandet.

Helsinki Abroad Ltd Oy

Stadsstyrelsen beslutade i november 2007 att godkänna grundandet av ett aktiebolag som främjar Helsingfors stadsrelationer, kommunikation och näringspolitiska mål i S:t Petersburg och nordvästra Ryssland och genomför Helsingforscentrets verksamhet från och med 2008. Helsingfors stads ägarandel är 60 %. De övriga delägarna är Tammerfors och Kotka. I S:t Petersburg verkade tidigare bolaget **Helsinki Region Marketing Oy**, vars hela verksamhet flyttades till Moskva 2007.

Greater Helsinki Promotion Ltd Oy

Stadsfullmäktige godkände i februari 2006 grundandet av ett internationellt marknadsföringsbolag för huvudstadsregionen. En av de grundläggande riktlinjer som definierades för det nya bolaget var att det marknadsför huvudstadsregionen som en kreativ, innovativ och trygg verksamhetsmiljö för investeringar och företag. Dessutom verkar bolaget för att göra huvudstadsregionen mera allmänt känd. Till bolagets centrala uppgifter hör också att utveckla, putsa och vårda regionens varumärke. Bolaget är centrum och huvudorganisation för den allmänna marknadsföringen och målgruppsmarknadsföringen av regionen. Helsingfors stads ägarandel av bolaget är 45 %. De övriga delägarna är Esbo, Vanda, Grankulla och Nylands förbund.

Dotterbolag utomlands

Helsinki Abroad Ltd Oy:s egentliga verksamhet hade inte ännu inletts 2008, och därför hade bolaget inga andra inkomster än verksamhetsunderstöden från staden. Grundläggningskostnaderna har motsvarat budgeten och de övriga utgifterna har varit lägre än budgeterat. Resultatet för 2008 är så gott som noll.

Helsinki Region Marketing Oy:s resultat för 2007 visade en förlust på 76 231 euro och det egna kapitalet var minus 8 687 euro. Resultatet för 2008 visade ett överskott på 71 163 euro. Under 2008 förstärktes bolagets eget fria kapital med 100 000 euro och därtill fick bolaget 100 000 euro i verksamhetsunderstöd från staden. Bolaget bedriver uthyrning av sina lokaler.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *strategin för den internationella verksamheten sträcker sig ända till 2025. Enligt planerna ska utfallet och effekterna av strategin följas upp i verksamhetsberättelserna och vid fullmäktigeseminarier. Det skulle vara befogat att stadsfullmäktige får en utredning över utfallet och effekterna av strategin för den internationella verksamheten t.ex. en gång per fullmäktigeperiod och även vid behov.*

- *man borde beakta samordningen mellan olika aktörer i den plan för internationell kommunikation som enligt strategin för stadens internationella verksamhet 2008 ska utarbetas*
- *man borde sätta upp mål för verksamheten och ekonomin enligt kommunallagen även för dotterbolag som verkar utomlands och har klassificerats som redskap för utveckling. På det sättet försöker man försäkra sig om att bolagets verksamhet inte är beroende av eventuellt kontinuerligt, extra ägarstöd.*

4.4 Helsingfors egen fritt finansierade produktion av ägarbostäder 2008

Bindande verksamhetsmål för 2008

Bostadsproduktionsbyråns bindande mål i budgeten för 2008 var att vara byggherre för stadens egen bostadsproduktion i enlighet med programmet för markanvändning och boende, inom ramen för de för bostadsproduktionskommittén reserverade byggbara tomterna. Bostadsproduktionsbyrån har meddelat stadsfullmäktige att målet underskreds med 228 bostäder. Bostadshandeln stod stilla och nya objekt kunde inte påbörjas. Även entreprenadpriserna var höga under året. Varken 2008 eller 2007 påbörjades några fritt finansierade ägarbostadsobjekt.

Bostadsprogrammet för åren 2004–2008

Enligt Helsingfors stads bostadsprogram 2004–2008 som stadsfullmäktige godkände i december 2003 planerade staden att låta bygga 100 fritt finansierade ägarbostäder per år. Det är ca 7 procent av den totala årliga produktionen av fritt finansierade ägarbostäder.

Enligt programmet behövs stadens egen bostadsproduktion bland annat för att öppna byggandet i nya bostadsområden. Inom stadens egen bostadsproduktion ägnar man särskild uppmärksamhet åt byggkostnader, livscyckellösningar samt sådana planerings- och bygglösningar som kan sänka skötselkostnaderna och främja en hållbar utveckling.

MB-programmet 2008–2017

Stadsfullmäktige godkände i februari 2008 ett genomförandeprogram för markanvändning och boende 2008–2017 (MB-programmet). Enligt programmet byggs 1 500 bostäder årligen i stadens egen regi. I motiveringen till programmet konstateras det att stadens egen produktion är starkt inriktad på statsstödd produktion av hyresbostäder och annan bostadsproduktion till rimligt pris. Högst 10 procent av den årliga nyproduktionen är fritt finansierade ägarbostäder. Det är motiverat att bygga sådana i sta-

dens egen regi t.ex. när det rör sig om en områdeshelhet, där besittningsformen annars skulle bli för hyresbostadsdominerad.

Bostädernas medelstorlek och osålda ägarbostäder inom stadens egen produktion

I bostadsprogrammet för åren 2004–2008 konstateras det om lägenhetstyperna inom bostadsproduktionen att små bostäder är det som går bäst åt på ägarbostadssidan. Orsaken är de höga bostadspriserna och hyrorna i förhållande till de disponibla inkomsterna. Det är bara ett litet fåtal som kan köpa stora bostäder. Om det skulle finnas en stark solvent efterfrågan på stora bostäder skulle byggherrarna också bygga sådana. Enligt programmet beaktas barnfamiljernas behov genom att främja utbudet av tillräckligt stora bostäder på bostadsmarknaden. Särskilt inom Hitas- och den övriga ägarbostadsproduktionen prioriteras familjebostäder genom att man bygger tillräckligt stora bostäder.

Vid utgången av 2008 var 19 av stadens egna fritt finansierade ägarbostäder osålda. Av dem var 15 radhusbostäder med en area på 102,0–163,5 m² och medelarea på 136,5 m². De här radhusobjekten blev färdiga 2007.

För att öka antalet bostäder som lämpar sig för familjer och möjliggöra en ökning av boytan per person är ett mål i MB-programmet för 2008–2017 att bostäderna inom nyproduktionen ska ha en medelarea på 75 kvadratmeter lägenhetsyta, dock så att bostädernas storleksfördelning så väl som möjligt motsvarar efterfrågan. Det här målet har man inte tänkt tillämpa inom hyresbostadsproduktionen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- man borde överväga att förtydliga vilken roll stadens egen fritt finansierade ägarbostadsproduktion ska ha
- man borde i förväg bedöma den ekonomiska risk i förhållande till produktionskostnaderna och marknadssituationen som ägarbostäderna medför och även överväga en omdefiniering av bostädernas medelstorlek.

4.5 Lägesöversikt av aktörerna i energibranschen

Målet för utvärderingen var att ge en lägesöversikt av aktörerna i energibranschen inom Helsingfors stadskoncern och av stadens energipolitiska riktlinjer som stadsfullmäktige beslutade om 30.1.2008. Vid utvärderingen granskade man ett delområde i de energipolitiska riktlinjerna, nämligen energiproduktion och -anskaffning, och koncentrerade sig på hur målen för de här riktlinjerna nåtts för Helsingfors Energis del.

Riktlinjer för energiproduktion och -anskaffning

Syftet med riktlinjerna för energiproduktion och -anskaffning är att utreda olika sätt att minska Helsingfors växthusgasutsläpp i enlighet med EU-målen till 20 procent från 1990 års nivå fram till 2020.

Användningen av förnybara energikällor inom el- och fjärrvärmeproduktionen ökas genom en betydande ökning av bland annat vindkraftens andel inom elanskaffningen. Målet är att höja andelen förnybara energikällor inom energiproduktionen till 20 procent fram till 2020.

Verkställigheten av de energipolitiska riktlinjerna

Stadsfullmäktige beslutade 26.11.2008 att anteckna uppföljningsrapporten om verkställigheten av de energipolitiska riktlinjerna för 2008 till protokollet. Därtill beslutade stadsstyrelsen att konstatera att den av stadsstyrelsen 11.2.2008 tillsatta uppföljningsgruppen har slutfört sitt arbete och att stadsstyrelsen årligen kommer att rapportera till stadsfullmäktige om verkställigheten av de energipolitiska riktlinjerna inom ramen för den sedvanliga rapporteringspraxisen.

Strategiprogrammet 2009–2012

Att göra stadsstrukturen helgjuten för att möta klimatförändringen är en del av strategiprogrammet för nästa fyraårsperiod. Här ingår att utveckla stadsstrukturen i en energisnålare riktning. Helsingfors profilerar sig som en klimativänlig stad och föregångare inom energieffektivitet (produktion och överföring av energi, effektiv energianvändning).

Målet för programmet är att energiproduktions-, överförings- och distributionssystemet i Helsingfors utvecklas som en helhet. Helsingfors Energi förbereder sig på knappare och dyrare utsläppsrätter under de närmaste åren och satsar på riskbekämpning. En annan åtgärd är att andelen förnybara energikällor av energiproduktionen höjs så att den motsvarar målet.

Helsingfors Energi har inlett en rad projekt kring utsläppsfri energiproduktion och enligt en utredning ökar andelen förnybar energi till 12,9–17,3 procent om alla projekt förverkligas. Detta motsvarar nästan det mål som fullmäktige satt upp. I fråga om utsläppsfri energiproduktion visar utredningen att den största utsläppsminskningspotentialen finns i en betydande utbyggnad av vindkraften. I strategiprogrammet för åren 2009–2012 har målen om de förnybara energikällornas andel av energiproduktionen beaktats.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *man borde göra upp en tidsplan för hur de förnybara energikällornas andel av energiproduktionen ska höjas till 20 procent fram till 2020 samt utreda kostnadseffektiva metoder för att nå målet*
- *i samband med den årliga rapporteringen borde man även rapportera till fullmäktige om förverkligandet av projekten och de förnybara energikällornas andel av energiproduktionen*
- *alla parter borde gå helhjärtat in för att nå målet.*

4.6 Behoven av kunnande inom upphandling och konkurrens vid förvaltningarnas köp av tjänster

Bakgrundsinformation och mål för utvärderingen

I enlighet med punkt 3.4 i Helsingfors stads gemensamma strategi har man försökt stärka stadens personals kunnande om upphandling och konkurrens. Målet för den här utvärderingen var att utreda hur de som ansvarar för förvaltningarnas anskaffningar upplever organiseringen av upphandlingen av tjänster, sin förvaltnings upphandlingskompetens och kompetensbehov samt förväntningarna på anskaffningscentralen, stadens egen upphandlingsutbildning och andra förvaltningar. Materialet sammanställdes genom intervjuer med de största förvaltningarnas upphandlingschefer, anskaffningscentralen, företrädare för rättstjänsten och personalcentralens utvecklingstjänster samt genom en Digi-um-enkät bland förvaltningarnas upphandlingsansvariga.

Ordnandet av upphandlingen av tjänster

Upphandlingen av tjänster sker mycket decentraliserat och största delen vid sidan om personens egentliga arbete. Bara de största förvaltningarna (socialverket, hälsovårdscentralen, utbildningsverket, byggnadskontoret) har en upphandlingschef som bereder upphandlings- och konkurrensprocesserna tillsammans med branschexperter och eventuellt upphandlingscentralen. En del av stadens förvaltningar är redan med tanke på sin storlek betydande köpare av tjänster.

Syftet med anskaffningscentralens verksamhet är att betjäna stadens förvaltningar genom att inom sitt område tillhandahålla konkurrensutsättnings- och produktionstjänster för upphandling av volymprodukter och -tjänster, medan upphandlingen av s.k. strategiska tjänster har koncentrerats till förvaltningarna. Den juridiska kompetens som krävs för upphandlingarna har huvudsakligen koncentrerats till förvaltningscentralens rättstjänst, där det finns sju upphandlings- och avtalsjurister.

De mest problematiska punkterna inom upphandlingen av tjänster

Även om kunnandet om upphandling och konkurrens vid upphandling av tjänster är på god eller nöjaktig nivå vid flera förvaltningar, anser de upphandlingsansvariga att det kan vara verkligt svårt att göra en beskrivning av tjänsten och bestämma tjänstens innehåll och kvalitetskriterier (minimivärden och jämförelsegrunder), om verksamheten inte tidigare skötts på avtalsbasis. Det skulle behövas betydligt mer kunskap än i dag om upphandlingslagstiftningen, kommersiell verksamhet och avtalsrätt. Det skulle också behövas kunskaper om de olika skedena i upphandlingsprocessen, börjande med tidsscheman för konkurrensutsättningar, "upphandlingsbyråkrati" och substansuppgifter (vad som konkurrensutsätts) och slutande med hur man jämför anbud och hanterar avtal.

Organisationen av konkurrensutsättningsprocessen för stadens tjänster

Hälften av de upphandlingsansvariga (15) som besvarade enkäten ansåg att organisationen av upphandlingsprocessen fungerade bra i staden. Omkring hälften önskade att centralförvaltningen skulle ta ett starkare ansvar för upphandlingsprocessernas gång.

Man önskade att anskaffningscentralens roll skulle förstärkas och att upphandlingarna mer än tidigare skulle koncentreras till anskaffningscentralen. I praktiken innebär det här att man utvidgar anskaffningscentralens uppgifter eller ökar förvaltningarnas uppdragsavtal enligt nuvarande praxis. Bägge alternativen innebär en utveckling av anskaffningscentralens resurser.

Vidare föreslogs det att upphandlingscentralen i högre grad än i dag skulle kunna konkurrensutsätta tjänster t.ex. inom ramavtal. Det föreslogs också att upphandlingarna koncentreras till några stora förvaltningar. Det här förutsätter mera upphandlingsresurser och bl.a. kännedom om upphandlingsjuridik vid de stora förvaltningarna (t.ex. socialverket och hälsovårdscentralen).

Revisionsnämnden konstaterar att

- *eftersom förvaltningscentralens rättstjänster sorterar under stadsdirektören medan anskaffningscentralen och de övriga förvaltningarna sorterar under biträdande stadsdirektörerna, borde stadsdirektörskollegiet utse en arbetsgrupp som bereder en utveckling och organisation av processerna vid upphandling av tjänster*
- *arbetsgruppens uppgift skulle vara att utarbeta ett förslag till effektivisering och koncentrerings av stadens upphandling av tjänster samt till utveckling av upphandlingsprocessen så att både kostnadseffektivitet i tjänsterna och upphandlingslagens förutsättningar förverkligas på ett smidigt sätt*

- *socialverket och hälsovårdscentralen borde utöka sina resurser inom avtals- och juridikkompetens i fråga om sina egna upphandlingar av tjänster, genom att antingen anställa mera personal eller samarbeta tättare med anskaffningscentralen eller städerna i huvudstadsregionen eller med HNS i fråga om de tjänster där gemensam upphandling är möjlig och rationell.*

4.7 Förbättrandet av ekologisk hållbarhet inom byggverksamheten

Bakgrund till utvärderingen

Stadsfullmäktige godkände 30.3.2005 ett program för ekologisk hållbarhet i Helsingfors – tyngdpunkterna och målen för miljöården 2005–2008. Det fjärde delområdet i programmet var att förbättra den ekologiska hållbarheten inom byggverksamheten (EkoBygg). Enligt programmet förbinder sig staden i sin verksamhet och sitt beslutsfattande att bygga energi- och materialsnålt, ekoeffektivt och hälsosamt.

Revisionsnämnden har på basis av skriftligt material utvärderat vad stadens förvaltningar gjort för att genomföra åtgärderna i EkoBygg-temadelen och stadens långvariga energisparverksamhet i samband med punkt 4.3 i programmet.

Förbättrande av den ekologiska hållbarheten inom byggverksamheten har stor ekonomisk betydelse eftersom stadens fastighetsbestånd är mångskiftande och stort. Byggverksamheten utgör en betydande helhet när man ser till miljöeffekterna. Klimatförändringen kan bromsas upp genom lågenergi- och passivenergilösningar. Vid byggandet måste man också beakta de förutspådda effekterna av klimatförändringen (vindar, översvämningar i strandområdena, häftiga regn etc.)

Anknytning till de gemensamma strategierna

I samband med stadens gemensamma strategier har byggnadskontoret haft som bindande verksamhetsmål att utarbeta en kalkyl över livscykelkostnaderna för alla de husbyggnadsprojekt som inleds med stöd av ett fullmäktigebeslut. Målet är relaterat till ökad kostnadseffektivitet i stadens verksamhet och uppfylldes 2008 liksom även tidigare år.

Genomförandet av EkoBygg-programmet

EkoBygg-programmet genomfördes väl, eftersom bara en av tolv uppgiftshelheter inte genomfördes eller rapporterades. Det största arbetet var att göra upp ett program för offentliga servicebyggnader som omfattar deras hela livscykel från planering av markanvändningen till rivning. Programmet bereddes av en konsultbyrå som assisterades av en stödgrupp bestående av experter. Av nå-

gon orsak utnyttjades inte bostadsproduktionsbyråns sakkunskap vid det ovannämnda programarbetet, vilket även miljönämnden noterade i sitt utlåtande om programmet. Avsikten är att göra upp särskilda program för bostadsbyggande och infrastrukturbyggande.

Enligt analysen av genomförandet av EkoBygg-programmet har man inte ännu tillräckligt utrett möjligheterna att effektivera återvinningen och återanvändningen av byggnadsmaterial och -delar. Återvinningen får dock inte leda till att material som innehåller hälsofarliga ämnen tas tillvara ur det gamla byggnadsbeståndet och återanvänds.

Sparåtgärder inom energianvändningen

Förbrukningen under användningstiden står för merparten av den totala energiförbrukningen under en byggnads livscykel. När det gäller energisparande och minskning av utsläppen från energiproduktionen ligger tyngdpunkten därför på underhållet och användningen av byggnaderna och de boendes förbrukningsvanor. De ovannämnda omständigheterna har ofta uppmärksammats i hemställningsklämmor som stadsfullmäktige godkänt.

Stadens energisparkommission och HSB-Byggherre har redan i årtal haft en viktig roll vid samordningen och genomförandet av energisparandet. Energisparkommissionen inrättades redan 1974 och det första energisparavtalet tecknades med handels- och industriministeriet 1993. Stadens andra organisationer har också på ett förtjänstfullt sätt deltagit i energisparåtgärderna, som har inneburit betydande ekonomiska och klimatmässiga fördelar under årens lopp.

Lågenergilösningar

Både vid ny- och ombyggnad stiger byggkostnaderna när man bygger ekologiskt hållbart. T.ex. vid den tekniska ombyggnaden av Käpylän peruskoulu, ett lågenergiprojekt som stadsfullmäktige godkände i november 2008, är lågenergilösningen nästan 6 % dyrare än normala lösningar.

Vid projekt av det här slaget är det viktigt att den faktiska energiförbrukningen följs upp noga på grund av de högre byggkostnaderna. Byggandet får inte heller vara så experimentellt att byggnaden t.ex. på grund av bristfällig ventilation, täta konstruktioner eller liknande drabbas av t.ex. mögelskador som senare måste åtgärdas för dyra pengar.

I projektens livscykelkostnader uppstår å andra sidan besparingar t.ex. i energiförbrukningen till följd av de ovannämnda åtgärderna.

Återbetalningstiden för en dylik tilläggsinvestering kan bli mycket lång. De allt strängare miljö- och energisparförpliktelserna kommer att höja byggkostnaderna ännu mer i framtiden.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *största delen av åtgärderna i EkoBygg-programmet, som är viktig med tanke på miljöeffekterna, blev utförda. Arbetet borde fortsätta inom alla organisationer som har med byggande att göra.*
- *återvinningen av byggmaterial och -delar och möjligheterna att effektivera återanvändningen borde utredas ytterligare bl.a. vid den nya enheten Byggtjänsten*
- *vid lågenergilösningar borde byggherreorganisationerna på förhand beakta omständigheter som rör människors hälsa.*

4.8 Gatuunderhållets funktion och faktureringen för underhållet med helhetsansvar

Bakgrund till utvärderingen

Revisionsnämnden har utvärderat underhållet av stadens gator och dess funktion särskilt vid ansvarsområdenas gränser. Tjänsten produceras av byggnadskontoret tillsammans med konkurrensutsatta områdesentreprenörer. Verksamheten regleras bl.a. av lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden.

Utvärderingen baserar sig på skriftligt material, en intervju med byråchefen vid byggnadskontorets gatu- och parkavdelnings underhållsbyrå samt studier av faktureringen för underhållet med helhetsansvar.

Föremålet för utvärderingen har stor ekonomisk betydelse, eftersom byggnadskontoret 2008 använde 47,4 mn euro för vinterunderhåll av gator, övrigt underhåll och renhållning, service av utomhusbelysning samt el. Därtill använde byggnadskontoret 100 mn euro för ny- och ombyggnad av gator, samprojekt med Vägförvaltningen, separata projekt samt kapitalkostnader för utomhusbelysning.

För gatuunderhållet har bindande verksamhetsmål som härletts ur stadens strategier satts upp. Byggnadskontoret nådde alla mål 2008. De ovannämnda målen gällde bl.a. att förbättra ställningen för dem som anlitar tjänsterna och att beakta företagsaspekten.

Vid utvärderingen kom det inte fram något som skulle tyda på att gatuunderhållet inte fungerar vid ansvarsområdenas gränser.

Faktureringen för underhållet med helhetsansvar

Faktureringen för gatuunderhållet med helhetsansvar är ganska arbetskrävande med ett föråldrat datasystem. Därför borde byggnadskontoret överväga att övergå till ett elektroniskt fakturerings-system för att effektivisera faktureringsprocessen. Gatuunderhåll är skattepliktig affärsverksamhet och därför betalar kommuninvånarna utöver den årliga kostnaden även moms på det.

Nämnden för allmänna arbeten har föreslagit för stadsstyrelsen att kostnaderna ska täckas med skattemedel så som man har gjort i Vanda och Esbo. År 2008 fakturerades fastigheterna på över 3,5 mn euro i ca 17 000 fakturor. År 2009 sväller faktureringen ut ytterligare då området med helhetsansvar utvidgas i sommar.

Datasystemens kompatibilitet

I samband med utvärderingen av faktureringen för gatuunderhållet med helhetsansvar framgick det att informationen inte alltid går vidare från en förvaltning till en annan i stadens datasystem. I fastighetsregistret finns det delvis föråldrade eller t.o.m. felaktiga uppgifter om t.ex. arealer, vilket leder till reklamationer i byggnadskontorets underhållsfakturering.

Kommuninvånarna tror att uppgifterna överförs till alla myndigheter som behöver dem när de t.ex. anmäler till skattemyndigheten eller staden om försäljning av sin fastighet. När tjänsterna utvecklas i framtiden borde strävan vara att en kommuninvånare inte ska behöva besöka flera olika myndigheter när han uträttar ärenden, utan att tjänsterna så långt som möjligt ska kunna skötas "vid en och samma lucka".

Revisionsnämnden konstaterar att

- *byggnadskontoret borde överväga att övergå till en elektronisk faktureringsprocess för att effektivisera faktureringsprocessen för gatuunderhållet med helhetsansvar*
- *stadsstyrelsen borde fortsätta åtgärderna för att förbättra kompatibiliteten i stadens datasystem*
- *kommuninvånarna ska i så stor utsträckning som möjligt kunna uträtta sina ärenden vid en och samma lucka*

4.9 Utfallet för investeringsprojektens kostnadskalkyler

Föremål för granskningen var investeringsprojekt på över 5 mn euro som fullmäktige godkände åren 2006–2008. Angreppssättet gick ut på att utreda investeringsutgifternas storlek, tillvägagångssätten i samband med genomförandet av lokalprojekt och granska

tre projekt närmare. Nedan presenteras de viktigaste observationerna och slutsatserna.

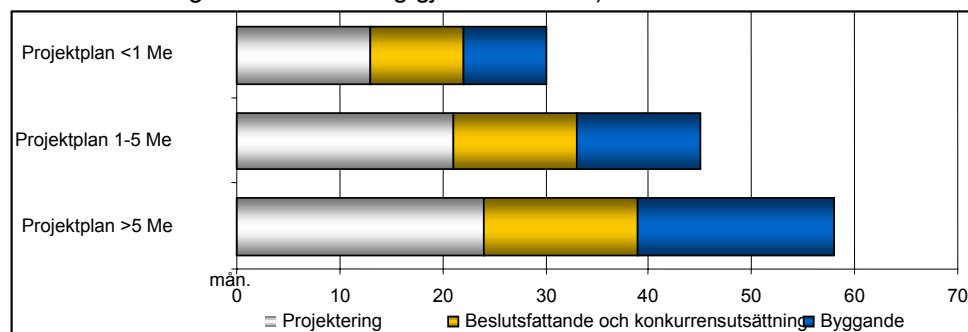
Stadens investeringsutgifter uppgick till sammanlagt 423,2 mn euro 2005 och sammanlagt 700,8 mn euro 2008. Ökningen har varit särskilt kraftig för affärsverkens del. Värt att notera är att trenden för investeringar i husbyggnad har varit nedåtgående under 2000-talet men började kraftigt stiga igen 2008. År 2008 utgjorde de totala investeringarna 15,2 procent av stadens totala utgifter. Enligt en uppföljningsrapport för byggprojekt pågick sammanlagt 345 byggprojekt i Helsingfors i slutet av november 2008.

Investeringsutgifternas storlek i Helsingfors är betydande i förhållande till stadens ekonomiska situation. År 2008 var den interna finansieringen av investeringarna i Helsingfors under 80 procent, vilket innebär att årsbidraget inte räcker till för att täcka investeringarna i sin helhet, utan de måste delvis finansieras med eget kapital eller lån. I huvudstadsregionen är det bara i Esbo som årsbidraget har räckt till för investeringarna under de senaste åren.

I Helsingfors styrs planeringen och genomförandet av projekt av en lokalprojektsanvisning som godkänts av stadsstyrelsen och beskriver tillvägagångssätt och ansvariga. Anvisningen som godkändes 2004 uppdaterades i början av 2009 och numera framhålls särskilt betydelsen av förhandsplanering och kostnadsplanering i anvisningen.

En del av överskridningarna av maximipriserna för lokalprojekt under de senaste åren förklaras av den allmänna byggkostnadsstegringen som fortsatte till slutet av 2008, eftersom anbudsprisindex steg med ca 20 procent under tiden 1/2000–10/2008. Även när den är som kortast är tiden från planeringsskedet för stadens lokalprojekt fram till att byggnaden står färdig flera år (nästan 5 år för lokalprojekt på över 5 mn euro), som diagrammet nedan visar. Den allmänna höjningen av kostnadsnivån har haft stor inverkan på långvariga projekt.

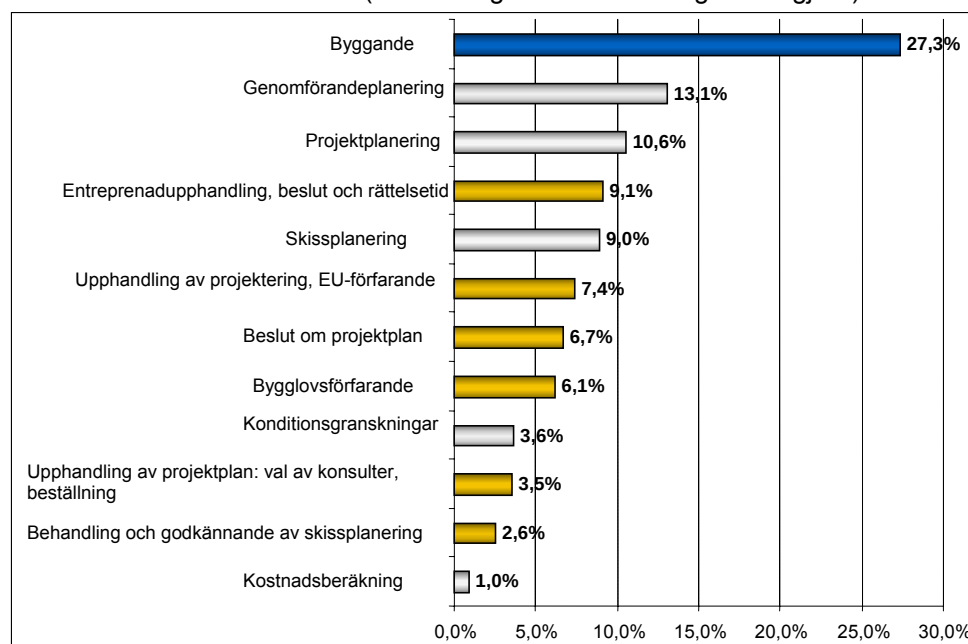
Diagram Den kortaste tiden för genomförandet av lokalprojekt (vederbör-
lig behovsutredning gjord före detta)⁴



Källa: Fastighetskontoret 31.10.2007

Följande diagram visar arbetsdagarnas fördelning på olika uppgifter vid lokalprojekt på över 5 mn euro. Den administrativa behandlings (beslutsfattande, upphandling och bygglovsförfarande) andel är hela 35 procent av den totala tiden.

Diagram Arbetsdagarnas fördelning vid genomförande av lokalprojekt på
över 5 mn euro (vederbörig behovsutredning redan gjord)



Källa: Fastighetskontoret 31.10.2007

Ett problem vid finansieringen av lokalprojekt har varit att projekt-kostnadsprognoserna som presenteras i ekonomiplanen har varit underdimensionerade och därmed givit beslutsfattarna en felaktig bild av de faktiska kostnaderna för projektet. Förfarandet har förbättrats i samband med uppdateringen av lokalprojektsanvisningen. Omsorgsfull planering, ingående utredningar och undersökningar av byggförhållandena är särskilt viktigt vid ombyggnadsprojekt, eftersom det är svårare att göra upp kostnadskalkyler för dem än för nybyggen.

De tre exempelprojekt som studerades vid utvärderingen accentuerade också vikten av heltäckande förutredningar. För projekten har maximipriset enligt projektbeslutet överskridits bl.a. på grund av brister i förutredningarna eller planeringssystemet, vilket gjort att man i planeringsskedet inte har kunnat beakta alla faktorer som rör byggförhållandena.

Kostnadsplanering görs i flera projektskeden genom jämförelser av jämförelsepriset med maximipriset enligt projektbeslutet. Planeringens inverkan på totalkostnaderna för ett lokalprojekt är betydande, eftersom man genom valen i planeringsskedet binder ca 85 procent av totalkostnaderna för projektet. Planeringens andel av totalkostnaderna för ett projekt är bara 4–8 %. Satsningar i planeringsskedet ger tillförlitligare kostnads kalkyler och sparar kostnader. I kommentarerna från sakkunniga kom det tydligt fram att kostnadsplaneringen borde ges större roll vid genomförandet av projekt.

I framtiden kommer tyngdpunkten inom stadens lokalprojekt att ligga på reparationsprojekt. Redan i dag är deras andel ca 80 procent av lokalcentralens projekt. Vid reparationsprojekt är planeringen och kostnadsplaneringen mera krävande än vid nybyggnadsprojekt, och därför får ingående förutredningar, omsorgsfull planering och kostnadsplanering ännu större betydelse i framtiden.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *kostnads kalkylernas tillförlitlighet vid lokalprojekt borde förbättras genom ökade satsningar på planering och förberedelser, så att överskridningar av maximipriserna undviks*
- *man borde betona kostnadsplaneringens betydelse och koppling till den övriga planeringen t.ex. genom att kräva att huvudprojekteraren har kostnads kunskap*
- *man borde utreda hur beslutsfattandet vid lokalprojekt skulle kunna påskyndas.*

4.10 Trafikverkets sanktioner för uteblivna bussturer

Bakgrundsinformation och mål för utvärderingen

Det stora antalet uteblivna bussturer inom Helsingfors stads buss- trafik har varit föremål för allmän diskussion särskilt under förhösten 2008. Frågan vad ökningen beror på och hur dyra de uteblivna turerna blir för stadens eget busstrafikbolag har också aktualiserats. Vid den här utvärderingen använde man en rapport från och en intervju med trafikverkets (HST) trafikplanerare samt ekonomiförvaltningens utredningar.

Orsakerna till uteblivna bussturer

Helsingfors stad ordnar sin busstrafik genom avtal med trafikidkare och regelbunden konkurrensutsättning av linjerna. I avtalen står det om sanktioner om turer inte körs. Trots detta uteblir varje månad ett varierande antal turer, ca 0,1 - 0,2 procent av samtliga turer. Situationen förvärrades väsentligt i augusti 2008 då man övergick till vintertidtabeller i sommartrafiken. De uteblivna turerna utgjorde en hel procent.

Situationen berodde i första hand på att Helsingfors Busstrafik Ab, som hade vunnit turer vid den senaste konkurrensutsättningen, inte lyckades anställa chaufförer tillräckligt snabbt och samtidigt blev chaufförernas övertidskvoter fyllda. Helsingfors Busstrafik Ab sköter för närvarande 75 procent av Helsingfors stads interna linjer.

Den största enskilda och vanligaste orsaken till att turer uteblir är tillfällig eller permanent brist på chaufförer, vilket bötfälls trots trafikidkarnas rekryteringsansträngningar. En betydande orsak till uteblivna turer är materielen. I vissa fall "glömmer" chaufförerna att meddela vidare att en tur uteblivit, och då blir informationen i dagens läge mörklagd. En del av de uteblivna turerna beror inte på chaufförerna eller trafikidkarnas arrangemang. Stora mass-evenemang, exceptionellt väder, krockar o.d. medför sådana störningar i trafikeringen att turerna enligt de allmänna villkoren skulle räknas som uteblivna.

Sanktionerna för uteblivna turer

Ersättning betalas inte för uteblivna turer. En tur anses också ha uteblivit om avgången försenas med femton minuter, om bussen avgår från ändhållplatsen i förtid eller senare än följande tidtabellsenliga avgång. Körning med fel materiel leder till minskade ersättningar.

HST skärpte sanktionerna för uteblivna turer för ett par år sedan. De nya, skärpta sanktionerna gäller för första gången objekt där trafiken inletts från och med 2009. De uteblivna turerna baserar sig på trafikidkarens anmälningar eller HST:s egna utredningar (trafikkontrollanter och uppgifter från resekontoret). Avsikten är att beställarens elektroniska system HELMI ska tas i bruk i slutet av 2009 och installeras i samtliga bussar senast 2010.

I augusti 2008 var Helsingfors Busstrafik Ab:s förluster på grund av sanktioner hela 120 000 €. Priset för varje utebliven tur är ca 60–65 €, vilket innebär att i medeltal ca 3500 turer uteblir, därmed låter HST på grund av sanktionerna bli att betala uppskattningsvis

210 000–227 500 € per månad till trafikidkarna. Variationerna är dock ytterst stora.

Full kunskap om antalet uteblivna turer får man dock först när resekortssystemet ger färdiga rapporter om uteblivna avgångar. HST håller på att komplettera de allmänna villkoren så att uteblivna turer inte bötfälls när orsaken vid sidan om strejker, bränder o.d. kan räknas som ett oöverstigligt hinder.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *det centralaste problemet, att en beställd service inte utförs, inte löses bara genom sanktioner i en situation där det råder svår personalbrist i branschen och kraven på materielen lider av konkurrensutsättningen*
- *sanktionerna för uteblivna turer borde vara tillräckligt stora så att de sporrar till att köra alla turer*
- *den kommande beställarenheten för busstrafiken vid sina framtida konkurrensutsättningar borde använda tillräckligt högkvalitativa kriterier som är relaterade till funktionssäkerheten och ekologiskt hållbara.*

4.11 Hemservice för barnfamiljer och tidigt stöd

Stadsfullmäktige beslutade 2001 att godkänna ett barn- och familjepolitiskt program för Helsingfors stad. I programmet förutsätts det att behoven hos barn som lever i sårbara förhållanden ska beaktas i första hand och att alla har ansvar för insättandet av förebyggande och tidiga åtgärder.

I barnskyddslagen (13.4.2007/417) som trädde i kraft 1.1.2008 föreskrivs att då kommunerna ordnar och utvecklar service bör särskild uppmärksamhet ägnas barns, ungas och barnfamiljers behov av särskilt stöd. Därtill ska kommunen vid behov ordna verksamhet som stöder barn och unga personer i behov av särskilt stöd. Lagen förutsätter alltså två saker: identifiering och om situationen så kräver, stödåtgärder.

Föremål för utvärderingen var socialverkets och hälsovårdscentralens arbetsformer inom tidigt stöd och erfarenheterna av dem. Utvärderingen gjordes delvis i form av en enkät. Ett särskilt fokusområde har varit socialverkets familjecentralers hemservice för barnfamiljer, efterfrågan och tillgången på hemservice, prestationer och kostnader samt erfarenheterna av det tidiga stödet.

Tidigt stöd ingår i de flesta tjänsterna för barnfamiljer. Hälsovårdscentralens barnrådgivning, socialverkets barndagvård och familjerådgivningar, lekparkerna och eftermiddagsverksamheten för skolelever samt familjecentralernas tjänster och hemservicen som ingår där hjälper familjerna att klara vardagen.

Enligt de anställdas observationer har resultaten av det tidiga stödet lett till positiva förändringar i familjernas livssituation. På basis av enkäterna var uppfattningarna om klienternas behov av tidigt stöd mycket likartade både inom och mellan serviceformerna. Om tidigt stöd inte är tillräckligt kan familjen hänvisas till andra social- och hälsovårdstjänster enligt sin livssituation.

Hemservice för barnfamiljer produceras av familjecentralen i det egna området. En situationsbedömning av barnfamiljens behov av hemservice görs efter klientens utredning antingen per telefon, vid ett hembesök eller ett vårdmöte. Hemserviceledaren fattar beslut om tillhandahållande av en tjänst, när tillgångskriterierna för tjänsten och de tillbudsstående resurserna har beaktats. Antalet barnfamiljshushåll som fått hjälp att sköta hemmet har varit störst i östra och nordöstra Helsingfors.

Behovet av hemservice för barnfamiljer följs inte upp systematiskt. Vid familjecentralerna har man ändå uppfattningen att efterfrågan är större än utbudet. Man har inte alltid kunnat ge tillfällig hjälp och antalet besök har inte varit tillräckligt i alla familjer. Orsaken till detta ansågs vara resursbrist. Bristen kan vara tillfällig t.ex. på grund av sjukdomsfall bland personalen eller mera bestående, det vill säga befattningarna är för få i förhållande till efterfrågan eller också lyckas man inte tillsätta vakanser. Vakanser och vikariat tillsätts inte automatiskt utan man överväger från fall till fall om servicen kan produceras med den arbetskraft man har för tillfället.

I invandrarfamiljer är föräldrarnas språkkunskaper ofta svaga: i synnerhet finns det många mödrar som inte kan läsa och skriva. Detta medför behov av stöd när familjen ska uträtta ärenden av olika slag. Behovet av hemservice och även annan social service för familjer med invandrarbakgrund skulle sannolikt minska om språkundervisningen för föräldrarna skulle intensifieras.

För hemservice för barnfamiljer användes 2008 sammanlagt 3,7 mn euro. För barnskydd och annan service för familjerna användes 158 mn euro. I summan ingick en överskridning på 10 mn euro, varav största delen berodde på institutionsvård inom barnskyddet. Hemservice för barnfamiljer stod för 2,3 % av alla driftsutgifter för barnskyddet och annan service för familjerna. De regionala familjecentralernas utgifter för social- och närarbete var också av samma storleksklass. År 2007 var antalet hushåll som fick hjälp att sköta hemmet 1 084 och antalet besök 22 319. Antalet hushåll som omfattas av servicen har minskat under de senaste åren, samtidigt som antalet besök har ökat.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *man borde kartlägga helhetssituationen inom efterfrågan och utbud på hemservice för barnfamiljer i synnerhet för ensamförsörjarfamiljer och även utreda de regionala skillnaderna i tillgången till servicen*
- *det tidiga stödet och hemservicen för barnfamiljer borde ha tillräckliga resurser med vars hjälp familjerna klarar av problemsituationer utan att det behöver gå till omhändertaganden och dyra placeringar inom barnskyddet. Vid inriktningen av stödet är det redan av kostnadsskäl befogat att betona förebyggande.*
- *tillräckliga kunskaper i finska är en faktor som underlättar integrationen av invandrare. Språkkunskaperna borde främjas effektivt särskilt bland invandrarkvinnor som har familj, eftersom detta kan minska behovet av social service, t.ex. hemservice.*

4.12 Hemvården och de strategiska riktlinjerna i äldreomsorgsprogrammet

Föremålet för och syftet med utvärderingen

Behovet av utökad hemvård har att göra med att servicebehovet växer då befolkningen åldras och med strävan att minska institutionsboende för personer över 75 år och därmed erbjuda den åldrande befolkningen möjlighet att bo hemma så länge som möjligt i enlighet med deras önskemål.

Helsingfors stad slog från och med 2005 ihop hälsovårdscentralens hemsjukvård och socialverkets hemservice till hemvårdsavdelningen vid hälsovårdscentralen. Försöket blev permanent genom stadsfullmäktiges beslut 26.11.2008.

Den här utvärderingen utredde hur stadens strategi *välfärd och tjänster* och riktlinjerna i *äldreomsorgsprogrammet* har genomförts inom hemvården. De centrala källorna för bedömningen är äldreomsorgsprogrammet och mellanutvärderingen och slutrapporten från hemvårdsförsöket. Vid bedömningen har man hört hemvårdsdirektören och projektchefen för Lupaava-projektet.

Hemvård som service

Hemvården och hemservicen innefattar funktioner som hör till det dagliga livet: äta, klä på sig, gå ut, ta mediciner, sjukvårdsåtgärder, personlig hygien och renlighet i hemmet samt eventuell hjälp med att uträtta ärenden. I Helsingfors är hemvårdsavdelningen en av hälsovårdscentralens sex avdelningar som ansvarar för den kliniska verksamheten.

Oftast blir man hemvårdsklient genom remiss från sjukhus eller hälsostationsläkare, men även en socialarbetare, klienten själv, en anhörig, granne eller någon annan närstående kan ta kontakt med hemvården. Hemvårdsteamets hälsovårdare gör ett första besök hos klienten. Då bedömer man också behovet av eventuella hjälpmedel och ändringsarbeten i hemmet.

År 2008 fick 15 993 klienter kombinerad hemvård (hemservice och hemsjukvård). Antalet klienter och antalet klientbesök har också ökat.

Strategiska mål och riktlinjerna i äldreomsorgsprogrammet

Ett delområde i Helsingfors stads gemensamma strategier är välfärd och tjänster. Strategier som rör det här delområdet är:

- stadens servicehelhet utvecklas med klienten i centrum
- bättre kostnadseffektivitet i stadens verksamhet
- utslagning förebyggs och samarbetet utvecklas på området
- de stadsanställdas kunskande stärks.

Äldreprogrammet för åren 2006–2009 godkändes av stadsfullmäktige 19.4.2006. De strategiska riktlinjerna för att utveckla äldreomsorgen är bl.a. följande:

- upprätthålla och stärka funktionsförmågan
- stödja boendet i eget hem
- trygga en tillräcklig och varaktig personal
- kostnadskontroll.

Måluppfyllelsen

Identifieringen av behov

Sedan 2005 har identifieringen av behov skett i tvärprofessionella team inom hemsjukvården och hemservicen. Om det finns behov av hemvårdsservice gör man för varje ny klient upp en vård- och serviceplan tillsammans med klienten, en anhörig, en hälsovårdare och den framtida ansvariga skötaren samt utser en ansvarig skötare.

Enligt äldreomsorgsprogrammet satsar man inom hemvården på tidigt konstaterande av demenssjukdomar och ordnande av vård för personer med demenssjukdomar genom ett minneskoordinatorsförsök som inleddes 2005. I dag har staden fem minneskoordinatorsförsök och hemvårdens sex egna geriatriker möjliggör en tidig diagnostisering av klienterna. Vart och ett av de fem hälsovårdsserviceområdena har ett s.k. mentalvårdsteam som samarbetar med hemvårdsteamerna i serviceområdet.

Även Lupaava-projektet som startade 2006 syftar till att förebygga utslagning. I projektet samordnar hemvården samarbetet med regionala aktörer, församlingarna och tredje sektorn.

Kundperspektivet

Under försöksperioden 2005–2008 genomförde hemvårdsavdelningen varje år i oktober-november en klientenkät bland alla hemvårdsklienter som betalar månadsavgift. Därtill följer man upp anmärkningar och klagomål som kommit till hemvården och patientombudsmannen. Både förfrågningarna och responsen har behandlats ingående och man har kunnat justera verksamheten utifrån dem.

En central orsak till missnöje bland klienterna är att hemvårdarna har bråttom och besöken blir ytliga. Man har uppmärksammat detta, men på grund av den ständiga bristen på arbetskraft är det svårt att utveckla arbetets innehåll. Användningen av stödtjänster har inneburit att hemmet nu besöks av många gånger fler personer, trots att man på förhand trodde annorlunda, samtidigt som det har ökat arbetsbördan för hemvårdspersonalen.

Andra observationer

Resultatet av slututvärderingen av hemvårdsförsöket antyder att servicens kvalitet har varit jämn och stabil 2005–2008. Åkostnaden för hembesök har varit sjunkande under hela granskningsperioden.

Erfarenheterna av hemservicens egna läkare har visat sig goda. Inom hemvården har utbudet av fysioterapi- och ergoterapitjänster hittills inte varit tillräckligt. För 2009 planeras sex ergoterapeutvakanser, men på grund av lågkonjunkturen är det inte säkert att de förverkligas.

I slutrapporten från försöket framgick det att klienterna inte alltid vet vilka tjänster de är berättigade till och vilken den ansvariga vårdarens roll är. Avsaknaden av en socialarbetare inom hemvården märks i att klienterna inte får tillräckligt ingående information om vilka understöd och förmåner de är berättigade till.

Centrala utmaningar

Bristen på vårdare är mycket stor inom hemvården. Man har försökt svara på personalbristen genom att utbilda personal och genom läroavtalsutbildning. År 2007 var andelen obesatta tjänster 6,8 %. Personalbristen innebär en så stor belastning i arbetet att

personalomsättningen är stor och stadens attraktivitet som arbetsgivare har försämrats.

Slutomdömet är att samarbetet mellan socialverket och hälsovårdscentralen är bra och välfungerande, men ändå påverkar organisationsgränserna produktionen av tjänster. Dessutom varierar samarbetet mellan socialverket och hälsovårdscentralen i olika områden. En kursjustering inom äldreomsorgsprogrammet och -strategierna är aktuell 2009.

Målet är att servicestyrningen, informationen och frivilligarbetet ska utvecklas så att även hemvårdsklienter som är i dåligt skick ska kunna söka sig till dagverksamhetsservicen, på grund av de goda erfarenheterna från Lupaava-projektet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *socialverket och hälsovårdscentralen måste öka samarbetet inom äldreomsorgen så att servicekedjorna blir ännu mera obrutna.*
- *rehabiliteringen (särskilt efter sjukhusvård) måste utökas så att man kan förhindra eller skjuta upp att patienten återvänder till institutionsvård. Den uppsökande förebyggande rehabiliteringen måste också ägnas mera uppmärksamhet än tidigare, exempel är Lupaava-projektet och Apua kotiin (Helsingfors hemvårds servicepalett).*
- *staden måste intensifiera åtgärderna för att få socialarbetare till hemvården*
- *inom hemvården borde den ansvariga vårdarens roll och informationen förtydligas så att klienterna och de anhöriga är medvetna om alla tjänster och förmåner som klienterna är berättigade till samt övriga tillbudsstående tjänster.*

4.13 Servicestrukturens förändring från institutionsvård till serviceboende för äldre

Strategiska riktlinjer i Helsingfors äldreomsorgsprogram för åren 2006–2009 är bl.a. att förnya dygnetruntvårdens struktur. Målet har varit att minska antalet institutionsplatser, effektivera hemvården och öka det effektiviserade serviceboendet samt placera klienterna flexibelt på en plats som motsvarar vårdbehovet. Denna utvärdering är en översikt av läget inom institutionsvården av äldre.

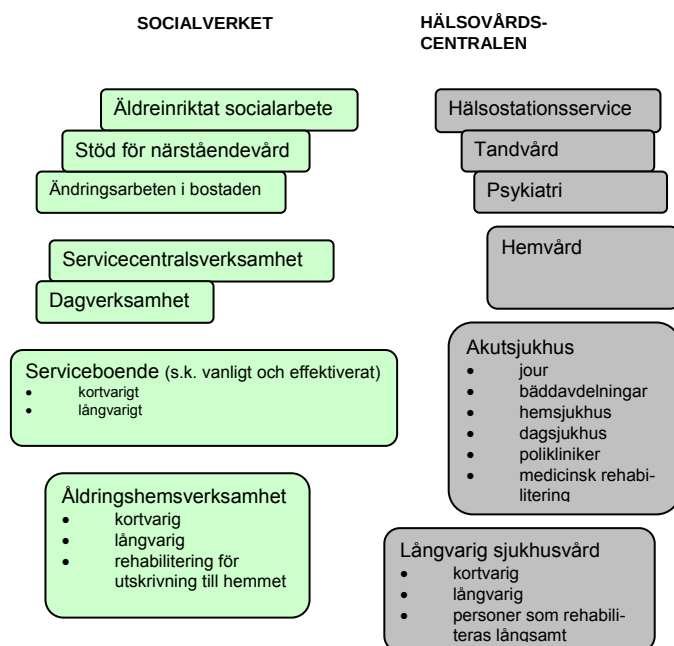
Hänvisningen av en klient till dygnetruntvård på institution eller till serviceboende sker via SAS-behandling (utredning, bedömning, placering). SAS-arbetsparet avgör på basis av SAP-gruppens⁴ ut-

⁴ SAP-gruppen består för varje klient av en egen-/ansvarig vårdare, hemvårds-/avdelningsläkaren, sjukhusets/äldreomsorgens socialarbetare samt andra behövliga specialarbetare som t.ex. fysioterapeut, ergoterapeut och demensrådgivare.

låtanden vilket slags vård klienten behöver. Bedömningen påverkas också av RaVa-indexet⁵.

Långvårdsplatser finns på stadens äldrecentraler och långvårds-sjukhus. År 2008 var antalet personer som fyllt 75 år 38 502. Av dem vårdades 2 892 inom långvården på åldringshem och 1 493 inom kort- eller långvarig sjukhusvård enligt socialverkets och hälsovårdscentralens årsstatistik.

Social- och hälsovårdsväsendets institutionsvård och boendeservice



Långvård på åldringshem

Socialverkets vård på åldringshem är avsedd för åldrande helsingforsbor som inte klarar sig hemma eller i servicebostad utan behöver kontinuerlig vård dygnet runt. Staden har fyra egna äldrecentraler (Gustafsgård, Gårdsbacka, Djurberget och Kasberget) samt Helsingin Seniorisäätiö som hör till stadskoncernen. Därtill köps tjänster av flera privata sammanslutningar som producerar åldringshemstjänster.

Åldringshemsverksamheten kan innefatta både lång- och kortvarigt institutionsboende. På åldringshemmen vårdas ålderstigna personer som inte ens efter rehabilitering klarar sig med lättare omsorg. Nästan alla klienter har demens eller är psykogeriatriska.

Helsingin Seniorisäätiö upprätthåller vårdenheter Antinkoti, Kannelkoti, Mariankoti, Osmonkallio och Pakilakoti. Stiftelsens

⁵ ett mått som beskriver behovet av daglig hjälp, särskilt omsorg, och klientens fysiska funktionsförmåga.

fem vårdenheter har sammanlagt 724 vårdplatser. År 2007 fanns det 595 institutionsplatser med köpt service på olika enheter utanför stadskoncernen.

Förändringarna i antalet vårddagar på åldringshem i de sex största städerna var minst i Helsingfors under granskningsperioden 2003–2007. Antalet personer som vårdas på åldringshem har varit nästan oförändrat genom åren.

Långvarig sjukhusvård av äldre

Hälsovårdscentralens långvårdssjukhus ordnar individuell, sakkunnig lång- och kortvarig sjukhusvård som stödjer rehabilitering och funktionsförmåga samt human vård i livets slutskede för svårt och långvarigt sjuka helsingforsbor. Stengårds, Forsby, Kvarnbäckens och Storkärrs sjukhus är långvårdssjukhus. De har sammanlagt 41 bäddavdelningar och 1 165 bäddar.

Av långvårdspatienterna kommer 90 % via ett akutsjukhus, de övriga från servicebostäder eller hemifrån. Omkring hälften av patienterna byts ut årligen. Av patienterna dör 85 % (550), eftersom de i allmänhet är ålderstigna, svårast sjuka och i dåligt skick. Ca 15 % av patienterna kan placeras någon annanstans (hemma, på åldringshem eller i serviceboende) efter att de rehabiliterats och fått bättre funktionsförmåga.

Ett mål för hälsovårdscentralens verksamhet är att andelen 75-åringar och äldre helsingforsbor inom långvarig sjukhusvård på långvårdssjukhusen ska minska. Det här målet har man nått på långvårdssjukhusen genom att precisera patientstyrningen, minska antalet bäddplatser och utveckla vården så att antalet patienter som flyttas till lättare vårdformer eller återvänder hem har ökat.

Antalet patienter inom lång- och kortvarig sjukhusvård har minskat med 142 sedan 2003. År 2008 var 13 % av personerna som fyllt 75 år i kort- eller långvarig sjukhusvård. Antalet bäddplatser inom långvården har minskat med 13,8 % på fyra år.

Serviceboende

Serviceboendet hör till socialverkets tjänster. År 2008 var antalet platser inom serviceboendet 2 276 och antalet klienter inom både kort- och långvarigt serviceboende 3 065 (i siffrorna ingår både egna och köpta platser).

Det långvariga serviceboendet är huvudsakligen avsett för personer som fyllt 75 år och behöver mycket omsorg och hjälp dygnet runt. Målet är att boendet är tryggt och så självständigt som möjligt. Klienten bor i ett rum för en eller två personer och i servicen

ingår bl.a. måltider, klädtvätt och klädvård, renlighet, trygghets-service, rekreativ verksamhet, hjälp med att uträtta ärenden, primärvård samt hälso- och sjukvård. Avgiften som tas ut av klienten motsvarar kostnaderna för produktion av tjänsten så att klienten betalar hyra, en grundavgift, måltidsavgift och avgifter för andra personliga tjänster. Avgiften bestäms enligt betalningsförmågan så att klienten har kvar 20 % eller minst 217,10 euro per månad av sina nettoinkomster (2009).

Kortvarigt serviceboende tillhandahålls för personer som fyllt 75 år och behöver kortvarig omsorg dygnet runt. Inom det kortvariga serviceboendet bestäms avgifterna på ett litet annat sätt: till en början är avgifterna lika höga som för institutionsvård. Ansökan om både lång- och kortvarigt serviceboende lämnas till åldringsvårdens socialarbetare vid social- eller närarbetsenheten i området. Socialarbetaren fattar också beslutet om beviljande av serviceboende. Tjänsten produceras av socialverket eller ett privat servicehus.

Förändringen av servicestrukturen

När man ser till antalet klienter har andelen som fyllt 75 år ökat mest inom hemvården. Andelen som bor på serviceboende har ökat. T.ex. 2008 ökade man serviceboendeplatserna med 68 och minskade bäddplatserna med 50. Man har alltså lyckats minska den långvariga sjukhusvården. Däremot har det inte skett någon förändring i vården på åldringshem.

Enligt den senaste befolkningsprognosen kommer Helsingfors om trettio år att ha dubbelt så många personer som fyllt 75 år. Om man uppskattar att andelen personer som fyllt 75 år t.ex. på stadens egna åldringshem och på köpta åldringshemsplatser är lika stor som 2007 och vårdbehovet och definitionen av vårdbehovet är oförändrat, skulle det behövas dubbelt så många åldringshemsplatser 2037.

Även om hemvård fortsättningsvis alltid bör vara det primära alternativet, borde de olika serviceformerna även granskas ur kostnadssynvinkel. Totalkostnaderna för hemvården och dygnetruntvården är rätt väl kända, men man har ingen klar uppfattning om totalkostnaderna för serviceboendet.

Kostnaderna för serviceboendet borde granskas både utifrån den offentliga finansieringen och separat utifrån stadens ekonomi och klientens egen betalningsförmåga. Inom serviceboendet måste klienterna av de medel de själva får disponera bekosta sådana utgifter som vid institutionsvård för närvarande ingår i kostnaderna och bekostas av kommunen. Klienterna behandlas alltså inte jämlikt.

Utnyttjandet av serviceboende, åldringshem och sjukhusvård borde inriktas efter behoven och ändamålet. T.ex. är det slöseri med resurser och inte rationellt att ha klienter boende inom sådan service som är avsedd för klienter som behöver mycket vård och omsorg. Å andra sidan kan omsorgen i livets slutskede vara så krävande att det inte är möjligt att flytta personer till hemvård eller serviceboende annat än till en viss gräns.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *socialverket och hälsovårdscentralen borde göra en utredning av hur kostnaderna för serviceboendet fördelar sig mellan staten, staden och klienterna, innan man beslutar om en fortsatt utveckling av dygnetruntvården på institution*
- *klientavgifterna borde styras till en vård som motsvarar servicebehovet. I dagens läge blir institutionsvård billigare för klienterna än lättare serviceboende, även om det inte finns behov för tung vård. Den förmånligaste lösningen för staden är att utöka serviceboendet i stället för vården på åldringshem.*
- *det finns skäl att samtidigt utreda serviceboendet även för personer under 65 år, eftersom det på hälsovårdscentralens sjukhus finns tiotals personer under 65 år som väntar på en plats inom serviceboendet och sjukhusplatserna därmed används oändamålsenligt*
- *man trots utvecklingen av servicestrukturen inom äldreomsorgen måste bereda sig på att det kanske inte är möjligt att minska antalet platser med dygnetruntvård, eftersom den åldrande befolkningen växer.*

4.14 Social- och närarbete samt dagverksamhet för äldre

En central utvecklingsuppgift inom äldreomsorgsprogrammet under åren 2006–2009 är att förbereda sig på att förändra servicestrukturen mot större betoning på öppenvården när antalet äldre ökar. Fokusområden vid utvärderingen var social- och närarbetet samt servicecentral- och dagverksamheten för äldre. Syftet med utvärderingen var att utreda anlitaandet av och kostnaderna för tjänsterna, tillgången på tjänster och kundtillfredsställelsen. I fråga om dagverksamheten för äldre bedömdes effekterna.

I början av 2009 gjordes en ändring i socialvårdslagen som föreskriver om kommunernas skyldighet att tillhandahålla bedömning av äldre personers behov av service. Varje person som fyllt 75 år har rätt att få behovet av socialservice bedömt senast den sjunde vardagen efter att kontakt tagits. Bedömningen av servicebehovet kan gälla socialväsandets alla tjänster, t.ex. stöd för närståendevård, boendeservice, färdtjänst, ändringsarbeten i bostaden, utkomststöd och hemvårdens hemservice.

En av uppgifterna för *social- och närarbetet* inom äldreomsorgen är att hjälpa äldre som hotas av utslagning eller annars är i behov av hjälp. Det är viktigt att i förväg upptäcka äldre som är ensamma, otrygga och hotas av utslagning och stödja dem så att de inte behöver söka sig till dygnetruntvård av de här orsakerna. I anslutning till socialservicens rådgivning (S-Info) verkar också Seniorinfo, som har specialiserat sig på äldre personers frågor.

Servicecentralverksamheten är en viktig del av äldrearbetet enligt det äldreomsorgsprogram som fullmäktige godkänt, eftersom det främjar gemenskap mellan äldre och ger kamratstöd.

Klienterna söker sig självständigt till servicecentralerna. En stor del av servicecentralverksamheten består av rekreations- och hobbyverksamhet, motion och social växelverkan. Förebyggande av utslagning är en av servicecentralernas utvecklingsuppgifter. Även utomstående aktörer, t.ex. frivilligarbetare och organisationer, kan vara med i den här verksamheten.

Helsingfors har åtta servicecentraler och tre rekreationscentraler på olika håll i staden. Servicecentralerna är populära. Öppetdagarna har blivit fler år för år. År 2007 var antalet besökare i medeltal 4 597 per öppetdag. Sedan 2003 har antalet besökare ökat med nästan tusen. Servicecentralerna besöks också av personer över 85 år. Mätt enligt antalet servicecentralkort var de 849 stycken 2007. Servicecentralernas sammanlagda driftsutgifter var 5,9 mn euro eller 2,9 % av socialverkets äldreomsorgsutgifter 2008.

År 2008 gjordes en kundenkät om servicecentralernas verksamhet. Enkäten besvarades av ca 1 200 personer som anlitade servicecentralen. Av dem som svarade uppgav 85 % att servicecentralverksamheten höll dem aktiva och pigga. Tre fjärdedelar hade hittat meningsfull sysselsättning och nya vänner och bekanta via verksamheten.

Dagverksamheten (dagvård för vuxna) har som mål att hjälpa personer med minnessjukdomar eller som vårdas av närstående-vårdare att bo kvar hemma, bevara deras självständighet och främja deras möjligheter att klara sig på egen hand eller med stöd hemma, samt att hjälpa anhöriga och närståendevårdare att orka. Genom dagverksamheten stöds alltså klientens funktionsförmåga, så att skedet då personen bor hemma blir så långt som möjligt medan det eventuella framtida serviceboende- eller institutionsvårdsskedet blir kortare.

Till dagverksamheten hör transport från och till klientens hem, måltider under dagverksamheten beroende på öppettiderna (morgonmål, kvällsmat, lunch, middag, eftermiddagskaffe) samt mate-

rial etc. som behövs vid verksamheten. Transporterna är grupptransporter.

Verksamhetsenheterna är belägna i äldrecentralerna, servicehusen och en del servicecentraler, eller också är de separata dagverksamhetslokaler. Staden hade 17 egna verksamhetsenheter och i dem sammanlagt 211 dagverksamhetsplatser vid utgången av 2007. De fasta platserna med köpt service var 28 vid tre olika verksamhetsenheter. Därtill finns det tre andra enheter med köpt service som inte har "fasta platser", utan vården köps i form av vård dagar. Antalet vård dagar har ökat med 50 % från 2003 till 2007 (42 321 vård dagar). Största delen av klienterna hade fyllt 75 år (87 %).

Ansvarsområdet för äldreomsorgen har självt satt som mål att dagverksamheten ska omfatta 5 % av alla helsingforsbor i åldern 75+. År 2007 beräknade ansvarsområdet för äldreomsorgen att verksamheten omfattade ca 3,6 %. År 2008 var utgifterna för dagverksamheten 5,1 mn euro eller 2,5 % av äldreomsorgens driftsutgifter.

Vid dagverksamhetsenheten Meripihka ordnades en kartläggning av klienternas funktionsförmåga, där 52 klienter deltog. Meripihkas verksamhet inriktar sig särskilt på att identifiera och påverka riskfaktorer som förebådar institutionsvård. Kartläggningen av funktionsförmågan förnyades efter ett halvt år. Som resultat av kartläggningen konstaterades att rehabiliteringen hade haft gynnsam inverkan på funktionsförmågan hos äldre med medelsvår demens.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *servicecentralerna för äldre är en viktig del av den förebyggande verksamheten som främjar äldre människors välbefinnande. Det rekommenderas redan av kostnadsskäl att servicecentralverksamheten fortsätter och utvecklas och med beaktande av manliga besökare.*
- *man i framtiden borde öka platserna inom dagverksamheten för äldre så att de motsvarar behovet. Det här gör att en del äldre helsingforsbor kan bo kvar längre i eget hem med hjälp av aktiv rehabilitering och behovet av institutionsvård kan skjutas upp eller t.o.m. undvikas.*

4.15 Service för personer med missbruk och psykiska störningar

Föremålet för och syftet med utvärderingen

År 2004 var en vattendelare, efter det har missbruksproblemen ökat. Då ökade alkoholkonsumtionen och de därav följande olägenheterna betydligt på grund av att alkoholskatten sänktes och

begränsningarna vid resandeförsel slopades. Även om utvecklingen inte har märkts i någon ökning av antalet klienter inom missbrukarvården, kan det enligt hälsovårdscentralens uppskattning finnas närmare 50 000 storkonsumenter av alkohol i Helsingfors.

Av personerna med alkoholproblem beräknas 30–60 procent ha en kliniskt betydande depression. Av depressionspatienterna beräknas 10–30 procent ha ett samtidigt alkoholproblem. En del av patienterna har dubbeldiagnoser. Det betyder att patienten samtidigt har en psykisk störning och är missbrukare.

Målet för utvärderingen var att kartlägga servicen för patienter med missbruk- och psykiska störningar och tillgången på denna service i Helsingfors samt utreda de centralaste problemen i samband härmed. I utvärderingen ingick ett besök på Östra centrums psykiatriska poliklinik, där det finns en pilotarbetsgrupp inom utvecklingsprojektet för vården av dubbeldiagnospatienter.

Mentalvårds- och missbrukarservicen i Helsingfors

Mentalvårdsservicen i Helsingfors består av social- och hälsovårdens mentalvårdstjänster och kompletterande tjänster som tillhandahålls av olika stiftelser, föreningar och organisationer samt privata producenter.

Till servicen för missbrukare hör bl.a. bedömning av vårdbehovet och situationskartläggning, öppen vård, avgiftning och avvänjning, substitutions- och underhållsbehandling samt rehabiliterings- och boendeservice. Den viktigaste anordnaren av service för missbrukare är socialverket, som har fyra A-kliniker i staden. Servicen är avgiftsfri och bygger på frivillighet. År 2007 var det totala antalet klienter inom den polikliniska missbrukarvården 8 833.

Utöver öppenvårdstjänsterna har staden en tillnyktringsstation och avgiftningsstationer som erbjuder rehabilitering på institution samt institutioner som erbjuder rehabilitering och efterrehabilitering. Inom missbruksarbetet för ungdomar finns det tre aktörer: östra och norra ungdomsstationen samt Klaari Helsinki som bedriver missbruksförebyggande arbete bland barn och ungdomar. Ungdomsstationerna betjänar 13–23-åringar. Den centralaste orsaken till att personer söker vård är för närvarande alkohol. Socialverket har också inrättat s.k. lättillgängliga dagcenterplatser som en ny verksamhetsform.

Mentalvårdsservice

Den primära rådgivnings-, bedömnings- och vårdplatsen när det gäller psykisk hälsa är hälsostationen i det egna bostadsområdet,

där man kan få remiss till en psykiatrisk enhet om situationen så kräver. Till den psykiatriska öppenvården hör de psykiatriska poliklinikerna, som är fem till antalet. Varje psykiatrisk poliklinik har en akutarbetsgrupp till vars mottagning man snabbt får tid. År 2008 hade psykiatriska polikliniken 16 679 klienter, siffran har varit svagt uppåtgående.

Den psykiatriska specialiserade sjukvården är verksamhet inom öppenvården och på sjukhus och leds av en specialist. Aurora sjukhus har en psykiatrisk jourpoliklinik. HUCS:s missbrukarpsykiatriska ansvarsenhet är avsedd för personer som har en allvarlig psykisk störning och samtidigt är narkotikaberoende.

Utvecklingsprojektet för vården av dubbeldiagnospatienter

Vid stadens hälsovårdscentral och socialverket pågår som bäst fram till 31.12.2009 ett utvecklingsprojekt för vården av dubbeldiagnospatienter, inom vilket ca 60 personer vårdas samtidigt.

Den viktigaste verksamhetsmetoden inom projektet är att göra det befintliga servicesystemet bättre fungerande genom att utveckla ett nytt arbetssätt mellan socialverket och hälsovårdscentralen. Vården är integrerad vård där missbruket och det psykiska problemet behandlas samtidigt. Inom projektet kan man utnyttja både hälsovårdscentralens och socialverkets databaser, vilket inte annars är möjligt. I dag tiger man inte längre om alkoholberoende bland mentalvårdspatienter och vice versa. Man försöker föra saken framåt genom s.k. motiverande intervjuer.

Enligt det nationella programmet Mieli 2009 är målet att det borde vara "en dörr in" till mentalvårds- och missbrukartjänsterna. Resultaten från mellanutvärderingen av dubbeldiagnosprojektet stödjer detta mål. Där såg man det också som viktigt att människor kan söka vård på den vårdplats som de själva tycker är lämplig, eftersom det inte går att hantera problemet utifrån vad den anställda anser vara det primära problemet. Motivation och förtroende för den vårdgivande instansen är väsentligt för en framgångsrik vård och klientens välbefinnande.

Kostnadseffektivitet och förebyggande av problem

Det är svårt att mäta missbrukar- och mentalvårdsservicens kostnadseffektivitet, eftersom det oftast rör sig om långsiktiga effekter och alternativa kostnader. Alkoholism medför vanligen betydande kostnader för hälso- och sjukvården, och därför kan tillgången till missbrukar- och mentalvårdstjänster minska dessa kostnader.

I övrigt ger intervention från den offentliga sektorn bäst resultat inom det förebyggande missbruksarbetet och genom hjälp till fa-

miljerna, eftersom problemen ofta förekommer i flera generationer. Riskgrupperna kan upptäckas bl.a. genom rådgivningarnas tidiga stöd (daghem, skolor etc.).

Revisionsnämnden konstaterar att

- *socialverket och hälsovårdscentralen så snart som möjligt borde införa den praxis som visat sig vara bra inom dubbel-diagnosprojektet även inom det övriga missbruks- och mentalvårdsarbetet*
- *socialverkets och hälsovårdscentralens åtskilda verksamhet inte motsvarar klienternas behov. Verken måste gemensamt utveckla lättillgängliga kombinerade enheter för mentalvård och öppen missbrukarvård i enlighet med den nationella Mieli-planen.*
- *staden borde stödja frihet från missbruk på både attitydnivå och konkret nivå och stärka den förebyggande verksamheten*
- *hälsovårdscentralen måste avdela resurser i synnerhet för psykiatriska tjänster för barn och unga.*

4.16 Idrottsverkets understöd till idrottsföreningar

Målet för den här utvärderingen var att utreda fördelningsgrunderna för idrottsverkets understöd och vilka missförhållanden som eventuellt förekommer vid utdelningen av understöd. Utvärderingen baserar sig på skriftligt material om idrottsverket och samtal med representanter för idrottsverket.

Idrottsförvaltningen tillhandahåller tjänster i enlighet med Helsingfors stads gemensamma strategier. Enligt Helsingfors stads idrottspolitiska program (2001–2010) som Helsingfors stadsfullmäktige godkände 28.11.2001 är det idrottsförvaltningens uppgift att genom en rättvis stödpolitik se till att kommuninvånarna har möjlighet att ägna sig åt motion förmånligt och mångsidigt.

Vid utvärderingen utredde man hur fullmäktiges anslag på 6,1 mn euro fördelades som understöd till organiserad motionsverksamhet. Idrottsverkets understöd fördelas enligt idrottsnämndens och stadsfullmäktiges beslut och anvisningar. Alla idrottsföreningar i Helsingfors har rätt till understöd, om de allmänna förutsättningarna för understöd uppfylls.

Fördelningen av verksamhetsunderstöd förefaller överensstämma med idrottsnämndens och fullmäktiges beslut. Verksamhetsunderstöden fördelas enligt samma principer varje år. Vid understöden till föreningar prioriteras ungdomar, till vilka 80 procent av verksamhetsunderstöden riktas.

Alla idrottsföreningar som uppfyller förutsättningarna har rätt till hyresunderstöd. Alla som får hyresunderstöd får en lika stor andel

av hyreskostnaderna betald. Föreningarna måste lämna sitt hyreskontrakt och ett kvitto över betalda hyror till idrottsverket.

Vid understött utnyttjande av idrottslokaler betalar idrottsverket en timersättning till föreningarna som är beroende av idrottsgrenen. Understödet bestäms enligt lokalens användningsändamål. Föreningen som utnyttjar lokalen betalar skillnaden mellan understödet och det verkliga timpriset. Idrottsverket kan inte besluta om utnyttjandet av de här lokalerna, utan det är den institution eller stiftelse som äger lokalen som gör det. Därför är det understödda utnyttjandet av idrottslokaler mera problematiskt för idrottsverket än hyres- och verksamhetsunderstödet. Vid understött utnyttjande av lokaler förutsätter idrottsverket en noggrann uppföljning av lokalanvändningen.

När man granskar understödet till lokaler inom understött utnyttjande måste man även beakta idrottsverkets egna lokaler som kan utnyttjas gratis. Lokalerna som kan utnyttjas gratis kostar ingenting för användarna. Det här gör att gratislokalerna är mera efterfrågade än lokalerna med understött utnyttjande. Då måste idrottsverket avgöra vem som får tider i verkets egna lokaler. Det här kan leda till missnöje och en känsla av ojämlikhet i föreningarna, eftersom gratislokalerna inte räcker till för alla. Idrottsverket ansvarar för att tiderna i verkets egna gratislokaler fördelas så rättvist som möjligt. Idrottsverket utvecklar ett nytt lokalboknings-system som förbättrar uppföljningen och administrationen av tider och ökar transparensen i fördelningen av tider.

I enlighet med målen för det idrottspolitiska programmet borde man vid fördelningen av understöd se till att idrottsgrenar, kön och de olika områdena behandlas rättvist. För närvarande beaktas de här omständigheterna inte inom verksamhets- och hyresunderstöden, eftersom de inte utgör någon grund för fördelningen av understöd.

Tiden för beredningen av understödsprocessen är kort. Den stora arbetsbördan och den strama tidtabellen vid behandlingen av ansökningarna kan medföra problem när det gäller att behandla föreningarna rättvist.

Det nuvarande understödssystemet är komplicerat och övervakningen otillräcklig, vilket har kunnat leda till att en idrottsförening får mindre eller större understöd än den är berättigad till.

Under de senaste åren har idrottsverket gjort en omfattande utredning av understödssystemets funktion och föreningarnas ekonomiska strukturer. På basis av utredningarna och responsen från föreningarna är en reform av understödssystemet motiverad. Enligt idrottsverkets undersökningar fungerar verksamhets- och hy-

resunderstödssystemen relativt bra. Ur föreningarnas synvinkel är de största problemen förknippade med fördelningen av tider inom understött utnyttjande och gratis utnyttjande.

Revisionsnämnden konstaterar att

- *idrottsverket borde förbättra uppföljningen av det understödda utnyttjandet och gratis utnyttjandet och göra fördelningen av tider mera transparent*
- *idrottsverket borde göra sitt system för utdelning av understöd enklare både för den som ansöker om och den som beviljar understöd.*

4.17 Hitas-systemet

Bakgrund till utvärderingen

Revisionsnämnden har utvärderat Hitas-systemet som infördes 1978 och dess utvecklingsskeden på basis av skriftligt material från slutet av 1990-talet. Syftet med det nämnda pris- och kvalitetsregleringssystemet för bostäder har varit att tillhandahålla nya och gamla ägarbostäder till rimligt pris för kommuninvånarna. I bakgrunden har det också funnits en strävan att påverka den allmänna prisenivån. Målet för utvärderingen var att utreda hur Hitas har påverkat kommuninvånarnas liv inom bostadssektorn och om systemet eventuellt har lett till ojämlikhet.

Systemet tillämpades på alla bostadsprojekt som uppfördes på stadens arrendetomter åren 1978–1997. Principen justerades genom stadsfullmäktiges beslut 1997 och 2000 i samband med godkännandet av bostadsprogrammen och en del av tomterna började överlåtas utan Hitas-villkor.

Justeringen av systemet

Den exceptionella prisuppgången på bostäder ledde till att man 2004 genom stadsfullmäktiges beslut 12.11.2003 tog i bruk ett nytt sätt att beräkna återförsäljningspriset. I det nya sättet ingick en övergångstid. Beslutet ledde till några klagomål och därför justerade stadsfullmäktige beräkningsgrunderna för maximipriset på nytt 14.12.2005.

Problemen i det nuvarande systemet

Det centralaste problemet i det nuvarande systemet är att de beräknade maximipriserna för lägenheter varierar betydligt t.o.m. inom samma postnummerområde. Statens tekniska forskningscentrals undersökning konstaterade också att Hitas-maximipriset inte är någon logisk följd av bostadens läge och ålder, utan delvis

ett kombinerat resultat av dessa och av variabler som härletts ur konjunkturläget.

En olägenhet i Hitas-systemet är enligt revisionsnämnden att samma ägare kan äga flera bostäder. Av dem som besvarat fastighetskontorets Hitas-enkät ansåg likaså en betydande del att ägandet av bostäder borde begränsas till en enda bostad som är i eget bruk. Enligt bostadsnämndens utlåtande 27.2.2007 skulle det emellertid kosta för mycket att skapa ett registersystem som förhindrar ovannämnda omständighet.

Systemets framtid

Stadsfullmäktige godkände i februari 2008 genomförandeprogrammet för markanvändning och boende (MB) för åren 2008–2017. Eftersom ett av målen för MB-programmet är boende till rimligt pris, beslutade man att fortsätta med Hitas-systemet under MB-programperioden. Att utveckla Hitas-systemet är en av de tre temahelheterna i MB-programmet. Beslutet om utveckling fördröjdes något, eftersom man bad Hitas-bolagen komma med utlåtanden om utvecklingsförslagen. Det här var en bra sak med tanke på kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter.

Systemets effekter

Hitas-systemet har haft en relativt stor inverkan på bostadsbeståndet i Helsingfors, eftersom det redan har skapat ca 20 000 bostäder i 603 bolag. Det här utgjorde cirka sex procent av bostäderna i Helsingfors i juli 2008. Det rimliga priset har förverkligats i form av förmånligare byggkostnader och att det arrende som Hitas-bolagen betalar för stadens arrendetomter är lägre än marknadspriset.

En fritt finansierad ny bostadskvadratmeter i Helsingfors kostar i medeltal 4 900 euro och en Hitas-kvadratmeter 2 973 euro⁶. Det här visar att Hitas-bostäderna även i dag är ett betydligt förmånligare sätt för kommuninvånarna att få en egen bostad, vilket innebär att målet om skäligt boende uppfylls.

Revisionsnämnden konstaterar att målen för Hitas-systemet har uppfyllts väl under åren. På grund av yttre faktorer, t.ex. kraftiga förändringar i bostadspriserna, har man under årens lopp blivit tvungen att ändra beräkningsprinciperna för återförsäljningspriserna inom systemet. Ändringarna har gjorts utifrån bästa tillgängliga information och med rättvisa som mål och i den nya beräkningsmodellen utifrån ändamålsenlighet och skälighet.

⁶ Rakennuslehtis marknadsundersökning, publicerad 30.10.2008.



Revisionsnämnden konstaterar att

- *det nuvarande Hitas-systemet har visat sig vara ett bostadsproduktionssystem som behövs*
- *systemet har nått det uppsatta målet att tillhandahålla bostäder till rimligt pris*
- *bostadsväsendet måste skapa ett registreringssystem som förhindrar problemen som beror på att en ägare har flera Hitas-bostäder.*

Helsingfors den 22 april 2009
Helsingfors stads revisionsnämnd



Revisionsnämnden 2005–2008, sektionernas sammansättning, BILAGA 1

	1:a sektionen	2:a sektionen	3:e sektionen
<i>Ordförande</i>	Hannele Luukkainen	Sari Näre	Pekka Koivusalo
<i>Vice ordförande</i>	Olli Saarinen	Arja Hörhammer	Olli Viding
<i>Ledamot</i>	Arja Hörhammer	Hannele Luukkainen	Ilpo Eerola
<i>Ledamot</i>	Saija Toropainen	Jaakko Ojala	Jaakko Ojala



Revisionsnämnden 2005–2008, arbetsfördelning, BILAGA 2

1:a sektionen	2:a sektionen	3:e sektionen
Stadsstyrelsen Direktörskollegiet Förvaltningscentralen Ekonomi- och planeringscentralen Tekniska nämnden Helsingfors Energi Helsingfors Vatten Hamnnämnden Helsingfors Hamn Kollektivtrafiknämnden Trafikverket Personalcentralen Företagshälsovårdscentralen Faktacentralen Affärstjänstnämnden Helsingfors stads servicecentral (Palma) Helsingfors Textiltjänst Samarbetsärenden i huvudstadsregionen Koncernledning och -tillsyn Koncernsammanslutningar och stiftelser som hör till sektionsens revisionsområde Finlandia-huset Ab Helsinki Region Marketing Oy Helsingin Matkailu Oy Oy Mankala Ab Finlands Energi-Entreprenad Ab (49 %) Mitox Ab Fab Helsingfors Elhus Helen Elnät Ab Vanda Energi Ab (40 %) Huvudstadsregionens Vatten Ab (47,1 %) Helsingfors Busstrafik Ab Helsingin Palveluauto Oy Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Sveaborgs Trafik Ab Pakkalantie 30 Koy Seure Henkilöstöpalvelut Oy	Utbildningsnämnden Utbildningsverket Yrkeshögskolans styrelse Yrkeshögskolan (fram till 31.7.2008) Direktionen för finska arbetar-institutet Finska arbetarinstitutet Direktionen för svenska arbetarinstitutet Svenska arbetarinstitutet Kultur- och biblioteksnämnden Stadsbiblioteket Kulturcentralen Direktionen för konstmuseet Konstmuseet Direktionen för stadsmuseet Stadsmuseet Direktionen för stadsorkestern Stadsorkestern Direktionen för djurgården Högholmens djurgård Ungdomsnämnden Ungdomscentralen Idrottsnämnden Idrottsverket Socialnämnden Socialverket Hälsovårdsnämnden Hälsovårdscentralen Koncernsammanslutningar och stiftelser som hör till sektionsens revisionsområde Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet Helsingfors teaterstiftelse Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy Stiftelsen Helsingforsinstitutet Stiftelsen Helsingfors-veckan Isbanestiftelsen Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy (42 %), från 1.8.2008 Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Stadion-stiftelsen Urheiluhallit Oy (51,3 %) Vuosaaren Urheilutalo Oy (52 %) Helsingin Seniorisäätiö	Stadsplaneringsnämnden Stadsplaneringskontoret Fastighetsnämnden Fastighetskontoret Bostadsnämnden Bostadsproduktionskommittén Bostadsproduktionsbyrån Byggnadsnämnden Byggnadstillsynskontoret Affärstjänstnämnden Helsingfors Partitorg Anskaffningscentralen Nämnden för allmänna arbeten Byggnadskontoret Räddningsnämnden Räddningsverket Miljönämnden Miljöcentralen MetropoliLab Koncernsammanslutningar och stiftelser som hör till sektionsens revisionsområde Bostäder / statsbelånade eller räntestödda bolag, bl.a.: Lokala hyresbostadsbolag, 21 st Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Helsingin Pienasunnot Koy Helsingin Toimitilat Koy Bostäder / övriga bolag, bl.a.: Auroranlinna Koy Oy Helsingin Asuntohankinta Ab Lokal- o.d. bolag, bl.a.: Fab Helsingfors Tennispalats Kaapelitalo Koy Glaspalatsets Mediacentrum Ab Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy Övriga, bl.a.: Huvudstadsregionens Återvinningscentral Ab Oy Gardenia-Helsinki Ab

Utarbetare av utvärderingspromemorierna som ligger till grund för punkterna i utvärderingsberättelsen, BILAGA 3

3.1	Utfallet för de mål som stadsfullmäktige satt upp	Timo Terävä Arto Ahlqvist och Liisa Kähkönen	utvärderingschef stadsrevisorer
3.2.1	Utvärdering av stadens ekonomi 2008	Liisa Kähkönen	stadsrevisor
3.2.2	Helsingfors näringslivsstrategi	Anna-Lisa Nyström	stadsrevisor
3.2.3	Servicens kostnadseffektivitet	Liisa Kähkönen	stadsrevisor
3.2.4	Programmet Ett rökfritt Helsingfors	Anna-Lisa Nyström	stadsrevisor
3.2.5	Samarbetet mellan stadens förvaltningar vid integrationen av invandrare	Liisa Kähkönen	stadsrevisor
3.2.6	Personalstrategin: personalmedverkan	Oiva Virta	revisionsnämndens sekreterare
3.2.7	Gemensamt utnyttjande av social- och hälsovårdsservicen i huvudstadsregionen	Liisa Kähkönen och HSR- revisionsväsendena	stadsrevisor
3.2.8	Bedömning av könseffekten i förvaltningarnas verksamhet	Tarja Palomäki	stadsrevisor
3.2.9	Ungdomsväsendets verksamhets- och lokalstrategi samt förebyggande av utslagning bland unga	Anna-Lisa Nyström	stadsrevisor
3.2.10	Stoppa trenden med ojämlika bostadsområden	Liisa Kähkönen	stadsrevisor
3.3.2	Efterlevnaden av koncernanvisningarna	Kirsi Sova	koncernrevisor
3.3.3	Finlandia-huset Ab:s verksamhet och ekonomi 2008	Kirsi Sova	koncernrevisor
4.1	Förvaltningarnas åtgärder med anledning av utvärderingsberättelserna 2004–2007	Oiva Virta	revisionsnämndens sekreterare
4.2	Resultatpremiesystemen som säkerställare av att verksamhetsmålen uppfylls	Timo Terävä	utvärderingschef
4.3	Helsingfors utlandsinriktade verksamhet	Anna-Lisa Nyström	stadsrevisor
4.4	Helsingfors egen fritt finansierade produktion av ägarbostäder 2008	Anna-Lisa Nyström	stadsrevisor
4.5	Lägesöversikt av aktörerna i energibranschen	Kirsi Sova	koncernrevisor
4.6	Behoven av kunskande inom upphandling och konkurrensutsättning vid förvaltningarnas köp av tjänster	Liisa Kähkönen	stadsrevisor
4.7	Förbättrandet av ekologisk hållbarhet inom byggverksamheten	Jari Ritari	stadsrevisor
4.8	Gatuunderhållets funktion och faktureringen för underhållet med helhetsansvar	Jari Ritari	stadsrevisor
4.9	Utfallet för investeringsprojektens kostnadskalkyler	Timo Terävä	utvärderingschef
4.10	Trafikverkets bötespraxis för uteblivna bussturer	Liisa Kähkönen	stadsrevisor
4.11	Hemservice för barnfamiljer och tidigt stöd	Pertti Peltola	stadsrevisor
4.12	Hemvården och de strategiska riktlinjerna i äldreomsorgsprogrammet	Liisa Kähkönen	stadsrevisor
4.13	Servicestrukturens förändring från institutionsvård till serviceboende för äldre	Liisa Kähkönen och Pertti Peltola	stadsrevisor
4.14	Social- och närarbete samt dagverksamhet för äldre	Pertti Peltola	stadsrevisor
4.15	Service för personer med missbruk och psykiska störningar	Liisa Kähkönen	stadsrevisor
4.16	Idrottsverkets understöd till idrottsföreningar	Tuomas Mettomäki	stadsrevisor
4.17	Hitas-systemet	Jari Ritari	stadsrevisor



Förvaltningarnas åtgärder med anledning av utvärderingsberättelserna 2004–2007, BILAGA 4

Utvärderingsberättelsen 2004

3.1 Utarbetande, genomförande och uppföljning av strategier

- anpassning av utvärderingsprocessen så att den tjänar fullmäktiges strategiprocesser och producerar utvärderingsinformation etc. för fullmäktiges strategiseminarier

I utlåtandet som ingår i stadsstyrelsens svar nämns: "Revisionsnämndens separata rapport är en användbar del av det bakgrundsmaterial som produceras för utvärderingen".

I praktiken har tillvägagångssättet inte genomförts, utan t.ex. vid förnyandet av revisionsstadgan skulle man ha haft ett ypperligt tillfälle att ta in ett omnämnande om tillvägagångssättet i stadgan.

3.2 Uppsättande av bindande mål och andra verksamhetsmål

- utveckling av uppsättandet av mål

Det här är något som tagits upp i många utvärderingsberättelser nästan varje år, inte bara när revisionsnämndens verksamhetssätt utformades i slutet av 1990-talet utan även på 2000-talet.

3.3.1 Helsingforskoncernens dotterbolags och stiftelsers rapportering

- informationen i rapporterna borde utnyttjas

3.3.2 Stadens ägarpolitik

- staden borde definiera en ägarpolitik för de sammanslutningar den äger

3.3.3 Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy

- finansierad och genomförd på ett otillfredsställande sätt

3.3.3 Sveaborgs Trafik Ab

- totalekonomin och rollen borde utredas

4.9 Yrkesskoleplatser

- tillstånd att reglera det totala antalet studerande inom stadens utbildningsväsendes grundläggande yrkesutbildning, så att alla helsingforsbor får en utbildningsplats

Samma sak har tagits upp även i utvärderingsberättelsen för 2007.

4.11 Ekonomiskt understöd till sammanslutningar

- beviljandet av understöd och samordningen av övervakningen borde centraliseras
- övervakning särskilt av understöden till idrottsföreningar

Utvärderingsberättelsen 2005

2.3 Revisionsnämndens informationsförmedling via nätet

- elektroniskt dokumenthanteringssystem ger besparingar
- bred tillgång till information
- brett utnyttjande av ärendehanteringssystemet HELA



- 3.3.1 Situationen i fråga om den interna kontrollen samt riskhanteringen
- det rekommenderas bl.a. att koncernanvisningar utarbetas

- 3.3.3 Det inbördes samarbetet mellan koncernenheterna

- samarbetsattityder
- justering av uppgiftsgränserna
- utveckling av ledningssystemet
- inbördes utbyte av information

- 3.4.1 Koncernstyrning och -tillsyn

- stadsstyrelsens behandling av koncernfrågor har blivit starkare
- stärkande av styrningen och uppföljningen av sammanslutningar över kommungränserna
- Uppföljning av samarbetet i kommunerna i huvudstadsregionen och Helsingforsregionen

- 3.4.2 Helsingfors Busstrafik Ab (HBT)

- bolaget går med förlust
- likviditeten är nöjaktig
- centrala faktorer i resultat- och lönsamhetsutvecklingen

- 3.4.3 Seure Henkilöstöpalvelut Oy

- ägarbasen har breddats
- omsättningen har ökat
- servicen måste produceras till självkostnadspris

- 3.4.4 Oy Nord Water Ltd

- nödvändigheten av att grunda dylika bolag måste övervägas, bl.a. måste man försäkra sig om affärsförutsättningarna

- 3.4.5 Oy Helsingin Asuntohankinta Ab, Koy Auroranlinna

- bolagens roll i stadens bostadspolitik
- bostadsköpens omfattning

- 3.4.6 Mitox Ab

- bra första räkenskapsperiod
- måluppfyllelsen måste följas upp
- verksamhet på den öppna marknaden

- 4.7 Skolornas lokalkostnader. . . och icke-helsingforsbors skolgång i Helsingfors

- utbudet av utbildning på andra stadiet borde utvecklas i samarbete med de övriga kommunerna i huvudstadsregionen för att man ska kunna trygga utbildningsmöjligheterna för helsingforslever

Utvärderingsberättelsen 2006

Koncernobjektens verksamhet och ekonomi: 3.3.1 Helsingfors Busstrafik Ab, 3.3.3 Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy och 3.3.4 Helsinki Region Marketing Oy

- 3.3.2 Reparationsbehoven i hyreshus och reparationernas realisering

- ombyggnadsverksamheten måste utökas
- kvalitetsnivån måste säkras
- kostnaderna för byggnadsskydd
- byggande av hissar

- 4.7 Kulturväsendets bidragspraxis

- öppenhet i motiveringarna till bidragen



4.8 Bidrag till Finlands Nationalopera

4.15 Kontroll av korrektheten i HNS:s fakturering

- övervakningskontrollerna måste utvecklas
- transparensen i faktureringen

Saken är gemensam särskilt för städerna i huvudstadsregionen

Utvärderingsberättelsen 2007

3.1.3 Utvärdering av måluppföljningssystemen

- de bindande verksamhetsmålen borde dokumenteras
- när förvaltningarna sätter upp mål borde de försäkra sig om att de har bra mätinstrument

3.3.1 Stadskoncernens mål och övervakningen av måluppfyllelsen

- enligt koncernanvisningarna följer stadsstyrelsen upp dottersammanslutningarnas verksamhet utifrån uppföljningsrapporter
- mål för verksamheten och ekonomin borde i framtiden sättas upp för stadskoncernen på det sätt som förutsätts i kommunallagen

I stadsstyrelsens svar konstaterar ekonomi- och planeringscentralen att centrala koncernstrategiska riktlinjer som rör stadskoncernen ska tas in i strategiprogrammet

Dotterbolagsrapporterna går till stadsstyrelsen för behandling, men inte rapporterna över fastighetsbolagens verksamhet.

Koncernobjektens verksamhet och ekonomi: 3.3.2 Helsingfors Busstrafik Ab, 3.3.3 Finlandia-huset Ab och 3.3.4 Helsinki Region Marketing Oy.

4.4

Ordandet av yrkesinriktad utbildning och läroavtalsutbildning

- vid samarbetet inom huvudstadsregionen borde man stödja Helsingfors strävanden att trygga en utbildningsplats på andra stadiet för alla unga helsingforsbor som går ut grundskolan

4.7 Subventionssystemet för arrenden och lokalhyror

- stadsstyrelsen fattade inte beslut om subventionssystemet på det sätt som den förutsatt

4.13 HNS:s fakturering

- hälsovårdscentralen rekommenderades att utvidga sina övervakningsmetoder för att kontrollera HNS-faktureringens riktighet till att även omfatta faktureringen enligt serviceplanen.



