

Utvärderingsberättelse

2017



Helsingfors stad

Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingsberättelse 2017

Utgivare

Helsingfors stad, revisionskontoret

Bilder

Materialbanken My Helsinki

Omslag: Jussi Hellsten

Sidorna 11, 57, 68, 73: Jussi Hellsten

Sidorna 22, 32 och 74: Aleksi Poutanen

Sida 26: Miikka Pirinen

Sidorna 41, 58, 66 och 79: Juhana Hurtig

Sida 45: Kim Öhman

Sida 87: Riku Pihlanto

Sida 90: Carl Bergman

Fotografier på revisionsnämndens ledamöter:

Sida 7: Pertti Nisonen

Layout

Outi Helin, Helsingfors stad, revisionskontoret

Tryckeri

Edita Prima Oy

Publikationsnummer

Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2017

Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2018:13

ISBN 978-952-331-439-9
(den tryckta publikationen)

ISBN 978-952-331-440-5
(nätpublikationen)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504
(den tryckta publikationen)

ISSN 2323-8135
(nätpublikationen)

Innehåll

4	Revisionsnämndens översikt
5	Sammanfattning
6	Revisionsnämnden
8	Utvärdering av rekommendationernas effekter
12	Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen
16	Utvärdering av stadens ekonomi
22	Utvärdering av verksamheten
23	Utvärderingar på stadsnivå
23	Personalens välbefinnande och hantering av sjukfrånvaro
28	Styrning av upphandlingar
33	Effektivisering av lokalanvändningen
37	Utvärderingar som rör stadskoncernen
37	Ägarstyrningen av Helsingfors stads bostäder Ab
42	Verksamhetsområdesöverskridande utvärderingar
42	Åtgärder för att minska bostadslösheten
47	Målet är Finlands företagsvänligaste stad
52	Barns och ungas fritidsmöjligheter
59	Utvärderingar som rör fostrans- och utbildningssektorn
59	Identifiering och erkännande av kunnandet inom den grundläggande yrkesutbildningen
63	Måluppfyllelsen i fråga om läroavtalsutbildningen
67	Utvärderingar som rör stadsmiljösektorn
67	Hantering av stora investeringar
70	De ekonomiska effekterna av sänkta arrenden för bostadstomter
75	Utvärderingar som rör kultur- och fritidssektorn
75	Måluppfyllelsen för idrottsverksamhetens strategiska mål
80	Utvärderingar som rör social- och hälsovårdssektorn
80	Hälsofrämjandet med hjälp av åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi
84	Terminalvårdens tillräcklighet och kvalitet
90	Bilagor

Revisionsnämndens översikt

Revisionsnämndens uppgift är att för fullmäktige ta fram för beslutsfattandet väsentlig information om måluppfyllelsen för de mål som satts i strategiprogrammet och budgeten samt bedöma huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. I nämndens utvärderingsberättelse för 2017 presenteras observationer och rekommendationer som hänför sig till stadskoncernens verksamhet och som fullmäktige, stadsstyrelsen, övriga organ samt förvaltningarna kan utnyttja vid utvecklingen av stadens verksamhet. För kommuninvånarna ger berättelsen och webbplatsen arviointikertomus.fi värdefull information om hur staden skött sina uppgifter under 2017.

Vid revisionsnämndens beredning av utvärderingsplanen för 2017 var utgångspunkten det strategiprogram som fullmäktige godkänt för åren 2013–2016 samt de förslag till teman som inkommit från fullmäktigegrupperna och stadens tjänstemannaledning. Nämnden valde självständigt ut sina utvärderingsteman. Stadsstrategin för åren 2017–2021 som stadsfullmäktige godkände i september har i tillämpliga delar beaktats vid utvärderingarna.

För utvärderingen är nämnden indelad i två sektioner. Under 2017 ansvarade 1:a sektionen för centralförvaltningen och stadsmiljösektorn. Vid utvärderingarna framkom det att stora investeringar skulle kunna hanteras bättre genom att satsa på planeringsskedet och att efterlevnaden av de etiska principerna vid upphandlingarna bör förstärkas och att man bör se till att de anställda kan ta upp misstankar om missbruk i en trygg atmosfär. Vid utvärderingen av Helsingfors stads bostäder Ab:s ägarstyrning fäste nämnden uppmärksamhet vid att de skärpta reglerna angående jäv bör beaktas vid ägarstyrningen.

Nämndens 2:a sektion ansvarade för fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn samt social- och hälsovårdssektorn. Vid utvärderingarna observerades att grundandet av Stadin osaamiskeskus har gjort det lättare för invandrare att börja studera, att idrottsverksamhetens strategiska mål huvudsakligen har uppfyllts och att långtidsbostadslösheten har minskat medan bostadslösheten som helhet har ökat. Vid utvärderingen av terminalvården lyfte man bland annat fram som ett utvecklingsobjekt att kunskapen om terminalvård inom hemvården, på servicehusen, inom serviceboendet och på institutionerna bör förbättras.

Revisionsnämndens uppgifter utvidgades i juni 2017 när det nya fullmäktige inledde sin verksamhet. Enligt kommunallagen (410/2015) är förtroendevalda och tjänsteinnehavare sedan 1.6.2017 skyldiga att offentligt redogöra för sina bindningar. Revisionsnämnden har i enlighet med kommunallagen övervakat att anmälningsskyldigheten iakttas och meddelat redogörelserna till fullmäktige för kännedom 13.12.2017. Från två förtroendevalda har revisionsnämnden inte fått någon redogörelse för bindningarna. De uppdaterade redogörelserna läggs ut på stadens internetsidor.

Revisionsnämnden tackar alla som biträtt vid utvärderingen för 2017 och alla som kommit med förslag till utvärderingsteman vid beredningen av utvärderingsplanen för 2018.

Med samarbetshälsningar

Helsingfors stads revisionsnämnd

Du kan bekanta dig med utvärderingsberättelsen och dess bakgrundspromemorior på adressen:

www.arviointikertomus.fi

Sammanfattning

Enligt kommunallagen ska revisionsnämnden bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nedan några plock ur utvärderingsresultaten för 2017.

Långtidsbostadslösheten har minskat, men bostadslösheten som helhet har ökat och blivit mer komplex.

Den plan för att minska bostadslösheten som enligt strategin skulle göras upp i samarbete mellan stadens olika sektorer har inte gjorts upp, och boenderehabiliteringsprogrammet inom psykiatri- och missbrukstjänsterna har inte fastställts. Bostadsrådgivningens tillräcklighet i förhållande till det ökade antalet klienter bör säkerställas.

Inom yrkesutbildningen har studerandenas behov av stöd ökat.

Stödtjänsterna för unga och invandrare i samband med läroavtal bör förstärkas. Grundandet av Stadin osaamiskeskus har gjort det lättare för invandrare att börja studera.

Barns och ungas fritidsmöjligheter har utökats och gjorts mångsidigare.

Man har lyssnat på barns och ungas åsikter särskilt inom skolornas klubbverksamhet och servicen för unga. Informationen om fritidsmöjligheter bör förbättras. I fråga om motionstjänster för barn och unga bör resurstilldelningen och avgiftsfriheten tryggas och användningen av skollokaler för fritidsverksamhet förbättras.

Idrottsverket har lyckats genomföra sina strategiska mål.

Idrotts- och motionsplatserna skulle kunna vara jämnare fördelade mellan stadsdelarna i Helsingfors. Verksamhet av typen Skolan i rörelse bör också införas i läroanstalter på andra stadiet.

Kunskapen om terminalvård är på god nivå på Storkärrens sjukhus i Helsingfors och vid hemsjukhuset.

I hemvården, på servicehusen, inom serviceboendet och på institutionerna bör vårdarnas och läkarnas sakkunskap om terminalvård förbättras och likaså samarbetet med patienterna och de anhöriga.

Stadens personals välbefinnande i arbetet blev huvudsakligen bättre under strategiperioden.

Det behövs incitament för att anställa personer med partiell arbetsförmåga och för att stödja personer att fortsätta arbeta.

De stora investeringarna skulle kunna hanteras bättre om man satsade tillräckligt på planering av projekten.

Det är ganska sällsynt att kostnaderna överskrider i samband med byggprojekt. Vanligare är att tidsramarna täns. Stadens lönemässiga konkurrenskraft vid byggherreuppdrag behöver bli bättre.

Sektorernas upphandlingsorganisationer bör förstärkas och förenhetligas.

Enligt en enkät som gjordes i samband med utvärderingen av upphandlingar hade cheferna på högre nivå en positivare åsikt om att de etiska principerna följs vid upphandlingar jämfört med cheferna på lägre nivå. Vid chefsutbildningen bör man beakta den interna kontrollen som ett utbildningstema och ta upp de etiska principerna i upphandlingsutbildningarna. De anställda bör ha möjlighet att föra fram misstankar om missbruk.

Inom ägarstyrningen bör de skärpta reglerna om jäv beaktas.

Vid utnämningen av styrelseledamöter bör man redan i förväg beakta att skötseln av tjänsten eller förtroendeuppdraget inte försvåras på grund av jävsituationer. På basis av utvärderingen av Hekas ägarstyrning skulle det med tanke på tydligheten i ägarstyrningen vara bättre om de personer som sitter i koncernledningen inte sitter i dottersammanslutningarnas ledning.

Revisionsnämnden

Revisionsnämndens uppgifter och sammansättning

Revisionsnämnden är ett lagstadgat organ som är direkt underställt stadsfullmäktige. Revisionsnämnden organiserar granskningen av Helsingfors stads och stadskoncernens förvaltning och ekonomi och bedömer i enlighet med kommunallagen huruvida målen för verksamheten har nåtts och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nämnden bereder de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om samt övervakar att skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas och tillkännager redogörelserna för fullmäktige.

Stadsfullmäktige tillsatte 7.6.2017 en revisionsnämnd för mandatperioden 2017–2020. Nämnden har nio ledamöter, var och en med en personlig ersättare. Beredningen av nämndens utvärderingar sker i två sektioner, vars sammansättning presenteras i tabell 1. Arbetsfördelningen presenteras i en bilaga till utvärderingsberättelsen.

Revisionsdirektören, ekonomie magister Pirjo Hakanpää (OFR) var chef för revisionskontoret och revisionsnämndens föredragande fram till 31.12.2017. För utvärderingsprocessen och för uppgifterna som revisionsnämndens sekreterare ansvarade fram till utgången av 2017 utvärderingschefen, förvaltningsmagister Timo Terävä (OFR). Från 1.1.2018 har Terävä varit temporär revisionsdirektör. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen, förvaltningsmagister Arto Ahlqvist (OFR). Det praktiska utvärderingsarbetet samordnas av de ledande effektivitetsrevisorerna, politices doktor Minna Tiili och förvaltningsdoktorn Liisa Kähkönen. Från 1.1.2018 ansvarade Tiili för uppgifterna som utvärderingschef och Kähkönen för uppgifterna som revisionsnämndens sekreterare vid sidan av sina egna uppgifter.

Utvärderingsverksamhet

Nämnden utvärderar årligen om de verksamhetsmål och ekonomiska mål som fullmäktige satt upp för staden och stadskoncernen har uppfyllts och om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Observationerna och rekommendationerna i samband med utvärderingen presenteras i denna utvärderingsberättelse. Nödvändiga utlåtanden inhämtas från stadsstyrelsen

och andra organ innan utvärderingsberättelsen eller en separat rapport föreläggs fullmäktige. Vid årets slut lämnar stadsstyrelsen till fullmäktige en utredning om vilka åtgärder de personer som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen.

Utvärderingsplanen för 2017 bereddes i samarbete mellan revisionsnämnden för mandatperioden 2013–2016 och revisionskontoret och nämnden godkände planen 3.5.2017. Nämnden som valts för perioden 2017–2020 godkände planen med samma innehåll 19.6.2017. Vid beredningen av planen beaktades förslag till utvärderingsteman som inkommit från fullmäktigeledamöterna, stadens ledning och förvaltningscheferna. Det praktiska utvärderingsarbetet skedde i nämndens två sektioner, som vid sina möten behandlade planerna för utförandet av utvärderingarna, utvärderingspromemoriorna och textutkasterna till utvärderingsberättelsen. Sektionerna gjorde sammanlagt fem utvärderingsbesök vid centralförvaltningen och sektorerna.

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess sektioner vid det planenliga utvärderingsarbetet. Vid revisionskontorets utvärderingsarbete följs den utvärderingshandbok som utarbetats vid revisionskontoret.

Revisionsverksamhet

Revisionen för 2017 utfördes i enlighet med fullmäktiges beslut av KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy. På revisorns initiativ ändrade revisionsnämnden revisionsavtalet 14.11.2017 så att OFR, CGR Leif-Erik Forsberg som varit huvudansvarig revisor ersattes av OFR, CGR Jorma Nurkkala. Revisorn lämnade tre rapporter över 2017 års revision till nämnden.

Övervakningen av redogörelse för bindningar

Enligt kommunallagen (410/2015) är förtroendevalda och tjänsteinnehavare sedan 1.6.2017 skyldiga att offentligt redogöra för sina bindningar. Revisionsnämnden ska övervaka att skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas och tillkännager redogörelserna för fullmäktige. Revisionskontoret biträdde nämnden i den här uppgiften. Nämnden

Revisionsnämndens sammansättning

Tabell 1

● 1:a sektionen

● 2:a sektionen

 ORDF.	Dan Koivulaakso magister i samhällsvetenskaper fullmäktigeledamot	●	 VICE ORDF.	Kauko Koskinen diplomingenjör ekonomie magister fullmäktigeledamot	●
 ORDF.	Iida Haglund estonom	●		Alviina Alametsä politices kandidat, fullmäktigeledamot	●
 ORDF.	Mikko Kiesiläinen Master of Science in Operational Research	●		Paul Taimitarha ekonomie magister	●
 ORDF.	Minna Salminen pedagogie magister	●		Sanna Lehtinen teologie doktor	●
 ORDF.	Juhani Strandén Qualification in Business and Administration of Accounting QBA	●			

antecknade de förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas redogörelser för sina bindningar till protokollet vid sitt möte 14.11.2017. Redogörelserna behandlades i fullmäktige 13.12.2017. Stadens alla centrala ledande tjänsteinnehavare hade lämnat redogörelse för sina bindningar före behandlingen i fullmäktige. Av de förtroendevalda hade 105 lämnat redogörelse, och för två förtroendevalda saknas redogörelsen fortsättningsvis.

Övrig verksamhet

Revisionsnämnden deltog i ett seminarium för de stora städernas revisionsnämnder i Tammerfors 12–13.10.2017 och i ett gemensamt seminarium för revisionsnämnderna i huvudstadsregionen i Esbo 29.11.2017.

Behandlingen av utvärderingsberättelsen för 2016

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2016 och de utlåtanden som begärts om

den till protokollet 21.6.2017. Fullmäktige antecknade stadsstyrelsens utredning om åtgärderna med anledning av utvärderingsberättelsen 13.12.2017. I sin utvärderingsberättelse för 2018 följer revisionsnämnden upp hur de rekommendationer som nämnden givit 2016 genomförts.

Revisionsnämndens utvärdering och stadens strategi

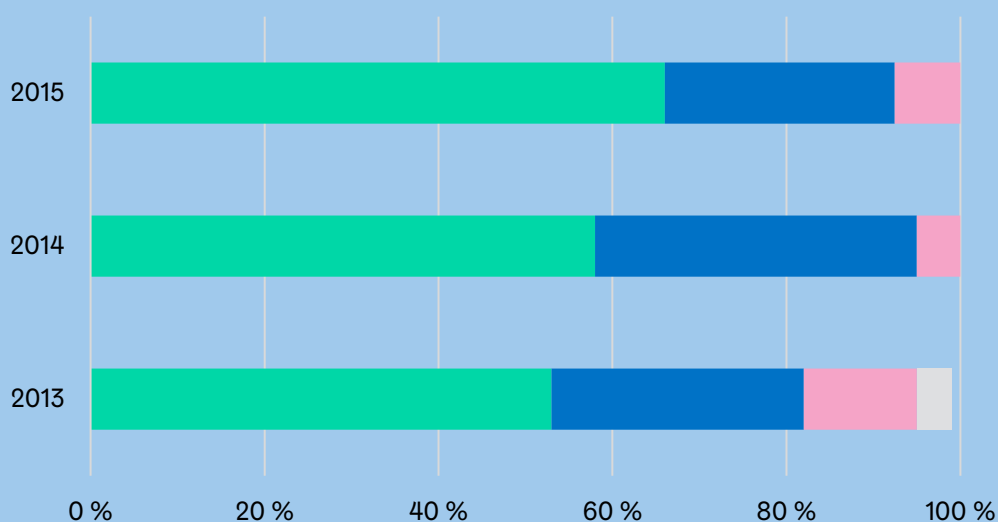
Stadsfullmäktige godkände 27.9.2017 Helsingfors stadsstrategi för åren 2017–2021 och konstaterade att strategin är utgångspunkt för beredningen av budgeten och åtgärderna för 2018. På grund av tidpunkten då stadsstrategin blev färdig var utgångspunkten vid revisionsnämndens beredning av utvärderingsplanen för 2017 det strategiprogram som fullmäktige godkände 24.4.2013 för åren 2013–2016, på vilket bland annat stadens budget för 2017 baserar sig. Vid utvärderingen har man i tillämpliga delar beaktat riktlinjerna i den nya stadsstrategin. Stadsstrategin utvärderas dock fullt ut först från och med utvärderingsplanen för 2018.

Utvärdering av rekommendationernas effekter

- Alla rekommenderade åtgärder har vidtagits eller effekterna har varit positiva
- De rekommenderade åtgärderna har vidtagits delvis eller effekterna är inte ännu iakttagbara
- De rekommenderade åtgärderna har inte vidtagits
- Det tillgängliga materialet möjliggör inte utvärdering av rekommendationerna eller deras effekter

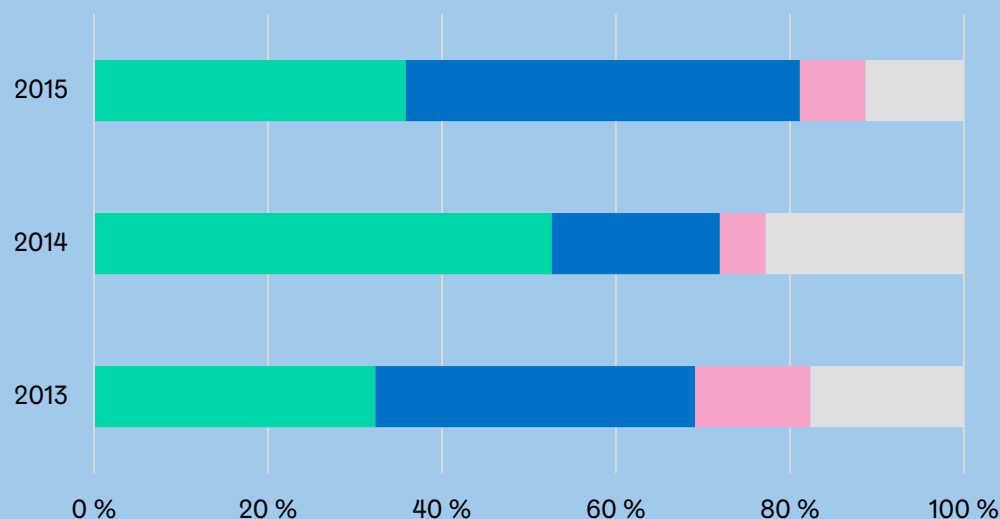
Vidtagandet av åtgärder med anledning av revisionsnämndens rekommendationer 2013–2015

Figur 1



Effekterna av åtgärderna enligt revisionsnämndens rekommendationer 2013–2015

Figur 2



Sammandrag av genomförandet av rekommendationerna efter utvärderingstema

Tabell 2

- Uppfylls helt: alla rekommenderade åtgärder har vidtagits eller effekterna har varit positiva
- Uppfylls delvis: de rekommenderade åtgärderna har vidtagits delvis eller effekterna är ännu inte iakttagbara
- Uppfylls inte alls, de rekommenderade åtgärderna har inte vidtagits

Utvärderingstema	Åtgärder	Effekter
Utvärderingar på stadsnivå		
Bedömning av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer	●	●
Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen, brister i dokumentationen	●	●
Måluppfyllelsen för dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål	●	●
Utvärdering av stadens ekonomi	●	●
Bekämpning av grå ekonomi	●	●
Mätning av resultaten	●	●
Lönejämsställdhet och lika löner	●	●
Utvärderingar som rör stadskoncernen		
Utfallet för strategiatgärder som hänför sig till koncernens dottersammanslutningar	●	●
Verksamhetsområdesöverskridande utvärderingar		
Utfallet för programmet för främjande av cykeltrafik	●	●
Beredskap för störningar i de normala förhållandena	●	●
Uppfyllandet av ungdomsgarantin	●	●
Effekterna av stadens sysselsättningsåtgärder	●	●
Samarbetets funktion mellan barnskyddet och basservicen för barn och unga	●	●
Utvärderingar som rör stadsdirektörsroteln		
Innovationsfondens resultat	●	●
Utvärderingar som rör byggnads- och miljöväsendet		
Förverkligandet av gatu- och parkplaner	●	●
Utvärderingar som rör social- och hälsovårdsväsendet		
Sammanläggningen av social- och hälsovårdsverket	●	●
Ordnandet av service för minnessjuka	●	●
Utvärderingar som rör utbildningsväsendet		
Kostnadsutvecklingen för utbildnings-, kultur- och fritidstjänster	●	●
Undervisningen i finska för invandrarungdomar inom yrkesutbildning, arbetsprövning och lönesubventionerat arbete	●	●
Utvärderingar som rör stadsplanerings- och fastighetsväsendet		
Hantering av reparationsskulden för verksamhetslokaler	●	●
Mätningen av bostadsproduktionsbyråns och Hekas verksamhet och samarbete vid ombyggnad av hyresbostäder	●	●

Resultatet har beräknats genom att poängsätta utvärderingarna av enskilda rekommendationer (● = 5, ● = 3 och ● = 1) och beräkna medeltalet för dem. Medeltalet 4 anges med symbolen ● och medeltalet 2 med symbolen ●.

1.1 Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2015



Har de rekommenderade åtgärderna i utvärderingsberättelsen för 2015 vidtagits?



Huvudsakligen ja, men effekterna är ännu inte till alla delar iakttagbara.

Huvudfrågan vid utvärderingen var vilka effekter revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2015 har haft. Revisionsnämnden följer i enlighet med etablerad praxis i de stora städerna årligen effekterna av de rekommendationer som lagts fram i utvärderingsberättelsen och rapporterar om sina observationer till fullmäktige. I motiveringen till kommunallagen anses det vara god praxis att revisionsnämnden följer upp de åtgärder som vidtagits utifrån rekommendationerna som ingår i utvärderingsberättelsen.

Effekterna utvärderades genom att utreda vilka åtgärder sektorerna har vidtagit och vilka effekter åtgärderna har haft. Utfallet bedömdes på en fyrdelad skala.

I utvärderingsberättelsen för 2015 behandlades 21 utvärderingsteman och gavs 53 rekommendationer. Man bedömde rekommendationernas effekter genom att sätta sig in i dels utlåtandena om utvärderingsberättelsen och dels stadsstyrelsens redogörelse till fullmäktige i december 2016 samt genom att rikta en förfrågan till de av stadens anställda till vilkas arbetsuppgifter det hörde att utveckla eller följa utvecklingen av den funktion som nämndes i rekommendationen.

De flesta rekommendationerna leder till åtgärder

Av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2015 ledde 92 procent till åtgärder. Figur 1 visar ett sammandrag av utvärderingsresultaten med avseende på vidtagandet av åtgärder. Som jämförelse visas per rekommendation resultaten av tidigare års utvärderingar för åren 2013 och 2014. Av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2015 var hela 66 procent sådana att alla rekommenderade åtgärder hade vidtagits.

Åtta procent av rekommendationerna hade inte lett till åtgärder. Detta var något mer än året innan, men klart mindre än 2013.

Rekommendationernas effekter kan inte alltid påvisas

Vid utvärderingstidpunkten kunde positiva effekter av de vidtagna åtgärderna enligt rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2015 observeras för 36 procent av rekommendationerna (figur 2). En vanligare situation var att åtgärder åtminstone delvis vidtagits, men effekterna var ännu inte iakttagbara (45 procent). Situationerna där rekommendationernas effekter inte kunde påvisas på grund av avsaknaden av lämpligt material förekom mer sällan än tidigare år. I de här fallen har det oftast handlat om att utvärderingen av effekterna skulle kräva en separat undersökning eller utvärdering.

Inom flera utvärderingsteman genomfördes rekommendationerna utmärkt

Granskat efter tema (tabell 2) har rekommendationerna genomförts bäst inom temana "Innovationsfondens resultat och undervisningen i finska för invandrarungdomar inom yrkesutbildning, arbetsprövning och lönesubventionerat arbete". Som exempel på effekterna av åtgärderna enligt rekommendationerna kan nämnas att utbildningen i finska på arbetsplatserna har utökats, och tack vare detta har fler arbetsförsök än tidigare vid Stadin osaamiskeskus lett till ett anställningsförhållande.

Likaså har åtgärder till fullo vidtagits i fråga om presentationen av de bindande målen för dottersammanslutningarna, för vilka visserligen bara en enda rekommendation hade givits. Andra teman där rekommendationerna genomfördes utmärkt var utvärderingen av programmet för främjande av cykeltrafik, utvärderingen av genomförandet av ungdomsgarantin, genomförandet av gatu- och parkplaner, ordnandet av service för minnessjuka samt samarbetets funktion mellan barnskyddet och basservicen för barn och unga.

Fyra rekommendationer genomfördes inte

Fyra utvärderingsteman innehöll var sin rekommendation som inte hade lett till åtgärder. Dessa rekommendationer var:

1. Stadsstyrelsen och nämnderna samt direktiverna bör försäkra sig om att förvaltningarna

vidtar åtgärder med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.

2. Stadsstyrelsen bör fortsättningsvis arbeta för att myndigheter som gör offentliga upphandlingar får lagstadgad åtkomsträtt till offentlig information om huruvida organisationer som bjuder ut tjänster har fullgjort sina offentliga skyldigheter och betalat sina avgifter.
3. Stadskansliet bör tillsammans med förvaltningarna och affärsverken ordna en övning som gäller störningar i ICT-funktionerna.
4. Stadskansliets personalavdelning bör slutföra arbetet med att placera oprissatta arbetsuppgifter i svårighetskategorier och vidta åtgärder för att jämna ut eventuella orättvisa löneskillnader.

I fråga om rekommendation 1 ansåg stadskansliet i sitt svar att det inte har funnits behov av att se till att förvaltningarna vidtar åtgärder med anledning av varje rekommendation. Kansliet hänvisade också till resultaten av revisionsnämndens egen efterhandsuppföljning, enligt vilken rekommendationerna har lett till åtgärder på ett heltäckande sätt.

I fråga om rekommendation 2 handlar det om ett problem som anknyter till bekämpningen av grå ekonomi: enligt lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter får skattemyndigheten inte lämna ut uppgifter till staden om vilka företag som har försummat sina skatteförpliktelser. Revisionsnämndens första rekommendation i anslutning till detta gavs i utvärderings-

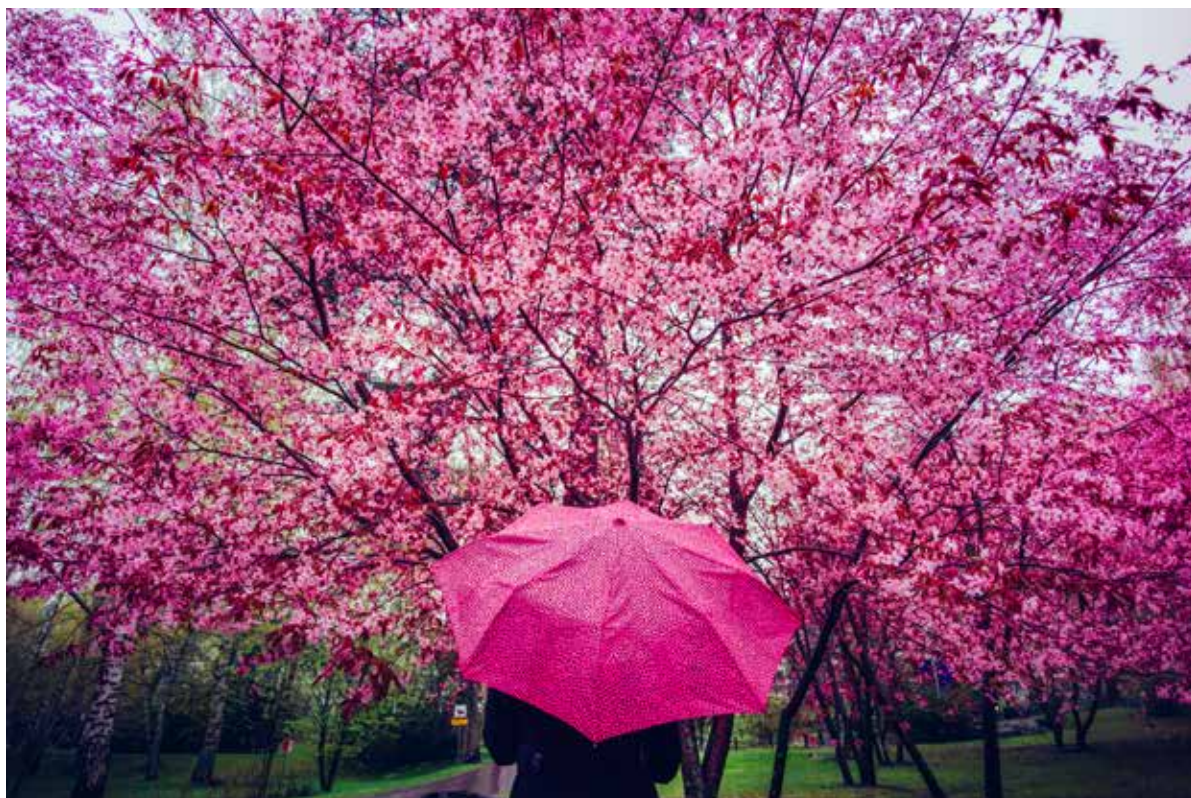
berättelsen för 2010 och på nytt i berättelsen för 2015. Hösten 2017 var situationen den att staden efter meddelandet av utvärderingsberättelsen för 2015 inte hade lagt fram förslag om lagändringar angående rätten att få uppgifter till de ansvariga ministerierna för lagberedningen på detta område och inte heller till andra berörda instanser.

Rekommendation 3 genomfördes ännu inte under 2017 på grund av omorganiseringen av stadens informationsförvaltningsfunktioner i samband med ledarskapsreformen och på grund av de förändringar som gjordes i datasystemen med anledning av ledarskapsreformen. Ordandet av övningar i anslutning till störningsberedskapen i fråga om ICT-funktionerna sköts upp till 2018.

Att rekommendation 4 inte genomfördes beror på att ledarskapsreformen lett till att många nya arbetsuppgifter tillkommit bland de oprissatta arbetsuppgifterna. Avsikten är att klassificeringen av uppgifterna ska bli klar sommaren 2018.

Slutsatser

Åtgärder enligt revisionsnämndens rekommendationer har nästan alltid vidtagits. Av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2015 var 92 procent sådana att de rekommenderade åtgärderna helt eller delvis hade vidtagits inom sektorerna. Åtgärdernas effekter är svårare att påvisa, i synnerhet på kort sikt.

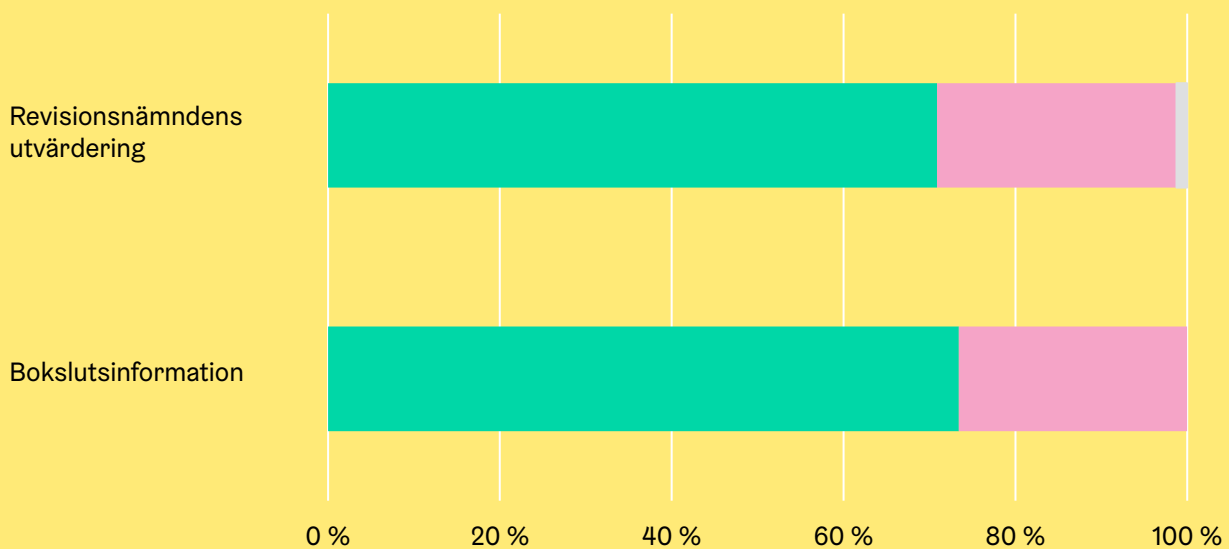


Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kan inte påvisas

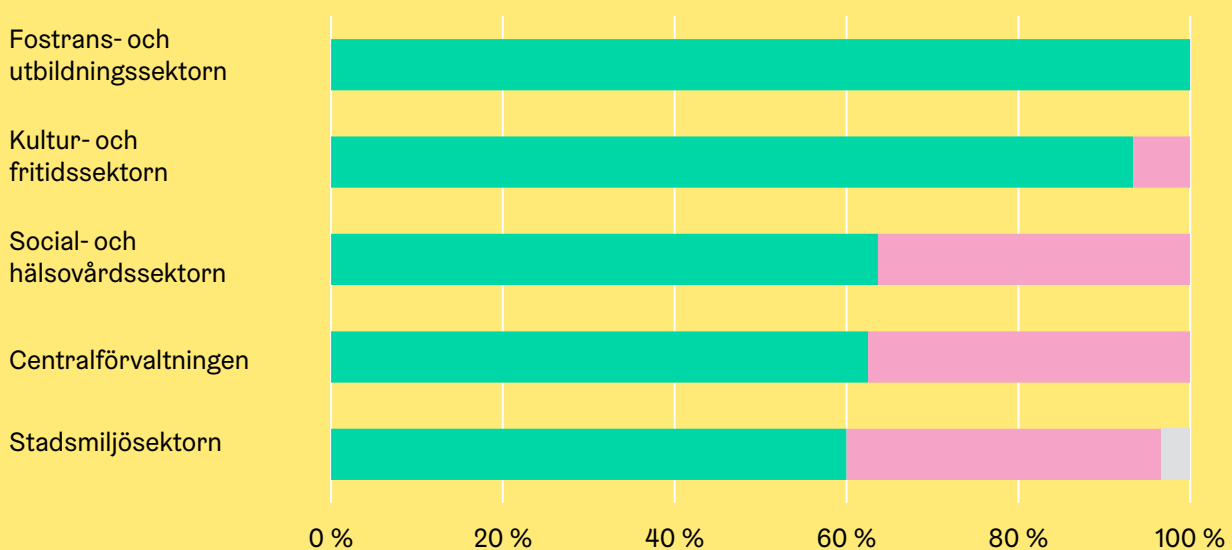
Måluppfyllelsen för sektorernas, förvaltningarnas och affärsverkens bindande verksamhetsmål 2017

Figur 3



Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen efter sektor år 2017

Figur 4



2.1

Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

I detta kapitel granskas hur de bindande verksamhetsmålen i budgeten har uppfyllts. Målen sattes ursprungligen för förvaltningarna i den budget som stadsfullmäktige godkände 30.11.2016. Fullmäktige beslutade 21.6.2017 om ändringar i budgeten för år 2017 föranledda av övergången till en sektororganisation för tiden 1.6–31.12.2017. De mål som sattes för sektorerna var en sammanställning av målen för förvaltningarna. Över måluppfyllelsen för sektorerna och dottersammanslutningarna har det gjorts upp separata målutvärderingspromemorior, och observationerna i dem har utnyttjats i detta sammandrag.

Av målen uppfylldes 71 procent

Budgeten för 2017 enligt sektororganisationen innehöll sammanlagt 79 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för sektorerna, förvaltningarna och affärsverken. Av dessa mål uppfylldes 56, det vill säga 71 procent (figur 3).

Revisionsnämndens bedömning av måluppfyllelsen skilde sig i två fall från vad som rapporterats i bokslutet. I bokslutet fanns två mål för vilka måluppfyllelsen inte kunde utvärderas på grund av organisationsreformen. Det första, anskaffningscentralens mål för kundnöjdheten, hade i egenskap av avvikelse förts till fullmäktige för godkännande. Det andra, ökningen av e-tjänster, vilket ursprungligen var byggnadskontorets mål och senare ett mål för hela sektorn, kunde enligt bokslutet inte utvärderas. Målet fördes inte till fullmäktige för godkännande och har därför inom sektorn tolkats som uppfyllt. I revisionsnämndens utvärdering har för konsekvensens skull båda målen tolkats som icke uppfyllda.

Ett annat mål där det uppstod en differens mellan revisionsnämndens utvärdering och bokslutet var målet att bostadsproduktionsbyrån är byggherre då stadens fastighetsbolag beställer ombyggnad i enlighet med bolagens investeringsbudgetar och tidsscheman. I bokslutet sägs att målet har uppfyllts, eftersom ombyggnad inleddes i 702 bostäder. Vid utvärderingen kunde man dock inte påvisa att målet uppfyllts, eftersom målets ordalydelse skulle ha krävt att man utvärderar om byggherreskapet för ombyggnaderna har skett i enlighet med bolagens investeringsbudgetar och tidsscheman. Revisionsnämnden konstaterade redan i sin utvärderingsberättelse för 2016 att detta mål är proble-

matiskt. I budgeten för 2018 sattes målet intelängre.

För de övriga målens del kunde måluppfyllelsen verifieras, vilket innebär att dokumentationen av de bindande målen var tillförlitlig.

Stora skillnader mellan sektorerna

Granskat efter sektor uppfylldes de bindande verksamhetsmålen bäst inom fostrans- och utbildningssektorn, där samtliga sju mål uppfylldes (figur 4). Av de 15 målen inom kultur- och fritidssektorn blev bara ett uppfyllt. Inom de övriga sektorerna var utfallet 60-64 procent. Centralförvaltningen omfattar förutom stadskansliet även centralförvaltningens affärsverk och Högholmens djurgård, som år 2017 var verksam i form av en förvaltning. Högholmen överfördes till stadskoncernen i början av 2018, då den ombildades till stiftelse. Målen för stadsmiljösektorn innefattar även målen för räddningsverket och HST, för vilka utfallet var lågt under 2017.

Ouppfyllda mål efter sektor

Centralförvaltningen:

- Den reella ökningen i moderstadens omkostnader motsvarar ökningen i antalet invånare minskad med 1 %, som är årsmålet för produktivetsförbättringen. Utfallet var +0,7 procent, medan utgifterna på basis av kriterierna i målet borde ha minskat med två procent.
- Miljöperspektivet beaktas i 60 % av de upphandlingar som anskaffningscentralen utför. Utfallet var 56 procent.
- Anskaffningscentralen: Kundtillfredsställelse minst 3,8 (på skalan 1–5). Mätningen utfördes inte på grund av organisationsreformen.
- Talpa: Kundtillfredsställelse 3,8 (på skalan 1–5) Utfallet var 3,72.
- Stara: Räkenskapsperiodens överskott är minst 24 178 000 euro. Utfallet var 21 436 000 euro.
- Högholmens djurgård: 530 000 besökare. Utfallet var 448 882.

Kultur- och fritidssektorn:

- Stadsbiblioteket: 106 500 öppettimmar. Utfallet var 104 717.

Stadsmiljösektorn:

- Överlåten byggrätt för bostäder minst 380 000 m² vy. Utfallet var 255 500.

- Kollektivtrafikens andel i tvärtrafiken ökar med 0,2 procentenheter jämfört med utfallet året innan. Andelen minskade med 1,9 procentenheter.
- Miljöhusets totala elförbrukning år 2017 är 6 procent lägre än år 2014. Utfallet var -3,6 %. Naturens mångfald tryggas genom att verket utarbetar vård- och användningsplaner samt fridlysningsförslag i tre områden. Utfallet var ett område enligt målet.
- Bostadsproduktionsbyrån förbinder sig att vara byggherre för stadens egen bostadsproduktion på de för bostadsproduktionskommittén reserverade byggbara tomterna, i enlighet med BM-programmet. År 2017 produceras 1 500 bostäder. Utfallet var 1 427.
- Räddningsverket: För att olyckor ska förebyggas utförs det årligen säkerhetsgranskningar och åtgärder som gäller invånarna. För granskningarna och åtgärderna räknas säkerhetspoäng. År 2017 samlas minst 8 600 säkerhetspoäng. Utfallet var 8 091.
- Räddningsverket: Insattiden inom primärvården är högst 8 minuter i 70 procent av uppdragen i prioritetssklasserna A och B. Utfallet var 68 procent.
- HST: De totala verksamhetskostnaderna per plats-km sjunker (positiv produktivitetsutveckling). Utfallet för 2017 var 0,067 euro per plats-km, vilket var 0,066 mer än året innan.
- HST: Kundtillfredsställelsen inom spårvägs- och metrotrafiken minst på 2016 års nivå (spårväg 2016: 4,04 och metro 2016: 4,19). Utfallet för metrotrafiken var 4,1.
- HST: Ordningen och tryggheten som passagerarna upplever förbättras jämfört med 2016 års nivå (spårväg 2016: 4,22 och metro 2016: 4,18). Utfallet var 4,21 och 4,15.

Social- och hälsovårdssektorn:

- Jouravdelningarnas utskrivningsprocent höjs jämfört med 2016 utan att medianvårdtiderna förlängs med mer än ett halvt dygn (utskrivningsprocent >75,2 procent och medianvårdtid <3,5 dygn). Utfallet för utskrivningsprocenten var 72,8.
- Antalet vård dagar på sjukhus minskar bland patienterna inom psykiatrisk öppenvård jämfört med 2016 (2,41). Utfallet var 2,54.
- Arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte omfattar minst 1 800 personer under året. Utfallet var 1 780.
- Minst 45 procent av anslagen för förebyggande utkomststöd riktas till barnfamiljer. Utfallet var 35,6 procent.

De ovan nämnda avvikelserna från de bindande verksamhetsmålen har godkänts av stadsfullmäktige 14.3.2018. Dessutom kunde utfallet för stads- miljösektorns mål "Andelen e-tjänster som erbjuds ökas från år 2015 till slutet av 2017 med 30 procentenheter" inte utvärderas på grund av organisationsreformen.

Av dottersammanslutningarnas bindande mål uppfylldes 76 procent

I budgeten för 2017 sattes det upp sammanlagt 21 bindande verksamhetsmål för 20 dottersammanslutningar. Av målen uppfylldes 16, det vill säga 76 procent (figur 5).

Revisionsnämndens utvärdering av måloppfyllelsen skilde sig i tre fall från vad som rapporterats i bokslutet. Enligt bokslutet uppfylldes följande bindande mål: Stadion-stiftelsens mål "Ombyggnaden och förnyandet av Olympiastadion fortsätter inom ramen för projektplanen" och Fastighets Ab Kvarnbäckens Campus mål "Byggnaden av campus avancerar enligt projektplanen". Enligt revisionsnämndens syn innebär formuleringen "avancerar enligt projektplanen" att projektet inte överskrider kostnaderna eller tidsschemat i projektplanen. I fallet Olympiastadion var kostnads kalkylen enligt projektplanen inte tillräcklig, utan stadsfullmäktige beviljade tilläggsfinansiering 18.1.2017. Därmed kan det bindande målet för Stadion-stiftelsen inte anses ha uppfyllts. I fallet Kvarnbäckens campus var skillnaden i förhållande till projektplanen att genomförandet av byggprojektet släpade efter i tidsschemat under 2017. Dessa avvikelser har presenterats i bokslutets utfallstabell, men trots det har målen tolkats som uppfyllda.

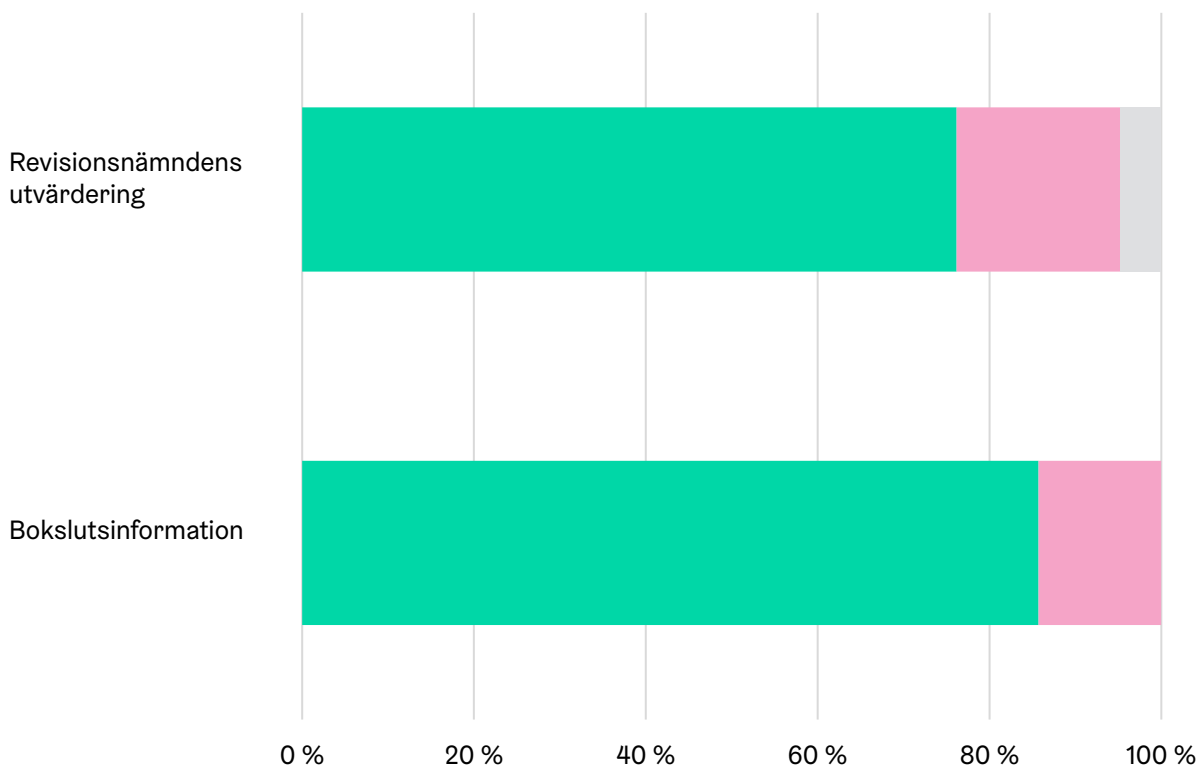
Stadsstyrelsens koncernsektion behandlade de uppfyllda bindande målen 12.2.2018. För koncernsektionen presenterades utfallet för de bindande målen i formen "Uppfylldes/Uppfylldes inte". För koncernsektionen presenterades inte de motiveringar som har presenterats i bokslutsrapporteringen. Emellertid presenterades ett sammandrag av de icke uppfyllda bindande målen.

Enligt bokslutsrapporteringen uppfylldes inte tre bindande mål. Underhållskostnaderna överskred målet i följande två bolag: Ömsesidiga fastighetsbolaget Helsingfors Råntestödsbostäder och Fastighets Ab Auroraborg. För Oy Asuntohankinta Ab fanns ingen jämförbar information om underhållskostnadernas utveckling att tillgå, eftersom förvaltningen av bostäderna enligt bolaget är uppdelad på över 900 olika bostadsaktiebolag och bolaget inte självt kan påverka underhållskostna-

Utfallet för dottersammanslutningarnas bindande mål år 2017

Figur 5

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kan inte påvisas



deras utveckling eller uppföljningen av dem. Eftersom beloppet av de vederlag bolaget betalade ökade mer än index jämfört med föregående år, har man i bokslutet ansett att målet inte uppfylldes. På basis av utvärderingen kan det inte påvisas att det bindande målet uppfyllts.

Slutsatser om måluppfyllelsen

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2017 uppfylldes 71 procent. Måluppfyllelsen var bäst inom fostrans- och utbildningssektorn samt kultur- och fritidssektorn.

Av de bindande målen för dottersammanslutningarnas uppfylldes 76 procent. I bokslutet angavs att de bindande målen för Stadion-stiftelsen och Fastighets Ab Kvarnbäckens campus uppfyllts. Dessa mål kunde dock inte anses uppfyllda, eftersom de kalkylerade kostnaderna för ombyggnaden och förnyandet av Olympiastadion överskreds och

tidsschemat för byggandet av Kvarnbäckens campus inte höll.

I samband med utvärderingen observerades att motiveringar för måluppfyllelsen presenterades för koncernsektionen bara i fråga om de mål som inte uppfylldes. För de mål som tolkats som uppfyllda presenterades inga motiveringar.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- presentera uppgifter om utfallet för dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål lika detaljerat som i bokslutet.
- i fortsättningen beakta att både budgeten och tidsschemat måste hålla för att ett projekt ska anses ha avancerat enligt projektplanen.

Utvärdering av stadens ekonomi

Utfallet för strategiprogrammets mål för omkostnadsökningen 2017, %

Tabell 3

	Utfall	Antaganden i budgeten
Befolkningsökning ¹	+1,1	+1,0
Förändring i prisindex för basservicen	-2,1	-0,7
Mål för förbättring av produktiviteten: en procents minskning	-1,0	-1,0
Tillåten reell ökning av driftsutgifterna enligt målet i strategiprogrammet	-2,0	-0,7
Faktisk förändring av utgifterna	+0,7	

Nyckeltal för Helsingfors stads affärsverk för räkenskapsperioden 2017, teur

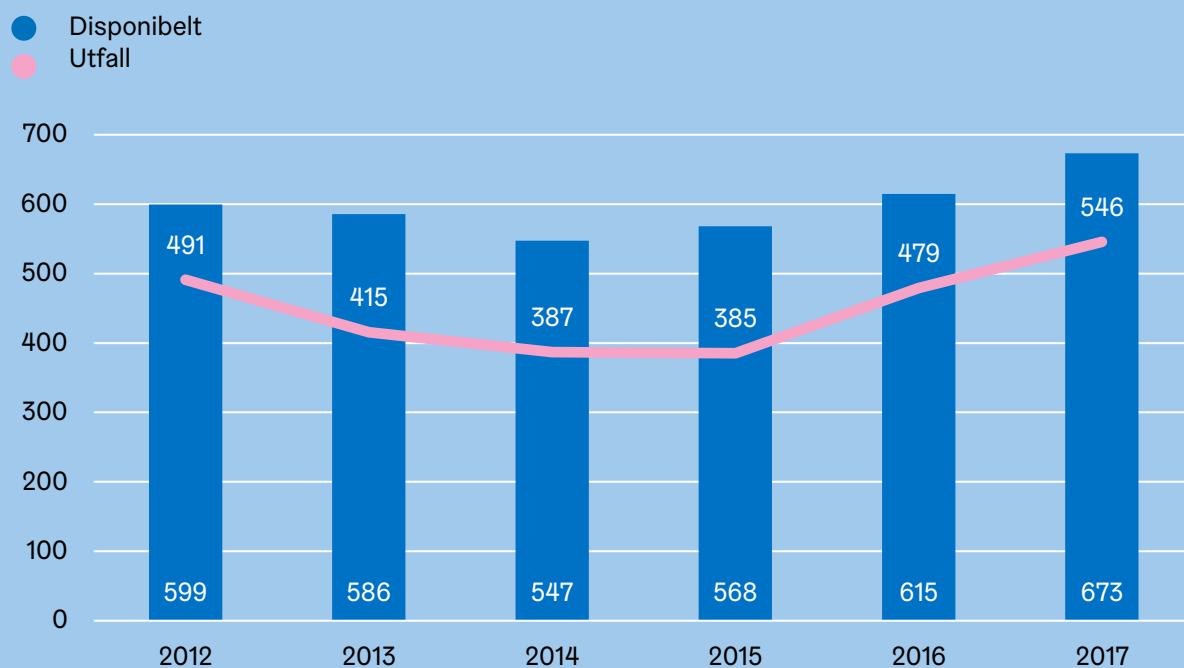
Tabell 4

Affärsverk	Omsättning	Rörelseöverskott	Räkenskapsperiodens överskott	Avkastning på grundkapitalet	Investeringsutgifter
Trafikaffärsverket (HST)	180 637	28 270	2 975	8 442	73 451
Servicecentralen	106 743	7 333	7 253	80	134
Ekonomiförvalningstjänsten (Talpa)	28 382	87	31	56	168
Företagshälsan Helsingfors	16 519	638	598	40	0
Affärsverket byggnadstjänsten Stara 1.6–31.12	154 515	22 573	21 436	1 134	1 180

¹ Vid fastställandet av målet för omkostnadsökningen har använts den faktiska befolkningsökningen för 2016.

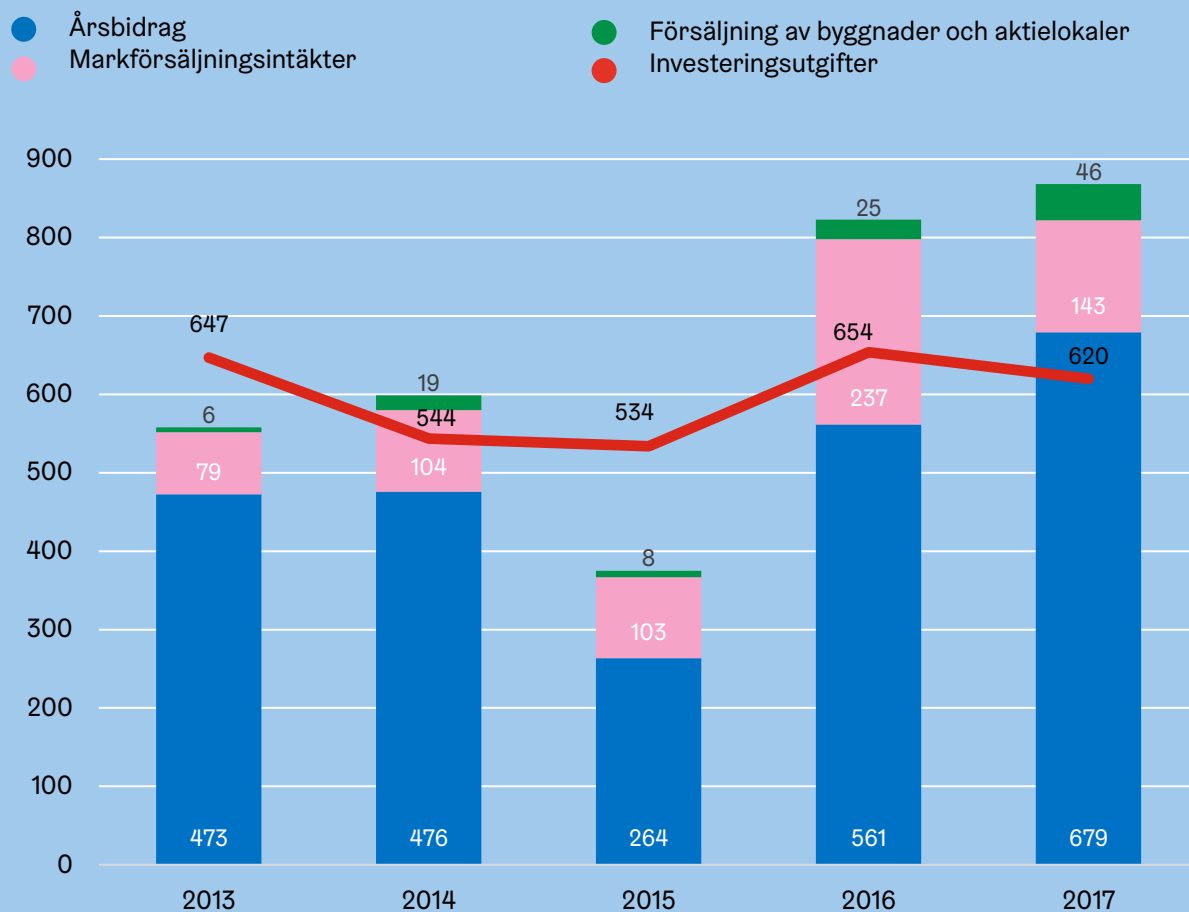
Utfallet för investeringsanslagen 2012–2017, affärsverken ej medräknade, meur (fasta priser)

Figur 6



Utvecklingen av årsbidraget, inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna 2013–2017, affärsverken medräknade, meur (fasta priser)

Figur 7



Utvecklingen av differensen mellan årsbidraget plus inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna, samt utvecklingen av de förras andel av investeringarna 2013–2017, meur

Tabell 5

	2013	2014	2015	2016	2017
Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom - investeringar	-89	55	-159	169	248
(Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom) / investeringar (%)	86 %	110 %	70 %	126 %	140 %

Årsbidragets tillräcklighet och vissa nyckeltal 2016 och 2017

Tabell 6

	2016	2017
Årsbidraget täcker avskrivningarna, procent (moderbolaget)	239	236
Årsbidraget täcker avskrivningarna, procent (koncernen)	193	197
Internt tillförda medel för investeringar, procent (moderbolaget)	125	137
Internt tillförda medel för investeringar, procent (koncernen)	88	103
Låneskötselbidrag	2,4	4,7
Likviditet, kassadagar	79	99
Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år, meur.	-158	184

Finansieringens nyckeltal 2013–2017, meur

Tabell 7

	2013	2014	2015	2016	2017
Lånestock 31.12	1 515	1 569	1 582	1 371	1 206
Räntor på upptagna lån	11	17	18	15	14
Amorteringar på upptagna lån	91	191	111	311	154
Koncernens lånestock	4 787	4 941	5 011	4 940	4 985
Koncernens lånefordringar	478	472	476	479	480

3.1 Måluppfyllelsen för de ekonomiska målen i budgeten och strategin

Omkostnadsökningen var liten, men inte i överensstämmelse med målet

Omkostnadsökningen under 2017 var bara 0,6 procent, bland annat på grund av att starten för Västmetron försenades och basutkomststödet överfördes till FPA. Jämfört med de föregående åren sjönk social- och hälsovårdsväsendets jämförbara omkostnader med 0,4 procent.

Driftsutgifterna enligt budgeten underskreds med närmare 54 miljoner euro. Trots det uppfylldes inte det mål för ekonomin som satts i stadens strategiprogram 2013–2016 och som gällde även 2017. Målet var att den reella ökningen i moderstadens omkostnader motsvarar ökningen i antalet invånare minskad med 1 %, som är årsmålet för produktivetsförbättringen. Tabell 3 visar att målet inte uppfylldes, eftersom förändringen i kostnadsnivån gick ner med hela 2,1 procent. I budgeten antog man att kostnadsnivån förändras med -0,7 procent. Omkostnadsökningen på +0,7 procent enligt produktivetsmålet har beräknats genom att lämna bort Staras utgifter och utgifterna för utkomststöd från jämförelsen för åren 2016 och 2017. Utvärderingen av strategimålet för 2017 är inte jämförbar med tidigare år, eftersom flera budgetmoment med nettobudgetering har utelämnats ur kalkylen.

I budgeten för 2017 ingick i driftsekonomidelen sammanlagt 26 bindande anslag eller verksamhetsbidrag, som antingen fastställts för hela året eller på grund av organisationsreformen för tiden 1.6–31.12.2017. Av dessa utföll 20 eller 77 procent antingen enligt budgeten eller bättre än i budgeten. För ett budgetmoment baserade sig överskridningsrätten på överföring av oförbrukade anslag från föregående år. För de övriga fem beviljade stadsfullmäktige överskridningsrätt 28.2.2018. Den euromässigt största överskridningen, 24,5 miljoner euro, gällde betalningsandelen till samkommunen HNS. Den procentuellt största överskridningen gällde utgifterna för utkomststöd (17 procent eller 4,3 miljoner euro).

Skatteinkomsterna har utvecklats bra. Skatteinkomsterna var 3,4 miljarder euro, kommunalskatten ökade med 0,3 procent och samfundsskatten med 33 procent från föregående år. Tack vare den positiva utvecklingen beslutade stadsfullmäktige sänka inkomstskattesatsen för 2018.

Av investeringsanslagen förbrukades 81 procent

År 2017 var de disponibla anslagen för investeringar inklusive överskridningsrätter som beviljats av stadsfullmäktige sammanlagt 673 miljoner euro, affärsverken ej medräknade. De faktiska investeringsutgifterna var 546 miljoner euro, vilket innebär att 81 procent av de disponibla investeringsanslagen förbrukades. Figur 6 visar att procentutfallet för investeringarna var särskilt lågt åren 2013–2015, varefter siffran har förbättrats. Anslagen är angivna enligt 2017 års prisnivå.

Investeringsdelen innehöll sammanlagt 20 bindande anslagsmoment. För 12 av dem underskreds budgetanslaget eller utföll som planerat (60 procent). Antalet budgetmoment som överskreds var åtta, varav sju baserade sig på överskridningsrätter som beviljats på grundval av oförbrukade anslag från föregående år. Budgetöverskridningarna var således till största delen kända. För ett budgetmoment, 8 06 02 Värdepapper, beviljade stadsfullmäktige överskridningsrätt 29.11.2017. Momentet överskreds med 45 miljoner euro i förhållande till den ursprungliga budgeten. Överskridningsbehovet hänförde sig till överlåtelse av fastigheter som används av Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy. En stor del av fastigheterna som var föremål för överlåtelsen hade 1995 överlåtits av Finska staten till Helsingfors stad utan vederlag för undervisningsändamål, varför undervisnings- och kulturministeriet förutsatte att staden placerar i Fastighets Ab Kvarnbäckens campus utan vederlag.

Affärsverken nådde i huvudsak sina ekonomiska mål

De bindande verksamhetsmålen för affärsverken har behandlats som en del av utfallet för de bindande målen. Bland dem fanns tre mål som gällde det ekonomiska resultatet. För HST och Talpa var det bindande målet "räkenskapsperiodens resultat minst noll". För HST var utfallet tre miljoner euro och för Talpa cirka 30 000 euro, vilket innebär att målen uppfylldes. Som bindande mål för Stara, som inledde sin verksamhet som affärsverk 1.6.2017, sattes ett överskott på 24,2 miljoner euro för räkenskapsperioden. Utfallet blev 21,4 miljoner euro, vilket delvis berodde på projekt som kom i gång långsammare än beräknat och därför var faktureringen under årets slut mindre än man räknat med.

För affärsverken har ett mål som gäller avkastning på grundkapitalet satts upp i budgetens resultaträkningsdel. Alla fem affärsverk nådde det mål som satts upp för dem. Tabell 4 visar förutom avkastning på grundkapitalet även omsättning,

rörelseöverskott och räkenskapsperiodens överskott samt 2017 års investeringsutgifter. HST:s överskott för räkenskapsperioden är väsentligt mindre än rörelseöverskottet, eftersom inte bara avkastningen på grundkapitalet utan också återbäringen av infrastrukturränta till staden samt låneräntorna är stora poster. Av rörelseöverskottet (28,3 miljoner euro) återstod efter finansiella poster och reserver tre miljoner euro i överskott för räkenskapsperioden.

3.2 De ekonomiska nyckeltalens utveckling

År 2017 ökade bruttonationalproduktens volym med 2,7 procent enligt Statistikcentralens förhandsuppgifter (16.3.2018). Enligt Finlands Kommunförbunds förhandsuppgifter om boksluten för 2017 (7.2.2018) stärktes ekonomin inom den kommunala sektorn, men inte så mycket som man förväntade sig så sent som i fjol. För första gången på länge var den finansiella balansen, verksamhetens och investeringarnas kassaflöde, positivt både i Helsingfors och inom den kommunala sektorn överlag.

I resultaträkningen är räkenskapsperiodens resultat en bokföringsmässig siffra, medan årsbidraget anger det faktiska belopp som blir över från driftsekonomin. Årsbidraget anger de internt tillförda medel som efter betalning av löpande utgifter återstår för investeringar, placeringar och amorteringar. Finansieringsanalysen visar det innevarande årets kassaflöde. År 2017 började staden inkludera vinst från försäljning av mark och byggnader i årsbidraget. Tidigare togs vinsten upp bland extraordinära poster.

Den interna finansieringen har förbättrats ytterligare

I strategiprogrammet 2013–2016 var målet att en allt större andel av investeringarna finansieras med internt tillförda medel och inkomster från försäljning av fast egendom. Figur 7 och tabell 5 visar att utvecklingen har stämt överens med målet och förbättrats under de två föregående åren, särskilt tack vare markförsäljningsintäkter. För jämförbarhetens skull visas årsbidraget för 2017 i figur 7 och tabell 5 med samma innehåll som tidigare år.

Det svaga årsbidraget 2015 var huvudsakligen en följd av bolagiseringen av affärsverket Helsingfors Energi, men vissa engångsposter bland utgifterna inverkar också. Årsbidraget förbättrades märkbart under 2016 och 2017. År 2015 räckte årsbidraget inte till avskrivningar enligt plan i moderstaden,

men 2016 och 2017 räckte årsbidraget, vari ingår intäkter från försäljning av mark och byggnader, bra även till intern finansiering av investeringar.

I budgeten för 2017 hade man satt 100 miljoner euro som mål för försäljning av fast egendom, precis som året innan. Målet överträffades, eftersom markförsäljningsintäkterna var 143 miljoner euro. Ett betydande mark- och byggnadsförsäljningsobjekt var Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy:s fastigheter.

Tabell 6 visar att årsbidraget för både moderstaden och koncernen har varit mer än dubbelt så stort jämfört med avskrivningsnivån och att den interna finansieringen av investeringar har varit mycket god åren 2016 och 2017. Förändringen av bokföringspraxis för extraordinära intäkter och kostnader från och med 2017 har beaktats i jämförelsetalet för 2016.

Låneskötselbidraget har förbättrats och likaså likviditeten. Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassan. Om kassaflödet är negativt måste man täcka utgifterna genom att antingen minska kassamedlen eller öka låntagningen. År 2017 var siffran positiv.

Lånestocken fortsatte att minska

Tabell 7 visar att lånestocken ökade ända till år 2015, men under 2016 minskade både moderstadens och koncernens lånestock. Moderstadens lånestock fortsatte att minska under 2017.

Den relativa skuldsättningen har sjunkit sedan 2015 (figur 8). Koncernens relativa skuldsättning minskade under 2016, men steg en aning under 2017. Både moderstadens och koncernens soliditetsgrad förbättrades något under 2017.

Slutsatser

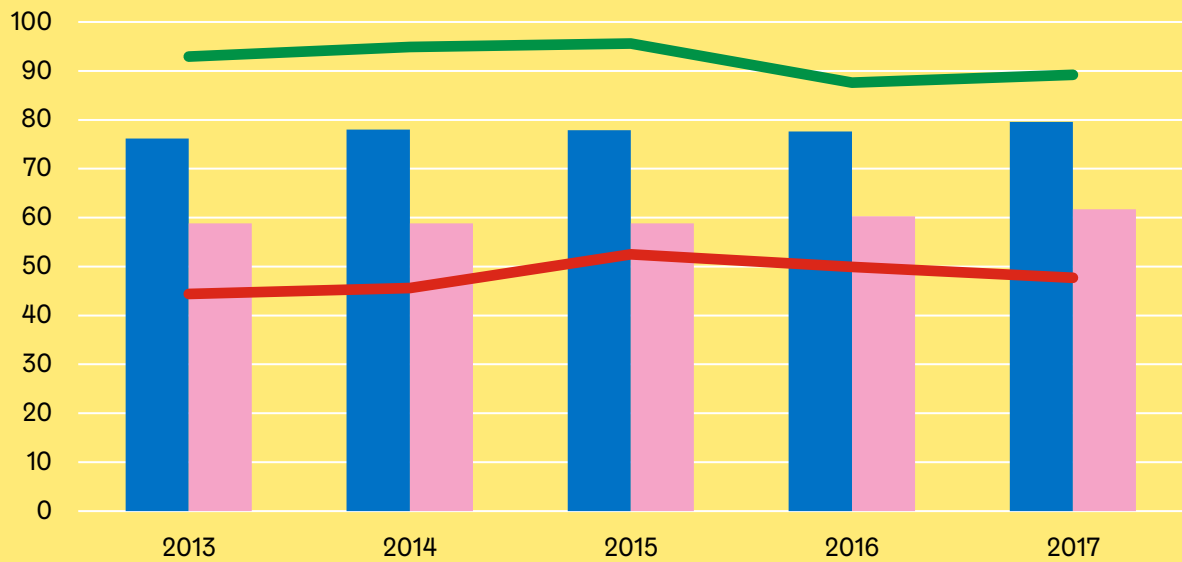
Enligt bokslutet för 2017 vilar stadens ekonomi på en stabil grund. Tack vare den goda skatteinkomstutvecklingen har man i moderstaden lyckats minska de långfristiga skulderna en aning trots den höga investeringsnivån. Också omkostnadsökningen har varit måttfull, även om produktivitetens målet enligt strategiprogrammet inte nåddes.

Det råder osäkerhet om stadens framtida finansiella underlag och uppgiftsområde, eftersom riksdagen ännu inte har fattat beslut om den pågående social- och hälsovårdsreformen. Om reformen genomförs får den betydande konsekvenser för Helsingfors stads ekonomi.

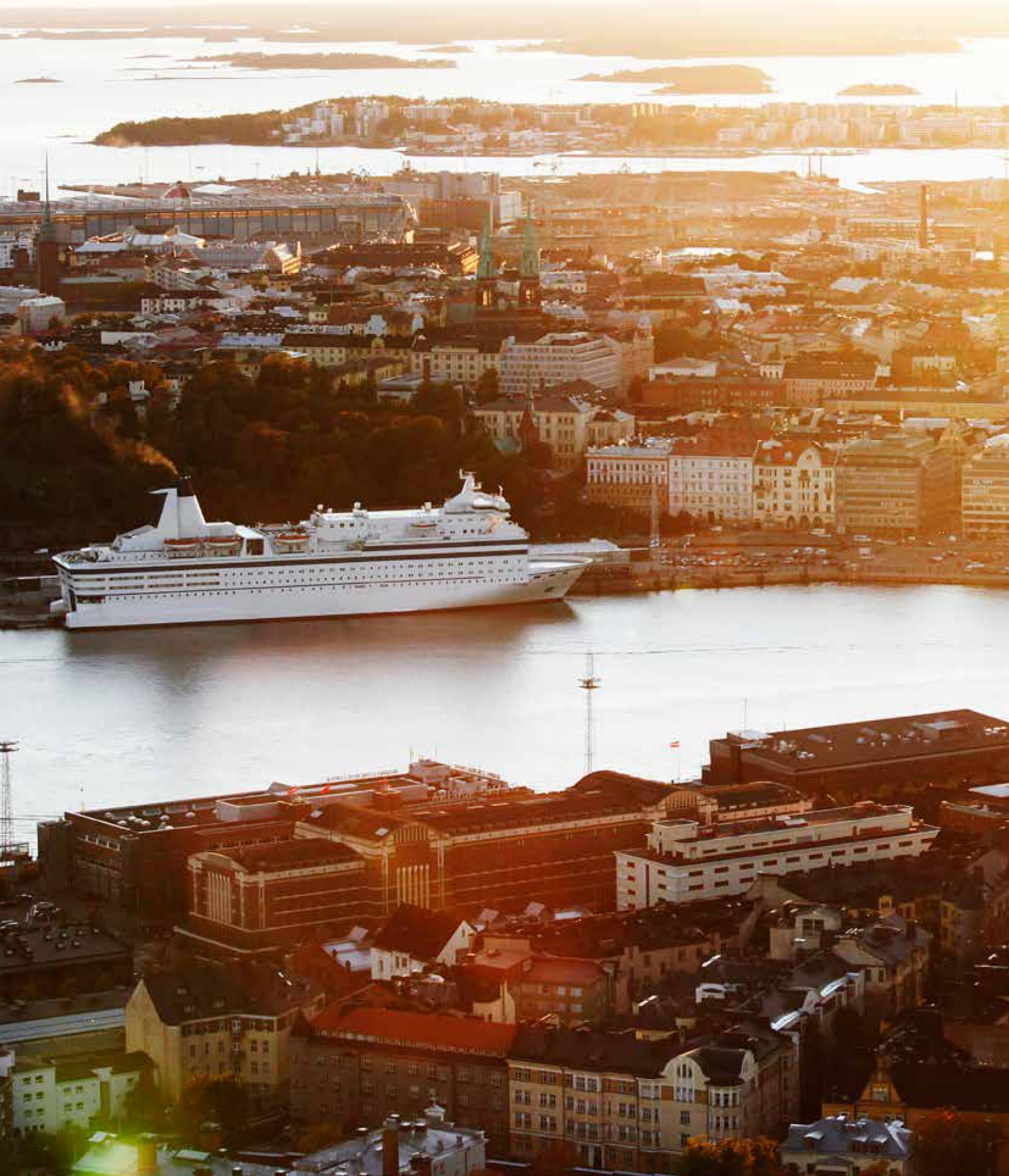
Soliditetsgradens och den relativa skuldsättningens utveckling 2013–2017, procent

Figur 8

- Soliditetsgrad, staden
- Soliditetsgrad, koncernen
- Relativ skuldsättning, staden
- Relativ skuldsättning, koncernen



Utvärdering av verksamheten



Utvärderingar på stadsnivå

4.1

Personalens välbefinnande och hantering av sjukfrånvaro



Har arbetshälsan förbättrats i enlighet med målen i stadens strategiprogram 2013–2016?



Personalens arbetshälsa har huvudsakligen förbättrats. Det behövs incitament för att anställa personer med partiell arbetsförmåga.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om arbetshälsan har förbättrats i enlighet med målen i stadens strategiprogram 2013–2016. I stadens strategiprogram sattes som mål att sjukfrånvaron bland de anställda minskar, likaså antalet anställda som avgår med invalidpension på heltid, och att arbetshälso- och arbetarskyddsrisiker förutses och hanteras. Åtgärden var att ett utvecklingsprojekt som gäller arbetslivet och arbetshälsan genomförs. Projektet går ut på att konkreta åtgärder som förbättrar arbetshälsan och minskar sjukfrånvaron ska utvecklas.

Utöver uppfyllelsen av målen i strategin granskade revisionsnämnden också genom vilka åtgärder staden försökt uppfylla målen. Huvudvikten låg på granskning på stadsnivå, men nämnden granskade också åtgärderna vid två exempelorganisationer, nämligen Stara eller affärsverket Byggtjänsten samt hemvården inom social- och hälsovårdssektorn. Stara valdes ut eftersom man där hade utfört ett framgångsrikt arbete för att minska sjukfrånvaron och arbetsolyckorna. Hemvården aktualiserades i utvärderingsberättelsen för 2016 som en arbetsplats där det finns mycket att förbättra i fråga om arbetslivets kvalitet.

Som material använde nämnden statistik som beskriver arbetslivets kvalitet, undersökningar och annat skriftligt material samt intervjuer och information som erhållits vid nämndens 1:a sektions utvärderingsbesök. Intervjuer gjordes vid stadskans-

liet, affärsverket Företagshälsan Helsingfors, Keva, Stara samt inom social- och hälsovårdssektorn, där man intervjuade direktörerna för serviceområdena sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänster.

Sjukfrånvaron började minska

Sjukfrånvaroprocenten för Helsingfors stads personal, utan frånvaro på grund av arbetsolyckor, var särskilt hög åren 2004–2011, mellan 5,0 och 5,3 procent (figur 9). I stadens strategiprogram för 2013–2016 sattes som mål att sjukfrånvaron minskar med 0,5 procentenheter: från utgångsnivån 5,0 eftersträvande man en nedgång till 4,5. År 2016 var utfallet 4,7, vilket innebär att målet inte helt uppfylldes. Enligt stadskansliet sattes målet från början på en mycket ambitiös nivå. På kansliet är man nöjd med att trenden är nedåtgående, och antalet dagar av arbetsförmåga har ökat märkbart. Sjukfrånvaron fortsatte att minska under 2017, då utfallet var 4,6. Under åren 2014–2016 har kostnaderna för sjukfrånvaro varit över 160 miljoner eur per år, och därför kan även små förbättringar ge betydande besparingar.

Ett annat konkret mål i strategiprogrammet var att antalet anställda som avgår med invalidpension på heltid minskar. Antalet anställda som avgick med invalidpension ökade från år 2013 till år 2016, men å andra sidan var deras andel oförändrad. I praktiken skedde alltså ingen förändring.

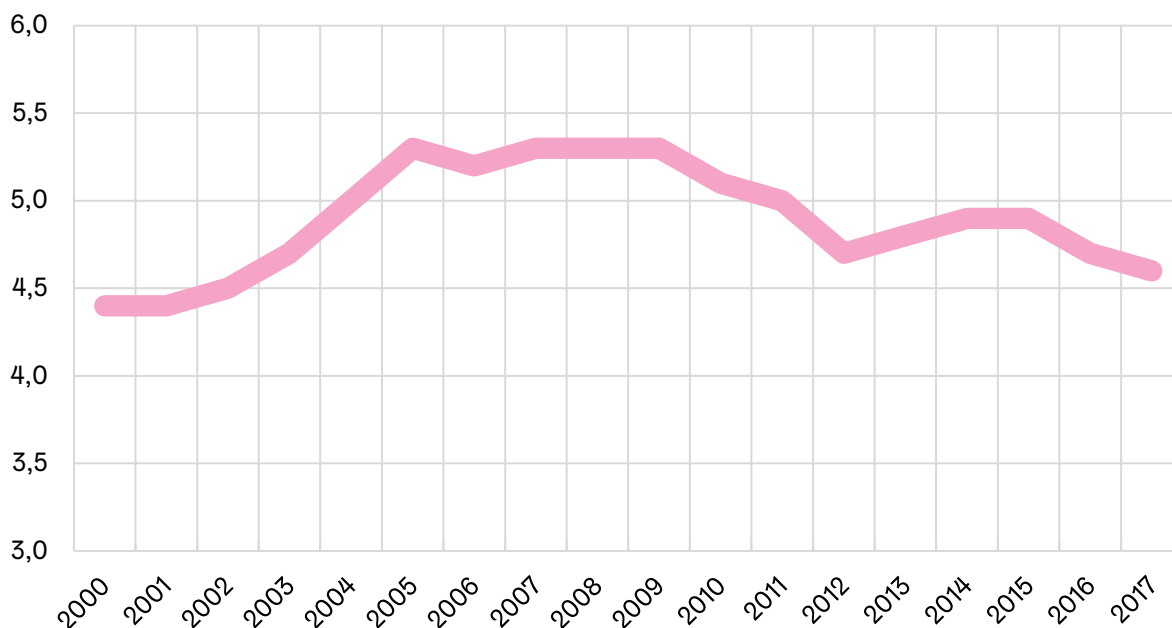
Antalet arbetsolyckor minskade under strategiperioden 2013–2016 relativt sett mer än stadens personal. År 2016 var sjukfrånvarons procentuella andel av arbetstiden 0,18 procent på stadsnivå.

Arbetshälsan har förbättrats en aning, men risken för depression ökar

Arbetshälsan mäts med hjälp av den så kallade Kommun10-undersökningen, där Helsingfors har varit med sedan 2014. Frågorna i undersökningen behandlar arbetets olika dimensioner, arbetsgemenskapen, ledarskapet och fortsättandet i arbetet. Av frågorna sammanställs som totalresultat en siffra som beskriver placeringen i en jämförelse kommunerna emellan, där siffran 100 är högst.

Sjukfrånvaroprocentens utveckling 2000–2017, utan frånvaro till följd av arbetsolyckor

Figur 9



Helsingfors totalplacering var 46 år 2014 och 49 år 2016, alltså aningen bättre.

I stadens egen arbetshälsoenkät beskrivs arbetshälsan av ett medeltal för den upplevda arbetsförmågan. År 2017 var medeltalet 8 på skalan 0–10. Resultatet var något sämre jämfört med de tidigare åren 2015 och 2012–2013 (8,2 och 8,1). Det som var oroväckande i resultaten var den ökade risken för depression, som började redan 2015 och fortsatte under 2017, då redan 27 procent av svarspersonerna tolkades löpa risk för depression. Personerna med risk för depression svarade att de under den senaste månaden ofta var oroliga för att de hade känslor av nedstämdhet, depression eller hopplöshet och/eller ointresse eller ovilja. På basis av svaret erbjuder företagshälsan stöd för de anställda.

Förändringarna i pensionsåldern kan tänkas åter spegla den upplevda arbetsförmågan och arbetshälsan. Pensionsåldern hade stigit med 3,6 månader från år 2012 till år 2016. Åren är dock inte helt jämförbara, eftersom stadens personalvolym har förändrats.

Ledningen av arbetsförmågan har utvecklats

Projektet för att utveckla arbetslivet och arbetshälsan enligt strategiprogrammet startade 2013. Projektet som fortgick till utgången av 2017 bestod av

tre delar: 1. Ledarskap som främjar arbetshälsan och arbetsförmågan, 2. Minskad risk för att förlora arbetsförmågan och 3. Färre arbetsolyckor. Man projektifierade utvecklingsarbetet och satte upp årliga mål för projekten. Målen konkretiserades som åtgärder som följs upp. Projektet följdes inte upp med hjälp av mätare, utan mätarna hade definierats i staden strategiprogram och följdes som en del av strategiuppföljningen.

Projektet ingick i Helsingfors stads handlingsprogram för arbetarskydd 2014–2017 och har gått under namnet handlingsprogrammet för arbetshälsa. En annan viktig del av handlingsprogrammet för arbetshälsa var att utveckla en modell för ledning av arbetsförmågan. Modellen utarbetades 2015 i samarbete mellan företagshälsovårdscentralen och stadskansliet. Under 2016–2017 har modellen förankrats och gjorts känd bland annat genom utbildningar. Dessutom har man beskrivit processen för tidigt stöd, uppdaterat anvisningarna och ordnat utbildning om saken.

I exempelorganisationerna för utvärderingen, Stara och social- och hälsovårdssektorn, har modellen på stadsnivå för ledning av arbetsförmågan vidareutvecklats för att tjäna verksamheten i fråga. Inom social- och hälsovårdssektorn utvecklade man en egen modell för arbetsförmågan med utgångspunkt i modellen på stadsnivå. Vid Stara har man satsat på att förenkla de verktyg som cheferna använder för ledning av arbetsförmågan så att de är mer användarorienterade. Vid Stara har man

lyckats integrera ledningen av arbetsförmågan i den normala verksamheten och i ledarskapspraxis i stället för att genomföra saken i form av separata arbetshälsoprojekt. Frånvaron på grund av arbetsolyckor och sjukfrånvaro och kostnaderna för dessa har minskat vid Stara. Inom hemvården är både arbetstagarna och cheferna belastade; vilket även på riksnivå ären utmaning inom hemvården. En positiv sak är att sjukfrånvaron minskade markant från år 2016 till år 2017. Arbetstagarna inom hemvården har ändå fortsättningsvis hög sjukfrånvaro.

All sjukfrånvaro kommer inte till Företagshälsans kännedom

Vid sidan om ledning av arbetsförmågan fick förutseendet och hanteringen av risker relaterade till arbetsförmågan stöd i att företagshälsovårdscentralen utvecklade och införde en handlingsmodell för kundprofilering. Vid kundprofileringen indelas kunderna i tre kategorier enligt deras arbetsförmåga. På mottagningsbesöken utreder man hur varje kund klarar sig i arbetet genom att bedöma arbetsförmågan på skalan 0–10.

Enligt Företagshälsan Helsingfors är det ett betydande problem att man inte får kännedom om orsaken till sjukledighet som skrivits ut någon annanstans. Bara omkring hälften av personalens frånvarointyg skrivs ut av Företagshälsan Helsingfors. I statsrådets principbeslut "Hälsa i arbete 2025 – arbetsförmåga och hälsa genom samarbete" är en av de indikatorer som beskriver ett bra samarbete mellan arbetsplatsen och företagshälsovården att "företagshälsovården får information om alla sjukfrånvaron (inbegripet information om diagnoser)". Detta uppfylls alltså inte i Helsingfors. Trots upprepade begäranden från Företagshälsan har saken inte avancerat. Enligt Företagshälsan Helsingfors är detta en avvikande situation jämfört med många andra kommuner och arbetsgivare. Eftersom uppgifter om sjukledighet som skrivits ut någon annanstans saknas är Företagshälsan Helsingfors inte nödvändigtvis medveten ens om allvarliga hälsoproblem hos arbetstagare som vårdats inom specialistvården. Därför kan väsentlig information saknas i kundprofilerna.

Incitament behövs för att anställa personer med partiell arbetsförmåga

En kritisk punkt i hanteringen av sjukfrånvaro är att få personer med partiell arbetsförmåga att orka med sitt arbete. Partiell arbetsförmåga innebär att en person permanent eller långvarigt bara har partiell arbetsförmåga. Personen löper risk att förlora arbetsförmågan, vilket kräver långvariga

eller intensifierade stödinsatser och uppföljning. Andelen personer med partiell arbetsförmåga enligt denna definition varierar inom olika sektorer, medeltalet är cirka 2–5 procent. De flesta av dessa klarar att arbeta med hjälp av stödformer av olika slag. Exempel på stödformer är ersättande arbete, partiellt rehabiliteringsstöd, delinvalidpension, omplacering och omskolning.

Möjligheten till ersättande arbete har blivit mer känt efter att stadskansliet år 2017 kom överens med Företagshälsan Helsingfors om att läkaren ska erbjuda ersättande arbete som alternativ till sjukskrivning. Enligt stadskansliets bedömning används ersättande arbete tills vidare bara i obetydlig utsträckning. Att Företagshälsan Helsingfors modell inte har blivit populärare beror delvis på att det ofta är lättare för chefen att ha en person med partiell arbetsförmåga på sjukledighet, för att vakansen ska bli ledig för en person med full arbetsförmåga. Att utforma och skraddarsy arbetet för personer med partiell arbetsförmåga hänger för närvarande i alltför hög grad på enskilda chefers villighet. De närmaste cheferna har inte nödvändigtvis budgetansvar och inte heller kunskap om kostnadseffekterna av olika praxis för ledning av arbetsförmågan.

Vid sakkunnigintervjuer på stadskansliet, Företagshälsan Helsingfors och Keva kom det fram att det skulle behövas incitament för cheferna och arbetsgemenskaperna för att få dem att anställa personer med partiell arbetsförmåga. Om attityden på arbetsplatserna är att arbetstagarna ska ha 100-procentig arbetsförmåga eller om man inte har de kunskaper som krävs för att skraddarsy arbetet, är arbetstagarens enda alternativ att fortsätta att vara sjukskriven. Kevas sakkunniga föreslog att varje sektor skulle kunna ha en resurspool som är oberoende av resultatenheter och där arbetsförmågan hos personer med partiell arbetsförmåga skulle kunna utnyttjas inom hela sektorn så att personen i fråga inte skulle påverka resultatenheternas resultatmål.

På stadsnivå finns det redan i dag incitament. För arbetstagare som återvänder från långvarig sjukledighet betalar Keva rehabiliteringsersättning, som intäktsförs bland stadskansliets centraliserade anslag. Företagshälsan Helsingfors förde fram att om rehabiliteringsersättningen återfördes till arbetsenheternas budget, skulle det ha en stimulanseffekt lokalt, med andra ord skulle cheferna få ett incitament för bättre ledning av arbetsförmågan.

Stadens HR-data är splittrad

För närvarande fås inte alla siffror för personal-



rapporteringen direkt från personaldatasystemet. Manuella arbetsskeden ökar risken för mänskliga misstag. Staden planerade redan 2011 att utveckla ett modernt HR-system, men de olika beredningskedena inom vård- och landskapsreformen har två gånger avbrutit konkurrensutsättningen av HR-systemet, när stadens framtida personalvolym har varit osäker. Eftersom den osäkra situationen fortsätter har man på Kansliet beslutat påskynda anskaffningen av separata applikationer, så att man under 2019 tar i bruk system för kompetensstyrning, resultat- och utvecklingssamtal och samtal om tidigt stöd.

Enligt sakkunniga på Företagshälsan Helsingfors är tillgången till HR-data stor och i sig tillräcklig, men informationen är splittrad. Information kommer från olika källor i olika tidtabeller, vilket gör det svårare att skapa en helhetsbild och utföra analyser. Bristerna i stadens HR-data kritiserades också vid intervjuerna vid Stara och inom social- och hälsovårdssektorn. För stora aktörer är det frustrerande att vänta på lösningar på stadsnivå. Till exempel är det en tung manuell process att skicka påstötningar till cheferna om samtalen om tidigt stöd, när det inte går att följa upp samtalen om tidigt stöd i HR-datasystemet. Bristerna i datasystemen har också påverkat sättandet av mål, eftersom det som inte kan mätas inte heller går att sätta som mål. Bland annat har man inte kunnat sätta mål för användningen av ersättande arbete, eftersom det inte har funnits någon egen uppföljningskod för saken i systemet.

Slutsatser

I huvudsak förbättrades personalens arbetshälsa under strategiperioden 2013–2016, men målen i fråga om minskad sjukfrånvaro och minskad avgång med invalidpension uppfyllades inte helt.

På grundval av utvärderingen är den största utmaningen i fråga om hantering av sjukfrånvaro att det inte finns tillräckligt med incitament för att anställa personer med partiell arbetsförmåga. Att utforma och skraddarsy arbetet för personer med partiell arbetsförmåga så att det passar in i respektive arbetsgemenskap kräver mycket av cheferna. I brist på incitament hänger utnyttjandet av arbete som utförs av personer med partiell arbetsförmåga för mycket på enskilda chefers villighet. Inte heller på arbetsenhetsnivå finns det alltid tillräckligt med kunskap om kostnadseffekterna av olika åtgärder inom ledningen av arbetsförmågan. Enligt experterna skulle en pool på sektornivå för personer med partiell arbetsförmåga vara en incitamentsmodell värd att överväga. Företagshälsan Helsingfors ansåg det också vara viktigt att den rehabilite-

ringsersättning som FPA betalar för personer som återvänder till arbetet efter att ha fått rehabiliteringsstöd skulle intäktsföras i respektive arbetsenhets budget i stället för bland centraliserade anslag på stadsnivå.

Ett annat problem är att Företagshälsan Helsingfors inte får information om alla stadens anställdas sjukfrånvaro och deras diagnoser, vilket strider mot den nationella rekommendationen. Företagshälsans möjligheter att stödja arbetstagaren och arbetsgivaren skulle förbättras om Företagshälsan hade en helhetsbild av orsakerna till sina kunders sjukfrånvaro.

En tredje sak som kom fram både vid intervjuerna på stadsnivå och i exempelorganisationerna hade att göra med brister i personaldatasystemet. Arbetet med att utveckla ett modernt HR-system har fördröjts på grund av förberedelserna för vård- och landskapsreformen. I en organisation av Helsingfors storlek med 38 000 anställda är det särskilt problematiskt att det krävs manuellt arbete för att göra upp en lägesbild över personalen. Information finns i stor mängd men den är splittrad, den samlas in i olika tidtabell från olika källor. En annan synvinkel är att när utvecklingsarbete utförs går det inte nödvändigtvis att påvisa resultaten av det. Staden har till exempel satsat på anvisningar för samtal om tidigt stöd och på utbildning om saken, men kan ändå inte med hjälp av sitt personaldatasystem följa huruvida samtal om tidigt stöd förs. Ett annat motsvarande exempel är införandet av modellen med ersättande arbete: på grund av utmaningar i samband med datasystemet har man inte kunnat följa hur populär den nya modellen är. Enligt stadskansliet kommer man under 2019 att ta i bruk separata applikationer för kompetenshantering, resultat- och utvecklingssamtal samt samtal om tidigt stöd.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet i samverkan med sektorerna bör

- ta fram incitament som sträcker sig till arbetsgemenskapsnivå för att anställa personer med partiell arbetsförmåga och stödja dem att fortsätta arbeta.

stadskansliet i samverkan med Företagshälsan Helsingfors bör

- se till att Företagshälsan får tillgång till diagnosinformation i samband med sjukfrånvaro.

stadskansliet bör

- på stadsnivå utveckla datasystemen som används som stöd för ledning av arbetsförmågan.

4.2 Styrning av upphandlingar



Har iakttagandet av de etiska principerna övervakats tillräckligt inom upphandlingarna?



Enligt högsta ledningen mestadels ja. Olika synsätt och enskilda problem förekommer dock.

Huvudfrågorna vid utvärderingen var om upphandlingsverksamheten har blivit effektivare i enlighet med strategiprogrammet och om tjänsteinnehavarna i ledande chefsställning i tillräcklig grad har styrt och övervakat att stadens etiska principer följs vid upphandlingarna.

För att besvara den första huvudfrågan granskades uppfyllelsen av målen i stadens strategiprogram 2013–2016 i perspektiv av centralisering av upphandlingarna, förenhetligande av upphandlingshanteringen, upphandlingskompetensen och beaktandet av marknaden. I anslutning till den andra huvudfrågan utvärderades hur man inom sektorerna säkerställer kännedomen om de etiska principerna och hur de uppfylls vid upphandlingarna, hur man övervakar upphandlingsbefogenheterna, besluten, avtalen och datasystemen, hur man säkerställer att avtalsparterna behandlas lika och hur stadens etiska principer uppfylls i avtalsparternas verksamhet, hur man säkerställer transparensen i beslutsfattandet vid upphandlingarna och hur man går tillväga vid misstankar om missbruk.

Som utvärderingsmaterial användes revisionsnämndens tidigare utvärderingar av temat. Materialet kompletterades genom intervjuer med upphandlingsdirektören, sektordirektörerna för fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn, stadsmiljösektorn och social- och hälsovårdssektorn samt sektorernas upphandlingsansvariga. Därefter genomfördes en enkät bland cheferna för servicehelheterna, serviceformerna och enheterna inom alla sektorer förutom centralförvaltningen. Enkäten besvarades av sammanlagt 209 personer.

Upphandlingarna, det vill säga inköp av interna och externa tjänster samt material, förnödenheter och varor, utgör över 40 procent av Helsingfors stads utgifter. År 2017 uppgick förvaltningarnas upphandlingar till sammanlagt cirka tre miljarder euro, utan HST:s upphandlingar. Av de externa upphandlingarna hänförde sig 19 procent till Helsingfors

och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS). De största upphandlingarna i staden var social- och hälsovårdssektorn (1,1 mrd euro) och stadsmiljösektorn (0,7 mrd euro).

Upphandlingarna har centraliserats

I stadens strategiprogram 2013–2016 var målet att upphandlingskompetensen förbättras och upphandlingsverksamheten blir effektivare. Som åtgärder för att effektivisera upphandlingsverksamheten angavs i strategin att upphandlingen centraliseras och upphandlingshanteringen förenhetligas genom att det skapas ett gemensamt sätt att producera, rapportera om, mäta och analysera upphandlingsinformation. Stadsstyrelsen godkände Helsingfors stads upphandlingsstrategi vid sitt möte 13.6.2011. Ett av målen för det program för utveckling av upphandlingarna som då inleddes var att man vid planeringen och genomförandet av upphandlingarna beaktar upprätthållandet av en sund marknad samt små och medelstora företags behov.

Centraliseringen av upphandlingarna har ökat under strategiperioden. Både de gemensamma upphandlingarna och stadens sektors separata upphandlingar har ökat. Under 2013 konkurrensetsattes 34 gemensamma upphandlingar och 2016 var antalet 45. Under 2013 konkurrensetsatte anskaffningscentralen 68 separata upphandlingar och 2016 var antalet 96. Organisationsreformen hade stor betydelse för centraliseringen: i mitten av 2017 blev upphandlingscentralen underställd centralförvaltningen och sektorernas upphandlingar centraliserades till respektive sektors förvaltning. Hösten 2017 inrättades en styrgrupp för upphandlingarna. Varje sektor har en anställd upphandlingssakkunnig. På basis av intervjuerna verkade det emellertid fortfarande vara oklart i vilken utsträckning sektorerna får stöd för sina egna separata upphandlingar från stadskansliets enhet för upphandling och konkurrensetsättning. I den nya organisationen är arbetsfördelningen den att Kansliets upphandlingsenhet ansvarar för de gemensamma upphandlingarna och för enbart centralförvaltningens separata upphandlingar.

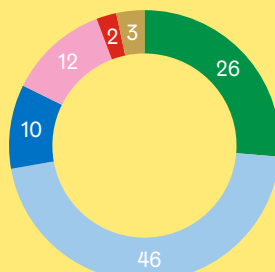
Upphandlingshanteringen har förenhetligats genom att man tagit i bruk ett centraliserat konkurrensetsättnings- och avtalshanteringsystem som är gemensamt för hela staden. En stor del av sektorernas avtal har överförts till systemet, dock ännu inte alla. Under årens lopp har det diskuterats hur upphandlingsrapporteringen skulle kunna utvecklas, men i fråga om produktion av information, framtagning av mätare och analys har man inte kommit särskilt mycket framåt.

Kännedom om de etiska principerna, övervakning av upphandlingarna och upphandlingskompetens, procent av svarspersonerna

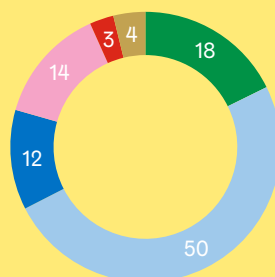
Figur 10

- Helt av samma åsikt
- Delvis av samma åsikt
- Varken av samma eller av annan åsikt
- Delvis av annan åsikt
- Helt av annan åsikt
- Vet inte

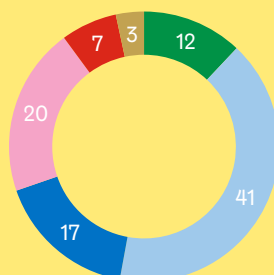
Personalen som gör inköp och upphandlingar har kännedom om stadens etiska principer



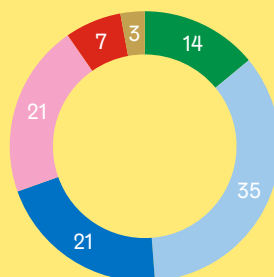
Upphandlingskompetensen hos dem som gör inköp och upphandlingar är uppdaterad



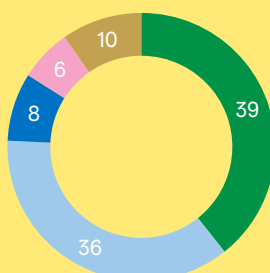
Anvisningarna om upphandlingar är lätta att hitta



Personalen som gör upphandlingar eller beställningar får upphandlingsutbildning i tillräcklig utsträckning



lakttagandet av upphandlingsbesluten och anvisningarna övervakas i tillräcklig utsträckning



Av åtgärderna i strategiprogrammet granskade man vid utvärderingen också upphandlingskompetensen och beaktandet av marknaden. På ett allmänt plan sågs en utveckling av upphandlingskompetensen. Bland påståendena som gällde upphandlingskompetensen fick följande påståenden flest "helt av samma åsikt"-svar i enkäten: inköps- och upphandlingskompetensens tillräcklighet har säkerställts, upphandlingskompetensen är uppdaterad och personalen känner till upphandlingslagen och upphandlingsanvisningarna.

I mindre grad var man av samma åsikt om påståendena som gällde att upphandlingsanvisningarna är lätta att hitta eller att personalen får aktuell upphandlingsutbildning i tillräcklig utsträckning. I svaren konstaterades att man själv måste vara aktiv och söka sig till utbildning, med andra ord saknas styrning.

Man ansåg att marknadssituationen i viss mån beaktades vid upphandlingarna, men i praktiken sker detta inom alla sektorer bäst genom ramavtal, som ger möjlighet att också anlita små och medelstora företag.

Iakttagandet av de etiska principerna övervakas överlag bra

De etiska principerna ingår i stadens strategiprogram 2013–2016. Den aspekt i principerna som anknyter till upphandlingarna är att korruption och mutor ska förebyggas i all ekonomisk verksamhet.

Enligt enkätresultaten är kännedomen om de etiska principerna och iakttagandet av dem vid upphandlingarna i genomsnitt på rätt god nivå. I organisationerna försöker man säkerställa kännedomen om fenomen särskilt i samband med mutor och bekämpning av grå ekonomi. Säkerställandet av kännedomen om stadens allmänna etiska principer är också på ganska god nivå.

Figur 10 presenterar resultaten för vissa påståenden i enkäten. Enkäten besvarades av sektoredningen för fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn, stadsmiljösektorn samt social- och hälsovårdssektorn, direktörerna för servicehelheterna och serviceformerna samt cheferna för de olika enheterna.

Beträffande övervakningen av iakttagandet av upphandlingsbesluten och anvisningarna var nästan 40 procent av svarspersonerna helt av samma åsikt och nästan lika många delvis av samma åsikt. Beträffande kännedomen om de etiska principerna var 26 procent helt av samma åsikt och över 45

procent delvis av samma åsikt. 18 procent ansåg att upphandlingskompetensen var uppdaterad medan hälften var delvis av samma åsikt. De avvikande åsikterna om påståendena var relativt få. De flesta avvikande åsikterna gällde påståendena att upphandlingsutbildningen var tillräcklig och att anvisningarna om upphandlingar är lätta att hitta.

Enligt enkäten fungerar övervakningen av upphandlingarna bra särskilt i fråga om farliga arbetskombinationer, övervakning av beställnings- och upphandlingsbefogenheter samt övervakning av iakttagandet av upphandlingsbeslut och anvisningar. Aningen sämre övervakas inköp som sker utanför avtalen samt inköpsprocesserna och datasystemen.

Enligt enkäten behandlas intressegrupper och avtalsparter ganska lika, men man kunde inte alltid säga om de följer stadens etiska principer. Transparensen i beslutsfattandet, i synnerhet offentligheten och öppenheten, är enligt enkäten på rätt god nivå. Andelen som instämmer helt var stor beträffande påståendena att man säkerställer i organisationen att personlig fördel inte påverkar beslutsfattandet, att beslutsfattandet är offentligt och öppet, bisysslor inte påverkar verksamheten och inte strider mot stadens verksamhet. Vid intervjuerna och de öppna svaren kom det fram att övervakningen av bisysslor inte nödvändigtvis är helt uppdaterad.

Olika chefsnivåer och sektorer har olika åsikt

Direktörerna och cheferna på högre nivå anser för nästan alla frågor del att styrningen och övervakningen av upphandlingarna sköts bättre än cheferna på lägre nivå. Ett undantag är att enhetscheferna gav bättre omdöme än de övriga chefsnivåerna om övervakningen av upphandlingsbefogenheter, upphandlingsbesluten och anvisningarna samt om övervakningen av inköpsprocesserna och datasystemen.

Social- och hälsovårdssektorn gav det positivaste omdömet om påståendena som gällde övervakning medan kultur- och fritidssektorn gav det negativaste. Social- och hälsovårdssektorn genomgick inga stora förändringar vid organisationsreformen och inom sektorn anser man att de etiska principerna iaktas bra. Social- och hälsovårdssektorns upphandlingskompetens ökade i samband med organisationsreformen, när upphandlingsakkunniga överfördes till sektorn från anskaffningscentralen. Att kultur- och fritidssektorns svar var negativare än de andras beskriver ett reellt problem: när sek-

torn inrättades minskade upphandlingspersonalen och man fick inte ersättande personal särskilt snabbt. Sektorns upphandlingsverksamhet håller därför bara på att utformas.

Inom fostrans- och utbildningssektorn kan man särskilt i de öppna svaren utläsa en kritisk inställning, vilket kan bero på det misstänkta missbruk som uppdagades för ett år sedan. Medeltalet var också gott för svaren från stadsmiljösektorn. Sektorns svar illustrerar en lång tradition i att genomföra upphandlingar, och därför finns det skäl att ta på allvar de negativaste resultaten, som gällde om upphandlingsutbildningen är uppdaterad samt övervakningen av inköp som görs utanför avtalen.

Behandlingen av missbruk bör ägnas uppmärksamhet

Enligt Helsingfors stads interna revision är det bästa sättet att bekämpa missbruk att identifiera risker och ordna ändamålsenlig övervakning. För ändamålet finns det en anvisning om intern kontroll och riskhantering i Helsingfors stadskoncern. Den interna revisionen utreder misstankar om missbruk, om man får kännedom om saken och får i uppdrag att utreda den. Under åren 2014–2017 har det lämnats in 12 klagomål eller begäranden om utredning till stadens interna revision angående upphandlingar. Vart och ett av dessa har varit befogat och har åtminstone lett till rekommendationer om förbättring av den interna kontrollen.

Stadskansliets ekonomi- och planeringsavdelning, IT- och kommunikationsavdelning samt den interna revisionen för regelbundet diskussioner om upphandlingar. Meningen är att den styrgrupp för upphandlingar som inrättades hösten 2017 ska inleda ett projekt för att utveckla inköpsprocessen. Syftet med projektet är att centralisera upphandlingarna till professionella inköpare vid upphandlingsenheterna som inrättas vid sektorerna, bedöma olika alternativ för fasindelning av upphandlingen, arbetskombinationer och godkännanderutiner, utarbeta anvisningar och verktyg för formlig och effektiv efterhandsövervakning samt bedöma utnyttjandet av datasystem med avseende på riskhanteringen.

I intervjuerna och enkäten berättade svarspersonerna om enskilda tillvägagångssätt vid missbruksmisstankar eller missbruksfall. I enkäten svarade största delen att de inte har stött på klara missbruksfall, men en del har funderat på gränsdragningen med avseende på mutor, personlig fördel och etik. Den egna chefen var den första instans de skulle vända sig till vid misstanke om

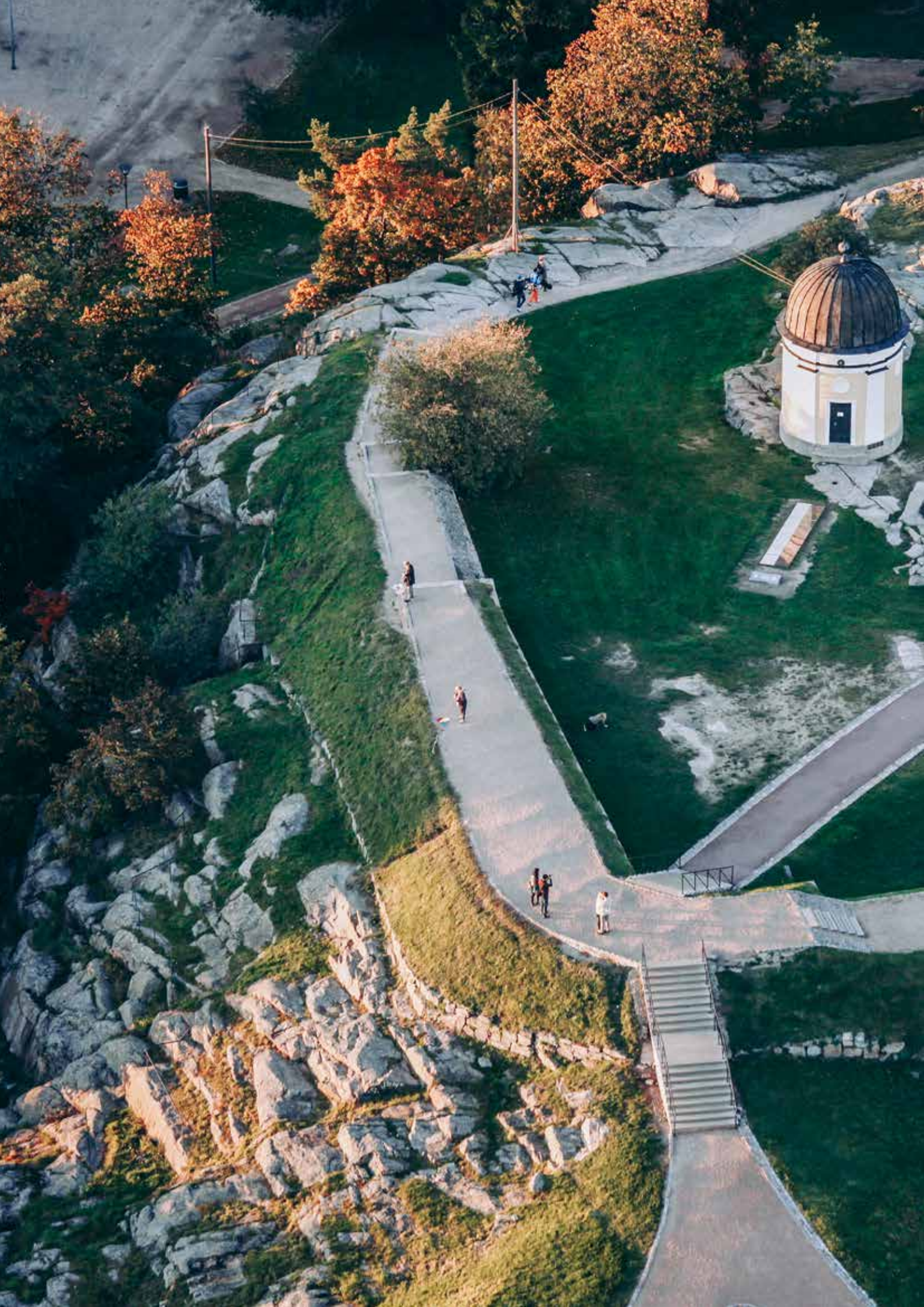
missbruk. Mest oroväckande var det exempel där en anställd som ifrågasatt en upphandling fick en anmärkning på grund av sitt ingripande, trots att fallet senare undersöktes av polisen.

Slutsatser

Den första huvudfrågan vid utvärderingen, om upphandlingarna har blivit effektivare i enlighet med strategiprogrammet, kan delvis besvaras jakande. Konkurrensutsättningen, datasystemen och organisationen har centraliserats, men det finns brister i produktionen av upphandlingsinformation och upprätthållandet av upphandlingskompetensen genom utbildning och anvisningar. Anvisningarna är svåra att hitta. Man har inte heller lyckats föra in alla avtal i det centraliserade avtalshanteringsystemet. Sektorerna är så pass nya att arbetet med att förenhetliga upphandlingarna och förtydliga arbetsfördelningen ännu inte är slutfört. Det här gäller i synnerhet kultur- och fritidssektorn. Inom sektorerna hoppades man också på stöd framför allt för separata ICT-upphandlingar. Denna förhoppning verkar inte uppfyllas, eftersom Kansliets upphandlingsenhet inte längre har till uppgift att svara för sektorernas separata upphandlingar.

Den andra huvudfrågan vid utvärderingen var om tjänsteinnehavarna i ledande chefsställning i tillräcklig grad har styrt och övervakat att stadens etiska principer följs vid upphandlingarna. Det förefaller som om tjänsteinnehavarna i ledande chefsställning i tillräcklig grad styr och övervakar att de etiska principerna följs vid upphandlingarna. På grundval av materialet är kännedomen god särskilt om mutor och bekämpning av grå ekonomi samt om stadens etiska principer. Övervakningen fungerar varierande, men huvudsakligen bra, särskilt i fråga om farliga arbetskombinationer och upphandlings- och beställningsbefogenheter. Beslutsfattandet är öppet och transparent särskilt på högre nivå. Det finns dock fortfarande utrymme för utveckling, eftersom det också förekom kritiska åsikter om övervakningen av inköp som görs utanför avtalen. Processen för behandling av eventuella missbruk borde vara sådan att fallen utreds oavsett om misstankarna är grundade eller inte. Arbetsklimatet borde främja ingripande mot oetiskt agerande, och de anställda bör inte bestraffas för detta.

I fråga om nästan alla frågor hade direktörerna och cheferna på högre nivå en positivare syn än cheferna på lägre nivå. Besvarandet av frågorna försvåras av att de nya sektorerna med sina centraliserade upphandlingsverksamheter bara har



varit verksamma ett halvt år vid utvärderingstidpunkten, vilket betyder att sektorerna ännu inte har hunnit utarbeta enhetliga upphandlingsanvisningar eller ordna utbildning. I och med organisationsreformen förefaller det ställvis också råda oklarhet inom sektorerna om stadens centraliserade upphandlingsverksamhets roll och ställning. På basis av utvärderingen är särskilt kultur- och fritidssektorns upphandlingsverksamhet i behov av förstärkning.

Utvärderingen visade att man inom sektorerna har god insikt i de etiska principernas betydelse och funderar på handlingssätten också i det praktiska arbetet. Det finns dock behov av både grundläggande och fortlöpande utbildning för dem som gör upphandlingar. Likaså behöver arbetsfördelningen och anvisningarna förtydligas.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- ta med behandling av de etiska principerna i upphandlingsutbildningarna.
- ta med intern kontroll och riskhantering i chefsutbildningarna.

stadskansliet och sektorerna bör

- stärka och förenhetliga sektorernas upphandlingsverksamhet och utarbeta tydliga anvisningar för sektorerna.
- göra anvisningarna om upphandlingar och etiska principer lättare att hitta.
- säkerställa att de anställda har möjlighet att föra fram misstankar om missbruk.

själv inte ska öka under strategiperioden. Vid utvärderingen granskade man om den totala ytan på stadens lokaler har utvecklats i enlighet med målet och om förvaltningarnas lokalanvändning blivit effektivare. Man utvärderade också om centralförvaltningens och den tidigare lokalcentralens styrning och uppföljning av lokalanvändningen samt stöd till förvaltningarna för att effektivisera lokalanvändningen har varit tillräcklig, och om metoderna för att avstå från lokaler har varit tillräckliga.

Åtgärder i strategin var bl.a. att alla förvaltningar utarbetar program för lokalanvändningen och planer för effektivisering av denna. Mål för effektivisering av lokalanvändningen har satts årligen i anvisningarna för upprättande av budgeten. Kansliet och lokalcentralen har utarbetat anvisningar om detta och förvaltningarna har i början av varje år fört förhandlingar med lokalcentralen som samordnats av stadskansliet. Efter förhandlingarna har förvaltningarna från och med 2014 gjort upp program för lokalanvändningen och planer för effektivisering av denna för de kommande åren. I strategiprogrammet nämndes också som en åtgärd för att effektivisera lokalanvändningen att årligen avstå lokaler på 60 000 m² lägenhetsyta som är uthyrda till utomstående.

Som material för utvärderingen använde revisionsnämnden information från strategiuppföljningen samt lokalcentralens och förvaltningarnas rapporter om lokalanvändningen. Dessutom intervjuade man sakkunniga på stadskansliet och i stadsmiljösektorn och skickade en e-postförfrågan till den person som ansvarar för lokalförvaltningen i respektive sektor.

Totalytan har ökat

Förvaltningarna har minskat sin lokalanvändning under strategiperioden. Den lokalanvändning som förvaltningarna meddelat till lokalcentralen minskade med en dryg procent under perioden 2012–2016. Totalytan för stadens lokaler har dock inte förändrats på det sätt som tanken var. I strategiprogrammet var målet att den totala ytan på de lokaler som används av staden själv inte ska öka under strategiperioden. Affärsverken inkluderade har den totala ytan på de lokaler som staden äger ökat med 4,3 procent eller närmare 100 000 m², som figur 11 visar.

För 2014 finns en topp i statistiken, vilket beror på att lokalcentralen då övertog förvaltningen av de lokaler som förvaltningarna och affärsverken själva hyr. De siffror som använts vid uppföljningen av strategin skilde sig från siffrorna i figur 11. En-

4.3 Effektivisering av lokalanvändningen



Har stadens lokalanvändning blivit effektivare?

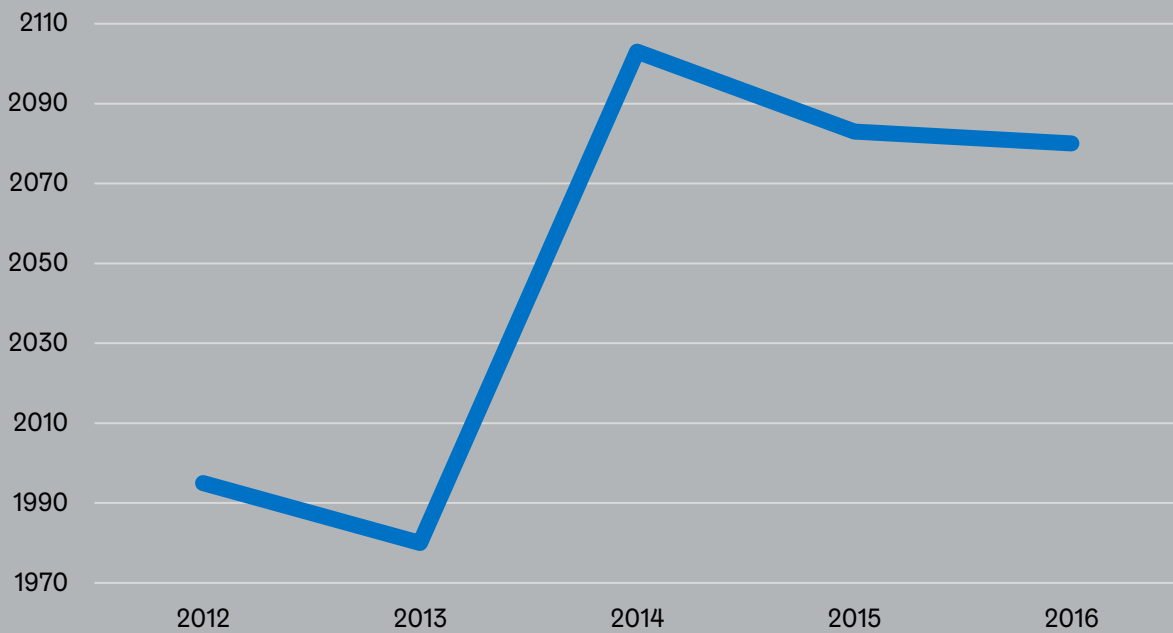


Inom flera serviceformer har lokalanvändningen blivit effektivare, men den totala lokalytan har ökat.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om stadens lokalanvändning blivit effektivare så som målet var. I strategiprogrammet 2013–2016 var målet att den totala ytan på de lokaler som används av staden

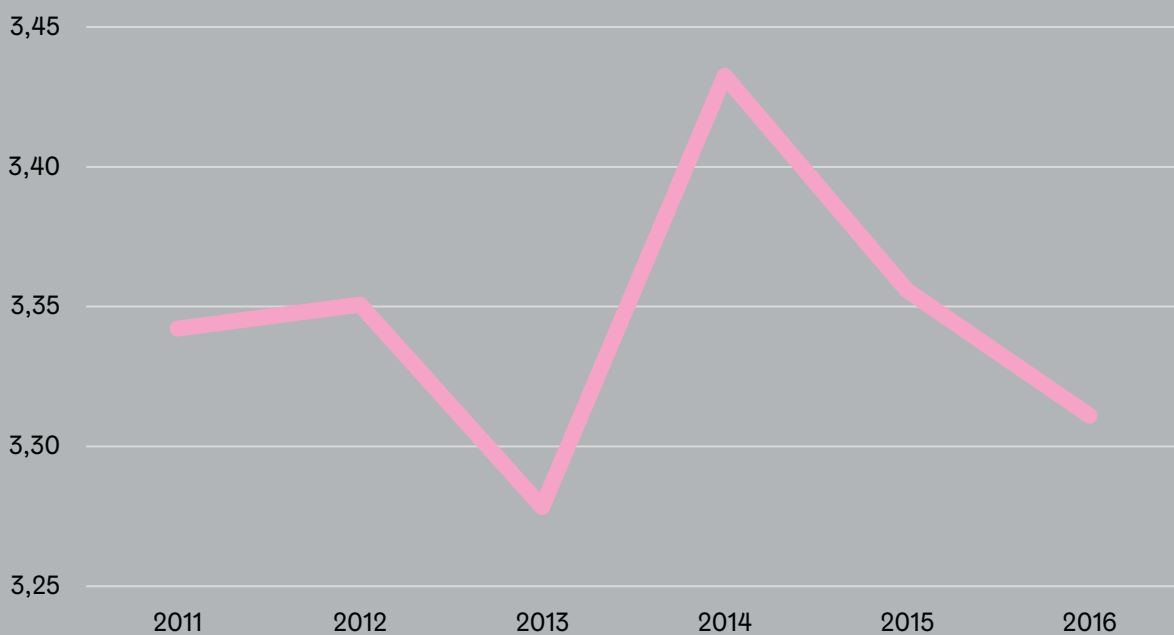
Förändring av Helsingfors stads lokalyta (1 000 m²vy), inklusive affärsverken²

Figur 11



Lokalyta per invånare totalt 2011–2016, (m² vy)

Figur 12



För 2014 finns en topp i statistiken, vilket beror på att lokalcentralen då övertog förvaltningen av de lokaler som förvaltningarna och affärsverken själva hyr.

² Lokaler uthyrda till förvaltningarna, information från Haltia-systemet.

ligt stadsmiljösektorn förklaras skiljaktigheterna möjligen av att registren har uppdaterats vid olika tidpunkter och att förvaltningarna har hyrt lokaler av privata fastighetsägare och av varandra. Utan separat utredningsarbete är det dock omöjligt att ge ett uttömmande svar på skiljaktigheterna.

De forna förvaltningar och affärsverk som mest har minskat på sin lokalyta under perioden 2013–2016 är social- och hälsovårdsverket i och med omläggning av verksamhetssätten och övergång till större enheter, samt byggnadskontoret i och med flytten 2015. Utbildningsverkets och barnomsorgsverkets lokalyta har ökat, eftersom stadens snabba folkökning syns direkt i behovet av dagvårds- och skolplatser och en ökad lokalyta.

Lokalanvändningen har blivit effektivare

Förvaltningarnas lokalanvändning har blivit effektivare under strategiperioden, så som figur 12 visar. På stadsnivå mäts effektiviteten i lokalanvändningen med förhållandet mellan lokalyta och invånarantal, och därför beror effektiviseringen delvis på det ökade invånarantalet.

Lokalyta per användare är en noggrannare mätare. Av de betydande lokalanvändarna har lokalytan per barn eller lokalytan per elev minskat från år 2014 till år 2016 inom barnomsorgen, den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. Också inom yrkesutbildningen har lokalytan per elev minskat efter 2015. Effektiviteten i lokalanvändningen per användare har också förbättrats under strategiperioden vid social- och hälsovårdsväsendet, stadsbiblioteket och ungdomscentralen, som alla är betydande användare av lokaler.

Lokalkostnadernas andel är stor i funktioner där det behövs utställnings- och kundlokaler i stor mängd. Det förekommer dock skillnader även mellan enheter som utför likartat kontorsarbete, när lokalkostnaderna per anställd granskas. Mängden lokaler som hyrs av staden har minskat under strategiperioden bland annat vid utbildningsverket, byggnadskontoret och ungdomscentralen. När det gäller att mäta kontorslokalernas lokaleffektivitet finns det dock ingen fungerande metod för insamling av information inom staden, eftersom olika typer av lokaler inte nödvändigtvis redovisas separat.

Samanvändningen av lokaler har ökat, men det är svårt att avstå från lokaler

Under årens lopp har lokalanvändningen blivit

mångsidigare och man har letat efter samarbetsmöjligheter mellan olika förvaltningar. Exempel på detta är överföringen av förvaltningen av motionshallar från utbildningsväsendet till idrottsväsendet, den färska Månsasgården (bibliotek, arbetarinstitut och ungdomslokal) samt kvartershuset så som det kommande kvartershuset i Fiskehamnen (kök, matsal, motionslokal). Dessutom river man till exempel i Jakobacka gamla daghems- och skollokaler i samband med kompletteringsbyggnandet av bostäder och slår ihop funktionerna i nya lokaler.

Lokalförvaltningens metoder för att avstå från externa lokaler har inte varit tillräckliga. Årligen har man i medeltal bara gjort sig av med 20 000 m², eftersom man har varit tvungen att fatta separata beslut för varje objekt och det inte går att nå målet genom att avstå från små objekt. Avvikelsen från målet (60 000 m² vy) var med andra ord märkbar. Enligt stadsmiljösektorn har antalet sålda och rivna byggnader som varit i stadens ägo ökat under perioden 2016–2017 jämfört med tidigare år. En sak som fördröjt avståendet från lokaler har varit de mål för skydd av lokalerna som funnits i detaljplanen. Dessa mål har i viss utsträckning uppdaterats, huvudsakligen genom att man ansökt om avvikelser från detaljplanen. När man inom sektorerna övergår till större verksamhetshelheter kan det bli lättare än förut att använda lokaler gemensamt och avstå från lokaler.

Varierande uppföljning av lokalanvändningen

Enligt central- och lokalförvaltningen har styrningen och uppföljningen av lokalanvändningen varit tillräcklig, men förvaltningarnas syn på det stöd de fått för att effektivisera lokalanvändningen varierar. Enligt kansliet har styrningen av lokalanvändningen varit tillräcklig med avseende på planeringen av verksamheten och ekonomin på stadsnivå. Enligt fostrans- och utbildningssektorn har styrningen och uppföljningen av lokalanvändningen varit intensiv. Man har särskilt upplevt att samarbetet och styrningen vid bland annat genomgång av servicenätet har varit till nytta. Social- och hälsovårdssektorn svarar att man inte har fått aktivt stöd och styrning för att effektivisera lokalanvändningen. Enligt kultur- och fritidssektorn har man fått styrning för att effektivisera lokalanvändningen, men verktygen skulle ha kunna varit effektivare och det praktiska stödet borde ha varit större.

I budgeten har de forna förvaltningarna och affärsverken sedan 2014 ålagts att rapportera om effektiviteten i lokalanvändningen. I budgeten för

2017 presenterade tre förvaltningar och affärsverk emellertid inga nyckeltal för lokalanvändningen. Sex förvaltningar har bara rapporterat lokalytan och inte effektiviteten i lokalanvändningen. 17 förvaltningar har använt lokalyta per invånare eller kund som mätare för effektiviteten i lokalanvändningen. En del av effektivitetsmätarna förefaller inte vara informativa, om till exempel en liten lokalyta jämförs med ett stort antal invånare eller kunder. Åtta förvaltningar har meddelat sin lokalyta per anställd. Tre förvaltningar har inte presenterat någon mätare över huvud taget.

Bara ett fåtal förvaltningar har redovisat lokalanvändningen eller effektiviteten i lokalanvändningen separat för kontorslokaler och andra lokaler, trots att det i anvisningarna för upprättande av budget görs skillnad mellan dessa, exempelvis när det gäller åtgärder för att effektivisera lokalanvändningen. Bara två förvaltningar har rapporterat effektiviteten i lokalanvändningen med talet kontorslokalernas yta i relation till antalet anställda i kontorslokalerna. Å andra sidan har en tidigare förvaltning (ungdomscentralen) presenterat högklassiga mätare för effektiviteten i lokalanvändningen separat för kontors- och servicelokaler.

Slutsatser

Huvudfrågan vid utvärderingen kan besvaras med att lokalanvändningen inte har blivit effektivare så som målet var, utan lokalytan har totalt sett ökat under strategiperioden. Enligt stadens lokaltjänster som för ett register över hyreslokaler har mängden lokaler som hyrts ut internt till förvaltningarna och affärsverken ökat med cirka fyra procent. Av de stora förvaltningarna minskade social- och hälsovårdsverket och byggnadskontoret klart sin lokalanvändning. Under strategiperioden har lokalytan ökat mest inom utbildningen och barnomsorgen på grund av folkökningen.

På stadsnivå har effektiviteten i lokalanvändningen, det vill säga förhållandet mellan lokaler och invånarantal, emellertid förbättrats. Lokalanvändningen har också blivit effektivare räknat per användare inom flera serviceformer som är centrala med tanke på lokalanvändningen, så som barnomsorgen och utbildningsväsendet.

På grundval av utvärderingen har styrningen och uppföljningen av lokalanvändningen inte varit tillräcklig till alla delar. Svaren varierar mellan olika sektorer. Den rapportering av nyckeltal för effektiviteten i lokalanvändningen som förvaltningarna ålagts i budgeten har likaså varit mycket varierande. Vissa förvaltningar har inte meddelat några nyckeltal över huvud taget, andra har bara meddelat den använda lokalytan, och en del av mätarna för effektiviteten i lokalanvändningen är inte informativa. På basis av utvärderingen skulle effektiviteten i lokalanvändningen kunna mätas och följas upp tydligare och aktivare än vad som nu är fallet.

Bara en del av de tidigare förvaltningarna och affärsverken har haft högklassiga och informativa mätare för lokalanvändningen. Användningen av kontorslokaler som hyrs av staden har minskat under strategiperioden, men det finns ingen heltäckande statistik över externa kontorslokaler. Alla sektorer har inte redovisat olika typer av lokaler separat, och därför saknas tillförlitlig information av effektiviteten i fråga om kontorslokaler.

Av målet för avstående från lokaler som är uthyrda till utomstående har bara omkring en tredjedel nåtts. Både centralförvaltningen och sektorerna anser att metoderna har varit otillräckliga. Övergången från de forna förvaltningarna till större verksamhetshelheter kan göra det lättare än förut att avstå från lokaler som är i eget bruk.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsmiljösektorn bör

- sätta tydliga, förpliktande mål för effektiviseringen av lokalanvändningen i den kommande fastighetsstrategin.
- förbättra statistikföringen och uppföljningen av lokalanvändningen så att det finns jämförbar information att tillgå om lokalytan och lokaltyperna, så att också effektiviteten i fråga om kontorslokaler kan följas upp.

Utvärderingar som rör stadskoncernen

4.4 Ägarstyrningen av Helsingfors stads bostäder Ab



Har Hekas ägarstyrning genomförts på ett ändamålsenligt sätt?



Ja, men de skärpta reglerna för jäv bör beaktas.

Huvudfrågan för utvärderingen var om ägarstyrningen av Helsingfors stads bostäder Ab har skett på ett ändamålsenligt sätt. Vid utvärderingen ansågs ägarstyrningen vara ändamålsenlig om metoderna för ägarstyrning överensstämmer med koncerndirektivet, ägarens vilja är tydlig och företaget verkar i överensstämmelse med ägarens vilja. Ägarstyrningens ändamålsenlighet betyder också att ägarens vilja inte får strida mot principen om omsorgsfullhet i aktiebolagslagen.

Helsingfors stads bostäder Ab (Heka) ägs till 100 % av Helsingfors stad och äger cirka 48 000 hyresbostäder. Heka är ett moderbolag som fram till utgången av 2017 hade 21 regionala bolag och från och med ingången av 2018 har fem regionala bolag som svarar för disponentskap och fastighetsskötsel. Utvärderingen tar inte upp Hekakoncernens interna ägarstyrning. Enligt stadens koncerndirektiv inriktar staden sin ägarstyrning i princip bara på de dottersammanslutningar där staden är direkt ägare eller har bestämmande inflytande. Staden kan alltså styra Hekas dotterbolag bara genom att styra moder-Heka.

För utvärderingen intervjuades medlemmar i Hekas styrelse, Hekas verkställande direktör och stadskansliets koncernstyrningschef. Det skriftliga materialet bestod av koncernsektionens mötesmaterial och andra ägarstyrningsdokument. Dessutom fick man information från stadens rätts-tjänster om effekterna av de förändrade reglerna för jäv, som ändrats på grund av kommunallagen (410/2015).

Skäligt pris på boendet är Hekas mål

Enligt bolagsordningen är Heka inte vinstdrivande och bolaget finns till för att äga eller inneha tomter eller bostadsbyggnader vilkas lägenheter överlåts för uthyrning. Bolaget svarar för förvaltningen av stadens ARA-hyreshus som finansierats med stöd från staten, det vill säga för hanteringen, planeringen, övervakningen och utvecklingen av kapital-ekonomi samt för bestämmandet av kapitalhyror. Med ARA-hyreshus avses det statssubventionerade bostadsbestånd som övervakas av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Helsingfors stads gällande ägarpolitiska riktlinjer är från 2011, då man visste att 21 aravafastighetsbolag fusioneras med Helsingfors stads bostäder Ab 1.1.2012. Som mål för bolagets verksamhet sattes konkurrenskraftig hyra, nöjda boende och bevarande av fastigheternas värde.

Enligt de fyra medlemmar i Hekas styrelse som intervjuades är det strategiska syftet och ändamålet med Hekas ägande självklara och de formulerades antingen så att syftet är att trygga boende till skäligt pris eller att staden utan Heka inte skulle kunna upprätthålla ARA-produktion och inte nå målen för programmet för boende och markanvändning. På basis av den helhetsbild som nämnden bildat av intervjuerna kan det strategiska syftet och ändamålet med Heka ägande beskrivas ur fyra perspektiv:

1. Bostadspolitik: Genom att äga hyresbostäder kan staden erbjuda boende till skäligt pris.
2. Socialpolitik och förebyggande av segregation: Genom att äga hyresbostäder kan staden bidra till att bromsa differentieringen av bostadsområden.
3. Näringspolitik: Genom att äga hyresbostäder kan staden för sitt vidkommande medverka till att det finns bostäder för de arbetstagare näringslivet behöver.
4. Som en följd av de tre föregående målen har Heka en stor ekonomisk betydelse, och därför är det fjärde målet att bevara innehavets värde.

När man jämför det ovan sagda med de gällande ägarpolitiska riktlinjerna kan man se att konkurrenskraftig hyra och nöjda boende har koppling till de bostadspolitiska målen medan nöjda boende också har koppling till de socialpolitiska målen via bostadsområdets trivsel. Bevarande av fastigheternas värde har koppling till den ekonomiska betydelsen. De näringspolitiska målen har inga direkta beröringspunkter med de ägarpolitiska riktlinjerna. Men om man tänker att bostadspolitik samtidigt är näringspolitik, då är boende till skäligt pris till fördel för näringslivet, eftersom arbetstagarerna behöver bostäder.

I stadens budget har man sedan 2013 satt upp bindande mål för dottersammanslutningarna. De mål som satts för Heka åren 2013–2017 har stött de mål för ägandet som formulerades 2011. Årligen har det bindande målet varit att fastigheternas underhållskostnader inte får stiga mer än kostnadsnivån. På det här sättet försöker man se till att hyrorna är konkurrenskraftiga och boendekostnaderna skäliga. Man har försökt se till att de boende är nöjda dels genom skäliga priser och dels genom att man som mål i budgeten först satte att utveckla mätning av kundtillfredsställelsen, sedan att genomföra mätningen och åren 2015–2017 var målet att förbättra kundtillfredsställelsen. De övriga budgetmålen har gällt energisparande, minskad vattenförbrukning och utveckling av produktivitetmätning.

På basis av utvärderingen var ägarens vilja tydlig och de styrda och styrande aktörerna hade en samstämmig syn på bolagets syfte och ändamål. De ägarpolitiska riktlinjerna som formulerades 2011 var fortfarande aktuella, men i dem har man inte direkt tagit ställning till varför staden äger Heka. Stadsstyrelsen konstaterade 16.11.2017 i sin utredning om åtgärder som vidtagits med anledning av utvärderingsberättelsen för 2016 att man för stadsstyrelsens beslut bereder ägarpolitiska riktlinjer eller ägarstrategier, där det bland annat tas ställning till grunderna för och ändamålet med ägandet av sammanslutningar samt till dottersammanslutningarnas eventuella specialuppdrag.

Ägarstyrningen har varit i överensstämmelse med koncerndirektivet

För Hekas ägarstyrning svarar huvudsakligen koncernsektionen, vilket överensstämmer med koncerndirektivet. Stadsfullmäktiges roll är att besluta om principerna för ägarpolicy och strategin samt koncernstyrningen samt om de viktigaste målen för stadskoncernens verksamhet och ekonomi. Koncerndirektivet känner inte någon sådan situation där en dottersammanslutning borde inhämta

stadens åsikt från stadsfullmäktige. Koncernsektionen beslutar om stadens åsikt i ärenden som är ekonomiskt betydande eller principiellt vittgående ur stadskoncernens synvinkel. Om stadens åsikt i övriga ärenden beslutar borgmästaren eller vederbörande biträdande borgmästare, kanslichefen eller stadskansliet.

Den ägarstyrning som koncernsektionen bedrivit har bäst framgått ur anteckningar i bolagsstämmoprotokollen från åren 2012–2016. Åren 2012–2015 var anteckningarna långa, ända upp till två-tre sidor. Till exempel 2015 gav bolagsstämman styrelsen 15 uppmaningar i enlighet med koncernsektionens beslut. Enligt koncernstyrningschefen har styrningen allmänt taget ändrats så att man försöker undvika bolagsstämmananvisningar och i stället styr bolagen via budgeten och koncerndirektivet. År 2017 märktes detta ändrade styrningssätt också vid Hekas bolagsstämma, som beslutade uppmana bolagets styrelse att iakttaga gällande koncerndirektiv som stadsfullmäktige, stadsstyrelsen och koncernsektionen beslutat om och i enlighet med koncernstyrningsprinciperna stadens övriga anvisningar till bolaget samt de mål som satts för bolaget i stadens budget.

Årligen har i allmänhet en aktuell översikt från Heka varit uppe i koncernsektionen. Under 2016 var översikterna två, varav den ena gällde Hekas fusionsplan. I de aktuella översikterna har Hekas verkställande direktör och styrelseordförande gått igenom aktuella frågor vid Heka. Hekas verksamhet och ekonomi har också följts 2–4 gånger per år i samband med behandlingen av dottersammanslutningarnas rapporter.

I november 2016 behandlade koncernsektionen utvecklingen av Hekas förvaltning, dvs. planerna på fusionering av Helsingfors stads bostäder Ab:s dotterbolag. Formellt var det fråga om bolagets aktuella översikt i koncernsektionen, och i anslutning till detta beslutade stadsstyrelsens koncernsektion 14.11.2016 "anteckna till protokollet Helsingfors stads bostäder Ab:s aktuella översikt jämte bilagor." Man inhämtade inte någon formell förhandsåsikt från koncernsektionen, eftersom det inte var fråga om ett ekonomiskt betydande eller principiellt vittgående ärende för stadskoncernen enligt koncerndirektivet. Koncernsektionen hade emellertid redan i samband med anteckningarna inför bolagsstämman våren 2016 beslutat uppmana bolagsstämmorepresentanten, dvs. stadskansliets rättstjänster att agera sålunda på bolagsstämman att bolagsstämman uppmanar bolagets styrelse att fortsätta med vidareutvecklingen av Hekas regionalbolagsstruktur. Utvecklingsarbetet skulle utföras tillsammans med personalen och de boende så att förberedelserna skulle kunna

slutföras inom 2016. Koncernsektionen har dock inte tagit ställning till själva fusionsbeslutet. Enligt en styrelsemedlem har man ändå i praktiken sökt koncernsektionens godkännande: ifall koncernsektionen skulle vara av annan åsikt om utvecklingen av Heka än den operativa ledningen, skulle koncernsektionen ge bolaget styrning.

På basis av intervjuerna har det inte förekommit konflikter mellan bolaget och ägaren, bolagets och stadens fördel har med andra ord sammanfallit. Bolaget har agerat i enlighet med ägarens vilja och på motsvarande sätt har staden som ägare agerat så att det inte har uppkommit situationer där staden som ägare skulle ha försämrat bolagsledningens möjlighet att iaktta omsorgs- och lojalitetsplikten.

De ändrade reglerna om jäv har gjort dubbla roller till en utmaning

Stadsmiljösektorns biträdande borgmästare är styrelseordförande i Heka. Vid utvärderingstidpunkten var de övriga styrelsemedlemmarna fyra, varav två representerar de boende. De två övriga styrelsemedlemmarna var stadens ledande tjänstemän, finansdirektören och stadssekreteraren, som var verksam inom stadsmiljösektorn.

I den förnyade kommunallagen (410/2015) ändrades reglerna för jäv så att undantaget från samfundsjäv sedan 1.6.2017 inte längre gäller sammanslutningar och stiftelser i en kommunkoncern. Med samfundsjäv avses jäv som grundar sig på att en person är representant i ett organ. Enligt beredningen av kommunallagen syftar ändringen till att hindra möjligheten att någon i praktiken ansvarar för övervakningen av sin egen verksamhet, vilken konstaterats vara problematisk.

Enligt en promemoria som upprättats av Helsingfors stads rättstjänster är en medlem i styrelsen för en sammanslutning eller stiftelse som hör till kommunkoncernen alltid jävig då ärenden som gäller sammanslutningen eller stiftelsen behandlas i kommunens organ. Lagändringen innebär att en person är jävig redan på den formella grunden att bolaget är part i ärendet, vilket gör att naturen hos det ärende som behandlas eller en intressekonflikt inte har betydelse vid bedömningen av eventuellt jäv. Jäv uppkommer också då beslutet i ett ärende väntas medföra särskild nytta eller skada för ett bolag som avses i lagparagrafen, även om bolaget inte är part i ärendet. Part i ett förvaltningsärende är enligt 11 § i förvaltningslagen den vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller.

En jävig person får inte delta i behandlingen av ett ärende i något behandlingsskede: varken föredra

eller bereda ärendet, delta i beslutsfattandet eller sköta uppgifter som anknyter till verkställigheten av beslutet (behandlingsförbud). En jävig person får inte heller vara närvarande vid behandlingen av ett ärende (närvaroförbud). Om en jävig person tar del i behandlingen av ett ärende, tillkommer beslutet i oriktig ordning. Om jäv inte beaktas kan det leda till att ett beslut upphävs på grund av ändringssökande.

Rättstjänsternas promemoria tar också upp förhandsbeaktande av reglerna om samfundsjäv på följande sätt: "Det generella syftet med reglerna om jäv är att säkerställa att förvaltningsförfarandet är opartiskt och oberoende. Även om jäv alltid bedöms i enskilda fall, finns det skäl för staden att på förhand beakta reglerna om jäv bland annat vid utnämningen av styrelsemedlemmar i bolagen." I promemorian sägs vidare: "Om medlemskap i styrelsen eller någon annan ställning som avses i lagparagrafen ger upphov till jävssituationer i den grad att skötseln av en tjänst eller ett förtroendeuppdrag vid staden försvåras, bör det övervägas om det är ändamålsenligt för personen att fortsätta att inneha den ifrågavarande ställningen i bolaget".

Stadsmiljösektorns biträdande borgmästare är ledamot i stadsstyrelsen och ordförande i stadsmiljönämnden. Om det uppstod en sådan situation att biträdande borgmästaren väldigt ofta är jävig, skulle det inte vara ändamålsenligt att personen sitter kvar i bolagets styrelse. Helsingfors stads bostäder Ab hade 466 hyresbestämmingsenheter eller hus eller husgrupper vid årsskiftet 2016–2017. Till exempel vid detaljplaneändringar kan Heka vara part utan att det direkt syns i beslutet. Om jäv inte beaktas finns det risk för att beslutet upphävs. Av denna orsak är det viktigt att jäv bedöms systematiskt och i varje enskilt fall.

Koncernledningens dubbla roller är besvärliga

Enligt förvaltningsstadgan hör biträdande borgmästaren till koncernledningen och "ger i sin sektor dem som företräder staden i olika sammanslutningar och stiftelser anvisningar om hur staden ska ställa sig till de frågor som behandlas, om det inte gäller något ekonomiskt viktigt eller principiellt vittgående" och "ansvarar i sin sektor för sin del för att stadens intresse bevakas i de sammanslutningar och stiftelser där staden har bestämmande inflytande". I sitt uppdrag som styrelseordförande för Heka är biträdande borgmästaren jävig att ge bolaget anvisningar i enlighet med koncerndirektivet. Han har också en dubbel roll som bevakare av stadens intressen och bolagets intressen. Enligt lojalitets- och omsorgsplikten i aktiebolagslagen

ska medlemmarna i bolagets styrelse omsorgsfullt främja bolagets intressen. I praktiken har problem inte förekommit, eftersom bolagets och stadens intressen har sammanfallit.

Ur stadens synvinkel är de dubbla rollerna dock förenade med ryktesrisker. I Tammerfors ledde ett markarrendeavtal mellan stiftelsen Kotilinna och staden till brottsutredning. En av de rekommendationer som lades fram av den interna revisionen som utredde frågan var följande: "För att säkerställa att koncernledningens ägarstyrning och koncerntillsynen är opartisk borde personer som sitter i dottersammanslutningarnas ledning inte sitta i koncernledningen eller i organ som ansvarar för övervakningen." I kommentarverket till kommunallagen har man granskat definitionen av koncernledningen och i samband därmed konstaterat att personer som sitter i dottersammanslutningarnas styrelse inte kan sitta i kommunens koncernledning. Å andra sidan har det i litteraturen framförts tolkningar enligt vilka det inte finns något principiellt hinder för att förtroendevalda och tjänsteinnehavare har dubbla roller, så länge reglerna om jäv följs. Enligt de skärpta jävsregler som trädde i kraft 1.6.2017 är det emellertid möjligt att man blir tvungen att ompröva det ändamålsenliga i dubbla roller, om jävssituationer ofta uppkommer.

I sin utvärderingsberättelse för 2016 rekommenderade revisionsnämnden att stadskansliet bör beakta skärpningen av jävighetsbestämmelserna vid beredning av nomineringen av styrelseledamöter och vid uppdateringen av koncerndirektivet. I sitt utlåtande 3.5.2017 konstaterade stadsstyrelsen att "i enlighet med koncerndirektivet säkerställs för stadens dottersammanslutningars del bland annat styrelsens oberoende. Detta innefattar att gällande regler om jäv beaktas. Även i fortsättningen bör staden som ägare vid utnämningen av styrelseledamöter beakta att stadens koncernledning kan utföra de uppföljnings- och tillsynsuppgifter som ankommer på den på ett ändamålsenligt sätt." I koncernsektionen behandlades 5.3.2018 utnämningar av styrelseledamöter för 2018, och i dessa ingick bland annat stadsmiljösektorns biträdande borgmästares styrelseordförandeskap i Heka. Enligt koncernstyrningschefen har man för Hekas liksom även för de övriga bolagens del övervägt om det finns något förhinder för att de personer som utses till styrelsen är verksamma som styrelseledamöter. För Hekas del var slutresultatet att förhinder inte ansågs föreligga.

Slutsatser

På basis av utvärderingen har ägarstyrningen av Helsingfors stads bostäder Ab varit ändamålsen-

lig, men biträdande borgmästarens dubbla roll som styrelseordförande för bolaget och representant för koncernledningen kan innebära en utmaning i enskilda fall. Det finns inget juridiskt förhinder för saken, men i praktiken har de skärpta jävsreglerna lett till att en dubbelroll kan göra det svårare att sköta ett förtroendeuppdrag. Ett särdrag för ett bolag som Heka med dess geografiska spridning över staden är att Heka ganska ofta kan vara part i ärendet vid stadsstyrelsens eller stadsmiljönämndens beslutsfattande, eller att beslutet i ett ärende kan innebära särskild nytta eller skada för bolaget, även om det inte vore part i ärendet. Det är viktigt att upptäcka de här situationerna i förväg för att inte biträdande borgmästaren ska delta i beslutsfattandet trots jäv. Om å andra sidan jävssituationer förekommer väldigt ofta kan det bli aktuellt att överväga att avstå från medlemskapet i styrelsen med tanke på handhavandet av förtroendeuppdraget. I det här fallet skulle biträdande borgmästaren kunna ge bolaget ägarstyrning som representant för koncernledningen.

Enligt koncerndirektivet säkerställs styrelsens oberoende för stadens dottersammanslutningars del. Enligt stadsstyrelsens utlåtande innefattar oberoende även att reglerna om jäv beaktas. Det skulle finnas behov av att precisera den här punkten i koncerndirektivet och beakta både tjänsteinnehavarnas och de förtroendevaldas dubbla roller samt ändringen av reglerna om jäv.

Som bolagets ägare har staden satt upp mål för bolaget vilka genomför ändamålet med ägandet av bolaget. På basis av intervjuerna hade de styrda och styrande aktörerna en samstämmig syn på bolagets syfte och ändamål. Tillvägagångssätten vid ägarstyrningen har stämt överens med koncerndirektivet.

Bolaget har agerat i enlighet med ägarens vilja. Det har inte förekommit konflikter mellan bolaget och ägaren, utan bolagets och stadens fördel har sammanfallit. Staden har som ägare agerat så att dess åtgärder inte har försämrat bolagsledningens möjlighet att iakttä omsorgs- och lojalitetsplikten.

Revisionsnämnden konstaterar att

- det med tanke på tydligheten i ägarstyrningen vore bättre om ledamöter i stadsstyrelsen eller dess koncernsektion, borgmästarna och tjänsteinnehavare vilka hör till koncernledningen inte sitter i dottersammanslutningarnas ledning.

stadskansliet bör

- bereda en uppdatering av koncerndirektivet så att de skärpta reglerna om jäv beaktas.



Verksamhetsområdesöverskridande utvärderingar

4.5

Åtgärder för att minska bostadslösheten



Har bostadslösheten minskat enligt de riksomfattande programmen för långtidsbostadslöshet och i överensstämmelse med stadens strategi?



I programmen för långtidsbostadslöshet har målen nåtts i stor utsträckning, men alla åtgärder i strategiprogrammet har inte genomförts.

Huvudfrågan för utvärderingen var om bostadslösheten har minskat enligt de riksomfattande programmen för långtidsbostadslöshet och i överensstämmelse med stadens strategiprogram? De preciserande delfrågorna i utvärderingen gällde med vilka metoder Helsingfors har sökt minska bostadslösheten och vilka resultat som har uppnåtts. Man utredde också om en gemensam plan för att minska bostadslösheten genom samarbete mellan verksamhetsområdena har upprättats, om ett boenderehabiliteringsprogram har fastställts inom psykiatri och missbrukartjänster samt om programmet för minskad långtidsbostadslöshet har fortsatt med särskilt fokus på att motverka bostadslöshet bland ungdomar.

Enligt Helsingfors strategiprogram 2013–2016 söker staden besvara olika invånares bostadsbehov genom bostadsproduktion på så sätt att bostadspolitiken både tar socialt ansvar och är kontrollerad med tanke på stadens ekonomi som helhet. Behovet av bostadsbyggnation i Helsingfors påverkas av att befolkningstillväxten överträffat prognoserna framför allt beroende på migration från andra orter och från utlandet. Utöver tillgången på bostäder är höga boendekostnader en utmaning i Helsingfors.

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 är tryggheten av en hållbar tillväxt en central uppgift för staden. En fungerande bostadsmarknad spelar en viktig roll som svar på denna utmaning. Helsing-

fors satsar på hyresbostadsproduktion i överensstämmelse med programmet för boende och markanvändning (BM-programmet) och utreder aktivt åtgärder för att hålla boendekostnaderna nere. Helsingfors tryggar förutsättningarna för bostadsproduktion genom planläggning och tomtöverlåtelse. Helsingfors bekämpar också bostadslösheten aktivt. Ett mångsidigt utbud av bostäder eftersträvas. Man söker trygga mångsidigheten genom att fastigheter med samtliga besittningsformer, både Helsingfors stads hyresbostäder och fritt finansierade ägarbostäder uppförs på både nya områden och där kompletteringsbyggande sker.

Som underlag för utvärderingen användes tillgängligt skriftligt material såsom inhemska och internationella forskningsrapporter, utredningar, statistik samt miljöministeriets program för att minska långtidsbostadslöshet och rapporter från olika arbetsgrupper med anknytning till bostadslöshet inom Helsingfors stad. Vid utvärderingen skickades även e-postenkäter till personal vid social- och hälsovårdssektorn, stadsmiljösektorn och centralförvaltningen.

Folkökningen sätter press på bostadslöshetsituationen

Vid utgången av 2016 hade Helsingfors en folkmängd på 635 181 personer. Folkmängden ökade med cirka 6 973 invånare under 2016. Invandrarbefolkningen stod för 72 procent av ökningen. Av helsingforsarna har ca 15 procent utländsk bakgrund. Om vi antar att befolkningstillväxten fortsätter i nuvarande omfattning, så uppgår folkmängden i Helsingfors till 700 000 invånare år 2026 och till 774 000 invånare år 2050. Två tredjedelar av befolkningsökningen beror på migrationsöverskott.

När folkmängden ökar, så ökar även bostadslösheten. Under 2016 fanns det 3 500 bostadslösa i Helsingfors. Statistikcentralen definierar bostadslösa som personer vilka övernattar utomhus, i tillfälliga skydd och i natthärbärgen eller som är intagna på institution då de saknar bostad (t.ex. skyddade boenden, vård- och serviceboenden, psykiatriska sjukhus, institutioner för utvecklingsstörda). Till bostadslösa räknas även frigivna fångar som saknar bostad. Dessutom räknas personer som

bor tillfälligt hos bekanta och släktingar till de bostadslösa.

Bostäder till rimligt pris är en utmaning för Helsingfors

Bostadsbeståndet i Helsingfors avviker från regionen i övrigt och hyresbostadsbeståndet är starkt koncentrerat till Helsingfors. Priserna på aktiebostäder har fortsatt att stiga. Prisnivån i Helsingfors kräver att den som vill köpa ägarbostad har förmögenhet eller regelbundna inkomster. Nästan hälften av Helsingfors invånare hyr därför bostad. De senaste åren har hyreshöjningarna planat ut, men utbudet av fritt finansierade hyresbostäder har i ökande utsträckning övergått till privatägda bostäder och investeringsbostäder. Tidsbundna hyreskontrakt, hyreshöjningar och möjligheten att säga upp hyresgäster medför oftare tvång att flytta från hyresbostäder än från ägarbostäder och orsakar därför eventuellt tillfällig bostadslöshet.

Antalet hushåll som får allmänt bostadsbidrag har fördubblats från 2008 till 2016. År 2016 fick 42 182 hushåll med hyresbostad allmänt bostadsbidrag mot 1 945 hushåll med ägarbostad. Vid slutet av 2016 uppgick andelen fritt finansierade hyresbostäder till 53 procent av samtliga hyresbostäder som fick bostadsbidrag.

Ökande bostadskostnader som stänger allt fler människor ute från bostadsmarknaden är en utmaning i hela Europa. Även från finländsk synvinkel märks, särskilt i de större städerna, att det inte lönar sig för låg- eller medelinkomsttagare att flytta för att ta emot arbete, om större delen av inkomsterna går åt till boende.

Stadens bostadsfastigheter är utspridda och bostadsproduktionsmålen utmanande

Helsingfors stads bostadsfastigheter är utspridda på flera olika ägarbolag som sammanlagt innehar ca 60 900 bostäder. Sammanlagt var 4 490 bostäder och 1 496 institutionsplatser andrahandsuthyrda 2017. Stadens bostäder avsedda för normal uthyrning används mycket effektivt. Reparationsverksamhet gör att ett betydande antal bostäder står tomma. Antalet bostäder för grupper med särskilda behov utvärderas kontinuerligt. Nya bostäder uppförs och gamla renoveras så att de blir mer ändamålsenliga.

Helsingforsregionens kommuner och staten har avtalat om ett genomförandeprogram för markan-

vändning, boende och trafik (MAL-programmet). Syftet med detta avtal är skapa förutsättningar för en betydande ökning av tomtutbudet och bostadsproduktionen. Helsingfors andel av den avtalade målsättningen för bostadsproduktionen är 24 000 bostäder 2016–2019.

De senaste åren har planläggningssituationen för boende legat på en god nivå. Tillräckligt med tomtmark har kunnat planläggas för bostadsändamål. Helsingfors målsättning har varit produktion av 6 000 bostäder om året. Detta mål har inte uppnåtts under de senaste åren. Startproblem för nya projekt utgör den största utmaningen på bostadsmarknaden särskilt vid reglerad produktion. På Helsingforsområdet har byggherrarna endast fått ett fåtal eller inga entreprenadofferter. Totalantalet färdigställda bostäder uppgick ändå till 4 395 år 2016 och 4 890 år 2017.

Programmen för minskad bostadslöshet bygger på modellen Bostad först

I ARA:s statistik definieras långtidsbostadslöshet på följande sätt: "Långtidsbostadslös är en person som på grund av sociala eller hälsomässiga skäl varit bostadslös eller hotas av bostadslöshet i mer än ett år eller som har varit bostadslös upprepade gånger under de senaste tre åren".

De riksomfattande programmen mot långtidsbostadslöshet (PAAVO I och II) bygger på modellen Bostad först (Asunto ensin). Den centrala visionen i denna modell är att en persons sociala och hälsomässiga problem inte måste lösas för att bostad ska ordnas, utan bostaden är förutsättningen för att den bostadslösa övriga problem ska kunna lösas. PAAVO-programmen utgår bland annat från mänskliga rättigheter, rätt till bostad och trygga lagstadgade hyresavtal samt behovsanpassat individuellt stöd för boendet.

Från och med år 2008 har målet för programmen för minskad långtidsbostadslöshet varit en halverad eller helt eliminerad långtidsbostadslöshet. Under 2016 fanns det 3 400 bostadslösa i Helsingfors, medan motsvarande antal var 3 150 år 2008. Från och med 2008 har det totala antalet bostadslösa ökat med 11 procent. Ökningen har främst berott på att andelen ungdomar och invandrare har ökat i betydande omfattning. Under motsvarande period har antalet långtidsbostadslösa minskat med 29 procent. Statistiken visar att andelen personer som bor hos bekanta eller släktingar (den dolda bostadslösheten) har varierat mellan 67–83 procent under den aktuella perioden. Långtidsbo-

stadslösheten har inte kunnat halveras eller helt elimineras under programperioderna. Långtidsbostadslösheten har emellertid minskat. I ljust av statistiken ser det ut som om bostadslösheten i Helsingfors varken har ökat eller minskat väsentligt, men formerna för bostadslösheten har förändrats.

Under båda programperioderna var målet att producera 750 bostäder för bostadslösa. Ett annat mål var att avstå från härbärgen som bostadsform för långtidsbostadslösa. Bostadsmålen för programperioderna PAAVO I och II överträffades. Under programperioden PAAVO I producerades totalt 832 bostäder för bostadslösa och under perioden PAAVO II tillkom 1 015 bostäder. Helsingfors sista bostadsenheter av typen härbärge lades ned 2013 då man övergick till stödboende och mer individuell service.

Målet var fortsättningsvis att anvisa ett tillräckligt antal tomter för att bygga bostäder för ungdomar. Vid tomtöverlåtelser strävar man efter att beakta ungdomarnas boende genom att avsätta en viss areal tomtmark för bostadsbyggande för studerande och ungdomar. År 2016 färdigställdes totalt 299 bostäder avsedda för studerande och ungdomar. Något över 200 bostäder färdigställdes för annat hyresboende till rimlig kostnad. År 2017 reserverades tomter på Helsingfors stads mark för uppförande av 700 studentbostäder och för mer än 500 bostäder på annan mark än stadens.

Ytterligare ett mål var att permanenta bostadsrådgivningen. Bostadsrådgivningen blev en permanent del av Helsingfors stads verksamhet 2005. För närvarande har staden 16 anställda bostadsrådgivare. Bostadsrådgivningsverksamheten har kunnat hindra en tredjedel av alla vräkningar. År 2015 hade bostadsrådgivarna 5 350 klienter, 2016 sammanlagt 6 809 och 2017 totalt 8 525 klienter.

Statsrådet har fattat ett principbeslut om ett åtgärdsprogram för förebyggande av bostadslöshet under åren 2016–2019 (AUNE-programmet). AUNE-programmet fortsätter vidareutvecklingen och fördjupningen av tidigare program för minskad långtidsbostadslöshet. Målet för AUNE-programperioden är att integrera bostadslöshetsarbetet med det övergripande arbetet för att motverka utslagning enligt Bostad först-principen, som innebär att en trygg bostad alltid ska säkerställas då klienter betjänas inom servicesystemet.

Stadens tjänster för bostadslösa är splittrade

Enligt stadens strategiprogram för 2013–2016 ska

sektionerna samarbeta för att upprätta en gemensam plan förvaltningarna emellan för att minska bostadslösheten. Ett av målen inom psykiatri- och missbrukarvårdstjänsterna var att förstärka bostadsrehabiliteringsprogrammet. Av rapporterna från förvaltningarna framgick att någon gemensam plan inte har upprättats trots att stadsmiljösektorn och social- och hälsovårdssektorn samarbetar kring bostadslösheten. Enligt social- och hälsovårdssektorn har något bostadsrehabiliteringsprogram inte heller utarbetats.

I Helsingfors ordnas tjänsterna för bostadslösa på tre avdelningar inom social- och hälsovårdssektorn. Vilken avdelning som producerar tjänsterna beror på klienternas situation. Behovsprövning beträffande stödboende görs för bostadslösa som både saknar bostad och behöver social- och/eller hälsovårdstjänster.

Bostadsrådgivning är en förebyggande insats som utgör en integrerad del av regeringens program för minskad långtidsbostadslöshet (PAAVO I). Visionen för bostadsrådgivningen i Helsingfors har utformats utifrån de riksomfattande målen för minskad bostadslöshet. Bostadsrådgivarna försöker ge hjälp och råd vid alla slags problem, som har med boende att göra, och arbetar tillsammans med klienter, myndigheter, huskommittéer och tredje sektorn.

I Finland ämnar man reformera social- och hälsovårdstjänsterna inom ramen för landskapsreformen från och med 1.1.2020. Beträffande landskapens social- och hälsovårdstjänster är det fortfarande okänt hur kommunernas stödboende kommer att organiseras. Beståndet av stödboenden har stor betydelse inom socialarbetet. Efter genomförandet av landskapsreformen vilar ansvaret för organisation och finansiering av socialtjänster på landskapen. I ett utlåtande som godkändes av Helsingfors stadsstyrelse 26.3.2018 påpekades de risker som landskapsreformen innebär med tanke på boendetjänster: "I Helsingfors är social- och hälsovårdstjänsterna starkt integrerade med boendetjänster för grupper med särskilda behov (äldre, ungdomar inom barnskyddets eftervård, bostadslösa, klienter inom missbrukar- och psykisk rehabilitering). Reformen utgör ett hot mot tryggade boende- och hithörande tjänster, eftersom boendet och invånartjänsterna läggs ut på skilda organisationer."

Utvärdering av effekterna av åtgärderna för minskad bostadslöshet är utmanande

En total kostnadsutvärdering av åtgärderna mot bostadslöshet och till förebyggande därav innebär

Helsinki

många utmaningar. Det är svårt att bedöma enskilda kostnader och resultat. En annan utmaning är att en del av såväl kostnaderna som effekterna inte kommer fram förrän senare, flera år efteråt. Kostnadseffektiviteten hos förebyggande insatser för att minska bostadslösheten har blivit föremål för mycket internationell forskning. I olika forskningsrapporter redovisas kostnadsutvärderingen främst på basis av utnyttjandet av tjänster för bostadslösa samt de kostnader som dessa orsakar. Dessa faktorer jämförs vanligen med situationen före och efter de förebyggande insatserna, eller alternativt genom ett urval av jämförelsegrupper, vars utnyttjande av tjänsterna jämförs.

Undersökningar visar att Bostad först-modellen har uppnått betydande kostnadsinbesparingar, som till exempel beror på att utnyttjandet av kris-service har minskat eller på att bostadslöshetens onda cirkel bryts. Utöver sparade kostnader har den här modellen inverkat positivt på klienternas livskvalitet till exempel genom att en egen bostad medger bättre privatliv samt tack vare minskad alkoholkonsumtion, regelbundna hälsovårdstjänster och rehabilitering.

Slutsatser

Stadens strategiprogram för 2013–2016 förutsätter att sektionerna samarbetar för att upprätta en gemensam plan för att minska bostadslösheten. Programmet föreskriver också att bostadsrehabiliteringsprogrammet förstärks inom psykiatri- och missbrukarvårdstjänsterna. Planerna för minskad bostadslöshet samt programmet för bostadsrehabilitering som föreskrivs i strategiprogrammet har inte upprättats.

Bostadslösheten är ett ständigt skiftande fenomen som hör ihop med bostadslöshetspolitiken samt med aktuella förändringar och tendenser inom samhällspolitiken. Långtidsbostadslösheten har inte kunnat halveras eller helt elimineras under programperioderna enligt målen för PAA-VO-programmen. Genomförandet av åtgärderna i långtidsbostadslöshetsprogrammen har medfört att långtidsbostadslösheten har minskat i Helsingfors, men den totala bostadslösheten har ökat. Ökningen har främst berott på att andelen ungdomar och invandrare har ökat bland de bostadslösa. Två tredjedelar av de bostadslösa är emellertid personer som bor tillfälligt hos bekanta eller släktingar och utgör den så kallade dolda bostadslösheten.

Trots att planläggningssituationen för boende har legat på en god nivå de senaste åren, har målen för färdigställda bostäder inte uppnåtts. Startproblem för nya projekt utgör den största utmaningen på bostadsmarknaden särskilt vid reglerad produktion. På Helsingforsområdet har byggherrarna endast fått ett fåtal eller inga entreprenadofferter. Vid tomtöverlåtelser har man strävat efter att beakta en tryggad bostadsproduktion med inriktning på ungdomar.

Folkmängden i Helsingfors ökar kraftigt, vilket gör att utvecklingen av de bostadslösas situation är ansträngd. Bostadsrådgivningsverksamheten kan förebygga bostadslöshet. Antalet klienter vid bostadsrådgivningen har ökat de senaste åren. Det lönar sig att satsa på bostadsrådgivningsverksamheten, ty denna har haft stor betydelse för att avvärja vräkningar.

I Finland ämnar man reformera social- och hälsovårdstjänsterna inom ramen för landskapsreformen från och med 1.1.2020. Exakt information om reformens inverkan på tjänster för bostadslösa saknas. Man måste vara beredd på en förändrad situation, så att läget för särskilt utsatta grupper inte försämras på grund av nya gränser mellan olika organisationer.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadskansliet, stadsmiljösektorn samt social- och hälsovårdssektorn bör samarbeta för att
- upprätta en gemensam plan för att minska bostadslösheten med särskilt beaktande av bostadslösheten bland ungdomar och invandrare. Planen bör beakta en eventuell kommande landskaps- och vårdreform.
 - planera metoder för att nå personer som bor tillfälligt hos bekanta eller släktingar och ge dem tillgång till bostadslöshetstjänsterna.

stadskansliet och stadsmiljösektorn bör

- säkerställa en bostadspolitik med produktion av hyresbostäder till rimligt pris.

social- och hälsovårdssektorn bör

- säkerställa bostadsrådgivning i tillräcklig omfattning i förhållande till det ökade antalet klienter.

4.6 Målet är Finlands företagsvänligaste stad



I vilken omfattning har företagsvänliga åtgärder genomförts?



Flertalet åtgärder har genomförts. En verksamhetsmodell för hantering av de mest betydelsefulla företagsklienterna har inte skapats.

Utvärderingen gällde i vilken utsträckning åtgärderna för företagsvänlighet i stadens strategiprogram och i programmet "Helsingfors – Finlands företagsvänligaste stad" hade genomförts under 2013–2016. Därtill utvärderade man i i vilken mån företagsvänligheten i Helsingfors är bra och vilka delområden som bör förbättras. Företagsvänlighet i Helsingfors innebär en tillräckligt snabb, förutsägbar och jämlik handläggning av företagets ärenden samt kundorientering i tjänster riktade till företag.

I stadens strategiprogram 2013–2016 var målet "Finlands företagsvänligaste stad". Utvärderingen gällde ett av de fyra målen: "Helsingfors är Finlands företagsvänligaste stad år 2016. Företagen erbjuder mångsidiga lokaliseringmöjligheter i olika stadsdelar." I stadsstrategin för 2017–2021 sägs också att Helsingfors ska vara Finlands bästa stad för företagen.

För att genomföra strategin upprättades åtgärdsprogrammet "Helsingfors – Finlands företagsvänligastestad", som stadsstyrelsen godkände 16.3.2015. Det omfattar både nyckelsektionernas tillväxtförutsättningar, som förstärks genom givna åtgärder, och allmänt företagsvänliga åtgärder, varav 15 blev utvärderade. Därutöver utvärderades genomförandet av nio åtgärder i strategiprogrammet.

Det huvudsakliga utvärderingsmaterialet utgjordes av skriftliga material som beskriver genomförandet av åtgärderna samt intervjuer på stadskansliets näringslivsavdelning och inom stadsmiljösektorn. Dessutom gjorde revisionsnämndens 1:a sektion ett utvärderingsbesök på centralförvaltningen.

Åtgärderna har till största delen genomförts enligt målen

Figur 13 visar översiktligt hur företagsvänliga åtgärder har genomförts på olika delområden. Utvärdering av måluppfyllelsen har gjorts på basis av skriftligt material och intervjuer. Utvärderingarna av de enskilda åtgärderna presenteras närmare i bakgrundspromemorian till utvärderingen (www.arviointikertomus.fi).

Tre åtgärder i kategorin utvärdering av företags effekter uppvisade den bästa måluppfyllelsen. Utvärdering av företagseffekter har blivit permanent praxis efter en försöksperiod. Stadsstyrelsen beslutade 30.5.2016 att en utvärdering av företagseffekter ska integreras i berednings- och beslutsprocessen vid stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret och byggnadskontoret, som deltagit i en försöksverksamhet, samt stegvis och under vidareutveckling av modellen vid förvaltningar, vars verksamhet har betydande effekter på företagen eller förutsättningarna för deras verksamhet. I fortsättningen kommer utvärderingen av företagseffekter att utvidgas till att omfatta hela stadsmiljösektorn.

Nedan behandlas måluppfyllelsen på de fyra återstående delområdena.

Företagens lokaliseringmöjligheter har fått stöd

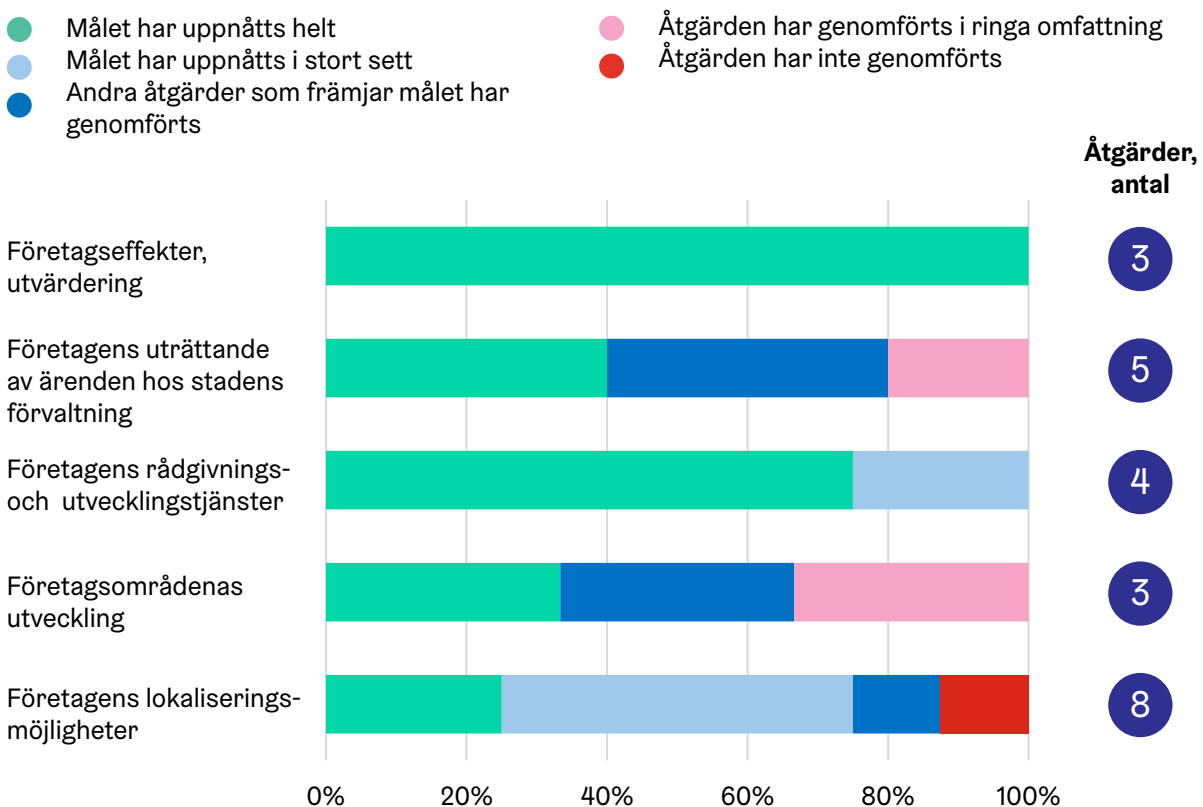
Företagens lokaliseringmöjligheter har huvudsakligen fått stöd på sätt som föreskrivs i stadens strategiprogram och i åtgärdsprogrammet för företagsvänlighet. Ett "företagshus med låg tröskel" har inte blivit verklighet, men i stället har lokaler inom Maria sjukhus område utvecklats för startup-företag

Vid beredningen av den nya generalplanen har företagens lokaliseringmöjligheter beaktats. Tendensen att ändra bostäder till verksamhetslokaler i innerstaden har inskränkts. En utmaning för Helsingfors är likväl att inga tomter för storskalig industriverksamhet kan erbjudas innan planläggningen av Östersundom framskrider.

En åtgärd har inte alls kunnat genomföras: staden skulle i samverkan med näringslivsorganisationerna upprätta en sammanfattning av de krav som produktionsverksamheten ställer på verksamhetsmiljön. Nödvändiga uppgifter för sammanfattningen har inte funnits att tillgå. Till den här åtgärden hör en kartläggning av företag med så kallad flytt-

Genomförande av företagsvänliga åtgärder per delområde

Figur 13



risk och att skapa en proaktiv verksamhetsmodell för omplacering av sådana företag till Helsingfors. Enligt näringslivsavdelningen har en proaktiv verksamhetsmodell inte skapats eftersom staden inte har kunnat erbjuda industriella ersättningstomter. Företagens behov av tomter har tillgodosetts efter behov i samarbete med stadsmiljösektorn.

En av åtgärderna som skulle främja företagens lokaliseringssjä kunde inte utvärderas Enligt strategiprogrammet skulle svarstiden vid stadsplaneringen förkortas för företag som överväger investeringar. Termen svarstid används inte vid stadsplanering. En situation där handläggningstiden påverkar företagarens upplevda svarstid är beslut om avvikelser från stadsplanen. Här var medianen för handläggningstiden 4,3 månader 2017.

När det gäller tomtärenden är företagens upplevda svarstid flera veckor. Exakt statistik saknas, men enligt den ansvarige för ärenden rörande företagstomter vid stadsmiljösektorn tvingas företagen vänta alltför länge på svar, och resurserna motsvarar inte den vikt som företagsvänligheten har tilldelats i strategin. Samma obalans mellan resurser och strategi förekommer på näringslivsavdelningen, vars resurser enligt utförda intervjuer minskat under föregående strategiperiod.

Utveckling av företagsområden har påbörjats

Åtgärderna för utveckling av företagsområden har gjort framsteg, men fortfarande inte blivit helt genomförda. En plan för utveckling av företagsområden har hittills inte upprättats, eftersom preciseringen av generalplanen just hade påbörjats hösten 2017. Utvecklingsplaner för företagsområdena i Sockenbacka och Hertonäs har emellertid upprättats och de viktigaste utvecklingsobjekten i Vallgård har kartlagts.

I överensstämmelse med strategin bör man särskilt sträva efter ökade arbetstillfällen i östra Helsingfors. Staden har agerat aktivt i Kvarnbäcken samt på företagsområdena i Hertonäs och Stensböle. I Kasäkern har nya affärslokaler tillkommit som sysselsätter ungdomar. Kvarnbäckens attraktionskraft växer och kan i framtiden öka arbetstillfällena i östra Helsingfors. Utvecklingen av östra Helsingfors som helhet har dock inte blivit föremål för satsningar eftersom man anser att företag inte kan tvingas att förläggas till ett visst område. Företag trivs i kluster, varför områden som redan uppvisar dragningskraft prioriteras vid utveckling av företagsområden.

Maria 01 – ett betydelsefullt nytt initiativ

Företagens verksamhetsmöjligheter har utvecklats i överensstämmelse med strategins åtgärdsprogram för företagsvänlighet. En helt ny verksamhetsmodell är Maria 01 – Nordens största centrum för tillväxtföretag och riskinvestorer – som skapats i samverkan med Startup-stiftelsen och Helsingfors nyföretagarcentrum. Maria 01 verkar i före detta Maria sjukhus lokaler som kläckeri för nystartade teknologiföretag samt verksamhetshus för olika funktioner för tillväxtföretag och event. Startup Maria Oy, där staden äger 34 procent, ansvarar för verksamheten.

Geografiskt är stadens företagstjänster förlagda till en plats. Företagstjänsterna är välkända under namnet NewCo. Antalet kunder hos företagsrådgivningen vid NewCo har ökat. Företagsrådgivningstjänsterna har varit framgångsrika på så sätt att företag som startats via företagsrådgivningen uppvisar större sannolikhet för att fortfarande vara i gång efter fem år jämfört med andra företag. Ungefär en femtedel av de ca 5 500 företag som grundas årligen i Helsingfors har grundats via företagsrådgivning ordnad i samverkan mellan Helsingfors stad och Helsingfors Nyföretagarcentrum.

Under strategiperioden 2013–2016 har startupföretagens tjänster utvecklats. Stadens egen startupaccelerator lades ned och i stället bygger NewCo upp ett nätverk av aktörer som kan anvisas som samarbetspartner för tillväxtföretag. Inom Helsingforsområdet hör 150–200 aktörer till det här ekosystemet för företagstjänster, exempelvis högskolor och deras företagprogram samt tiotals företagsacceleratorer.

Handläggningen av företagskunder är inte systematisk

Ärendehantering har endast delvis utvecklats i överensstämmelse med strategin och programmet för företagsvänlighet. Enligt strategiprogrammet borde en verksamhetsmodell för hantering av näringslivspolitiskt betydelsefulla företagskunder ha införts. Enligt åtgärdsprogrammet borde man ha valt till vilka företag och med vilka verksamhetsmodeller som mer intensiva kontakter skulle skapas. Verksamhetsformer borde utvecklas systematiskt för intensifierade kontakter med strategiskt betydande företag. Sådana systematiska verksamhetsformer har inte införts. Näringslivsavdelningen har föredragit kundanpassning från fall till fall eftersom företagskunderna och företagsbehoven är olika inom stadens olika sektorer. Trots att verksamhetsformer som protokollförts för åtgärderna inte införts, har staden fört en aktiv

dialog med företagen på annat sätt och identifierat de företag som har särskilt stor betydelse för stadens ekonomi.

Företagsvänliga arbetsformer vid elektronisk ärendehantering har avancerat långsamt. En utredning som gjordes 2015 visar att staden inte har tagit fram elektroniska tjänster för företag som en helhet med kundorientering utan som separata lösningar för uppgifterna vid respektive förvaltning. Utredningen identifierade vilka serviceformer som i första hand borde utvecklas. Sedan utvecklades en process för anmälan av event och verksamheter vid partitorget. En mer omfattande utveckling av serviceprocesserna inom stadsmiljösektorn fick invänta den nya sektorsorganisationen, som tros medföra enklare utveckling av bakomliggande processer för elektronisk ärendehantering.

Helsingfors företagsvänlighet bör förbättras

Tillgängliga mätningar visar att målet i strategiprogrammet att Helsingfors ska vara Finlands företagsvänligaste stad inte har uppnåtts. Företagsvänligheten i Helsingfors är emellertid svår att jämföra med övriga Finland. I Helsingfors är både stadens storlek och företagens antal i en klass för sig och det finns inte mycket ledig tomtmark. Många mätare för företagsverksamhet visar dock att Helsingfors och Helsingforsregionen är utomordentligt framgångsrika. Vid utvärderingen framförde intervjuobjekten att attityden till företag vid stadens förvaltningar och hos de anställda har förbättrats påtagligt sedan företagsvänlighet upptagits i strategiprogrammet.

I Finlands näringslivs kommunrankning kom Helsingfors på andra plats bland de 20 största städerna år 2017. I Helsingforsregionen var företagaraktiviteten och kommunernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar enligt undersökningens resultat klart bättre än genomsnittet, men bedömningen av områdets företagsvänlighet var något mera kritisk än medelnivån för hela landet.

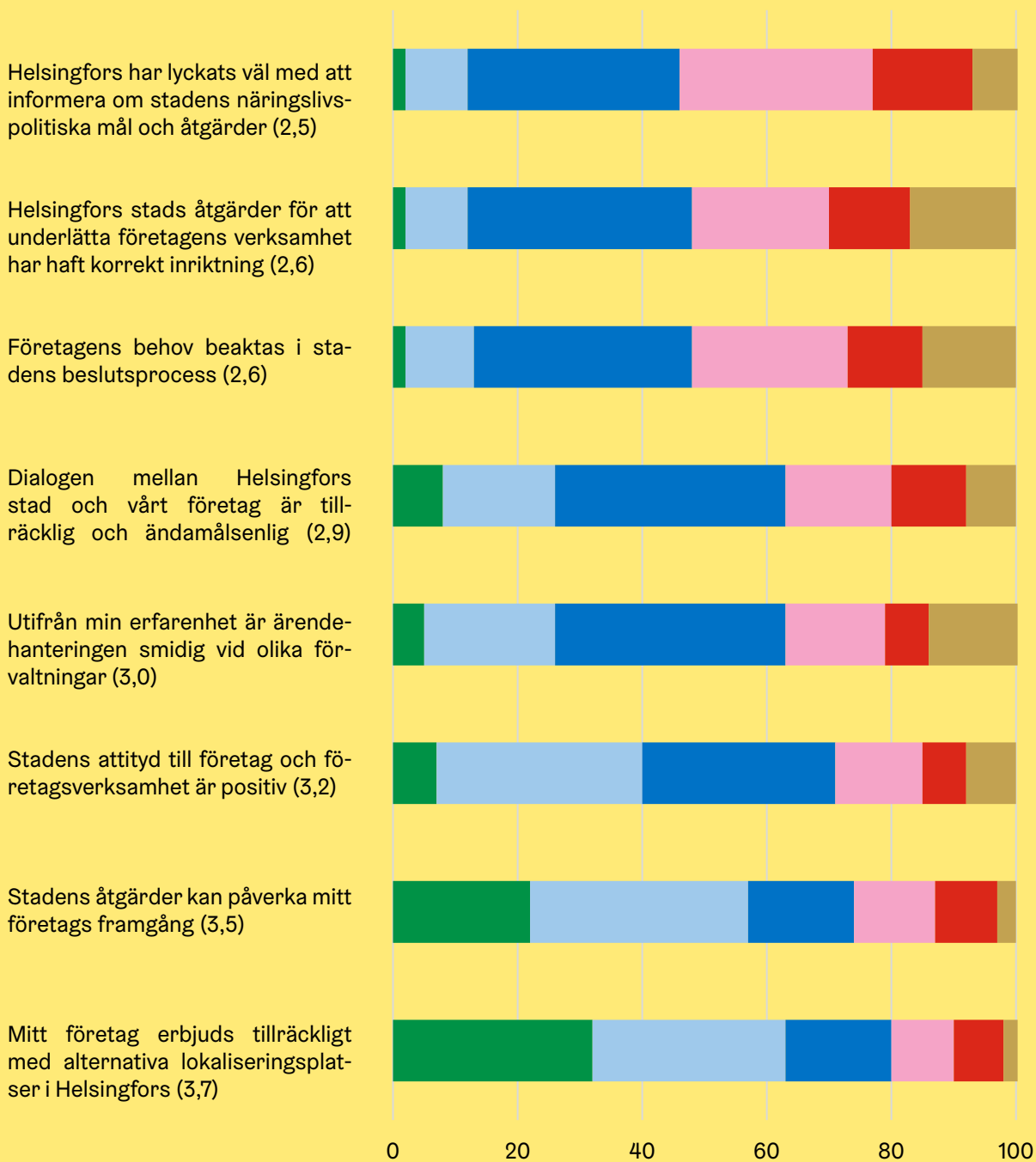
Enligt den företagarintervju som staden beställde av Taloustutkimus Oy hösten 2016 är Helsingfors styrkor den omfattande marknad och kundpotential som ställningen som huvudstad och folkmängden ger, det goda läget och fungerande kollektivtrafik samt näringslivets koncentration till Helsingfors. Hög prisnivå, byråkrati och långsam ärendehantering framhölls som Helsingfors svagheter. Framför allt orsakade den långsamma handläggningen av planerings- och tomtärenden missnöje.

**Stadens intervjuundersökning av företag:
svarspersonernas syn på hur Helsingfors stad lyckats på del-
områdena för företagsvänlighet på en skala 1-5
(medelvärde inom parentes), N=1004**

Figur 14

- Helt av samma åsikt
- Delvis av samma åsikt
- Varken av samma eller av annan åsikt

- Delvis av annan åsikt
- Helt av annan åsikt
- Vet inte



Delområdet med det bästa utfallet gällande företagsvänlighet beskrevs av påståendet "Helsingfors erbjuder mitt företag tillräckligt med alternativa lokaliseringsplatser" som 63 procent instämde i helt eller delvis (figur 14). Endast 26 procent gav ett positivt omdöme beträffande smidig ärendehantering vid stadens förvaltningar.

Informationen och dialogen mellan staden och företagen bör också förbättras. Sammanfattningen från Taloustutkimus visar att staden bör ta bättre reda på företagets behov och önskemål än i nuläget och även informera företagen i större omfattning om näringslivspolitiska mål och redan vidtagna åtgärder. Denna observation får ytterligare tyngd då de som svarade på företagsenkäten främst var företag som har särskilt stor betydelse för stadens ekonomi. Bristerna inom informationen märks även på att stadens samarbetsföretag var de enda som kände väl till stadens utbud av företagstjänster.

Problematiske dubbelroller måste bort

Utvärderingen uppmärksammade även problematiska situationer på grund av jäv och dubbelroller. En person är enligt 28 § i förvaltningslagen jävig bland annat om han eller hon är styrelseledamot i en sammanslutning eller stiftelse som är part i ärendet eller den som avgörandet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för. Helsingfors stads näringslivsdirektör är styrelseordförande i Forum Virium Helsinki Oy och Helsinki Business Hub Ltd Oy. Vid utvärderingen observerades att näringslivsdirektören under tiden 1.6.–31.12.2017 har varit jävig då hon fattat tre beslut. Ärendet gällde beviljande av anslag till Forum Virium Helsinki Oy:lle. Två beslut gällde finansiering som inte kom från staden utan från Nylands förbund, men trots detta uppstod jäv på grund av sakägarskap i ärendet. Jäv är ett procedurfel, som om det inte korrigeras kan medföra att beslutet hävs till följd av ändringsansökan.

Att näringslivsdirektören var jävig hade inte heller beaktats då hon i rollen som avdelningschef godkände framställningar från näringslivsavdelningen, som skulle gå vidare till beslut. Enligt rättstjänsternas tolkning utgör genomgång och kvittering av framställningar som ska gå vidare till beslutsprocessen till sin natur beredning och orsakar därför jäv. Näringslivsdirektören framhåller att jäv kommer att beaktas i fortsättningen. Frågan gäller emellertid ett mer omfattande problem än att sakligt konstatera att jäv föreligger. Om tjänsteinnehavare på avdelningschefsnivå är jäviga kan

detta inverka menligt på fullgörandet av deras tjänsteplikt. Förekommer jävsituationer ofta, är det bättre att avgå som styrelseledamot. Vid tiden för utvärderingen hade en diskussion mellan rättstjänsterna och näringslivsdirektören påbörjats.

Skriftligt avtal om samarbete mellan stadens företagstjänster och Helsingfors Nyföretagarcentrum har inte förelegat. Vid tiden för utvärderingen hade beredningen av ett skriftligt avtal påbörjats i samverkan med stadens rättstjänst. Chefen för enheten företagstjänster vid stadskansliets näringslivsavdelning har även varit verkställande direktör för HUK ry. Denna problematiska dubbelroll kommer att slopas som en del av det nya avtalet.

Slutsatser

De åtgärder som upptagits i stadens strategiprogram och preciserats i åtgärdsprogrammet för företagsvänlighet har i huvudsak genomförts. En del av åtgärderna har inte blivit genomförda såsom de formellt protokollförts, men i stället har man gjort någonting annat som kan vara mer betydelsefullt för stadens konkurrenskraft. Särskilt grundandet av Startup Maria Oy och den snabba utvecklingen av Maria 01 kunde inte förutses i början av strategiperioden.

Vissa åtgärder har emellertid inte genomförts av den anledningen att de skulle ha krävt införande av en systematisk verksamhetsmodell. Någon verksamhetsmodell för att hantera de strategiskt betydelsefulla företagskunder som avses i strategiprogrammet och åtgärdsprogrammet har inte tagits fram av precis den anledningen att näringslivsavdelningen har upplevt att kundanpassade lösningar för olika fall är bättre än en formell modell. Om man beaktar att mer aktiva kontakter och kommunikation med företagen angavs som det viktigaste utvecklingsbehovet i stadens företagsenkät, så är införandet av en mer systematisk verksamhetsmodell fortfarande ett ändamålsenligt mål.

Företagsvänliga arbetsformer vid elektronisk ärendehantering har avancerat långsamt. En utredning som gjordes 2015 visar att staden inte har tagit fram elektroniska tjänster för företag som en helhet med kundorientering utan som separata lösningar för uppgifterna vid respektive förvaltning. Man är förvissad om att utvecklingsmöjligheterna förbättras i och med inrättandet av stadsmiljösektorn.

En viktig utmaning vid företagsvänlighetens införande har varit att resurserna inte har motsvarat den tyngd som företagsvänligheten har tilldelats

i strategin. Näringslivsavdelningens resurser har minskat och handläggningen av tomtärenden för företag tar veckor i anspråk.

Vid tiden för utvärderingen var lösningen på jävfrågorna i samband näringslivsdirektörens tjänstutövning och utarbetandet av samarbetsavtalen med Helsingfors nyföretagarcentrum ännu inte slutförda.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet i samverkan med sektionerna bör

- ta fram en verksamhetsmodell för hantering av näringslivspolitiskt betydelsefulla företagskunder.
- öka kommunikationen med företagen.

stadskansliets näringslivsavdelning bör

- säkerställa att tjänsteinnehavarna inte har problematiska dubbelroller.
- säkerställa att ett skriftligt avtal om samarbete mellan företagstjänsterna och Helsingfors Nyföretagarcentrum upprättas.

strategiprogrammet var målet att öka antalet unga som deltar i grupporienterad fritidsverksamhet. I den lagstadgade välfärdsplanen för barn och unga för 2013–2016 fanns två åtgärder i genomförandeplanen som har att göra med fritidsverksamhet: Utveckling av kulturhobbyer samt förbättring av motionsmöjligheter på fritiden för barn och unga. Ett mål var att förbättra tillgängligheten till kulturhobbyverksamhet för barn och unga i Helsingfors genom ökad kostnadsfri fritidsverksamhet med låg tröskel, genom att nå ut till barn och unga som saknar fritidssysselsättning, genom att stärka de ungas delaktighet samt genom att utveckla och intensivifiera regional samverkan. Ett annat mål enligt välfärdsplanen för barn och unga var att öka möjligheterna till jämlik fritidsmotion för alla barn och unga i Helsingfors. Mål för utbildnings-, ungdoms-, idrotts- och kultursektorerna avseende fritidsverksamhet för barn och unga hade uppställts i budgeten för år 2017.

Det huvudsakliga materialet vid utvärderingen utgjordes av skriftligt underlag från fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn samt av enkäter till sektorerna. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett utvärderingsbesök hos båda dessa sektorer.

4.7

Barns och ungas fritidsmöjligheter



Har staden uppfyllt målet att garantera fritidsmöjligheter för alla barn och unga?



Utbudet har ökat, men informationen och tillgången till skolorna bör förbättras.

Huvudfrågan för utvärderingen var om undervisningsverksamheten, ungdomsverksamheten, idrottsverksamheten, och kulturverksamheten hade uppfyllt strategins mål att alla unga ska ha fritidsmöjligheter. Delfrågorna var om utnyttjandet av grundskolelokaler på eftermiddagarna har ökat fritidsverksamheten bland barn och unga, om barnens och de ungas engagemang och hörande om fritidsönskemål har ökat och om deltagandet i smågrupper har ökat, om möjligheterna för barn och unga att utöva idrott och motionera har ökat samt om om deras möjligheter att delta i grundläggande konstundervisning har förbättrats.

I stadens strategiprogram för 2013–2016 var målet att alla unga ska ha fritidsmöjligheter. Enligt

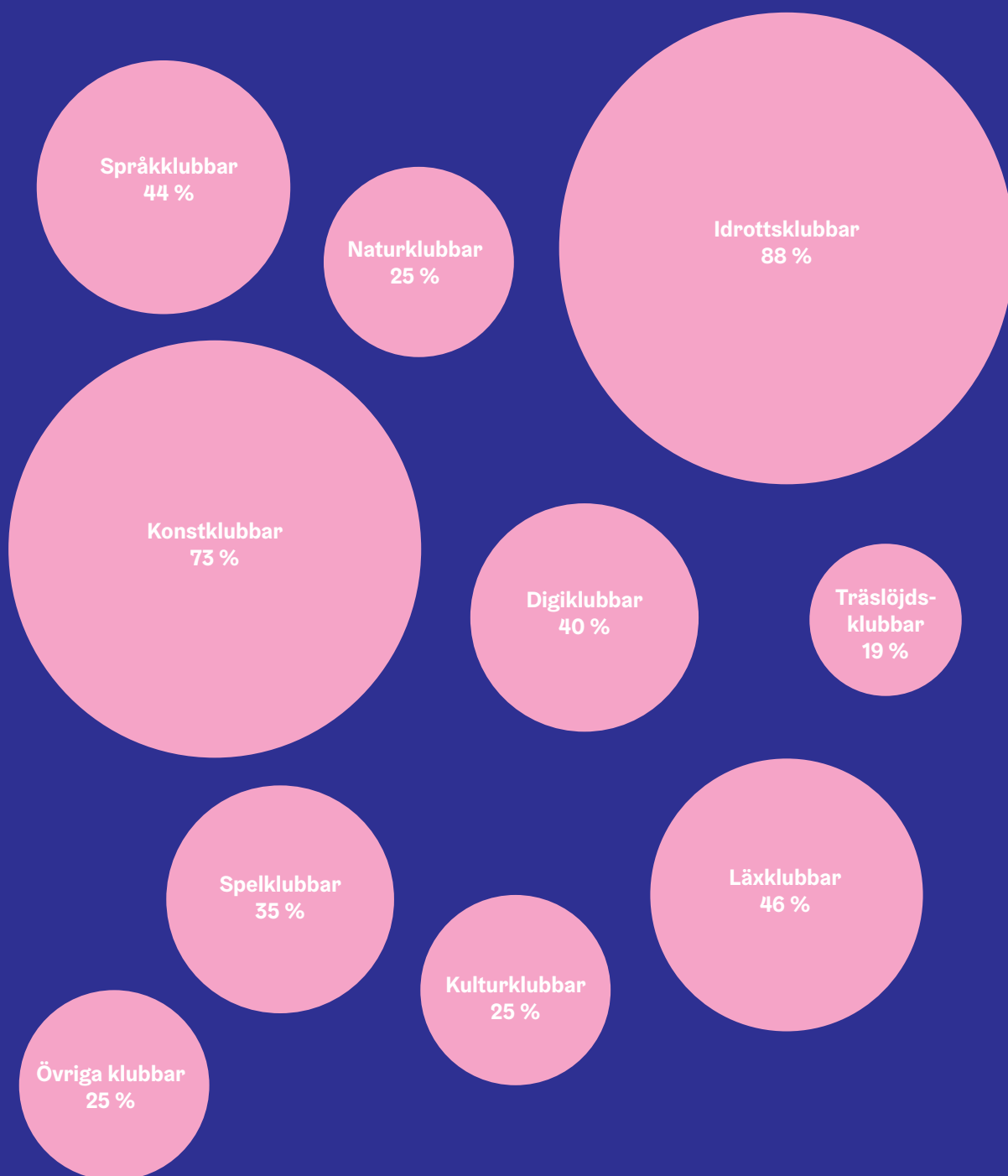
Målet för grundskolelokalernas användning på eftermiddagar uppfylldes

I budgeten för 2017 finns bland målen för utbildningsverket att utveckla barns, unga personers och familjers aktiva verksamhet och stärka delaktigheten så att alla barn har möjlighet att delta i hobbyverksamhet. Målet var ökat utnyttjande av skollokaler så att lokalerna i minst 40 finskspråkiga och fem svenskspråkiga grundskolor används för hobbyverksamhet efter skoltid på eftermiddagen. Utbildningsverket uppnådde det här målet eftersom hobbyverksamhet efter skoltid ordnades i 76 finskspråkiga grundskolor och fem svenskspråkiga grundskolor. Utvärderingen visade emellertid att skolornas lokaler skulle kunna utnyttjas för hobbyverksamhet i ännu större omfattning.

Utbildningsverket har motsvarat målet i strategiplanen genom att öka skolornas klubbverksamhet och göra den mer mångsidig. Cirka 10 000–12 000 barn och unga deltar årligen i klubbverksamheten. Klubbverksamheten är kostnadsfri och erbjuder mångsidiga idrotts-, konst-, kultur-, spel-, språk- natur-, träslöjds-, digi- och läxklubbar (figur 15). En enkät riktad till rektorerna visar att idrottsklubbarna är mest populära. Enligt enkäten borde det finnas flera gymnastiksalor för att den här klubbverksamheten skulle kunna utökas. Digitalisering är ett område inom klubbverksamheten

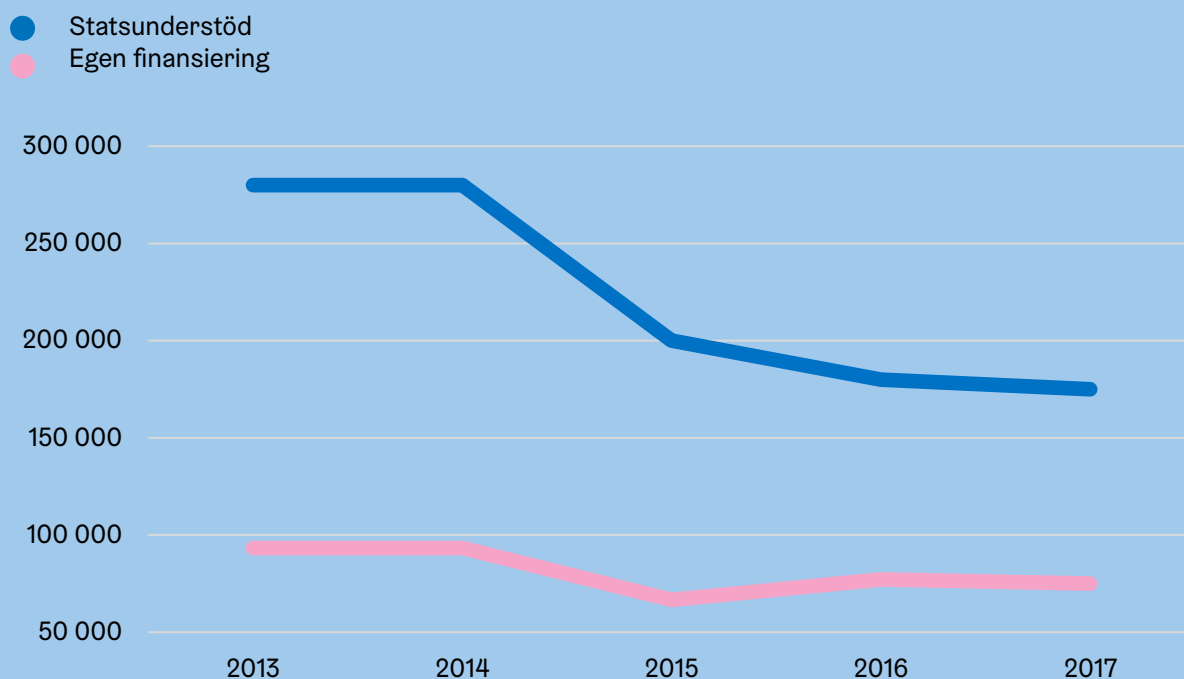
De vanligaste formerna för skolornas klubbverksamhet,
procent av skolorna som svarade på enkäten(N=48)

Figur 15



Statsunderstöd för klubbverksamhet 2013–2017, euro (i gängse priser)

Figur 16



Antalet unga som deltog i Krutbudgeten åren 2014–2017

Tabell 8

2014	2015	2016	2017
1 600	6 722	12 459	14 675

Stöd till idrottsföreningar samt bidrag till grundläggande konstutbildning och ungdomsföreningar under 2014–2017, euro (i gängse priser)

Tabell 9

	2014	2015	2016	2017
Anslag till stöd för idrottsföreningar	6 989 000	6 989 000	7 189 000	7 379 000
Grundläggande konstutbildning, erhållna bidrag	4 781 600	4 801 580	4 818 600	4 744 410
Bidrag till ungdomsföreningarnas verksamhet	527 000	533 000	597 180	764 000

som ökar påtagligt. Digiagentklubben och kodar-klubben var exempel på sådana klubbar. Klubbar-
na har också erbjudit tillfälle att pröva på nya hob-
byggenar.

Elever och föräldrar hade getts tillfälle att delta i
verksamhetsutvecklingen när klubbverksamheten
organiserades genom att tillfrågas vilket slags
klubb de var intresserade av. Med ledning av sva-
ren utökades klubbverksamheten och gjordes mer
mångsidig, vilket tillät allt fler elever att delta.

Ännu mer information om andra hobbyer som er-
bjuds skulle också kunna lämnas genom skolornas
försorg. Enligt den enkät till rektorerna som gjor-
des vid utvärderingen skulle lärarna kunna hjälpa
eleverna att hitta intressanta hobbyer genom att
informera såväl elever som målsmän om olika fritids-
möjligheter mer än vad som nu sker.

Trots att skolornas klubbverksamhet är kostnads-
fri, kan utrustningen kosta pengar och detta kan
vara ett hinder för många elever att delta i fritids-
verksamheten. Återanvändning av fritidsut-
rustning eller försäljning av begagnade redskap
kan vara ett sätt att öka fritidsmöjligheterna för
barn och unga.

Skolornas klubbverksamhet får statsstöd för
utveckling av klubbverksamheten. Bidragen till
klubbverksamheten har minskat under strategipe-
rioden 2013–2016 och minskade ytterligare 2017
(figur 16).

Barns och ungas delaktighet har stärkts inom ungdomssektorn.

Enligt stadens strategiprogram var målet att öka
antalet unga som deltar i grupporienterad fritids-
verksamhet. Ungdomstjänsterna har som hel-
het uppfyllt de bindande målen i budgeten i fråga
om att öka antalet smågrupper för unga samt i
fråga om Krutbudgeten där ungdomar deltar i be-
sluten. Målet för smågruppsverksamheten var att
stärka de ungas delaktighet i näromgivningen och
samhället. Fritidsverksamheten ökar likaså de ung-
as motionsintresse eftersom en betydelsefull del
av smågrupperna är motions- och dansgrupper.
Det bindande målet för 2017 var 2 500 smågrup-
per. Målet uppfylldes eftersom sammanlagt 2 821
smågrupper var verksamma. Antalet smågrupper
har ökat med cirka ettusen sedan 2014.

I Helsingfors är Krut en viktig verksamhetsform
som stöder ungas delaktighet. I stället för ung-
domsfullmäktige som är i allmänt bruk i andra
kommuner har Helsingfors valt ett sätt där de ung-

as möjligheter att påverka stöds med mångsidiga
metoder. I praktiken har unga till exempel väckt
motioner i ärenden som rör unga och inrättat ak-
tionsgrupper för att främja saker som intresserar
dem. På ungdomsgårdar och i skolor har de unga
tack vare Krutbudgeten fått tillfälle att medverka
vid utvecklingen av fritidsverksamheten samt av
fritidsmöjligheter och miljö. Verksamheten kring
Krutbudgeten blev permanent år 2017. Antalet
unga som deltar i Krutbudgeten har ökat kraftigt
(tabell 8). Ungas delaktighet har även främjats på
andra sätt genom att utveckla Krutverksamheten
och genom att bredda verksamhetsmodellen Pul-
sen, där de unga själva kan planera kurser och fritids-
möjligheter. Pulsen är en samarbetsform för
ungdoms- och kulturaktörer på olika områden i
Helsingfors.

De årliga verksamhetsbidragen som ungdomscent-
ralen beviljar ungdomsföreningar i Helsingfors är
tydligast kopplade till fritidsverksamhet för barn
och unga (tabell 9). Årligen beviljas dessutom sam-
manlagt hundratusentals euro i löne-, läger- och
projektbidrag. Scoutkårer är exempelvis de mest
betydelsefulla bidragstagarna.

De samlade ungdomstjänsterna inom Krutverk-
samheten och informationen om fritidsmöjligheter
bör utvecklas. En omfattande utvärdering av Krut
gjordes 2016. Förändringar ansågs behövas bland
annat för att förtydliga ledningsstrukturen i Krut
och för att ändra tyngdpunkten i verksamheten
från evenemang till vardagligare aktiviteter och
verksamhet.

Staden är huvudman för webbplatsen harras-
tushaku.fi, där man kan lämna information om hob-
byer, men den kanalen täcker inte ensam informa-
tionsbehoven. För att betjäna de unga bättre bör
hobbysökning och andra liknande tjänster vara
interaktiva och även erbjuda möjlighet att anmäla
sig och att betala.

Motionshobbyverksamheten EasySport drabbades av minskat deltagarantal 2017

Utbudet och deltagarantalet i motionsverksam-
het särskilt inriktad på barn och unga anordnad
av de samlade motionstjänsterna har ökat de se-
naste åren. Verksamhetsformer med barn och
unga som målgrupp är framför allt EasySport,
FunAction och NYT-motionen. Antalet deltagare i
EasySport-grupperna som riktar sig till barn i låg-
stadieåldern minskade emellertid 2017. Minskning-
en förklaras av att de samlade motionstjänsterna
fick för lite resurser. Information om möjligheter
till fritidsmotion når troligen inte fram till alla unga;

endast hälften av högstadieläverna uppger att de vet vilka möjligheter som finns där de bor. Barn och unga prioriteras när idrottsföreningar beviljas bidrag. Allt som allt beviljas ca sju miljoner euro årligen i bidrag till föreningar (tabell 9).

Forskning visar att barns och ungas intresse för motion förklaras av familjens socioekonomiska situation medan familjebakgrunden inte längre har någon betydelse för vuxna. Kostnaderna för fritidsmotion har ökat kraftigt. Den service som de samlade motionstjänsterna erbjuder medger att man prövar olika grenar kostnadsfritt eller till låg kostnad. Den dyra utrustning som vissa grenar kräver kan ändå hindra att man utövar dessa.

Möjligheterna för barn och unga att delta i grundläggande konstutbildning har förbättrats

I budgeten för 2017 finns bland målen för kultursektorn att utveckla barns, unga personers och familjers aktiva verksamhet och stärka verksamhet med låg tröskel, så att alla barn har möjlighet att delta i någon hobbyverksamhet. Målet var att öka antalet utnyttjandet av olika lokaler för att ordna fritidsverksamhet för barn och unga. Kulturcentralen uppnådde det här målet genom att rikta kulturella fritidstjänster med låg tröskel till områden där deltagandet i grundläggande konstutbildning var lågt. Till dessa åtta områden riktades 100 kurser. Enligt utredningen beträffande grundläggande konstutbildning var andelen barnfamiljer med låg inkomst samt barn och unga som talar främmande språk stor på områden med lågt deltagande jämfört med nivån i staden totalt. Deltagandet har förbättrats genom att bevilja dessa områden utvecklingsbidrag. Vid tiden för utvärderingen höll denna verksamhet alltjämt på att starta.

Användningen av stadens lokaler för konstutbildning ökades genom att verksamheten överfördes till bland annat skolornas lokaler. För att få lokaler för fritidsverksamhetens behov ordnade kulturtjänsterna ett möte med fostrans- och utbildningssektorn samt stadsmiljösektorn. Med hjälp av Vårarnas-tjänsten strävar man efter ett effektivare utnyttjande av lokalerna.

Grundläggande konstutbildning är en avgiftsbelagd service. Enligt lagen kan rimliga avgifter för utbildningen uppbäras. Utvärderingen kom fram till att avgifterna kan vara ett hinder för deltagande i grundläggande konstutbildning. Utöver detta inverkar emellertid andra faktorer såsom bostadsområdets sociodemografiska profil på del-

tagandet i grundläggande konstutbildning. Cirka 16 procent av unga under 20 år uppskattas delta i grundläggande konstutbildning. Utvärderingen gav vid handen att tillgängligheten till och informationen om den grundläggande konstutbildningen bör utvecklas ytterligare.

Bidragen till den grundläggande konstutbildningen har under strategiperioden utvecklats positivt, men 2017 beviljades 4,7 miljoner euro i bidrag till den grundläggande konstutbildningen, vilket var mindre än förra året (tabell 9). Bidraget för 2017 hänförde sig till 2018. År 2018 erhöll den grundläggande konstutbildningen dessutom 300 000 euro i utvecklingsbidrag.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om undervisnings-, idrotts-, ungdoms-, och kultursektorn hade uppfyllt strategins mål att alla unga ska ha fritidsmöjligheter. Enligt utvärderingen har varje tjänstehelhet nått målet i strategin för sin del.

Skolornas klubbverksamhet har utökats och gjorts mer mångsidig. Idrottsklubbarna är de mest populära bland klubbarna. Det finns emellertid inte tillräckligt med gymnastiksal, vilket kan utgöra ett hinder för utökning av den här klubbverksamheten. Utnyttjande av skollokaler för fritidsverksamhet på eftermiddagarna har ökat genom att sätta ett mål för detta i budgeten, vilket har uppnåtts. Trots att skolornas klubbverksamhet är kostnadsfri verksamhet med låg tröskel, kan utrustningen vara för dyr för vissa barn och unga och utgöra ett hinder för deltagande i fritidsverksamheten. Återanvändning av begagnad fritidsutrustning eller försäljning kan möjliggöra en förmånlig fritidsverksamhet. Skolorna har stor betydelse för information om annan fritidsverksamhet till exempel grundläggande konstutbildning.

Barn och unga prioriteras när idrottsföreningar beviljas bidrag. Bidragen har synnerligen stor betydelse för ordnande av motion – allt som allt beviljas årligen ca sju miljoner euro i bidrag till föreningar. De samlade motionstjänsterna har ökat fritidsmöjligheterna för barn och unga de senaste åren och antalet användare av tjänsterna har ökat. Ansträngda personalresurser har emellertid år 2017 minskat antalet deltagare i EasySport-grupperna som riktar sig till barn i lågstadiet. Annars finns riklig tillgång på olika motionsformer antingen kostnadsfritt eller till låg kostnad. Bristande kännedom om fritidsmöjligheter hos barn och unga eller den dyra utrustning som vissa gre-

nar kräver kan ändå hindra utövningen. Förmånliga idrottsmöjligheter skulle kunna främjas genom att tilldela tjänsterna nödvändiga resurser samt genom att förbättra informationen om fritidsmöjligheter och återanvändning av utrustning.

De samlade ungdomstjänsterna har utvidgat Krutbudgeten som främjar de ungas delaktighet och även på annat sätt utvecklat Krutverksamheten för att öka de ungas fritidsmöjligheter. Krut bör emellertid göras mer transparent, inte minst därför att deltagande budgetering även ingår i stadens nya delaktighetsmodell. Den grupporienterade fritidsverksamheten för unga, dvs. antalet smågrupper, har ökat. Informationen om fritidsmöjligheter bör effektiviseras och söktjänsterna utvecklas för att bättre motsvara användarnas behov.

Deltagandet i grundläggande konstutbildning har förbättrats genom att utvecklingsbidrag har beviljats områden där barn och unga har deltagit i ringa omfattning. Verksamheten har inriktats mot stadsdelar med lågt deltagande. Användningen av stadens lokaler för fritidsändamål ökades genom att ordna verksamhet till exempel i skolorna. Åtgärder

har vidtagits för att öka användningen av lokalerna genom att ordna gemensamma möten mellan kultur- och fritids-, fostrans- och utbildnings- samt stadsmiljösektorerna.

Revisionsnämnden konstaterar att

Kultur- och fritidssektorn bör:

- utveckla informationen om fritidsmöjligheter för barn och unga bland annat i skolor, på ungdomsgårdar och i elektroniska tjänster.
- utreda metoder för att främja återanvändning av fritidsutrustning så att priset på utrustning inte blir till hinder för utövningen.
- trygga resurstilldelningen till motionstjänster för barn och unga och avgiftsfrihet i nuvarande omfattning.

kultur- och fritidssektorn samt fostrans- och utbildningssektorn bör:

- Trygga tillgången till skollokaler för fritidsverksamhet för barn och unga.





Utvärderingar som rör fostrans- och utbildningssektorn

4.8

Identifiering och erkännande av kunnandet inom den grundläggande yrkesutbildningen



Har identifiering och erkännande av kunnandet inom yrkesutbildningen förbättrats?



Identifiering och erkännande av kunnandet har systematiserats och ett specifikt system har skapats för ändamålet.

Huvudfrågan för utvärderingen var om identifiering, erkännande och komplettering av kunnandet har effektiviserats i överensstämmelse med strategiprogrammet 2013–2016 och budgeten för 2016 inom den grundläggande yrkesutbildningen. Delfrågorna var om ett särskilt system för identifiering och erkännande av kunnandet har skapats, om identifiering, erkännande och komplettering av kunnande som invandrare har fått i utlandet har effektiviserats och om olika former för förvärv av kunnande i yrkesutbildningen används.

I avsnittet ”Ett internationellt Helsingfors – Invandrarna som aktiva helsingforsare” i stadens strategiprogram 2013–2016 framhölls vikten av att identifiera och erkänna kunnande som invandrare har förvärvat i utlandet samt att effektivisera deras inträde på arbetsmarknaden. Ett hithörande mål var bland annat att öka antalet fristående examina. Enligt stadens budget för 2016 ska ett system skapas för identifiering och erkännande av kunnande. Genom att utveckla identifieringen och erkännandet av kunnande söker man undvika överlappande studier och förkorta studietiden. Målet är också snabbare studievägar och antagning till yrkesutbildning samt inträde i arbetslivet. Ett särskilt mål vid utbildningen på andra stadiet har varit att förbättra motivationen för utbildningen, att minska studieavbrotten och att effektivisera utexamineringen.

Utvärderingen utfördes med hjälp av skriftligt ma-

terial från fostrans- och utbildningssektorn. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett utvärderingsbesök vid fostrans- och utbildningssektorn hösten 2017.

Kunnande identifieras och erkänns vid Stadin ammattiopisto

Stadin ammattiopisto har fem utbildningsvägar: välfärd, service och kommunikation, teknik och installation, teknik och logistik samt Stadin aikuisopisto. Vid utbildningsvägarna på Stadin ammattiopisto sker utbildningen i form av grundläggande yrkesutbildning och vid Stadin aikuisopisto i form av utbildning på basis av yrkesprov. Stadin oppisopimuskeskus och Stadin osaamiskeskus ingår i Stadin aikuisopisto. Stadin osaamiskeskus betjänar personer med invandrarbakgrund. Vid yrkesinstitutet verkar även Stadin ammattiopiston Brygga som betjänar samtliga studievägar och är en bro till yrkesorienterade examensstudier. Brygga ordnar förberedande undervisning (Valma) för grundläggande yrkesutbildning, påbyggnadsstudier för grundutbildningen, verkstäder för unga och öppna studier. Ytterligare support utgörs av tjänster för studerande, gemensamma tjänster, IT-tjänster och kommunikation. Stadin ammattiopisto har cirka 17 000 studerande och 1 000 lärare.

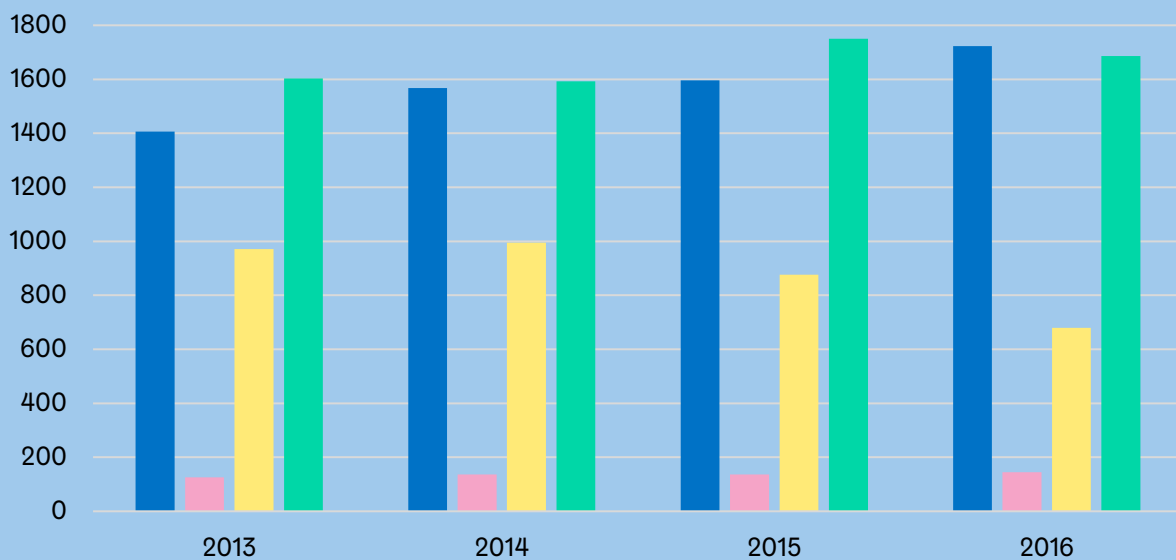
Erkännande av kunnande regleras i lagen om grundläggande yrkesutbildning (246/2015), lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998) och utbildningsstyrelsens direktiv. Lagen om yrkesutbildning (531/2017) som ersätter flera tidigare lagar trädde i kraft i januari 2018. Vid identifiering av kunnande reder man ut vilka kunskaper studeranden har förvärvat genom tidigare studier, i yrkeslivet eller exempelvis genom hobbyverksamhet. Kunnandet erkänns när det motsvarar en del av yrkeskunskapskraven eller kunskapsmålen som krävs för examen.

Processer för identifiering av kunnande har tagits fram i enlighet med två lagar. Med hjälp av processbeskrivningar har man sökt förtydliga och samordna verksamheten och förankra den ute på sektorerna. Man gör även kunskapskartläggningar som genomförs i form av multiprofessionella sak-

Antal studerande för fristående examen vid Stadin aikuisopisto åren 2013–2016

Figur 17

- Grundexamen, utbildning i skolform
- Påbyggnadsutbildning i skolform, yrkes- och specialyrkesexamina (studerandeårsverken)
- Läroavtal, grundexamina
- Läroavtal, påbyggnadsutbildning



Utveckling av avbrutna yrkesstudier åren 2012–2016

Tabell 10

	2012	2013	2014	2015	2016
Närvarande studerande 20.9.	7 693	8 156	8 620	8 997	8 925
Negativa avbrott ³ , antal studerande	1 003	946	1 019	1 021	990
Negativa avbrott, %	13,0	11,6	11,8	11,3	11,1
Positiva avbrott ⁴ , %	4,4	3,9	4,3	5,3	5,1
Avbrott totalt, %	17,4	15,5	16,1	16,6	16,2

³ Negativa avbrott: studierna har avbrutits och inte återupptagits på annat håll

⁴Positiva avbrott: studeranden har bytt fackområde eller fortsatt studierna vid en annan läroanstalt.

kunnigbedömningar. Målet är att utarbeta en plan för studerandena som leder fram utbildning och arbetsplats.

De studerande har tagit initiativet till erkännande av kunnandet. De kan få tillgodogöra sig delar av sin examen helt eller delvis beroende på i vilken utsträckning de har förvärvat kunnande som stämmer överens med kompetenskraven eller kunskapsmålen för den aktuella delen av examen. I bland kan emellertid en studerande vilja förkovra sig så mycket som möjligt utan att ens vilja att hans eller hennes tidigare kompetens erkänns. I så fall kommer tidigare förvärvat kompetens inte att bli erkänd.

När man söker till en utbildning för fristående examen identifieras den sökandes kunnande genom en individualiserad trestegsprocess. Under ansökningsprocessen har man säkerställt att den sökande har tillräckligt kunnande för att klara av sin examen. Förberedande undervisning har kunnat höra till förvärvandet av yrkeskompetens. Medan förberedande undervisning pågår är det möjligt att identifiera tidigare kunnande. Erkännande av kunnande har handlagts av en examenskommission tillsatt av Utbildningsstyrelsen efter framställning av läroanstalten.

Antalet studerande för fristående examen har år 2013–2016 varit stigande för utbildning i skolform för grundexamen och påbyggnadsutbildning men inte för läroavtalsutbildning för grundexamina (figur 17). Utbildning i skolform för grundexamina och påbyggnadsutbildning ledde fram till fler fristående examina 2016 än 2013, men inom läroavtalsutbildningen avlades färre grundexamina.

Modeller har skapats för praxis för identifiering och erkännande av kunnande särskilt i vägglösa verkstaden, där en verklig arbetsplats fungerar som inlärningsmiljö. Modulundervisning, dvs. möjligheten att avlägga examen i delar, har medgett den här utvecklingen och skapat nya partnerskap tillsammans med företag. Verkstadsverksamheten har genomförts i samarbete med företagen. Inom den här verksamheten har man lyckats stötta individuell antagning till utbildning och sysselsättning. För att underlätta erkännande av kunnande har ett kunskapsintyg införts till exempel för unga på sommarjobb.

Identifiering och erkännande av kunnande har satts i system

Stadin ammattiopisto har tagit fram ett system för identifiering och erkännande av kunnande där man utarbetat processbeskrivningar och anvisningar, till exempel för erkännande av kunnande och för

tidigare förvärvat kunnande. Under höstterminen 2017 fattade Stadin ammattiopisto 1 315 beslut om erkännande. Antalet beslut under föregående år har inte följts upp.

Vägledning för och information till de studerande har fått en prominent plats i processbeskrivningar och anvisningar så att de studerande ska kunna ansöka om erkännande och för att tidigare förvärvat kompetens inte ska döljas. Härutöver har identifieringen av studerandenas behov av stöd förnyats och man stöder bland annat grupphandledarnas kompetens. Lärarnas handledarkompetens spelar en nyckelroll för att stötta studerandena.

Stadin ammattiopisto har haft olika IT-system till stöd för erkännandet av kunnande. Ett övergripande IT-system för administration av studerande kommer att driftsättas 2018, då en elektronisk process för identifiering och erkännande av kunnande införs. I det här systemet lägger man upp en individuell kompetensutvecklingsplan för alla studerande och där avtalar man om identifiering och erkännande av tidigare förvärvat kunnande.

Invandrarnas kunnande erkänns effektivare

Grundandet av Stadin osaamiskeskus har gjort erkännande av invandrarnas kunnande effektivare. Verksamheten startade i augusti 2016. Grundandet av ett kompetenscentrum var en betydelsefull investering från stadens sida. Anslaget till pilotering av kompetenscentret uppgick till 7,5 miljoner euro. Kompetenscentret har skräddarsydda tjänster som på ett smidigare sätt leder till examensutbildning. Kompetenscentret sammanför branschövergripande tjänster såsom multiprofessionella sakkunnigbedömningar, servicestyrning, yrkesverkstäder, understödda examina med finska som andraspråk, rehabiliteringsperioder och arbetslivsfärdighet. Med hjälp av kompetenscentrets tjänster kan klienterna avlägga yrkesexamen snabbare. Kompetenscentret har utvecklat identifieringen av kunnande genom att utarbeta beskrivningar i flera steg av identifieringsprocessen. Utbildningstjänster som förenar utbildning och språkundervisning har utvecklats och utökats, men enligt utvärderingen ännu inte tillräckligt. Om klientens kunskaper i finska är mycket dåliga, blir det en stor utmaning att avlägga yrkesexamen även om många stödåtgärder finns att tillgå.

Kompetenskartläggning används vid Stadin ammattiopisto då det gäller annan kompetens hos studerandena än yrkesutbildning. Vid Stadin osaamiskeskus gör man kompetenskartläggningar med två veckors mellanrum. Vid de här kart-

läggningarna får de studerande handledning för fortsatt planering. Drygt 500 klienter har deltagit i kompetenskartläggningar under året.

Utvärderingen visade att olika former för kompetenskartläggning används inom yrkesutbildningen i överensstämmelse med målen. Studerandena kan ansöka om erkännande av kompetens förvärvat på olika sätt. Arbetslivserfarenhet, olika studier eller exempelvis hobbyer utomlands eller här hemma har kunnat ge sådan kompetens.

Avbrotten har minskat inom yrkesutbildningen

Stadin ammattiopisto har satsat på att minska studieavbrotten och öka studiemotiveringen till exempel genom att förnya lärarnas handledningsmetoder. Lärares och chefers handledningsförmåga har utvecklats och på så vis har den individuella elevhandledningen blivit mer effektiv. Eleverna har erbjudits individuella understödda studievägar till examen. Metoderna för identifiering av stödbehov har utvecklats och lämpliga platser för inläring i arbetet för stödbehövande har kartlagts. Byte av studievägar internt har fått stöd och modeller har utvecklats, till exempel för smidigt byte från läroavtalsutbildning till utbildning i skolform med hjälp av den så kallade x+y-modellen eller byte till förberedande undervisning (Valma). Allt större uppmärksamhet fästs vid inlärningsmiljöerna bland annat genom att utnyttja digitalisering.

Utveckling av avbrutna yrkesstudier har en förbättring kunnat iakttas under strategiperioden (tabell 10). De negativa avbrotten utgjorde 13 procent 2012 och 2016 uppgick de till 11,1 procent. Begreppet negativa avbrott används vid uppföljning av avbrott och innebär att den studerande har avbrutit studierna utan att fortsätta på annat håll. Positiva avbrott innebär att studeranden till exempel har bytt fackområde och fortsatt studierna vid en annan läroanstalt.

Fullföljandet av studierna, dvs. avläggande av examen på tre år, har inte förbättrats under strategiperioden utom i vuxenundervisningen. De studerande har allt fler problem av olika slag som bromsar upp fullföljandet och ökar studieavbrotten. Studierna påverkas till exempel av ekonomiska problem, sjukdom, livssituationen, bostadssituationen eller val av felaktigt fackområde. Bakgrunden till studieavbrott och långsamt fullföljande kan också vara svaga kunskaper i finska språket. Yrkesinstitutet kan inte kompensera för mycket bristfälliga språkkunskaper.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om identifiering, erkännande och komplettering av kunnandet har effektiviserats i överensstämmelse med strategiprogrammet och budgeten. Utvärderingen visar att så har skett, trots att resultaten av åtgärderna ännu inte märks i form av förbättrat fullföljande. Orsaken kan vara att elevernas studiefärdigheter har försämrats och att problemen har ökat.

Systemet för identifiering och erkännande av kunnandet har strömlinjeformats och effektiviserats genom att systematisera erkännandet. För systematiseringen har processscheman och anvisningar upprättats. Från och med början av 2018 kommer alla enheter vid Stadin ammattiopisto att använda samma övergripande IT-system för administration av studerande och då blir kompetensutvärderingen mer systematisk.

Erkännande av kunnande har redan använts vid förberedande utbildning och upplevts vara till nytta. Antalet fristående examina inom utbildning i skolform har ökat.

Identifiering och erkännande av invandrarnas kunnande har blivit effektivare genom grundandet av Stadin osaamiskeskus, där verksamheten började i augusti 2016. Kompetenscentret erbjuder skraddarsydda tjänster, gör kompetenskartläggningar och utvecklar servicestyrning, som på ett smidigare sätt ger inträde till examensutbildning. Ett processschema för servicestyrning har utarbetats. Det är en stor utmaning att stötta elever, vars kunskaper i finska är mycket bristfälliga, i deras studier.

Erkännande av kunnande har förnyats och underlättats med hjälp av kunskapsintyg som bland annat införts med lyckat resultat i vägglösa verkstaden. Den här verksamhetsmetoden har medgett utvidgad verkstadsaktivitet och nya partnerskap.

Mycket har gjorts för att främja studiernas slutförande och minska studieavbrotten och här har man beaktat elevernas individuella behov i fråga om studier och handledning. Vid stadens yrkesläroanstalter har fullföljandet av studierna på tre år emellertid inte förbättrats utom i vuxenundervisningen. Fullföljandet uppvisar stora skillnader mellan studievägarna. Ökande problem bland de studerande har bromsat upp fullföljandet av studierna. En viss minskning av studieavbrotten kan observeras. Utan stödåtgärder skulle fullföljandet av studierna och avbrotten kunna ligga på en sämre nivå jämfört med nuläget.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- utöka och underlätta praxis för identifiering och erkännande av kunskaper till exempel genom att utvidga verksamheten i vägglösa verkstaden.

4.9

Måluppfyllelsen i fråga om läroavtalsutbildningen



Har läroavtalsutbildningen utvecklats i enlighet med målen?



Läroavtalsutbildningen har utvecklats inom ramen för många projekt, men det kvantitativa målet beträffande läroavtal har inte uppnåtts.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om läroavtalsutbildningen har utvecklats i överensstämmelse med stadens strategiprogram 2013–2016 och budgeten för 2016 och 2017. Delfrågorna var om antalet läroavtal uppnåtts enligt målen, om läroavtalsutbildningen för unga under 20 år har utvecklats till en mer passande utbildningsform för dem, om den förhandspraktik före läroavtal, som utvecklats för unga, har varit en fungerande kanal för ansökan till läroavtalsutbildning, och om sysselsättningsmöjligheterna för helsingforsare med invandrarbakgrund har förbättrats genom riktad läroavtalsutbildning och sysselsättningsstöd.

I stadens strategiprogram 2013–2016 satsade man på utbildning av unga eftersom examen från andra stadiet förhindrar utslagning, ökar sysselsättningen och förlänger yrkeskarriärerna. Målet var att minska ungdomsarbetslösheten bland annat genom att erbjuda läroavtalsutbildning som leder till sysselsättning. Enligt strategiprogrammet borde sysselsättningsmöjligheterna för helsingforsare med invandrarbakgrund förbättras med hjälp av riktad läroavtalsutbildning och lämpligt sysselsättningsstöd för invandrare genom att kombinera yrkesutbildning med språkundervisning.

Materialet vid utvärderingen utgjordes av intervjuer, enkäter och skriftligt underlag från fostrans-

och utbildningssektorn. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett utvärderingsbesök vid fostrans- och utbildningssektorn hösten 2017.

Det kvantitativa målet för läroavtalen uppnåddes inte

Enligt budgeten för 2016 borde utbildningsplatserna såväl inom den grundläggande yrkesutbildningen för unga som inom vuxenutbildningen ökas, inklusive läroavtalsutbildning, för att trygga utbildning till examen eller delexamen för unga vuxna under 29 år som saknar examen från andra stadiet. I budgeten för 2016 var målet 2 800 läroavtal. Man genomförde 2 366 läroavtal (tabell 11). Målet underskreds med drygt 400 läroavtal. Genomströmningen inom läroavtalsutbildningen var 3 821 år 2016, vilket var mindre än föregående år. Med genomströmning avses det totala antalet läroavtalselever under ett års tid. Det positiva i den här statistiken var att fler nya läroavtal tecknades 2016 än under föregående år.

Information från fostrans- och utbildningssektorn visar att det kvantitativa målet för läroavtal som har prognostiserats i budgeten inte heller uppnåddes år 2017. Målet underskreds med cirka 360 läroavtal. Det kvantitativa målet för läroavtal i fråga om yrkesinriktad tilläggsutbildning uppfylldes såväl 2016 som 2017.

Läroavtalsutbildningen för unga under 20 år har utvecklats i projekt

Läroavtalsutbildningen har varit en utmanande utbildningsform för unga, eftersom den kräver säkert fackområdesval och hög motivation. Läroavtalsutbildningen för unga under 20 år har utvecklats med hjälp av många projekt. Ett utbildningsprojekt för arbetsplatshandledare inom läroavtalsutbildningen genomfördes 2013–2015 och 2016–2017. När projektet utvecklades fäste man särskild vikt vid särdragen inom handledning av unga och invandrare samt vid användning av elektroniska verktyg. Försöksverksamhet med den förberedande perioden före läroavtal, projektet Opso-Treeni, genomfördes 2014–2015 och var riktat till personer under 25 år som hamnat utanför arbetslivet. Inom det här projektet tog man fram metodik för orienterande och förberedande utbildning. Projektet Monikko för mångkulturell utbildning genomfördes 2015 och 2016. Här utvecklade man en verksamhetsmodell för läroavtalsutbildning som ordnas tillsammans med flera arbetsgivare. Ett projektet kallat Hop on genomfördes 2015 och 2016. Inom det här projektet utvecklades läroavtalsarbetsgi-

Läroavtalsutbildningen i siffror 2013–2016

Tabell 11

	2013	2014	2015	2016	Ändring, antal (2013- 2016)	Ändring, % (2013-2016)
Statistikdagarnas medelvärde*	2 563	2 587	2 626	2 366	-198	-7,7 %
Genomströmning	4 306	4 004	4 011	3 821	-485	-11,3 %
Nya avtal	1 694	1 859	1 601	1 873	179	10,6 %
Utexaminerade	1 838	1 209	1 727	1 443	-395	-21,5 %
Hävda avtal	322	372	342	289	-33	-10,2 %
Hävda utan provtjänstgöring	201	258	258	206	5	2,5 %

* Informationen statistikförs två dagar under läsåret. Statistikdagarnas medelvärde är medelvärdet för dessa dagar.

Läroavtal för unga under 25 år i siffror för åren 2012–2016

Tabell 12

	2013	2014	2015	2016	Ändring, antal (2013- 2016)	Ändring, % (2013-2016)
Unga under 25 år	900	873	726	561	-339	-38 %
Under 25 år, i procent av alla	20,9	21,8	18,0	14,7		
Utexaminerade	111	169	115	214	103	93 %
Grundexamina	591	593	473	365	-226	-38 %
Yrkesexamina	195	189	171	139	-56	-29 %
Specialyrkesexamina	75	65	65	49	-26	-35 %
Ej examensinriktad	39	26	17	8	-31	-79 %
Hävda avtal	107	120	117	66	-41	-38 %

varnas dragningskraft. Arbetslivskoordinatorer anställdes på läroavtalskontoren och dessa gick ut på företagen med information om läroavtalsutbildning. Gemensam praxis och verksamhetsmodeller för läroavtalsaktörer på metropolområdet skapades med hjälp av arbetslivskoordinatorerna. Projektet Tutkinnolla töihin genomfördes 2015 och 2016. Inom det här projektet utvecklade man ett samarbetsnätverk med läroavtalsaktörer, gymnasier och andra intressenter syftande till att bygga upp ett lärospår till läroavtalsutbildning för elever som hade avbrutit en utbildning i skolform. Samarbetsnätverket blev en effektiv informations- och marknadsföringskanal. Ett projektet kallat Opsodiili genomfördes 2015 och 2017. I det projektet utvecklade man information, handledning och rådgivning om läroavtalsutbildning. Dessutom tog man fram tillvägagångssätt som sammanför företag och elever, som är intresserade av läroavtalsutbildning. Genom detta utvecklingsarbete förbättrades stödet till företagen när det gällde praxis för upprättande av läroavtal.

Antalet unga läroavtalsstuderande under 25 år minskade under strategiperioden 2013–2016. Det var emellertid positivt att antalet utexaminerade ökade (tabell 12).

Förhandspraktik inför läroavtal har varit en fungerande kanal för ansökan till läroavtalsutbildning

Enligt statistiken har förhandspraktik före läroavtal gett inträde till examensutbildning i 90 procent av fallen. Under förhandspraktiken före läroavtalet kan läroavtalsarbetsgivaren och läroavtalseleven lära känna varandra under praktikperioden. Förhandspraktiken minskar risken för arbetsgivaren att anställa en arbetstagare eftersom arbetsgivaren får tillfälle att lära känna den potentiella arbetstagaren och kan välja lämplig person till läroavtalsförhållandet. Företagen har varit villiga att teckna läroavtal om det har föregåtts av förhandspraktik. Under praktiken får eleven också tillfälle att reda ut sina tankar och önskemål. Praktiken ger tillfälle att inhämta information om arbetslivets vardag, ansvar och skyldigheter. För vissa unga under 20 år visar det sig att det är en stor utmaning att engagera sig i ett anställningsförhållande och de slussas över till utbildningsvägar som passar dem bättre.

Som ett resultat av praktikmodellen OpsoTreeni för läroavtal konstaterade man att olika grupper av läroavtalselever krävde olika praktikperioder.

Under det här projektet märkte man att eleverna behövde rikligt stöd. Handledaren spelade en synnerligen betydande roll för att vägleda eleven och främja studierna. Stödteam inrättades för eleverna för att erbjuda de unga koordinerade stödåtgärder. Under praktikperioden observerades att kamratstöd också var nödvändigt. Kamratstöd ordnas både för läroavtalselever och för arbetsplatshandledare. Ett nätverk för speciallärare inrättades inom metropolområdet för att dela god praxis och utveckla handledningsverksamheten i praktiken. Nätverkets uppgift är att dela erfarenheter och god praxis kring handledning och elevstöd. Man har försökt samordna praxis läroanstalterna emellan och ordna liknande handledare- och stödåtgärder för alla elever och arbetsgivare.

För personer med invandrarbakgrund har egna läroavtal utvecklats

Läroavtalsutbildningen för personer med invandrarbakgrund har förbättrats med hjälp av olika åtgärder. Grundandet av Stadin osaamiskeskus 2016 var den mest betydelsefulla åtgärden. Vid detta kompetenscentrum kan eleverna få rehabiliterings-, utbildnings- och sysselsättningstjänster på ett och samma ställe. Förhandspraktikperioder före läroavtal har varit viktiga för invandrare eftersom läroavtal inte alltid är en välkänd studieform för dem.

Projektet Mahtava för personer som beviljats asyl genomfördes år 2017. Inom det här projektet tog man fram modeller som främjade yrkesutbildning på arbetsplatsen och stödde integrationen. Här utnyttjade man även digitala verktyg för att göra studiet av finska på arbetet mer effektivt. Projektet genomfördes tillsammans med Stadin osaamiskeskus, elever, lärare och arbetsgivare. När så behövdes gick undervisningspersonalen också ut på arbetsplatserna eftersom man insett att arbetsplatshandledning var viktig.

Slutsatser

Huvudfrågan vid utvärderingen var om läroavtalsutbildningen har utvecklats i överensstämmelse med stadens strategiprogram 2013–2016 och budgeten för 2016 och 2017. Utvärderingen gav vid handen att läroavtalsutbildningen i huvudsak har utvecklats i överensstämmelse med målen, men kvantitativt har den inte ökat enligt uppställda mål.

De kvantitativa mål som satts för läroavtalen i strategiprogrammet och budgeten uppnåddes varken

2016 eller 2017. Däremot uppfylldes det kvantitativa målet för läroavtal i fråga om yrkesinriktad tilläggsutbildning såväl 2016 som 2017.

Läroavtalsutbildningen har utvecklats så att skolformen passar unga under 20 år bättre med hjälp av sex olika projekt. I flera projekt har man förbättrat arbetsplatshandledarnas kompetens, upprättat en plan för handledning och stöd för förhandspraktik före läroavtal, utvecklat en verksamhetsmodell för läroavtalsutbildning hos flera arbetsgivare, ökat läroavtalsarbetsgivarnas dragningskraft, anställt arbetslivscoordinatorer, utvecklat samarbetsnätverk samt metodik, som sammanför företag och elever med intresse för läroavtal. Som resultat av utvecklingsprojekten konstaterade man att många slag av förhandspraktik behövs och att förstärkning och vidareutveckling av stöd till studerande, studiehandledarens roll, kamratstöd och nätverk är metoder för förbättring av läroavtalsutbildningen.

För de unga har förhandspraktik före läroavtal varit en fungerande kanal för ansökan till examensutbildning. Fördelen med förhandspraktiken är att

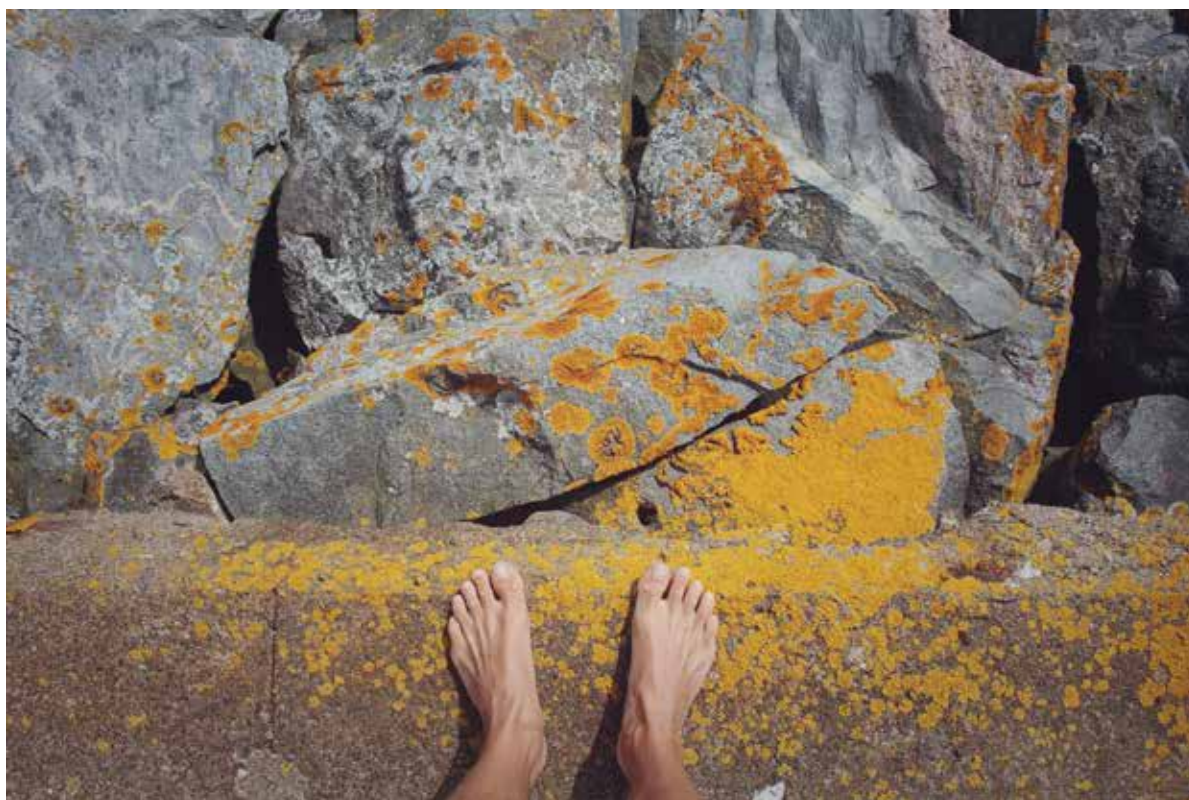
arbetsgivaren och den potentiella läroavtalseleven kan lära känna varandra i förväg under praktikperioden. En läroavtalsanställning utgör alltid en risk för arbetsgivaren och förhandspraktiken minskar rekryteringsrisken. Läroavtalsutbildning passar inte alla unga och därför har vissa klienter hänvisats till annan yrkesutbildning efter förhandspraktiken.

Läroavtalsutbildningen för personer med invandrarbakgrund har förbättrats genom inrättandet av Stadin osaamiskeskus. Personer som beviljats asyl har dessutom fått hjälp att ingå läroavtal i projektet Mahtava, där man förbättrade arbetsplatshandledningen och införde elektroniska metoder för göra studiet av finska i arbetet mer effektivt.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- förstärka stödtjänsterna för läroavtal i överensstämmelse med god praxis som har observerats i läroavtalsprojekten.



Utvärderingar som rör stadsmiljösektorn

4.10

Hantering av stora investeringar



Hur bra har investeringarnas måluppfyllelse varit med avseende på kostnader och tidsramar?



Kostnaderna överskrids sällan. Vanligare är att tidsramarna tånjs.

Huvudfrågan för utvärderingen var om administrationen av stora investeringar ordnats på ett ändamålsenligt sätt. Utvärderingen gällde administrationen av stora investeringar vid stadsmiljösektorn och trafikaffärsverket. Dotterbolagens investeringar omfattades inte av utvärderingen. Att balansera stadens ekonomi var ett av målen i strategiprogrammet för åren 2013–2016. Syftet var att utveckla stadens processledning, effektivisera upphandlingsverksamheten samt förbättra resurseffektiviteten och produktiviteten.

Vid utvärderingen granskades det planerliga genomförandet av stora investeringar. Samtliga 40 investeringsprojekt som stadsstyrelsen hade fattat beslut om 2012–2015 medtogs. Syftet var att skapa en allmän bild av hur bra investeringarnas måluppfyllelse varit med avseende på kostnader och tidsramar?

Vid utvärderingen granskades dessutom 14 separata investeringsprojekt där projektplanen hade blivit mer kostnadskrävande. Här var syftet att finna typiska orsaker till att den ursprungliga kostnadskalkylen hade överskridits. Orsakerna analyserades också med fokus på om överskridandena kunnat undvikas till exempel genom noggrann planering i början av projektet.

Det huvudsakliga utvärderingsmaterialet utgjordes av stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens protokoll. Materialet kompletterades med intervjuer och e-postenkäter. Revisionsnämndens 1:a sektion gjorde också ett utvärderingsbesök på stadsmiljösektorn.

Representanter för trafikaffärsverket presenterade också måluppfyllelsen hos sina projekt för nämnden.

Endast en liten del av projekten har överskridit maximibeloppet

Av de stora projekten på mer än fem miljoner euro vid stadsmiljösektorn åren 2012–2017 överskred åtta projekt, dvs. fem procent, maximibeloppet enligt projektplanen. Bland de mindre projekten under åren 2013–2017 överskred färre än tre procent kostnadskalkylen. Bland infrastrukturåtgångarna överskred inga projekt kostnadskalkylen.

Vid utvärderingen granskades samtliga projekt värda mer än fem miljoner euro under 2012–2015. Det fanns 40 sådana projekt och de presenteras med information om kostnader och tidplaner i utvärderingspromemorian (www.arviointikertomus.fi). Cirka 10 procent av projekten överskred kostnadskalkylen. Kalkylerade färdigställningstider överskreds i 40 procent av projekten, men överskridandena var i huvudsak kortvariga. Färdigställningstiderna för projekten beräknas ofta approximativt i projektplanerna.

Byggherrarnas organisationer har tillgång till ett antal systematiska riskhanteringsmetoder för sina projekt. Administrationen av investeringsprojekt vid stadsmiljösektorn sköts till exempel i första hand med iakttagande av hanteringsanvisningar för lokalprojekt. Man följer upp att omfattning och innehåll stämmer med projektplanen och upprättat kostnadskalkyler efter det att skisser och arbetsritningar utarbetats. Planerna korrigeras om så blir nödvändigt. Trafikaffärsverket har nyligen förnyat sina investeringsprocesser. Syftet med förnyelsen är att skapa klarhet om innehåll och krav i olika projektfaser, så att bakgrundsarbetet görs ordentligt och projekten får förutsättningar att lyckas.

Orsaker till att maximibeloppet överskrids

De klart vanligaste orsakerna till ökade kostnader var precisering av planerna och nya reparations-



behov som kommit fram vid ytterligare undersökningar. I många fall verkar det som om de undersökningar som gjordes då projektplanen utarbetades har varit otillräckliga och att planeringen har varit alltför generell för att ta fram en tillförlitlig kostnadskalkyl. I många fall har projektens tekniska kvalitetsnivå höjts eller så har slutanvändarnas behov ändrats jämfört med de ursprungliga. Man har då nödgats betala mera för den förbättrade kvaliteten eller användbarheten.

I ett par fall hade alla entreprenadofferter överskridit kostnadskalkylen, vilket antyder att man inte kunnat beräkna entreprenadens risknivå ur byggföretagens synvinkel under projekteringsfasen. De här fallen hade ofta att göra med avvikande konstruktioner i fastigheten eller med byggnadsskydd. För vissa objekt hade kostnaderna ökat på grund av påskyndande av färdigställningen eller ett logistiskt besvärlig läge i centrum.

Allt som allt var motiveringarna för kostnadsstegringarna i samtliga fall begripliga och väl underbyggda. Maximibeloppet enligt projektplanen behöver höjas, om kostnadskalkylen inte varit realistisk och om man inte kan nå den maximikostnadskalkyl som fastställts i projektplanen utgående från erhållna entreprenadofferter till exempel genom att sänka kostnaderna. Det är inte nödvändigtvis ändamålsenligt att medvetet försämra en byggnads kvalitet och användbarhet för att kunna hålla den ursprungliga kostnadskalkylen.

Anvisningarna för lokalprojekt bör förbättras

Enligt representanter för trafikaffärsverket leder anvisningarna för lokalprojekt till att kostnadskalkyler upprättas på en alltför generell precisionsnivå utan att man tar hänsyn till alla faser av entreprenaderna. Stadsmiljösektorn medger också att maximibeloppet för ett projekt i vissa fall slås fast på ett alltför tidigt stadium på grund av beslutsprocessen. Sektorn påpekar att anvisningarna för lokalprojekt borde tillåta att kostnaderna kan överskridas längre fram, när behoven preciseras.

Rekrytering är en utmaning

Med början 2018 har anslagen till renoveringar ökats och stadsmiljösektorn har beviljats anslag för att tillsätta lediga tjänster inom projekteringen. Enligt stadsmiljösektorn är det emellertid svårt att rekrytera kompetent arbetskraft och ungefär var fjärde eller femte rekrytering har misslyckats under de gångna ett och ett halvt åren. Stadens lönenivå är inte konkurrenskraftig jämfört med den pri-

vata sektorn eller staten, särskilt inte när det råder högkonjunktur inom byggnationen. Kollektivavtalet för teknikbranschen möjliggör större spelrum vid lönesättningen men detta har staden inte utnyttjat. Ett annat problem är att samma lön inte betalas för samma arbete ens inom de samlade tjänsterna för byggnader och allmänna områden vid stadsmiljösektorn.

Slutsatser

Utvärderingen visade att administrationen av stora bygginvesteringar vid Helsingfors stad i huvudsak har ordnats på ett ändamålsenligt sätt. De projekt där maximibeloppet enligt projektplanen hade överskridits var i det stora hela relativt sällsynta bland stadens investeringsprojekt. Ändrade tidsplaner var däremot vanligare, men överskridandena var i huvudsak kortvariga. Byggherrarnas organisationer hade tillgång till ett flertal metoder för administration av sina projekt.

De vanligaste orsakerna till höjning av maximibeloppen i projektplanerna var precisering av planerna och nya reparationsbehov som kommit fram vid ytterligare undersökningar. Ofta har man velat höja fastighetens tekniska kvalitetsnivå vid en renovering eller så har slutanvändarnas behov ändrats efter det att de ursprungliga planerna utarbetats. Orsakerna till att projektens tidsplaner och kostnader överskridits har varit motiverade och tillräckliga.

På grundval av utvärderingen kan det konstateras att projektens informationsunderlag i vissa fall hade kunnat förbättras. Bristfälligt informationsunderlag medför höjda kostnader i projektplanerna samt ökat antal tilläggs- och ändringsarbeten under projektets gång. Förbättring av informationsunderlaget till exempel genom att öppna konstruktioner i en byggnad som ska reparera innan reparationsarbetena påbörjas, kan emellertid ofta inte ske i nödvändig omfattning i objekt som används, exempelvis skolor. En omsorgsfull och heltäckande planering i början av ett projekt minskar för det mesta de slutliga kostnaderna för projektet. En del av de kostnader och tidsplaneändringar som medfört överskridande av maximibeloppen i projektplanerna skulle sannolikt kunnat förutses genom en mer omsorgsfull planering.

Med början 2018 har anslagen till renoveringar ökats och stadsmiljösektorn har beviljats anslag för att tillsätta nya tjänster. Det är emellertid svårt att rekrytera kompetent arbetskraft och rekrytering misslyckas ofta, särskilt när det råder högkonjunktur i byggbranschen. Stadens lönenivå är inte konkurrenskraftig eftersom det spelrum som kol-

lektivavtalet för teknikbranschen möjliggör endast delvis har utnyttjats.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn och trafikaffärsverket bör

- satsa tillräckligt på planering av sina projekt, så att höjningarna av maximibeloppen i projektplanerna och överskridandena av tidsplanerna när projekten genomförs, minskar.

stadskansliet bör i samverkan med stadsmiljösektorn och trafikaffärsverket

- utreda problematiska punkter i processen för utarbetande av kostnadskalkyler för stora investeringsprojekt och ändra anvisningarna för lokalprojekt om så behövs.

stadsmiljösektorn bör i samverkan med stadskansliet

- vidta åtgärder för att förbättra stadens lönemässiga konkurrenskraft för personal med byggherreuppgifter.

4.11

De ekonomiska effekterna av sänkta arrenden för bostadstomter



Har nedsättningen av arrendena för bostadstomter beskrivits i fullmäktiges handlingar eller i tjänsteinnehavarnas beslut?



Arrendegrunderna presenteras, men stödets totalbelopp anges inte.

Huvudfrågan vid utvärderingen var hur ändamålsenligt det stöd, dvs. subvention, som staden ger genom att sänka tomtarrendena, presenteras i stadens planerings- och uppföljningsdokument över ekonomi och boende. Utvärderingen gällde kvaliteten och tillräckligheten hos informationen till de politiska beslutsfattarna. Stödets storleksordning utvärderades också.

I Helsingfors stads strategiprogram för 2013–2016 strävar man efter att olika hushåll ska erbjudas bo-

endealternativ med hög standard, till rimligt pris och som lämpar sig för deras livssituation. Ett av målen i programmet för boende och markanvändning (BM-programmet) 2016 var att fördelningen av administrations- och finansieringsformerna för nya bostäder skulle vara 25 procent ARA-bostäder, 30 procent så kallade mellanformsbostäder och 45 procent oreglerade hyres- och ägarbostäder. Huvudsakligen är det staden som arrenderar ut tomter för ARA- och mellanformsbostäder. Tomter för oreglerade bostäder säljer man eller arrenderar ut. Eftersom staden arrenderar ut tomter för ARA- och mellanformsboende till ett pris som understiger marknadsarrendet så subventionerar staden invånarna i dessa bostäder.

Det viktigaste utvärderingsmaterialet utgjordes av stadsfullmäktiges planerings- och uppföljningshandlingar: stadens budgetar och bokslut, BM-programmet samt stadsfullmäktiges beslut om arrendegrunderna för tomter och med stöd därav fattade arrendebeslut rörande enskilda tomter. Övriga underlag utgjordes av stadens registerinformation om tomter och deras besittningsformer, forskningsrapporter om ämnet samt intervjuer som gällde tomtarrendena.

Tre arrendeprisklasser för bostadstomter

Som underlag för beräkningen av tomtarrende används tomtens kalkylmässiga kapitalvärde, som fastställs på basis av tomtens byggnadsrätt och enhetspriset på byggnadsrätten. Kapitalvärdet påverkas beroende på objektets besittningsform bland annat av byggnadsrättens värde på det aktuella området enligt prisstatistiken, av den allmänna arrendepraxis som tillämpas på tomter inom stadens område samt av maximipriserna på byggnadsrätt för tomter inom det statsstödda bostadsbeståndet, vilka har fastställts av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Enligt stadsfullmäktiges beslut 1980 ska arrendet för bostadstomter utgöra fyra procent av tomtens kalkylmässiga värde som fastställs på basis av enhetspriset (euro/kvadratmeter våningsyta) på den av stadsfullmäktige beslutade byggnadsrätten samt levnadskostnadsindex. Enhetspriset på byggnadsrätten beror i sin tur på tomtens läge, byggnadsförutsättningarna samt bostädernas finansierings- och besittningsform. I stadens arrendegrunder är tomterna indelade i tre prisklasser beroende på finansierings- och besittningsform enligt tabell 13.

Tabellen visar gällande prissättningsprinciper vid tidpunkten för utvärderingen. Under olika decennier har bostadsproduktionen prioriterats på olika

Bostadsproduktionstyp	Utgångspris	Andra faktorer som påverkar priset
ARA-produktion	ARA:s priszonkarta	På högprisområden avtalas priset separat. I bra lägen kan priset stiga 15 %.
HITAS- och övrig sk. mellanformsproduktion	ARA-priset + 25 %	Avvikelse kan vara motiverade om tomtens läge är särskilt bra.
Oreglerad	Gångse arrendepriis (=HITAS + 10–30 %)	Tomter överlämnas på basis av pris-konkurrens samt kvalitetskonkurrens och ansökningar.

sätt och tomtarrendena fastställts på olika grunder. Tomtmarken, grundläggningsförhållandena och mikroläget påverkar tomtarrendet. Staden har cirka 5 800 gällande arrendekontrakt för bostadsfastigheter, varav omkring 2 230 är enfamiljshus. I fråga om äldre arrendekontrakt kan arrendeintäkter understiga den intäkt som staden skulle ha fått i form av fastighetsskatt, om tomten hade överlåtits genom försäljning. Arrendekontrakt som tecknats under 2000-talet avkastar 43 procent av de totala arrendeintäkterna. År 2017 uppgick arrendeintäkterna för bostadstomter till 126 miljoner euro.

Förnyande av principerna för fastställande av arrendegrunderna för bostadstomter har varit under beredning vid stadsmiljösektorn. Avsikten är att lägga fram ett förslag till nya arrendegrunder för beslut våren 2018. Syftet med förnyelsen är bland annat att göra arrendeförfarandet mer transparent genom att fastställa och besluta om tydliga principer för fastställande av arrendet för bostadstomtmark.

År 2012 behandlade stadsfullmäktige en motion där fastighetskontoret ombads utarbeta en tabell eller katalog över priserna på tomtarrenden i olika kategorier. Framställningen motiverades bland annat med att de fullmäktige inte kunde bedöma om tomtarrendenas inriktning var rättvis eller konsekvent. År 2015 behandlade fullmäktige likaså en hemställningskläm där man krävde utredning av möjligheterna att publicera tomtspecifika grunder för fastställande av arrendet för stadens arrendetomter i form av öppna data. Sådan information har ännu inte publicerats. Enligt en intervju som gjorts vid stadsmiljösektorn är utmaningen i fråga om öppen information särskilt att arrendegrunderna har varit så olika vid olika tidpunkter att det inte

är meningsfullt att enbart jämföra årsarrenden. Under 2018 kommer man att utreda vilka begränsningar EU:s nya dataskyddsförordning ställer på publiceringen av den önskade informationen.

Information om arrendesubvention finns ej dokumenterad i någon form

BM-programmet, som styr boende och markanvändning, behandlar inte storleksordningen på intäkter och kostnader som staden åsamkas av markpolitiska åtgärder, till exempel avyttring och utarrendering av mark eller av kostnader för infrastruktur; således behandlas inte heller i vilken omfattning tomtarrendena har sänkts eller effekterna därav för staden. Bostadspolitikens granskas således utan att beakta ekonomiska effekter.

Ett annat väsentligt beslut på senare år, som styr tillvägagångssättet särskilt vid överlåtelse av tomter, var stadsstyrelsens beslut om principerna för avyttring av mark för åren 2014–2018. Nedsättning av tomtarrenden eller de ekonomiska effekterna därav för staden behandlas varken i föredragandens motiveringar eller i beslutet.

Stadsfullmäktige fastställer de allmänna arrendepriinciperna för markarrendekontrakt som löper på mer än 30 år. I ett urval om tio beslut saknade två uppgifter om storleken på skillnaden i priser mellan mellanformsproduktion och oreglerad produktion. Av de resterande åtta besluten framgick skillnaden, men även där angavs prisskillnaden gentemot ARA-produktionen på ett otydligt sätt, eftersom enhetspriset i ARA-produktionen uppgavs vara identiskt med mellanformspriset, men i motiveringarna till besluten beviljades ARA-priset en reduktion på 20 procent. Årsarrenden för tom-

terna framgick inte av motiveringarna till framställningarna.

I enstaka handlingar gällande arrendebeslut upprättade av tjänsteinnehavare vid tomtavdelningen framgick det tydligt att arrendepriiserna var olika för olika besittningsformer. Av handlingarna framgick det även relativt tydligt vilken effekt olika tomtarrenden beräknades ha på de boendes hyror. Däremot framgick det inte av besluten hur stor subvention i form av nedsatt arrende staden uppskattas bevilja bostadsbolagen på årsnivå. Den största skillnaden inom urvalet i euro räknat mellan marknadspris och nedsatt pris uppgick till 73 618 euro per år. I marknadspriser skulle tomthyran ha varit 220 855 euro.

Handlingarna är inte heller informativa såtillvida att det inte framgår av någon enda handling hur stort det nedsatta arrendebeloppet var och den ekonomiska effekten därav under hela subventionstiden, vilken kan vara till exempel 25–30 år. Om ett bostadsbolag till exempel får sitt tomtarrende nedsatt med 50 000 euro per år, så uppgår subventionens nuvärde vid fyra procents diskontoränta till cirka 865 000 euro.

Staden subventionerar alltså boendet genom att arrendera ut tomter till bostadssammanslutningar till lägre pris än det av staden beräknade marknadspriset. En sådan subvention i form av nedsatt arrende framgår emellertid inte av stadens budget, bokföring eller bokslut, eftersom det inte hör till att kalkylmässiga poster presenteras i dessa. I bokföringen utgår man från att bokföra nettobelopp. Nedsatta arrenden har inte heller någon passande punkt i noterna till balansräkningen. Det är möjligt att presentera subventionen av tomtarrende som en informativ uppgift i motiveringarna till budgeten eller i verksamhetsberättelsen i bokslutet.

Subventionen cirka 40 miljoner euro

Vid utvärderingen försökte man bilda sig en uppfattning subventionens storleksordning. Subventionens exakta belopp är omöjligt att bedöma eftersom arrendegrunderna har ändrats under årens lopp och tomtens marknadsarrende inte nödvändigtvis framgår av enskilda beslut. Urvalet som låg till grund för utvärderingen omfattade 25 arrendekontrakt som avdelningschefen på tomtavdelningen vid fastighetskontoret hade beslutat under tiden 11.10.2016–22.3.2017. Trots att de observationer som gjorts genom stickprovet inte kan generaliseras till alla tomtarrendekontrakt, anger det dock storleksordningen av den subvention som ingår i kontrakten från de senaste åren. Åtta av tomterna var oreglerade, 14 hade fått lån från

Bostadsfonden och tre utgjorde Hitas-produktion. De beslut om utarrenderingar av tomter som stickprovet omfattade har förtecknats i bakgrundspromemorior till utvärderingen (www.arviointi-kertomus.fi).

Det uppskattade marknadspriset på tomterna i stickprovet var 36 procent högre än tomternas kalkylmässiga värde. Arrendeintäkten är grundad på det kalkylmässiga värdet och därför blir skillnaden mellan marknadspriset och det uttagna arrendet 36 procent i det här stickprovet. Om samma procenttal tillämpas på arrendeinkomsterna från alla stadens bostadstomter (123 miljoner euro 2016) så beviljar staden en nedsättningen av tomtarrenden på cirka 44 miljoner euro per år.

Arrendesubventionens storleksordning uppskattades även utifrån informationen i stadsmiljösektorns arrendesystem. Stadens arrendeinkomster av reglerade tomter för bostadshus var 84 miljoner euro 2016. Om alla dessa tomter i reglerad produktion hade arrenderats ut med arrendesättningar enligt nuvarande praxis för ARA- och mellanformsproduktion, skulle stadens subvention i form av nedsatt arrende bli cirka 31 miljoner euro per år.

Dessa båda källor visar att staden beviljar en subvention genom nedsatta tomtarrenden på 31–44 miljoner euro per år. Cirka en sjättedel av bostadsbeståndet i Helsingfors finns i byggnader vars besittningsform är mellanform eller ARA-hyreshus och som är mindre än 30 år gamla. Av dessa ligger 90,6 procent eller cirka 53 900 bostäder på stadens mark. Om subventionen på 31–44 miljoner euro fördelades jämt på dessa bostäder skulle stödet per bostad bli 575–816 euro per år eller 48–68 euro per månad.

Slutsatser

Vid utvärderingen konstaterades att information om arrendesubventionen inte alls framgår av planerings- och uppföljningshandlingarna för ekonomi och boende. I budgeten eller bokslutet kan subventionen inte i sig presenteras eftersom det inte är fråga om anslag. Det är emellertid möjligt att presentera subventionen av tomtarrenden som en informativ uppgift i verksamhetsberättelsen i bokslutet. BM-programmet å sin sida behandlar målen för mark- och bostadspolitiken, men tar inte alls upp stadens hithörande intäkter och utgifter. En utvärdering av mark- och bostadspolitikens resultat skulle emellertid kräva utvärdering både av målluppfyllelsen hos uppställda mål och av de insatserna varmed målluppfyllelsen har uppnåtts. Därför vore det bra att också presentera informa-

tion om nedsatta tomtarrenden.

I principerna för marköverlåtelse för 2014–2018 behandlas inte heller den subvention som ges i form av nedsatta tomtarrenden. I samband med den markpolitiska granskningen som nämns i stadsstrategin vore det ändamålsenligt att presentera utgifter och inkomster av markpolitiken, inklusive den subvention som ges i form av nedsatta tomtarrenden.

Utöver generella handlingar granskades subventionens ekonomiska effekter i villkoren i nya eller förnyade tomtarrendeavtal. I de granskade handlingarna gällande arrendebeslut framgick det tydligt att arrendena var olika för olika besittningsformer. Av handlingarna framgick det även relativt tydligt vilken effekt olika tomtarrenden beräknades ha på de boendes hyror. Däremot framgick det inte alls av besluten hur stor subvention i form av nedsatt arrende staden uppskattas bevilja bostadsbolagen på årsnivå eller under hela subventioneringstiden, t.ex. 30 år.

De ekonomiska effekterna av nedsatta arrenden i dess helhet presenteras alltså inte i någon dokumentation. Subventionens belopp kan inte uppskattas exakt, men storleksordningen är cirka 40

miljoner euro per år.

Stadsfullmäktigeledamöterna har de senaste åren lagt fram klämmor och motioner om publicering av principerna för fastställande av arrenden som öppna data och om öppnande av tillämpade grunder överhuvudtaget. Förnyande av principerna för fastställande av arrendegrunderna för bostadstomter har varit under beredning vid stadsmiljösektorn. Ett av målen för förnyelsen som läggs fram för beslut på våren 2018 är ökad transparens, vilket enligt den här utvärderingen är nödvändigt.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn bör

- förbättra transparensen i fråga om principerna för fastställande av arrendegrunderna för bostadstomter.
 - förbättra motiveringarna till beslut om tomtarrenden så att de politiska beslutsfattarna har tillgång till information om tomtens årsarrende och subventionsbeloppet.
- stadsmiljösektorn och stadskansliet bör
- förbättra presentationen av ekonomiska effekter i handlingar rörande mark- och bostadspolitik samt i bokslutet.





Utvärderingar som rör kultur- och fritidssektorn

4.12

Måluppfyllelsen för idrottsverksamhetens strategiska mål



Har Helsingfors vidtagit åtgärderna i idrottsstrategin?



Nästan alla åtgärder i idrottsstrategin har blivit genomförda.

Huvudfrågan vid utvärderingen var hur idrotts- och motionsmålen i stadens strategiprogram för 2013–2016 och målen i Helsingfors idrottsstrategi 2013–2017 har uppfyllts.

Delfrågorna i utvärderingen var:

- Har man lyckats öka hälsofrämjande idrott och motion och minska bristen på motion?
- Har Helsingfors och stadsdelarnas trivsamhet och attraktionskraft ökat med hjälp av idrotts- och motionstjänster?
- Har idrott och motion aktiverats bland helsingforsarna och understödssystemet för idrottsföreningar reformerats?
- Har idrotts- och motionstjänster i samverkan med andra aktörer ökat?
- Har kompetensen hos idrottsverkets personal utvecklats?

Som material för utvärderingen användes en intervju vid tjänstehelheten för idrott och motion, enkäter vid tjänstehelheterna för undervisning, ungdom och förskoleundervisning, centralförvaltningen och stadsmiljösektorn samt andra undersökningar och utredningar. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett utvärderingsbesök vid kultur- och fritidssektorn.

Idrotts- och motionsstrategin saknar indikatorer

Idrottsstrategin som idrottsnämnden godkände 2012 består av fem huvudmål och 63 åtgärder som uppfyller dessa. Inga indikatorer för strategins

måluppfyllelse har emellertid angetts i idrottsstrategin. Idrottsstrategin för 2013–2017 liknar därför ett åtgärdsprogram vars effekter inte mäts. Åtgärderna är nyttiga i sig och främjar idrott och motion. Antalet åtgärder är emellertid mycket stort och utgör huvudsakligen etablerad verksamhet.

Hälsofrämjande idrott och motion med tonvikt på barn och ungdom

Den passiva livsstilen gör att såväl barn och unga som vuxna får brist på vardagsmotion. Därför accentueras behovet av all slags fysisk aktivitet liksom av idrott och motion på fritiden. Orsaken till bristen på motion är minskad vardags- och nyttonotion som inte kan kompenseras helt av organiserad motion. När det gäller att främja hälsotion och minska bristen på motion ligger fokus särskilt på barn och unga. Sådana verksamhetsformer är bl.a. EasySport, FunAction, Skolan i rörelse och NYT-motionen.

EasySport för lågstadielever, som startade 2008, har blivit en etablerad verksamhet och den fortsätter inom hela stadens område. I en enkät med klienter uppgav 45 procent av svarspersonerna att de motionerade med större påfrestningar tack vare EasySport. Från 2009 har FunAction varit en öppen idrotts- och motionsverksamhet för högstadielever mellan 13–17 år, där idén varit att få många unga att delta i fritidsmotion. Tyngdpunkten i verksamheten har legat på östra Helsingfors och från och med 2016 även på området Malmgård–Gamlas. År 2018 ska verksamheten utvidgas till hela staden.

Programmet Skolan i rörelse är en del av spetsprojektet för kompetens och utbildning i Finlands regeringsprogram. Målet för Skolan i rörelse är en mer aktiv och trivsam skoldag. Regeringens spetsprogram har till mål att alla grundskoleelever får röra på sig en timme per dag. Målet uppnås i landsomfattande skala på bästa sätt på lågstadieskolor som tillämpar Skolan i rörelse. I Helsingfors tillämpar alla stadens grundskolor modellen Skolan i rörelse. NYT-motionen är resultatet av projektet Samhällsgarantin för unga som grundar sig på ett samhällsgarantiprojekt. Verksamheten i det här projektet började 2013 och det genomförs

i samarbete med idrottsföreningar i Helsingfors. Idrottskurserna är öppna för alla helsingforsare mellan 17–29 år och kräver inte förhandsanmälan. NYT-motionen har lyckats nå unga som lider av brist på motion och fått dem att motionera mera.

Idrott och motion för vuxna och speciella grupper

Idrott och motion för vuxna och äldre beaktas i idrottsstrategin genom att staden tillhandahåller populära idrotts- och motionsplatser som är öppna för allmänheten såsom friluftsvägar, skidspår, redskap för utomhusmotion och näridrottsplatser, gym, allaktivitetshallar samt simhallar. Vuxna uppmuntras att motionera med hjälp av olika evenemang och kampanjer. Personer med invandrarbakgrund har aktiverats i projekten Motion för kvinnor och Integration med hjälp av idrott. För personer i arbetsför ålder ordnas motionsgrupper och antalet öppna, kostnadsfria eller förmånliga motionsmöjligheter har utökats. Hit hör bland annat parkgymnastik, utomhusträning, öppen vattengymnastik och självständig träning på gym. För äldre med bra rörelseförmåga och kondition har man erbjudit motionsgrupper och utökade öppna, kostnadsfria eller förmånliga verksamheter. Hit hör bland annat Seniorisäpinät, parkgymnastik, sommargymnastik, vattengymnastik samt startkurser på gym.

Motionsrådgivning har visat sig vara ett bra sätt att nå personer som motionerar lite. Rådgivningen riktar sig bland annat till diabetiker och invandrar kvinnor. Effekterna följs upp med hjälp av hälsoinformation. Idrottstjänsterna ordnar särskilda motionsgrupper för specialgrupper. I ökande utsträckning försöker man emellertid få personer som hör till specialgrupper att delta i normala motionsgrupper. Föreningar för specialgrupper beviljas ekonomiskt stöd som under året erhöles av över 20 organisationer.

Staden har rikligt med idrotts- och motionsplatser men ojämnt fördelade geografiskt

Enligt den landsomfattande databasen för idrottsplatser finns det totalt cirka 2 100 offentliga idrotts- och motionsplatser i Helsingfors. Därav driver staden 1 500 idrotts- och motionsplatser. Nästan en fjärdedel av idrotts- och motionsplatserna i Helsingfors, dvs. 500, drivs av företag inom träningsbranschen.

Anslaget till investeringar i idrottsverksamhet har minskat rejält. År 2008 uppgick anslaget till bygg-

nation till 18 miljoner euro, men 2017 disponerades endast cirka 10 miljoner euro för ändamålet. Det eftersatta underhållet på idrottsplatserna är numera betydande och därför inriktas resurserna huvudsakligen på ombyggnadsprojekt och endast ett fåtal nya idrotts- och motionsplatser anläggs. De senaste idrottsplatserna inomhus byggdes till exempel år 2008. De nya idrotts- och motionsplatser som anlagts av idrottstjänsterna är främst friluftsvägar, näridrottsplatser, uteträningsplatser och bollplaner. Vid den nya sektionen kan emellertid reparationsbehoven och reparationernas prioritering värderas inom ramen för ett större anslag än tidigare. Den större anslagsramen möjliggör också att stora ombyggnadsprojekt för idrottsanläggningar genomförs utan avbrott. Ombyggnadsprojekten påverkar inte anslagen för andra idrottssinvesteringar direkt på samma sätt jämfört med den tidigare budgetstrukturen. Anslag till idrottsbyggnadsobjekt i företagsform anvisas dessutom även under andra budgetmoment.

Inbjudande och fungerande parker och grönområden är de populäraste platserna för fritidsmotion. Stadsmiljön kan utvecklas så att den uppmuntrar till motion och vardagsaktivitet genom att planera, anlägga och sköta Helsingfors gator och grönområden så att de upplevs vara trygga och inbjudande året runt.

Friluftstjänster har inte utvidgats till nya öar och för närvarande finns inga planer på att bygga ut friluftsområdena. Kajplatser för vattenledstrafik har emellertid anvisats på öar som staten förvaltar.

Idrottsverket utredde idrotts- och motionsplatsernas tillgänglighet 2017 med hjälp av två examensarbeten vid Helsingfors universitet. Nästa alla idrotts- och motionsplatser kan nås på mindre än 30 minuter både i nuläget och vid den uppskattade befolkningssituationen 2040. Invånarna i Östersundom och på Sveaborg har en påtagligt sämre ställning härvidlag. I centrum finns det likaså endast ett fåtal idrotts- och motionsplatser och därför är det viktigt för stadskärnan att bunkern och idrottsparken på Busholmen blir verklighet. Trots att det inte finns många idrottsplatser i centrum, visar undersökningar att där bor ett stort antal helsingforsare som rör sig mycket.

Understödssystemet reformerades för att uppmuntra barn och unga att motionera

Omkring sju miljoner euro har årligen avsatts i budgeten för understöd till idrottsverksamhet. En reform av understödssystemet för samhällsaktivitet inom idrotten genomfördes 2016. Tonvikten

låg på motion för barn och unga. Reformen gjorde även understödsprocessen mer transparent, förtydligade understödsgrunderna och utvecklade handläggningsprocessen. Syftet var att underlätta för föreningarna att ansöka om understöd. Varje år beviljas understöd till omkring 350 föreningar. Nästa hälften av alla barn och unga utövar idrott i föreningarnas regi. De föreningar som har beviljats understöd har cirka 100 000 medlemmar.

Överföringen av förvaltningen av fritidsanvändningen av skolornas gymnastiksalar från utbildningsverket till idrottsverket, som idrottsföreningarna länge önskat, blev verklighet 1.6.2017. Tidigare hade rektorena beslutanderätt över reserveringen av skolornas gymnastiksalar.

Staden stöder föreningar och andra aktörer inom idrotten

Staden har flera metoder att stöda och aktivera externa partner när det gäller att utveckla idrotts-tjänster. Nya idrotts- och motionsplatser anläggs inom ramen för partnerprojekt. Hälften av stadens konstgräsplaner har till exempel anlagts i samarbete med föreningar. Sammanlagt finns det för närvarande cirka 40 konstgräsplaner. Samarbete med föreningar har varit ett sätt att få fram ett omfattande nät av konstgräsplaner. Staden stöder även privata idrottsprojekt med hjälp av lån och

arrendesubventioner, som har beviljats många aktörer. I praktiken kan privata aktörer ansöka om lån från staden ur fonden för idrotts- och fri-luftsanläggningar till egna idrottsprojekt och lämpliga markområden utarrenderas till privata aktörer för subventionerad anläggning av idrotts- och motionsplatser. Lämpliga områden reserveras också för idrott vid planläggningen.

Med stöd av förortsfonden har ett stort antal näridrottsplatser anlagts invid skolor. Färre näridrottsplatser har emellertid anlagts i innerstaden. Stadskansliet bereder en ändring av förortsfonden till deltagandefond och nya stadgar för fonden är under beredning. Fonden påbörjar sin verksamhet under 2018. Fonden skulle finansiera projekt föreslagna av invånarna och dessa skulle bli föremål för omröstning regionalt. Projekten kan gälla idrottstjänster inom hela stadens område om de vinner tillräckligt stöd och kan genomföras.

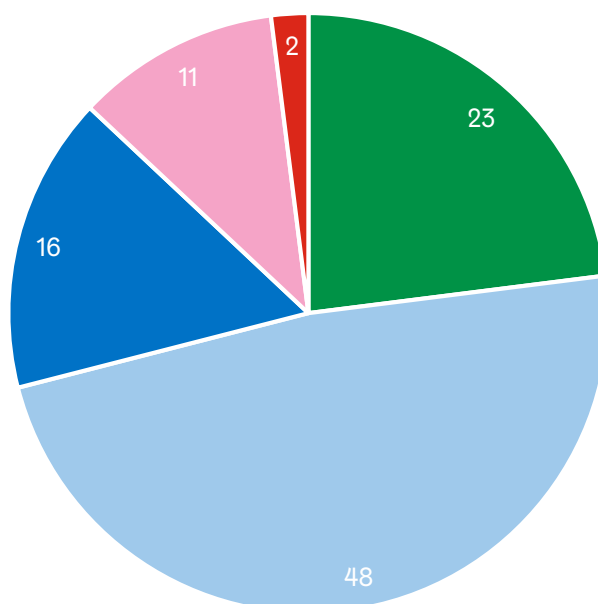
Staden stöder även idrott och motion genom att understöd till inrättningar beviljas bolag och stiftelser som ingår i stadskoncernen. Idrottsföreningar får understöd till lokalhyror när de använder privata lokaler. Idrottstjänsterna samarbetar också med idrottsföreningar som bedriver idrott och motion till exempel i skolor.

Personalens kompetens har utvecklats

Uppskattat genomförande av åtgärder inom idrottsstrategin, procent

Figur 18

- Åtgärden helt genomförd
- Åtgärden i huvudsak genomförd
- Åtgärden delvis genomförd
- Åtgärden påbörjad
- Åtgärden ej genomförd



Verksamheten inom personalmotionen läggs upp i samarbete mellan stadskansliet, Företagshälsan Helsingfors och motionsplanerare vid personalmotionen. Planeringen beaktar sådana faktorer som kom upp i resultaten av arbetshälsa- och Kommun10-enkäterna, och som kan påverkas genom att motionera. Den riktade verksamheten har utökats med ledning av resultaten. Personal inom idrottsverksamheten ha deltagit i utbildningar och antalet utbildningsdagar har varit cirka 1 000 per år. Idrottsverkets belöningssystem och kompetensutvecklingsplan har uppdaterats. Personal inom idrottsverksamheten har dessutom avlagt olika examina och läroavtalsutbildning av anläggningspersonal har fortsatt. Forskningsinformation om åtgärdernas inverkan på personalens hälsa och kompetens föreligger inte.

Åtgärderna i strategin har genomförts väl

De samlade motionstjänsterna har gjort en egen bedömning av idrottsstrategins måluppfyllelse, men slutsatserna i deras promemoria bygger på upphovsmännens egen bedömning och övervägande. Åtgärdernas genomförande åskådliggörs i figur 18. Måluppfyllelsen har varit mycket god: 71 procent av åtgärderna har genomförts antingen helt eller i huvudsak. En betydande del av åtgärderna utgör emellertid etablerad verksamhet vid idrottsverket. Detta minskar i viss mån de väl genomförda åtgärdernas betydelse. Idrottsstrategin innehåller inte heller några indikatorer, som mäter måluppfyllelsen.

Slutsatser

Som svar på huvudfrågan kan anföras att idrottsverksamhetens strategiska mål i huvudsak har genomförts. Mer än två tredjedelar av åtgärderna i idrottsstrategin har genomförts helt eller i huvudsak. Idrottsstrategin liknar emellertid i sig mer ett åtgärdsprogram än en strategi. Idrottsstrategin saknar mätare och åtgärderna utgör till största delen etablerad verksamhet.

Man har lyckats öka hälsofrämjande idrott och motion och minska bristen på motion särskilt bland barn och unga. Verksamhetsformer med barn och unga som målgrupp är framför allt EasySport, FunAction, Skolan i rörelse och NYT-motionen.

Helsingfors och stadsdelarnas trivsamt och attraktionskraft har delvis kunnat ökas med hjälp av idrotts- och motionstjänster. Idrotts- och motionstjänsterna är dock ojämnt fördelade i Helsingfors, trots att nästa alla helsingforsare kan komma fram till en motionsplats på mindre än 30

minuter. Inga ytterligare tjänster har tillkommit på de friluftsoar som staden äger. Kajplatser för vattenledstrafik har emellertid anvisats på öar som staten förvaltar och som har öppnats för allmänheten. Anslagen till idrottsinvesteringar har inte ökat, men vid den nya sektionen kan idrottsanläggningarnas reparationsbehov och reparationernas prioritering värderas inom ramen för ett större anslag än tidigare. Den större anslagsramen möjliggör att stora ombyggnadsprojekt för idrottsanläggningar genomförs utan avbrott. Anslag till idrottsbyggnadsobjekt i fastighetsföretagsform anvisas även under andra budgetmoment.

Aktiveringen av idrott och motion som samhällsaktivitet och reformen av understödssystemet för idrottsföreningar har genomförts med i huvudsak lyckat resultat. År 2016 genomfördes en reform av understödssystemet där tonvikten låg på motion för barn och unga. Förvaltningen av användningen av skolornas gymnastiksalar på kvällstid överfördes från utbildningsverket till idrottsverket, vilket underlättade särskilt idrottsföreningarnas verksamhet.

Utbudet av idrotts- och motionstjänster i samverkan med andra aktörer har ökat med lyckat resultat. Ett stort antal näridrottsplatser har anlagts invid skolor med stöd av förortsfonden. I innerstaden finns det emellertid färre näridrottsplatser. Stadskansliet bereder en ändring av förortsfonden till deltagandefond, varefter det blir möjligt att anlägga idrotts- och motionsplatser med fondmedel i innerstaden också. Staden stöder även privata idrottsprojekt med hjälp av lån och arrendesubventioner. Staden beviljar dessutom understöd till bolag och stiftelser som ingår i stadskoncernen och som erbjuder idrotts- och motionstjänster.

För kompetensutveckling hos idrottsverkets personal och för att förbättra arbetshälsan hos stadens hela personal har olika projekt och åtgärder genomförts i samverkan med övriga förvaltningar. Utbudet inom personalmotionen beaktar resultaten av arbetshälsoenkäter och personalen inom idrottsverksamheten har utbildats.

Revisionsnämnden konstaterar att

kultur- och fritidssektorn bör:

- sätta tydliga mål och indikatorer för uppföljning av måluppfyllelsen inom idrott och motion både i stadsstrategin och i det motionsprogram som är under beredning.
- främja möjligheterna att utöva fritidssport och se till att fördelningen av motionsplatser i Helsingfors blir jämnare än i nuläget.



Utvärderingar som rör social- och hälsovårdssektorn

4.13

Hälsofrämjandet med hjälp av åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi



Har sektorerna genomfört programmet för att förebygga fetma?



Åtgärderna har genomförts på ett omfattande sätt men andelen överviktiga ökar fortfarande.

Huvudfrågan för utvärderingen var om Helsingfors har förebyggt och behandlat fetma i enlighet med programmet Sutjakka stadi och med hjälp av åtgärderna då nått hälsorelaterade effekter. I avslutning till det här utvärderades det om åtgärderna i programmet Sutjakka stadi har inletts och om åtgärderna som har inletts har haft iakttagbara effekter samt om fetma har utvecklats i enlighet med målen för programmet. Utvärderingen avgränsades till att inte omfatta åtgärderna avsedda för personalen vid Helsingfors stad.

I Helsingfors strategiprogram 2013–2016 var målet att helsingforsarnas välbefinnande och hälsa förbättras och att skillnaderna i hälsa blir mindre. Till de program som har inletts för att genomföra strategiprogrammet hör åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi för att förebygga och behandla fetma. Åtgärderna ska vidtas under åren 2015–2020.

I stadens strategi för åren 2017–2021 konstateras det att Helsingfors skapar samarbetsstrukturer för att främja hälsa och välbefinnande i staden och prioriterar insatserna för att öka den fysiska aktiviteten i form av ett pilotprojekt. Staden bereder för närvarande strukturer för att samordna och leda främjandet av välbefinnande och hälsa och ett program för den fysiska aktiviteten.

Utvärderingen genomfördes genom att intervjua dem som har varit ansvariga för beredningen av projektet och genom att dra nytta av de uppgifter som de har sammanställt om hur programmet avancerar samt genom att göra en enkätundersök-

ning vid och skicka frågor per e-post till de instanser som genomför projektet.

Målet är att minska övervikten

I Finland är över hälften av den vuxna befolkningen överviktig och var femte vuxen person lider av fetma utifrån det viktindex som anges i riktlinjerna för god medicinsk praxis (övervikt ≥ 25 och fetma ≥ 30). I Helsingfors beräknas 60 000 personer i arbetsför ålder lida av fetma. Förekomsten av fetma bland barn och ungdomar blir fortfarande vanligare. Fetma är i sig inte ett problem men dess bakomliggande faktorer, d.v.s. övervikt och inaktiv livsstil, har ett samband med skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan de olika befolkningsgrupperna. Tillsammans medverkar de här till en ökad risk för att insjukna i olika sjukdomar, t.ex. typ 2-diabetes.

Målet med åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi är att minska övervikten, att öka helsingforsarnas möjligheter att göra aktiva och hälsosamma val i vardagen, att stödja själv- och egenvården relaterad till fetma, att effektivisera behandlingen av fetma och att minska sjukdomar orsakade av fetma samt att minska skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan de olika befolkningsgrupperna. I programmet har det ställts upp åtta numeriska uppföljningsindikatorer som är relaterade till fetma, motion och skillnader i hälsa. Till indikatorerna hör andelen överviktiga sexåringar, andelen överviktiga väntande mödrar och småbarnsmödrar, andelen överviktiga elever, andelen överviktiga vuxna personer och andelen personer som har insjuknat i typ 2-diabetes av en befolknings- eller åldersgrupp samt andelen elever som rör på sig för lite. I programmet ingår också en åtgärdsbeskrivande indikator, d.v.s. ”dokumentation av ett viktindex i patientjournalen”.

Social- och hälsovårdsverket utsågs till ansvarigt ämbetsverk för åtgärdsprogrammet men övriga förvaltningar svarar också för genomförandet av det. I programmet fastslås åtgärder och ansvarsområden för barnomsorgs- och undervisningsväsendet, social- och hälsovårdsväsendet, idrotts- och ungdomsväsendet, servicecentralen,

arbetarinstitutionen, stadsmiljösektorn, biblioteket och faktacentralen. Åtgärderna är relaterade till hälsosamma näringsvanor, ökad fysisk aktivitet, förande av övervikt på tal, uppföljning av övervikt och stödjande av viktkontroll. Social- och hälsovårdsnämnden godkände åtgärdsprogrammet den 16 juni 2015 (219 §) och förutsatte på samma gång att det tillsätts en uppföljningsgrupp för programmet.

Programåtgärderna har inletts

Åtgärderna som ingår i åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi har vidtagits och de åtgärder som har inletts tidigare har fortsatt. Med hjälp av servicecentralen Helsingfors har man främjat hälsosamma matvanor på barndaghemmen på ett sätt som har inspirerat barnen och på skolorna har man tillsatt restaurangkommittéer och matjuryer för att se till att skoleleverna i större utsträckning äter skolmaten. Staden har främjat den fysiska aktiviteten hos småbarn och skolelever genom olika åtgärder i samarbete med bland annat stadsmiljösektorn och idrottsväsendet. De motions- och idrottsbaserade viktkontrollgrupperna med låga trösklar avsedda för skoleleverna har etablerat sig. På rådgivningsbyråerna har man inletts en uppföljning i enlighet med programmet och man har också i högre grad fört övervikt på tal. För gravida med diabetes har man ordnat en uppföljning.

På rådgivningsbyråerna och inom skol- och studerandehälsovården används vårdstigar för barn och ungdomar i olika åldrar och i dem går det att dra nytta av de kontroller av den fysiska funktionsförmågan som idrottsväsendet utför. Alla låg- och högstadieskolor är så kallade Skolor i rörelse. Inom skol- och studerandehälsovården sker en effektiv uppföljning av övervikten. Verksamheten som bedrivs i viktkontrollgrupperna EasySport och FunAction avsedda för skolelever i årskurserna 1–9 har etablerat sig.

År 2013 färdigställdes en servicekarta om behandlingen av fetma i Helsingfors avsedd för den yrkesutbildade personalen. På hälsostationerna har formen för att utveckla i huvudsak bestått av att inom projekten för centralerna för hälsa och välfärd identifiera riskfaktorerna och följa upp indikatorerna för hälsa och välbefinnande. Sakkun- nig- och utbildningssamarbetet med hälso- och invandrarorganisationerna har ökat. Inom mun- och tandvården har man fört måltidsrytmen på tal.

Helsingforsarnas tillgång till olika slags hjälpmedel för egen- och självvården har stärkts. Egen- och

självvården har därför också ökat och målet har varit att helsingforsarna använder sig av elektroniska hälsoundersökningar vilket de även gör.

Samarbetet mellan idrottsväsendet, undervisningsväsendet, ungdomsväsendet och hälsostationerna har ökat i fråga om att öka de fysiska aktiviteterna och kontrollera vikten. I det arbete som utförs för att sysselsätta ungdomar och vuxna personer betraktas viktkontrollerna som ett led i åtgärderna för att främja hälsa vilka ingår i tjänsterna. Det fria bildningsarbetet deltar utifrån sitt kurs- och evenemangsutbud i genomförandet av programmet. Staden har utfört ett aktivt arbete för att öka cykelåkningen som vardagsmotion och nått goda resultat.

Som exempel på centrala brister kan nämnas att gruppverksamheten för viktkontroll inte längre ordnas på hälsostationerna och det har lett till att stödet från personer i samma situation i fråga om överviktiga har upphört. För närvarande ordnas det endast så kallade ENE-grupper för personer med grav och patologisk övervikt vilka bör följa en ytterst energifattig diet. De här grupperna ordnas på polikliniken för invärtesmedicin. ENE-grupperna leder till goda resultat men för att kunna gå med i dem måste man lida av grav övervikt (ett viktindex över 35). De som deltar i ENE-grupperna får också på remiss skriven av en specialistläkare i invärtesmedicin hjälp via e-tjänsten painonhallintatalo.fi som har inrättats av HNS.

Verksamheten har utvecklats på ett framgångsrikt sätt

Inom social- och hälsovårdsväsendet har det sedan 2015 utvecklats sektorsgemensamma indikatorer för hälsa och välbefinnande. I indikatorerna ingår klienternas viktindex. Genom att personalen frågar efter och dokumenterar uppgifterna så har den möjlighet att föra övervikt på tal. Till indikatorerna för programmet Sutjakka stadi har hört uppfyllelsen av målet att dokumentera viktindexet i patientdatasystemet. Måluppfyllelsen har varit god.

Tack vare utbildning har man börjat följa upp vikten på ett noggrannare sätt än tidigare och bruket av olika arbetsredskap har ökat. Som exempel på dem kan nämnas metoden Neuvokas perhe som används på rådgivningsbyråerna och barndaghemmen. På rådgivningsbyråerna har man som mål satt att de elektroniska tjänsterna relaterade till att kontrollera vikten ökar. Målet har nåtts. Det ömsesidiga samarbetet mellan förvaltningarna och nätverksbildningen med olika organisationer har förbättrats. Viktkontroll som en enskild fråga

Utfallet av uppföljningsindikatorerna för åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi till utgången av år 2017

Tabell 14

- Genomförs
- Genomförs inte
- Har inte utvärderats eller tillgång till uppgifter saknas fortfarande

Målet med projektet Sutjakka stadi	Läget år 2017
Fetma hos barn: högst sex procent av sexåringarna i Helsingfors lider av fetma.	●
Andelen (%) överviktiga elever minskar.	●
Övervikt hos väntande mödrar och småbarnsmödrar minskar.	●
Fetma hos Helsingfors stads anställda minskar.	●
Fetma hos vuxna personer i olika utbildningsgrupper minskar.	●
Antalet ungdomar som rör på sig för lite minskar med tio procent fram till år 2020.	●
Förekomsten av typ 2-diabetes minskar.	●
Dokumentationen av viktindexet i patientdatasystemet utvecklas på social- och hälsovårdsverket.	●

har emellertid uppmärksammats i lägre utsträckning till följd av att staden på hälsostationerna ordnar gruppverksamhet för ett friskare liv och för att stödja livskompetens.

Den fysiska aktiviteten hos barn och unga personer har ökat på barndaghemmen och inom hobbygrupperna avsedda för unga personer samt för övrigt på fritiden – det här har bland annat inom småbarnspedagogiken satts som ett bindande mål och ingått som ett led i verksamheten Skolan i rörelse. Enligt den färskaste skolhälsoenkäten har andelen elever som rör på sig för lite på fritiden minskat. Den här andelen hörde till indikatorerna för åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi. Inom idrottsväsendet har verksamhetsformerna EasySport, FunAction och NYT-motion med låga trösklar och motionsrådgivningen JUMP IN ökat i volym och fått fler besökare. Hälsostationerna och idrottsväsendet har ordnat motionsrådgivning för vuxna personer (Aktiivix) och erfarenheterna från den har varit goda. Av dem som har underkänts på grund av övervikt på uppåden (30 procent av alla underkända) har man lyckats med att få en femtedel att gå på så kallad tilläggstidshandledning där det erbjuds hjälp relaterad till livskompetensen.

Förändret av måltidsrytmen på tal har ökat inom mun- och tandvården och har omfattat 80 procent av förstabesöken. Vardagsmåltiderna på barndaghemmen och skolorna har utvecklats genom en ökning av användningen av ekologiska och vegetariska livsmedel. Med hjälp av den verksamhet som restaurangkommittéerna på skolorna bedriver har man ökat skolmåltidernas popularitet. Ungdomarnas matvanor har enligt skolhälsoenkäten förbättrats i jämförelse med läget under det föregående årtiondet och vid början av strategiperioden. På yrkesläroanstalterna hoppar emellertid mer än hälften av de tillfrågade över frukosten ibland och av eleverna i årskurserna 7–9 låter över 40 procent bli att äta skollunch dagligen.

Det har inte tillsatts någon uppföljningsgrupp för åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi. Bibliotekets kampanjer och temamånader genomfördes inte på grund av en omorganisering. Det förefaller som om alla inte känner till vart de kan hänvisa en klient som är intresserad av viktkontroll. Det förefaller som om anställda inom socialt arbete för ungdomar och vuxna personer och sysselsättningstjänsterna inte känner till åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi. En del av läkarna kände inte heller till servicekartan för fetma. Inom alla tjänsterna har man inte klarat av att inleda åtgärder i den planerade omfattningen bland annat på grund av förberedelser inför en omorganisering.

Övervikten har ökat

Av tabell 14 framgår en beskrivning av utfallet av åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi utifrån en bedömning av indikatorresultaten.

Till indikatorerna för åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi hörde fetma hos småbarn (sexåringar). Dess utveckling har varit rätt så positiv. Målet var också att minska övervikten hos väntande mödrar och småbarnsmödrar. I fråga om dem har övervikten däremot minskat påtagligt. I fråga om andelen överviktiga barn av en åldersgrupp fanns det stora skillnader mellan de olika områdena. Till indikatorerna för åtgärdsprogrammet hörde också andelen överviktiga elever. Andelen överviktiga elever i årskurserna 7–9 och studerande på andra stadiet har ökat.

Inom åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi saknas i fråga om indikatorn för andelen överviktiga vuxna personer fortfarande tillförlitliga data om förändringen. Med tanke på hälsa så är utvecklingsriktningen emellertid dålig: typ 2-diabetes har ökat med 0,6 procent, den här programindikatorn har alltså utvecklats i en sämre riktning.

Antalet motionsbaserade viktkontrollgrupper med låga trösklar och antalet deltagare i dem har hållits rätt så oförändrade trots att övervikten är ett problem som ökar. Det här gäller framför allt unga personer inom den grundläggande yrkesutbildningen på andra stadiet. Projektet Skolan i rörelse har inte omfattat läroanstalterna på andra stadiet och Fun Action-startgrupperna med fokus på viktkontroll har inte heller omfattat studerande på andra stadiet. Av materialet framgick ett önskemål om att bredda verksamheten med viktkontroll i grupp för elever och projektet Skolan i rörelse till skolorna på andra stadiet.

Ett centralt problem är att viktkontroll och utveckling av övervikt hos barn, ungdomar och vuxna personer påverkas av mer omfattande faktorer än de åtgärder som staden tillhandahåller i form av t.ex. viktkontroll och idrotts- och motionsutbud. På hälsosamma matvanor och viktkontroll inverkar på ett mera övergripande sätt också socioekonomiska faktorer, utbildningsbakgrund och livskompetens samt samhällsklimat. Som exempel på det här kan nämnas att man gör reklam för att motionera och på samma gång också för att äta ohälsosamma mellanmål.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om Helsing-

fors har förebyggt och behandlat fetma i enlighet med programmet Sutjakka stadi och med hjälp av åtgärderna då nått hälsorelaterade effekter. Åtgärder i enlighet med programmet har genomförts och de har haft effekter men antalet överviktiga har fortsatt att öka.

Programmet pågår under åren 2015–2020 och man bör därför beakta att de resultat som den här utvärderingen ger är preliminära.

Att vara överviktig är ett problem om det i samverkan med en inaktiv livsstil ökar risken för att insjukna och ökar skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan medborgarna. Med anledning av det här bör man även framöver uppmärksamma den ökande övervikten.

Åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi har till en del kommit i skymundan till följd av de stora omorganiseringar som ska göras inom social- och hälsovårdsväsendet, som exempel kan nämnas inrättandet av centralerna för hälsa och välfärd och livskompetensgrupperna som har inletts på dem. Om en klient har problem endast med att hålla vikten så finns det för närvarande ingen gruppverksamhet som endast koncentrerar sig på det.

Åtgärdsprogrammet har till en del också kommit i skymundan till följd av stadens omorganisering. Åtgärderna är trots det betydelsefulla och det är därför bra att alltiämt sträva efter att genomföra dem exempelvis via ett mer övergripande arbete för att främja hälsa och välbefinnande.

Till följd av att en uppföljningsgrupp saknas så försvåras samordningen av projektet. Utifrån den nya strategin bereds en struktur för att samordna och leda främjandet av välbefinnande och hälsa och en uppföljning av åtgärderna inom projektet lämpar sig således väl i anslutning till det här.

Övervikten har ökat framför allt hos dem som studerar på andra stadiet. Hittills har projektet Skolan i rörelse och de motions- och idrottsbaserade viktkontrollgrupperna i stadens regi inte omfattat läroanstalterna på andra stadiet trots att det på dem finns ett påtagligt behov av verksamheten. Matvanorna hos eleverna i årskurserna 7–9 bör förbättras. Dessutom finns det ett behov av att inrikta åtgärder till de olika områdena för att på så vis minska skillnaderna i hälsa och välbefinnande.

Det går inte att inverka på viktkontrollen endast med hjälp av serviceutbudet. Utvecklingen av övervikten påverkas av många samhällsliga faktorer, såsom socioekonomisk bakgrund, frågor relaterade till livskompetens och allmänt attitydklimat.

Program av liknande slag som Sutjakka stadi är oberoende av de goda avsikterna inte tillräckliga för att hämma den ökande övervikten. Man bör också kunna påverka de bakomliggande skillnaderna i hälsa och attitydklimatet. Förbättrade matvanor innehar här en nyckelposition.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och social- och hälsovårdssektorn bör

- ordna uppföljningen av åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi som ett led i samordningen av främjandet av välbefinnande och hälsa i enlighet med strategiprogrammet.

social- och hälsovårdssektorn bör

- starta viktkontrollgrupper med låga trösklar för den vuxna befolkningen.

fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn och hälso- och sjukvårdssektorn bör

- inleda gruppverksamhet av liknande slag som projektet Skolan i rörelse för att stödja viktkontrollen på läroanstalterna på andra stadiet.

fostrans- och utbildningssektorn bör

- främja inrättandet av restaurangkommittéer på skolorna för årskurserna 7–9 inom den grundläggande utbildningen och på läroanstalterna på andra stadiet.

4.14

Terminalvårdens tillräcklighet och kvalitet



Tillhandahåller staden en högklassig vård vid livets slut i tillräcklig omfattning?



Storkärrens sjukhus och hemsjukhuset fungerar bra. Det finns brister i den vård som ges vid livets slut på den primära nivån.

Huvudfrågan för utvärderingen var om staden i tillräcklig omfattning ordnar en högklassig vård vid livets slut. Dessutom utvärderades det om staden tillhandahåller vården vid livets slut i enlighet med patienternas behov och om kompetensen relate-

rad till vården vid livets slut är tillräcklig samt om vården vid livets slut är högklassig.

Med vård vid livets slut avses den vård som ges när döden närmar sig och förväntas inträffa inom de närmaste dagarna eller veckorna. Den kan ingå som ett led i den palliativa, lindrande, vården som ges vid en obotlig sjukdom som leder till döden. Målet med vården är att på ett optimalt och individuellt sätt stödja och vårda den döende personen och de anhöriga och att respektera de mänskliga värdena.

Utvärderingen genomfördes genom att intervjua instanser som ordnar vård vid livets slut, d.v.s. HUCS, avdelningen för palliativ vård och vård vid livets slut på Storkärns sjukhus, hemsjukhuset, stadens övriga sjukhus (Malms sjukhus, Dals sjukhus och Haartmanska sjukhuset) och stadens servicehus och mångsidiga servicecentraler samt läkare anställda inom hemsjukvården vilka betjänar dessa. Dessutom insamlades data genom en enkät som riktade sig till de anställda på de mångsidiga servicecentralerna och servicehusen och genom att skicka en förfrågan per e-post till församlingens sjukhuspräster och volontärer.

Målet är en god död

Vård vid livets slut regleras av lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000). Valvira övervakar verksamheten inom social- och hälsovårdssektorn. Riksomfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården ETENE har gett utlåtanden i anslutning till vården vid livets slut. Dessutom finns det en nationell rekommendation om vård vid livets slut från 2010 och riktlinjer för god medicinsk praxis från 2012 vilka sågs över år 2017. På europeisk nivå har det utfärdats rekommendationer enligt vilka det exempelvis bör finnas en vårdplats för vård vid livets slut per 10 000 invånare.

Enligt den nationella rekommendationen ”God terminalvård i Finland” från 2010 baserar sig vården vid livets slut på respekt för patientens människovärde och självbestämmanderätt. Vård vid livets slut inleds när en person snart ska dö. Det förs samtal med patienten och de anhöriga om vårdmålen. De ärenden som man fattar beslut om dokumenteras i en vårdplan. Den behandlande läkaren svarar för vårdbesluten. Vården vid livets slut genomförs i form av ett samarbete mellan patienten, de anhöriga och en multiprofessionell arbetsgrupp. Enligt rekommendationen har läkare och vårdpersonal fått utbildning i vård vid livets slut

och de står till tjänst med konsultation och övrig nödvändig hjälp under olika tider på dygnet. Övrig personal och volontärer kompletterar för sin del den multiprofessionella arbetsgruppen. Vården vid livets slut ordnas i mån av möjlighet på det ställe där den döende patienten vårdas eller bor. Det är ekonomiskt och mänskligt sett förnuftigt att den döende personen inte behöver flytta från ställe till ställe. Dessutom säkerställs de anhörigas och närståendes möjlighet att delta i vården under slutfasen. Arbetshälsan hos den vårdpersonal som utför vårdarbete vid livets slut är viktig. Det utfärdades en ny rekommendation om vården vid livets slut år 2017. Enligt den bör man bland annat öka kompetensen för vård vid livets slut. Enligt de färskaste riktlinjerna för god medicinsk praxis bör vården vid en obotlig sjukdom tillmötesgå patientens fysiska, psykiska, sociala och existentiella behov.

Till vård vid livets slut relateras begreppen vårdtestamente, vårdmål och beslut om att vård vid livets slut inleds. Med vårdtestamente avses ett önskemål som en patient ofta uttrycker skriftligt om hur denne vill bli vårdad efter att exempelvis ha råkat ut för ett olycksfall eller en sjukdomsattack. Med vårdmål avses vårdens syfte som kan vara att bota en sjukdom eller att lindra symtom om det är så att sjukdomen inte kan botas. I anslutning till en sjukdom som leder till döden fattas oftast utifrån patientens vilja och läkarens bedömning ett beslut om att avstå från hjärt-lungräddning (DNR-beslut), d.v.s. att inte förlänga patientens liv på ett konstgjort sätt.

Vården vid livets slut har utvecklats under de senaste åren

Planmässigheten vad gäller vården vid livets slut ökade i Finland under år 2010. Vården vid livets slut baserar sig på en av social- och hälsvårdsministeriet rekommenderad trestegsmodell för ordnandet av vården (A–C). Inom HUCS-området vidareutvecklades trestegsmodellen och styrningen av vården vid livets slut genom att man gjorde upp en vårdkedja för vården vid livets slut.

Palliativa enheten på HUCS och Terhohemmet ordnar palliativ vård och vård vid livets slut på krävande specialnivå (C). Palliativa enheten är en remisspoliklinik och konsultationsenhet. Terhohemmet drivs av en stiftelse och är ett hem för vård vid livets slut med 17 platser. Den palliativa avdelningen (18 platser) och avdelningen för vård vid livets slut (25 platser) på Storkärns sjukhus i Helsingfors svarar för vården vid livets slut på specialnivå (B) och hemsjukhuset svarar för vården på sjukhusnivå i hemmet (100 platser). Specialnivå (AB) avser

den vård vid livets slut vilken ges på stadens hälsocentralssjukhus, d.v.s. på Malms sjukhus, Dals sjukhus och Haartmanska sjukhuset. Vård vid livets slut på primärnivå (A) avser vård vid livets slut vilken ges på olika slags inrättningar och enheter för serviceboende inom social- och hälsovården och inom hemvården. På primärnivå ges vård vid livets slut på stadens 19 mångsidiga servicecentraler och servicehus och inom den upphandlade slutenvården som tillhandahålls av Seniorstiftelsen samt inom den upphandlade boendeservicen. Dessutom ges vård vid livets slut i hemmet med hjälp av hemvården och hemsjukhuset. Av dem som omfattas av vård vid livets slut avlider 70–80 procent inom vård som ges på den primära nivån.

Kompetensen vad gäller vården vid livets slut har förbättrats under de senaste åren. Läkare och en del av vårdpersonalen har genomgått en utbildning i vård vid livets slut. År 2016 utarbetade man en samarbetshandbok för läkare och vårdpersonal och en genomgång av den gjordes på servicehusen. Dokumentation av vårdtestamente och vårdmål (förbud mot hjärt-lungräddning) har blivit vanligare. I början av 2017 gällde för närmare 70 procent av klienterna på inrättningarna och inom den upphandlade boendeservicen ett förbud mot hjärt-lungräddning.

Vården vid livets slut på krävande specialnivå och på specialnivå ligger på en god nivå

Resultatet av utvärderingen var att den vård vid livets slut vilken ges på specialnivå och krävande specialnivå tillhandahålls utifrån patienternas behov och att kompetensen i anslutning till vården vid livets slut är tillräcklig samt att vården är högklassig.

Enligt intervjuerna iakttar den vård vid livets slut vilken ges på specialnivå och krävande specialnivå i Helsingfors de nationella och internationella rekommendationerna. I Helsingfors uppfylls rekommendationen om antalet platser per invånare på hemsjukhuset. Storkärns sjukhus och hemsjukhuset är sakkunniga i vård vid livets slut och har kompetent personal för uppgiften. Helsingfors upphandlar alltid vid behov vård vid livets slut av Terho hemmet. Den palliativa polikliniken på HUCS konsulteras i synnerhet av specialnivån och ordnar utbildning i stor omfattning. Storkärns sjukhus och hemsjukhuset får beröm för sin kompetens vad gäller vården vid livets slut på såväl den krävande specialnivån som den primära nivån. Dess-

utom gav volontärerna positiv respons. Efterfrågan på hemsjukvården är större än möjligheterna att ordna den på olika ställen. I fråga om vården vid livets slut har det gjorts upp vårdkedjor för cancer- och ALS-patienterna och de fungerar bra. I fråga om övriga sjukdomar fattas det fortfarande en beskrivning.

Vården vid livets slut vilken ges på den primära nivån bör utvecklas

Resultatet av utvärderingen var att det i den vård vid livets slut vilken ges i enlighet med patienternas behov på den primära nivån finns variationer i fråga om tillräcklighet, kompetens och kvalitet.

På hälsocentralssjukhusen (Malms sjukhus, Dals sjukhus och Haartmanska sjukhuset) finns det nödvändig grundläggande kompetens och det finns tillgång till läkemedel. Verksamheten har emellertid dimensionerats för en normal verksamhet och därför finns det inte tillräckligt med personal för den vård som ges vid livets slut.

Kompetensen för vården vid livets slut är enligt materialet av varierande kvalitet på servicecentralerna och servicehusen och ställvis till och med svag. Kvaliteten på vården vid livets slut föreföll enligt de anställda vara god framför allt på de mångsidiga servicecentralerna i Gustafsgård, Kvarnbäcken och Stensböle vilka tillhandahåller slutenvård och på de mångsidiga servicecentralerna i Tölö och Gårdsbacka vilka tillhandahåller serviceboende samt vid servicehusen i Parkstad och Brobacka.

De centrala problemen inom hemvården och på servicecentralerna och servicehusen är relaterade till det att man inte klarar av att ta fram vårdmål och fatta beslut om att inleda vård vid livets slut i tillräckligt god tid för att kunna ordna vården och sätta in smärtstillande läkemedel. Till orsakerna hör den dåliga tillgången till tjänster som tillhandahålls av läkare och sjukskötare. Läkarna kan inte alltid nås per telefon och sjukskötarna är inte heller alltid tillgängliga. Vid intervjuerna konstaterades det att i situationer relaterade till vården vid livets slut bör de vara tillgängliga dygnet runt. Även på servicehusen så har personalmängden dimensionerats enligt den primära verksamheten trots att den vård som ges vid livets slut förutsätter att vårdarna har mera tid.

Läkarnas och vårdpersonalens kompetens inom den vård vid livets slut vilken staden såväl tillhandahöll själv som upphandlade var av varierande



kvalitet. Tack vare utbildning har kompetensen förbättrats framför allt på ett antal servicehus men läkarna på servicehusen och inom hemvården är försiktiga när det gäller att ta fram vårdmål och fatta beslut om att inleda vård vid livets slut. Vårdpersonalen är också försiktig när det gäller att ta upp frågan med läkare och anhöriga. Man känner inte till vårdkedjan och det finns brister i dokumentationen av vårdmålen. Framför allt så fanns det brister i kompetensen relaterad till smärttandringen.

Social- och hälsovårdsverket lät göra auditeringar av upphandlat serviceboende och av slutenvård åren 2015 och 2016. I serviceavtalen fastställs det att det ska göras upp anvisningar om vården vid livets slut. Enligt anvisningarna ska för den som får vård vid livets slut ordnas ett eget rum och personen ska ha möjlighet att uttrycka sin vilja avseende vården. Den döende och de anhöriga ska ges tillräckligt med information för att kunna delta i vården och beslutsfattandet som gäller vården. Ett beslut om att inleda vård vid livets slut dokumenteras i patientens journalhandlingar. Ett centralt resultat efter auditeringarna var att det finns brister i dokumentationen.

Merparten av dem som hade besvarat personalenkäten på de mångsidiga servicecentralerna och servicehusen ansåg att vården vid livets slut låg på en bra nivå. Önskemål om ett större utbud av tjänster som tillhandahålls av hemsjukhuset jämfört med det som finns för närvarande framfördes. Ett svar på kvalitetsfrågan ur patienternas och de anhörigas synvinkel kan inte anföras därför att det inte har gjorts någon enkätundersökning i Helsingfors under de senaste åren. Under 2012 gjordes en anhörigenkät som visade att vården vid svåra fall, t.ex. vid insjuknande och dödsfall, var god på servicehusen och äldreboendeenheterna. Sjukhusprästerna ansåg att vården vid livets slut genomfördes rätt så bra på de enheter där de var verksamma. Volontärerna framförde sina åsikter rätt så knapphändigt och åsikterna varierade.

Kompetens och förutseende verksamhet bör ökas

Inom den vård vid livets slut vilken ges på den primära nivån krävs det i större utsträckning verksamhet för att förutse klientens tillstånd och beredskap att ta fram vårdmål och att hålla dem tidsenliga. Vid intervjuerna och i de svar som anfördes på enkätfrågorna framfördes det som önskemål att såväl stadens egna läkare som de läkare som staden upphandlar fattar fler beslut om att inleda vård

vid livets slut. Både läkarnas och vårdpersonalens kompetens bör höjas med hjälp av utbildning.

Läkarna behöver förutom utbildning och anvisningar också en instans som de kan konsultera. Den vårdpersonal som utför klient- och patientnära arbete har en viktig roll därför att den bör handla på eget initiativ och kontakta läkare när klienten eller patienten börjar må sämre. Då bör ett multiprofessionellt team samlas för att bedöma läget. Med förutseende verksamhet kan man säkerställa att patienten och de anhöriga får stöd och att smärtstillande läkemedel ges vid rätt tidpunkt. Det behövs i större utsträckning en dialog mellan läkare, klienter/patienter och anhöriga. Det här förutsätter en förbättrad tillgång till läkare.

På grund av personalomsättningen finns det ett kontinuerligt behov av att se till att kompetensen för vård som ges vid livets slut upprätthålls. Det framfördes önskemål om ökade konsultationsmöjligheter i samband med vård vid livets slut och om möjligheter att ordna vård vid livets slut på olika ställen vilket förutsätter att hemsjukhuset anvisas mer resurser. De mångsidiga servicecentralerna, servicehusen och sjukhusen framförde önskemål om möjligheter till tillfälliga anställningar i samband med situationer som kräver vård vid livets slut. Ett gemensamt problem för alla instanser som tillhandahåller vård vid livets slut är ett resursbehov vad gäller psykosocialt stöd. Det är nämligen lång kö också till den sjukskötarledda psykiatriska mottagningen på HUCS.

Enligt personalenkäten på servicehusen finns det massor med anvisningar om vård vid livets slut men de är brokiga. Det framlades önskemål om att utveckla anvisningarna och göra dem enhetligare och mer detaljerade. De kunde framställas i form av en processkarta som även omfattar det arbete som utförs av volontärer. Volontärerna och sjukhusprästerna ansåg att de bör anlitas i större utsträckning och tas med i vårdprocessen vid livets slut.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om staden i tillräcklig omfattning ordnar högklassig vård vid livets slut. Om en patient hänvisas till specialnivån eller den krävande specialnivån och om denne har en klar cancer- eller ALS-diagnos så genomförs vården vid livets slut sannolikt utifrån de behov som finns och på ett högklassigt sätt. Merparten av dödsfallen inträffar emellertid inom den vård som ges på den primära nivån, d.v.s. i hemmet,

på servicehus, på vanliga sjukhus eller inom övrig slutenvård. Där finns det variationer vad gäller tillgången till, kvaliteten på och kompetensen för vård vid livets slut. Vården vid livets slut kan vara god om vårdmål och beslut om inledandet av vård vid livets slut har tagits fram och fattats i tid och om det finns tillräckligt med kunnig personal under vårdfasen vid livets slut samt om det finns kompetens för psykiskt stöd och smärtlindring. Det här bör emellertid fortfarande utvecklas.

På den primära nivån, d.v.s. på de mångsidiga servicecentralerna, på servicehusen och inom hemvården, är läkarna på för långt avstånd från vårdtagarna och de anhöriga och tillgången till deras tjänster är inte tillräcklig. Läkarna och vårdpersonalen har inte heller tillräckligt med kompetens för vård vid livets slut. De har inte heller information om konsultationsmöjligheterna i samband med vården vid livets slut. Läkarna och vårdpersonalen bör förbättra såväl det förutseende och ömsesidiga samarbetet som samarbetet med vårdtagare och anhöriga för att se till att beslut om vårdmål och inledande av vård vid livets slut kan fattas vid rätt tidpunkt. Kvaliteten på vården som ges vid livets slut förbättras om man på förhand kan säkerställa smärtlindring och annat stöd och om vårdtagaren inte behöver flytta från ställe till ställe.

Att agera på ett förutseende sätt och att sätta vårdmål kan underlättas om man känner till vårdkedjan vid livets slut också på den primära nivån. För närvarande har läkarna tillgång till anvisningar om vård vid livets slut i någon mån. På de mångsidiga servicecentralerna och på servicehusen finns också anvisningar men de är brokiga. Inom hemvården finns i praktiken inga anvisningar. Det finns ett påtagligt behov av enhetliga och detaljerade anvisningar och i dem bör även den roll som volontärer och sjukhuspräster har beaktas.

Eftersom högklassig vård vid livets slut förutsätter att vårdpersonalen har tid för den döende så behövs det fler anställda under den fas som vården vid livets slut pågår. I varje situation i samband med vården som ges vid livets slut behövs det vårdpersonal med tillstånd att administrera läkemedel. Dessutom fanns det brist på psykosocialt stöd på både den primära nivån och specialnivån. Vid utvärderingarna var det inte möjligt att beakta patienternas och de anhörigas åsikter om vårdens kvalitet därför att det inte har gjorts någon kundenkät under de senaste åren.

Det finns ett behov av att förbättra kompetensen för vård vid livets slut på Malms sjukhus, Dals sjukhus, Haartmanska sjukhuset, servicecentralerna

och servicehusen och inom hemvården. Regelbunden utbildning bör ordnas bland annat på grund av personalomsättningen. Det här förutsätts också i den rekommendation som social- och hälsovårdsministeriet har gett ut om vård som ges vid livets slut. Det är möjligt att koncentrera kompetensen för vård vid livets slut till separata team eller till vissa grupper på de olika enheterna och inom de olika områdena.

På grundval av utvärderingen kan det konstateras att det finns ett behov av fler tjänster som tillhandahålls av hemsjukhuset. Det är förnuftigt såväl mänskligt som ekonomiskt sett att hemsjukhuset ges möjligheter att ordna vården av en döende patient i det egna hemmet. Vården vid livets slut är inte bara ett arbete som läkare, vårdare och volontärer ägnar sig åt utan är också ett naturligt slut på livet. Att möta döden bör betraktas som ett led i alla vård- och omsorgstjänster.

Revisionsnämnden konstaterar att

rehabiliterings-, omsorgs- och sjukhustjänsterna inom social- och hälsovårdsväsendet bör

- utveckla läkarnas och vårdpersonalens kännedom om och sakkunskaper i vård vid livets slut på den primära nivån och förenhetliga anvisningarna så att vårdmål sätts på ett tidigare stadium och beslut om att inleda vård vid livets slut kan fattas och dokumenteras vid rätt tidpunkt.
- säkerställa kompetensen för vård vid livets slut inom den upphandlade boendeservicen.
- ordna med möjligheter att öka antalet anställda inom vården med hjälp av tillfälliga anställningar i samband med vård vid livets slut på sjukhus, de mångsidiga servicecentralerna och servicehusen. På plats bör alltid finnas en vårdare som har tillstånd att administrera läkemedel.
- förbättra tillgången till psykosocialt stöd inom den vård vid livets slut vilken ges både på den primära nivån och på specialnivån.
- stärka hemsjukhusets resurser så att det får större möjligheter att ordna vård i hemmet och på de olika inrättningarna därför att det är såväl mänskligt som ekonomiskt sett förnuftigt att vårda en döende på det ställe där denne bor.

Bilagor



Revisionsnämndens arbetsfördelning

- Centralförvaltningen
- Affärsverken inom centralförvaltningen
- Stadsmiljösektorn
- Fostrans- och utbildningssektorn
- Kultur- och fritidssektorn
- Social- och hälsovårdssektorn

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

Helsingfors stads dotterstiftelser och viktigaste dotterbolag som ingår i sektionernas ansvarsområden

- Centralförvaltningen
- Stadsmiljösektorn
- Social- och hälsovårdssektorn
- Kultur- och fritidssektorn
- Fostrans- och utbildningssektorn

Forum Virium Helsinki Oy	● Huvudstadsregionens återanvändningscentral Ab	●
Helen Oy	● Oy Helsingin Asuntohankinta Ab	●
Helsingin Markkinointi Oy	● Helsingin Seniorikotisäätiö	●
Helsingfors Hamn Ab	● Stiftelsen Uddhemmet	●
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	● Oulunkylän sairaskotisäätiö	●
Finlandia-huset Ab	● Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors	●
Helsingin Asumisoikeus Oy	● Helsingfors teaterstiftelse	●
Stiftelsen Helsingfors stads 450-årskonstnärshus	● Helsinki Stadion Oy	●
Helsingfors stads bostäder Ab	● Stiftelsen Helsingfors-veckan	●
Helsingfors Lejon Ab	● Isbanestiftelsen	●
Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Korkotukiasunnot	● Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	●
Fastighets Ab Auroraborg	● Stadion-stiftelsen	●
Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors	● UMO-stiftelsen	●
Fastighets Ab Helsingfors Tennispalats	● Urheiluhallit Oy	●
MetropoliLab Ab	● Vuosaaren Urheilutalo Oy	●
Palmia Ab	● Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet	●

Revisionskontorets ansvarspersoner som biträtt revisionsnämndens sektioner

1:a sektionen

Tiili Minna
ledande effektivitetsrevisor

Bosisio-Hillberg Katja
stadrevisor

Hynninen Harri
stadrevisor

Jäske Petri
stadrevisor

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Lamminpää Vilma
controller

Perkinen Lassi
stadrevisor (personalrotation, VTV)

Ritari Jari
stadrevisor

Sammalisto Anne
specialrevisor

2:a sektionen

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Bosisio-Hillberg Katja
stadrevisor

Hynninen Harri
stadrevisor

Jäske Petri
stadrevisor

Kaito Kirsi-Marie
stadrevisor

Palomäki Tarja
stadrevisor

Ritari Jari
stadrevisor

Sammalisto Anne
specialrevisor

Tiili Minna
ledande effektivitetsrevisor

Förteckning över utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden

1:a sektionen

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2015

Personalens välbefinnande och hantering av sjukfrånvaro

Styrning av upphandlingar

Effektivisering av lokalanvändningen

Uppnåelse av målet Finlands företagsvänligaste stad

Hantering av stora investeringar

Ekonomiska effekter relaterade till sänkta hyror för bostadstomter

Helsingfors stads bostäder Ab:s ägarstyrning

2:a sektionen

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2015

Identifiering och erkännande av kunnandet inom den grundläggande yrkesutbildningen

Uppnåelse av målen som satts för läroavtalsutbildningen

Uppnåelse av de strategiska målen för idrottsväsendet

Barns och unga personers möjligheter till fritidsaktiviteter

Minskandet av bostadslöshet

Hälsofrämjandet med hjälp av åtgärdsprogrammet Sutjakka stadi

Tillgången till tillräcklig och högklassig vård vid livets slut

Promemoriorna (på finska) kan läsas på webbsidan www.arviointikertomus.fi.

Använda förkortningar

ALS	Progredierande motoneuronsjukdom som angriper de motoriska nerverna
MB-programmet	Genomförandeprogrammet för boende och markanvändning i Helsingfors
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet. ARA-bostadsbeståndet är ett bostadsbestånd med statsstöd vilket styrs och övervakas av ARA
AUNE	Rikstäckande åtgärdsprogram för förebyggande av bostadslöshet 2016–2019
Brygga	Etappmålsutbildningar och etappmålstjänster vid Helsingin Stadin ammat-tiopisto
DNR-beslut	Beslut om att avstå från hjärt-lungräddning
ENE-grupp	Viktkontroll i grupp vilken baserar sig på en ytterst energifattig kost
ETENE	Riksomfattande etiska delegationen inom social- och hälsovården
OFR	Revisorsexamen inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
Heka	Helsingfors stads bostäder Ab
HITAS	Ett system för reglering av pris- och kvalitetsnivån på bostäder vilket används i Helsingfors
HST	Affärsverket Helsingfors stads trafikverk
HR-data	Human Resources, henkilöstöhallintoon liittyvä tieto
m² våningsyta	kvadratmeter våningsyta
HUK	Helsingfors nyföretagscentral
Keva	Ett självständigt offentligrättsligt samfund som sköter pensionsärendena för kommunsektorns, statens, kyrkans och Folkpensionsanstaltens personal
CGR	Specialrevisorsexamen inom sammanslutningar som är av ett betydande allmänt intresse
Kommun10	Arbetshälsoinstitutets undersökning för att beskriva personalens hälsa och välbefinnande i de sex största städerna vilken utförs vartannat år
MAL-programmet	Genomförandeprogram för markanvändning, boende och trafik i Helsingforsregionen
Maria 01	Centret Startup i Maria sjukhusets gamla lokaler i Helsingfors
NewCo	Helsingfors stads företagstjänster
NYT-motion	Av Helsingfors stad ordnad motions- och idrottsverksamhet med låga trösklar för 18–29-åringar
PAAVO	Rikstäckande program för att minska långtidsbostadslöshet
Krut	Påverkanssystem för ungdomar i Helsingfors
Stara	Affärsverket byggtjänsten
Talpa	Affärsverket ekonomiförvaltningen
Valma	Förberedande utbildning för grundläggande yrkesutbildning
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
Varaamo	System för bokning av lokaler www.varaamo.hel.fi
Vatu	Åtgärdsmodell för tidigt stöd

Helsinki

Helsingfors stad
Revisionskontoret

Unionsgatan 25
00170 Helsingfors
PB 400
00099 Helsingfors stad
Telefonväxel 09 310 1641
www.hel.fi/tarkastuslautakunta