

# Utvärderings- berättelse

2018

Helsingfors



## Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingsberättelse 2018

### Utgivare

Helsingfors stad, revisionskontoret

### Bilder

Materialbanken My Helsinki

Omslag: Julia Kivelä, Visit Finland

Sida 11: Jarwis Lawson

Sidorna 13, 33, 65 och 75: Yiping Feng och Ling Ouyang

Sida 18: Eija Huhtikorpi

Sida 28: Alex Bao

Sida 42 och 91: Jussi Hellsten

Sida 49: Riku Pihlanto

Sida 58: Robert Lindström

Sida 62: Alekski Poutanen

Sida 78: Tero Pajukallio

Helsingfors stads materialbank

Sida 77: Arto Wiikari

Sida 83: Kimmo Brandt

Fotografier på revisionsnämndens ledamöter:

Sida 7: Pertti Nisonen

### Layout

Outi Helin, Helsingfors stad, revisionskontoret

### Tryckeri

Edita Prima Oy

### Publikationsnummer

Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2018

Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2019:16

ISBN 978-952-331-582-2  
(nätpublikationen)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2323-8135  
(nätpublikationen)

# Innehåll

|    |                                                                                  |
|----|----------------------------------------------------------------------------------|
| 4  | <b>Revisionsnämndens översikt</b>                                                |
| 5  | <b>Sammandrag</b>                                                                |
| 6  | <b>Revisionsnämnden</b>                                                          |
| 8  | <b>Utvärdering av rekommendationernas effekter</b>                               |
| 12 | <b>Uppföljning av rekommendationerna med anledning av revisionen</b>             |
| 14 | <b>Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen</b>                               |
| 18 | <b>Utvärdering av verksamhet och ekonomi enligt teman fastställda av nämnden</b> |
| 19 | <b>Ekonomi</b>                                                                   |
| 19 | Måluppfyllelsen för de ekonomiska målen i budgeten och strategin                 |
| 22 | De ekonomiska nyckeltalens utveckling                                            |
| 24 | Ekonomiska effekter av tomtöverlåtelsen                                          |
| 29 | <b>Strategi och ledarskap</b>                                                    |
| 29 | Enhetligt och jämlikt belöningssystem                                            |
| 34 | <b>Ägarpolitik</b>                                                               |
| 34 | Målsättningar för dottersammanslutningar och deras ledning                       |
| 38 | <b>Stadens attraktionskraft och internationalitet</b>                            |
| 38 | Utländska investeringar, företag och experter lockas till staden                 |
| 44 | <b>Förebyggandet av ojämlikhet och diskriminering</b>                            |
| 44 | Områdesvis jämlikhet inom den grundläggande utbildningen                         |
| 48 | Jämlika studiemöjligheter i stadens gymnasier                                    |
| 53 | Överföringen av utkomststödet till Folkpensionsanstalten                         |
| 59 | <b>Tjänster för hälsa och välfärd</b>                                            |
| 59 | Barns och unga personers tillgång till mentalvårdstjänster                       |
| 63 | Barns och unga personers tillgång till rehabiliteringsterapier                   |
| 67 | Kvaliteten på och tillräckligheten hos tjänster som stödjer närståendevården     |
| 71 | Kvaliteten på och hanteringen av avtalen för köpta tjänster                      |
| 79 | <b>Den byggda miljön och ekologisk hållbarhet</b>                                |
| 79 | Kvalitetskontroll vid nybyggnation                                               |
| 82 | Genomförandet av utsläppsminskningar                                             |
| 87 | Genomförandet av naturskyddsprogrammet                                           |
| 91 | <b>Bilagor</b>                                                                   |
| 94 | <b>Förkortningar och ordlista</b>                                                |

# Revisionsnämndens översikt

Revisionsnämndens uppgift är att för fullmäktige ta fram för beslutsfattandet väsentlig information om måloppfyllelsen för de mål som satts i stadsstrategin och budgeten samt bedöma huruvida stadens verksamhet är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. I nämndens utvärderingsberättelse för 2018 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. Denna berättelse och webbplatsen arviointikertomus.fi ger även kommuninvånarna information om hur staden skött sina uppgifter under 2018.

Vid revisionsnämndens beredning av utvärderingsplanen för 2018 var utgångspunkten den stadsstrategi som fullmäktige godkänt för åren 2017–2021 samt de förslag till teman som inkommit från fullmäktigegrupperna, fullmäktigeledamöterna och stadens tjänstemannaledning. Nämnden valde självständigt ut sina utvärderingsteman. Enligt revisionsnämndens verksamhetsplan 2017–2020 fokuserade utvärderingsteman under 2018 på sju teman som härletts ur stadsstrategin.

För utvärderingen är nämnden indelad i två sektioner. 1:a sektionen ansvarar för centralförvaltningen och stadsmiljösektorn. Utifrån utvärderingarna har det lyckats att locka utländska investeringar, fukthanteringen i nya byggnader har förbättrats och uppfyllelsen av målen för naturvårdsprogrammet har främjats. Inga betydande framsteg har ännu gjorts för att genomföra utsläppsminskningarna.

Nämndens 2:a sektion ansvarar för fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn samt social- och hälsovårdssektorn. Utvärderingarna konstaterade att anslagen för positiv särbehandling framgångsrikt har ökat den regionala jämställdheten inom den grundläggande utbildningen, men resurserna motsvarar inte fullt ut elevernas behov av intensifierat respektive särskilt stöd. Utbudet av tjänster som stöder närståendevård är mångsidigt, men det är skäl att förbättra vårdkvaliteten under den tid då närståendevårdaren befinner sig på lagstadgad ledighet.

Vidare genomförde städerna i huvudstadsregionen och HUS en gemensam utvärdering av tillgången till mentalvård för barn och unga. Observationerna vid den gemensamma bedömningen var signifikanta, och nämnderna beslutade att ge gemensamma rekommendationer om saken. För Helsingfors del noteras att staden i praktiken helt saknar en instans som ansvarar för mentalvårdstjänsterna för barn och unga och som skulle kunna tillhandahålla psykiatrisk öppenvård vid lindriga och medelsvåra störningar. Staden borde genom att organisera sina befintliga funktioner och vid behov utöka resurserna grunda en enhet för bedömning och vård av barns och ungas lindriga och medelsvåra mentala problem. Enheten skulle dessutom kunna verka som fortsatt vårdplats inom den specialiserade sjukvården.

Revisionsnämnden tackar alla som biträtt vid utvärderingen för 2018 och alla som kommit med förslag till utvärderingsteman vid beredningen av utvärderingsplanen för 2019.

## Med samarbetshälsningar

Helsingfors stads revisionsnämnd

Utvärderingsberättelsen  
och dess  
bakgrundspromemorior  
finns att läsa på:

[www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)

# Sammandrag

Revisionsnämnden har till uppgift att 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 2018.

## Barn och unga får inte tillgång till mentalvårdstjänster tillräckligt smidigt.

Revisionsnämnden gjorde en gemensam utvärdering av barns och ungas mentalvårdstjänster tillsammans med städerna i huvudstadsregionen och Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt HUS. I avslutning till utvärderingen noterade man att servicesystemet särskilt i Helsingfors var osammanhängande. Revisionsnämnden rekommenderar att man genom att organisera stadens befintliga funktioner och genom att vid behov utöka resurserna grundar en enhet för bedömning och vård av barns och ungas lindriga och medelsvåra mentala problem. Enheten skulle dessutom kunna verka som fortsatt vårdplats inom den specialiserade sjukvården. Städerna i huvudstadsregionen och HUS gav också en stor mängd gemensamma rekommendationer om en förbättring av vården av barns och ungas mentala hälsa. Rekommendationerna gällde bland annat psykologtjänsternas tillgänglighet i skolorna, tillgången på psykiatriska sjukskötartjänster, frågan om att utse en namngiven ansvarsperson för respektive barn och unga samt samarbetet mellan städerna och HUS.

## Då man ser till de geografiska områdena, är den grundläggande utbildningen likvärdig, men resurserna på de olika områdena svarar inte helt mot elevernas behov.

Det finns ett växande behov av specialundervisning, varför det är viktigt att säkerställa att det finns tillräckligt många speciallärare. Dessutom bör man utreda hur man i fråga om fördelningen av anslagen för positiv särbehandling kan beakta elevernas behov av intensifierat respektive särskilt stöd.

## Det finns ett mångsidigt utbud av service för närståendevård av äldre, men närståendevårdarna är missnöjda med hur deras anhöriga vårdas då de själva befinner sig på lagstadgad ledighet.

Det är skäl att förbättra vårdkvaliteten för personer inom närståendevården under den tid då närståendevårdaren är på lagstadgad ledighet. Detta gäller både dygnetruntvård och vård i hemmet.

## Prissättningen av fritt finansierade bostads- och företagstomter som staden har arrenderat ut eller sålt är inte genomskinlig, och den är inte till alla delar i linje med stadens ekonomiska intresse.

De nya riktlinjerna för tomtöverlåtelse rättar till många brister i nuvarande praxis, men fortsättningsvis behöver man förbättra öppenheten och tydligheten i fråga om tomtprissättning och beräkningsprinciper. Man behöver också garantera att det finns klara beräkningsprinciper för jämförelse av försäljning och uthyrning.

## Helsingfors lockar utländska investerare. Arbetet med att i stor skala locka experter till staden håller först på att komma igång.

Man bör främja utformandet av ett enhetligt varumärke för huvudstadsregionen och utöka den engelskspråkiga informationen om stadens verksamhet och service.

## Man har på många sätt strävat efter att förbättra kvaliteten på nybyggandet, men alltjämt måste man utveckla instruktionerna och samarbetet.

Stadens byggherrar bör förutsätta att alla entreprenörer tillhandahåller en tidtabell för byggandet och hanterar kvalitetsrisker väl, till exempel genom att ställa krav som skrivs in i entreprenadföreskriften.

## Staden har ännu inte lyckats reducera utsläppen på ett märkbart sätt, även om ett stort antal åtgärder har vidtagits. Helen Ab:s utsläpp har hållit sig på samma nivå åren 2016–2018.

Det behövs alltmer samarbete med företagsvärlden, stadsborna och husbolagen för att man ska kunna genomföra utsläppsminskningarna. Arbetet med att nå målen att få ned trafikutsläppen bör främjas med alltmer verkningsfulla medel.

## De mest betydelsefulla dottersammanslutningarnas målsättningar stöder stadens målsättningar. Beredningen av ägarstrategier för varje enskild dottersammanslutning har emellertid dragit ut på tiden.

Mest brådskande är att bereda riktlinjer för fastställande i stadsstyrelsen beträffande vilka bolag som ska anses fungera på marknadsmässiga villkor och att slå fast ägarstrategier för dessa bolag.

# Revisionsnämnden

## Revisionsnämndens uppgifter och sammansättning

Revisionsnämnden är ett lagstadgat organ som är direkt underställt stadsfullmäktige och 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.

Revisionsdirektör, förvaltningsmagister Timo Terävä (OFR) var chef för revisionskontoret och revisionsnämndens föredragande. Stadsfullmäktige utsåg honom till revisionsdirektör 11.4.2018 från och med juni. Under början av året skötte Terävä uppgiften som tillfällig chef för revisionskontoret.

För utvärderingsprocessen ansvarade politices doktor Minna Tiili, först vid sidan av sitt arbete som ledande effektivitetsrevisor och från och med 1.6 som t.f. utvärderingschef. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen, förvaltningsmagister Arto Ahlqvist (OFR). Ledande effektivitetsrevisor, förvaltningsdoktor Liisa Kähkönen fungerade som revisionsnämndens sekreterare. Hon ansvarade också för samordningen av 2:a sektionens utvärderingsarbete. För samordningen av 1:a sektionens utvärderingsarbete ansvarade Minna Tiili fram till 31.8 och stadsrevisor Petri Jäske från och med 1.9. Utöver Minna Tiili och Liisa Kähkönen deltog också stadsrevisor Tarja Palomäki i kvalitets-säkringen av utvärderingen.

## Utvärderingsverksamhet

Nämnden utvärderar årligen om de verksamhets-

mål 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. Innan utvärderingsberättelsen föreläggs fullmäktige inhämtas nödvändiga utlåtanden från stadsstyrelsen och andra organ. Vid årets slut lämnar stadsstyrelsen fullmäktige en utredning om vilka åtgärder personerna som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen.

Utvärderingsplanen för 2018 bereddes i samarbete mellan revisionsnämnden och revisionskontoret och nämnden godkände planen 8.5.2018. Vid beredningen av planen beaktades förslag till utvärderingsteman som inkommit från fullmäktigeledamöterna, fullmäktigegrupperna och stadens ledning. Enligt revisionsnämndens verksamhetsplan 2017–2020 fokuserade utvärderingsteman under åren 2018–2021 på nio teman som härletts ur stadsstrategin.

Det praktiska utvärderingsarbetet skedde i nämndens sektioner, som vid sina möten behandlade planerna för utförandet av utvärderingarna, utvärderingspromemoriorna och textutkastet till utvärderingsberättelsen. Sektionerna gjorde sammanlagt sju utvärderingsbesök vid centralförvaltningen och sektorerna.

Tillsammans med städerna i huvudstadsregionen och HUS gjordes en gemensam utvärdering av tillgången till mentalvård för barn och unga. Revisionsnämnden deltog i ett gemensamt seminarium för revisionsnämnderna i huvudstadsregionen i Vanda 29.11.2018.

Revisionskontoret biträder revisionsnämnden och dess två sektioner vid det planliga utvärderingsarbetet. Vid revisionskontorets utvärderingsarbete följs den utvärderingshandbok som utarbetats vid revisionskontoret.

## Revisionsverksamhet

Stadens revisionssammanslutning KPMG Julkiahallinnon palvelut Oy fusionerades vid årsskiftet 2018–2019 med sitt moderbolag, och därför slut-

## Revisionsnämndens sammansättning

Tabell 1

- 1:a sektionen
- 2:a sektionen

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

fördes revisionen för 2018 av KPMG Oy Ab. Huvudansvarig revisor var OFR, CGR Jorma Nurkka. Revisorn lämnade tre rapporter över 2018 års revision till nämnden.

## Övervakningen av redogörelse för bindningar

Enligt kommunallagen är förtroendevalda och tjänsteinnehavare skyldiga att offentligt redogöra för sina bindningar. Revisionsnämnden ska övervaka att skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas och tillkännage redogörelserna för fullmäktige. År 2018 antecknade nämnden de förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas redogörelser för sina bindningar till protokollet vid sina

möten 29.5 och 20.11. Redogörelserna behandlades i fullmäktige 20.6 och 12.12. Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden vid övervakningen av redogörelserna för bindningar.

## Behandlingen av utvärderingsberättelsen för 2017

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2017 och de utlåtanden som begärts om den till protokollet 20.6.2018. Fullmäktige antecknade stadsstyrelsens utredning om åtgärderna med anledning av utvärderingsberättelsen till protokollet 12.12.2018. I sin utvärderingsberättelse för 2019 följer revisionsnämnden upp hur de rekommendationer som nämnden givit 2017 genomförts.

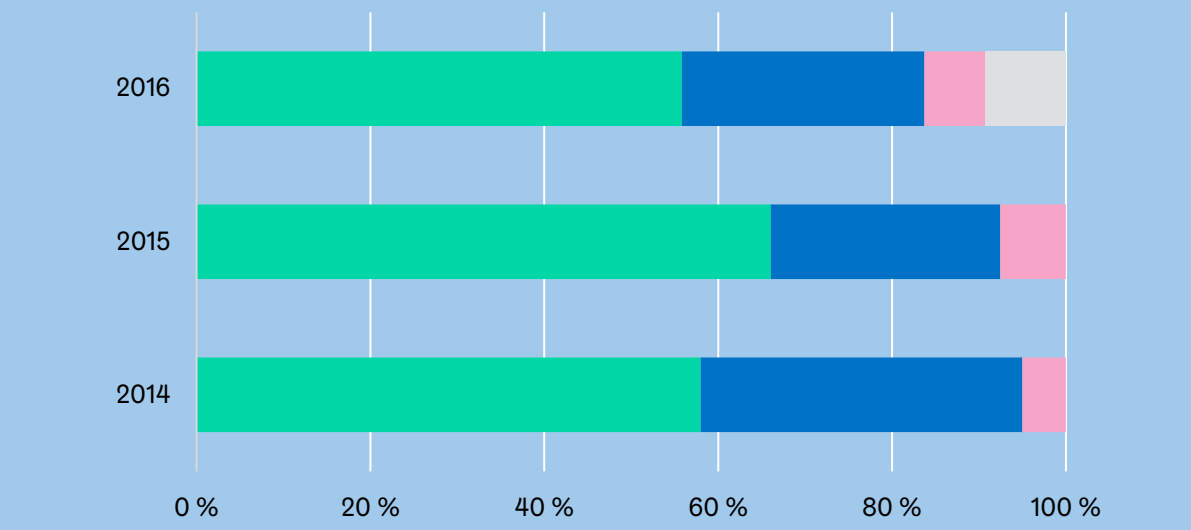


# Utvärdering av rekommendationernas effekter

- 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

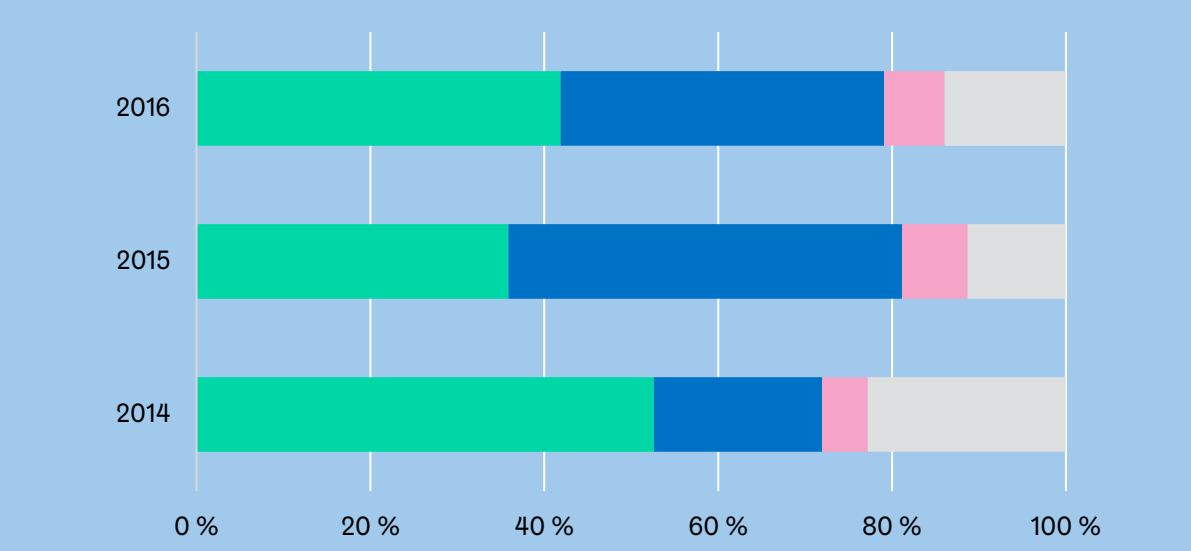
Vidtagandet av åtgärder med anledning av revisionsnämndens rekommendationer 2014–2016

Figur 1



Effekterna av åtgärderna enligt revisionsnämndens rekommendationer 2014–2016

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                                                    |             |             |
| Intern kontroll och riskhantering                                             | <div></div> | <div></div> |
| Utvärdering av de bindande målen                                              | <div></div> | <div></div> |
| Genomförandet av strategiprogrammet 2013–2016                                 | <div></div> | <div></div> |
| Uppfyllelsen av energieffektivitetsmålen i strategiprogrammet och miljöpolicy | <div></div> | <div></div> |
| Publicering och utnyttjande av öppna data                                     | <div></div> | <div></div> |
| Måluppfyllelse enligt bokslutsrapporteringen                                  | <div></div> | <div></div> |
| Utvärderingar som rör stadskoncernen                                          |             |             |
| Ägarstyrningen av Helen Ab och Helsingfors hamn Ab                            | <div></div> | <div></div> |
| Verksamhetsområdesöverskridande utvärderingar                                 |             |             |
| Samordning av stora trafikinvesteringar och tomtöverlåtelse                   | <div></div> | <div></div> |
| Den prehospitla akutsjukvårdens funktion och resultat                         | <div></div> | <div></div> |
| Bostäder och markanvändning för främjande av välfärd                          | <div></div> | <div></div> |
| Främjande av jämställdheten mellan könen inom tjänster för barn och unga      | <div></div> | <div></div> |
| Utvärderingar som rör stadsdirektörsroteln                                    |             |             |
| Stadsmarknadsföring och utveckling av turismen                                | <div></div> | <div></div> |
| Utvärderingar som rör social- och hälsovårdsväsendet                          |             |             |
| Tillgängliga och tillräckliga missbrukar- och mentalvårdstjänster för vuxna   | <div></div> | <div></div> |
| Tillräcklig hemvård i förhållande till de äldre personernas servicebehov      | <div></div> | <div></div> |
| Tillgången till tjänster på hälsostationerna                                  | <div></div> | <div></div> |
| Mätning av resultaten inom social- och hälsovårdstjänsterna                   | <div></div> | <div></div> |
| Utvärderingar som rör utbildningsväsendet                                     |             |             |
| Utvecklingen av skolnätet för den grundläggande utbildningen                  | <div></div> | <div></div> |
| Uppnåendet av välfärdsmålen i kulturstrategin                                 | <div></div> | <div></div> |

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



## 1.1

### Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2016



Har de rekommenderade åtgärderna i utvärderingsberättelsen för 2016 vidtagits?



I huvudsak ja, men det förekom också olika syn på innehållet i eller nödvändigheten av vissa rekommendationer.

Huvudfrågan vid utvärderingen var vilka effekter revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2016 har haft. Effekterna utvärderades genom att utreda vilka åtgärder enligt rekommendationerna sektorerna har vidtagit och vilka effekter åtgärderna har haft. Utfallet bedömdes på en fyrdelad skala.

I utvärderingsberättelsen för 2016 behandlades 20 utvärderingsteman och gavs 43 rekommendationer. Rekommendationernas effekt utvärderades genom att granska de uttalanden som gjordes i utvärderingsberättelsen och i stadsstyrelsens rapport till fullmäktige i december 2016 samt genom att skicka en e-postenkät till ledningen för den berörda servicehelheten eller annan ansvarig enhet.

#### Åtgärder har mestadels vidtagits

Av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2016 ledde 84 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 2014 och 2015. År 2016 var andelen rekommendationer som åtminstone delvis hade lett till åtgärder mindre än under de två föregående åren. De rekommendationer som inte hade lett till åtgärder utgjorde sju procent.

År 2016 innehöll utvärderingsberättelsen fyra rekommendationer som av olika orsaker inte kunde utvärderas. Dessa gällde utvecklingen av rapporteringen om strategiutfallet, serviceboendets tillräcklighet i förhållande till de äldres behov, utvärderingen av verkningarna med tanke på barnen och framförandet av motiveringar till nämnden angående de olika parternas syn på verkningarna

vid omläggningar av skolnätet. I det första fallet kunde uppfyllelsen av rekommendationerna inte utvärderas eftersom stadskansliet inte lämnade den begärda utredningen, i det andra fallet tolkade sektorn uppfyllelsen av rekommendationen på ett annat sätt än revisionsnämnden och i de två övriga fallen kunde rekommendationerna inte utvärderas, eftersom skolnätet ännu inte hade lagts om efter att rekommendationerna givits.

#### Rekommendationerna hade iakttagbara positiva effekter

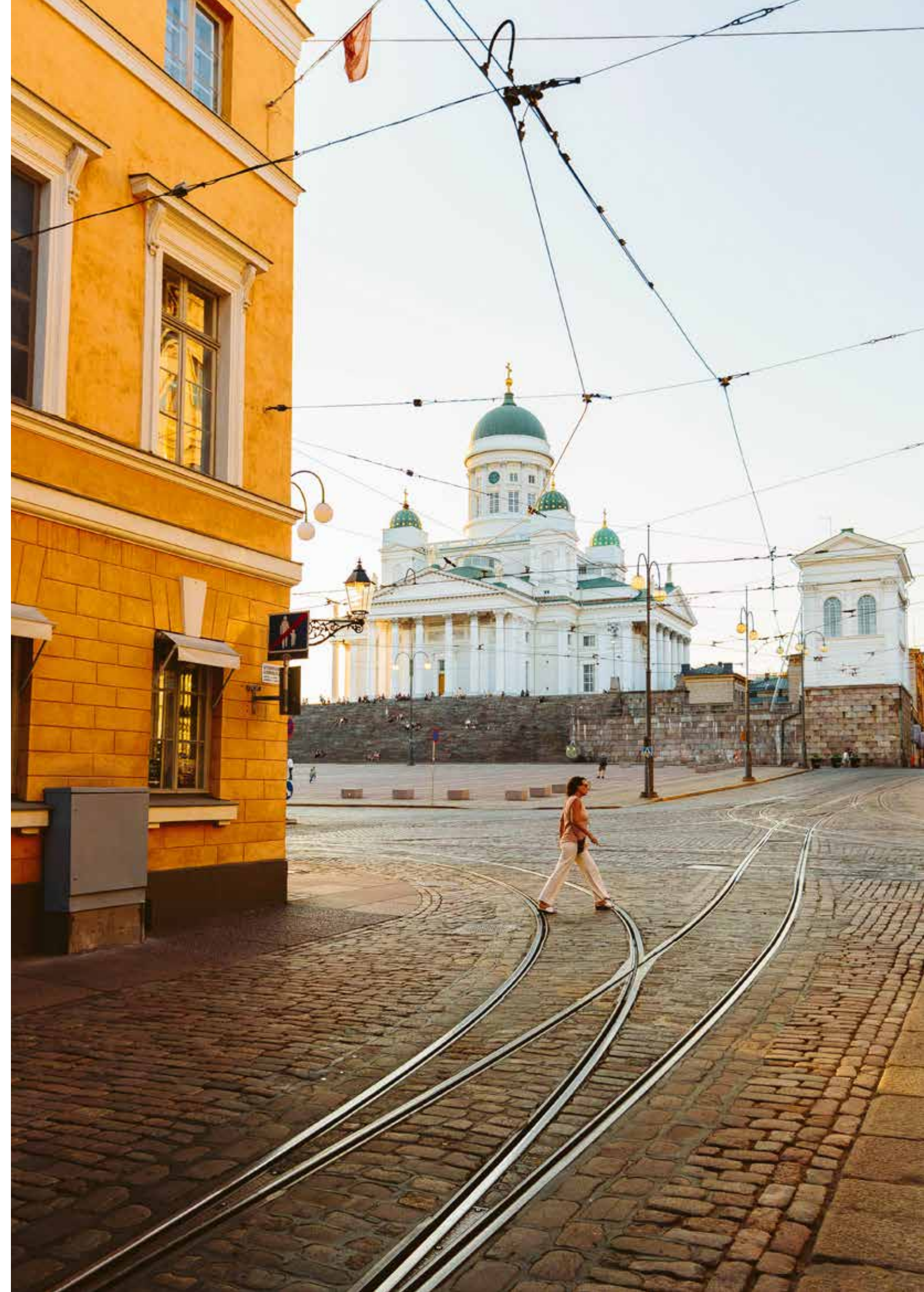
Vid utvärderingstidpunkten kunde positiva effekter av åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2016 iakttagas för 42 procent av rekommendationerna (figur 2), vilket är något mindre än året innan. För 37 procent av rekommendationerna var effekterna av de vidtagna åtgärderna ännu inte iakttagbara. Situationerna där rekommendationernas effekter inte kunde påvisas på grund av avsaknad av lämpligt material var fler än året innan.

#### Inom alla sektorer genomfördes rekommendationer framgångsrikt

Tabell 2 visar ett sammandrag över uppfyllelsen av rekommendationerna efter utvärderingstema. När man samtidigt granskar dels vidtagandet av åtgärder och dels åstadkommandet av positiva effekter, var omdömet positivast för utvärderingen av de bindande målen, samordningen av stora trafikinvesteringar och tomtöverlåtelse, akutsjukvårdens funktion och resultat samt främjande av jämställdheten mellan könen inom tjänster för barn och unga. Utfallet var också positivt för tillgången till tjänster på hälsostationerna, utvecklingen av skolnätet för den grundläggande utbildningen samt uppnåendet av välfärds målen i kulturstrategin.

Framstegen är flera: inom motionstjänsterna har man främjat jämställdheten mellan könen genom att utreda könskonsekvenserna av motions- och idrottsunderstöden. Fostrans- och utbildningssektorn har förbättrat kommunikationen och delaktigheten i samband med utvecklingen av servicenätet och medverkat till att skolelevernas kollektivtrafikavgifter under skoldagen har slopats.

Vissa rekommendationer var till sin natur sådana att de inte kan ge effekter på kort sikt. Som exempel kan nämnas styrning till energieffektivitet genom planläggning samt minskad segregering inom utbildningen och arbetslivet.





## Det förekom olika tolkningar av rekommendationernas innehåll eller nödvändighet

Vid utvärderingen av hemvården 2016 gav revisionsnämnden två rekommendationer som gällde att säkerställa att utbudet av serviceboende är tillräckligt med hänsyn till behovet. Rekommendationerna var svårast att utvärdera av den orsaken att social- och hälsovårdsväsendet i sitt svar avsåg med behov det som är resultatet av sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänsternas SAS-process, medan revisionsnämnden anlade ett bredare perspektiv på saken i sin rekommendation och ifrågasatte hur de som är i sämst skick klarar sig hemma särskilt i situationer som snabbt förändras.

Två utvärderingsteman innehöll rekommendationer som inte hade lett till åtgärder, eftersom rekommendationerna inte ansågs nödvändiga. Dessa rekommendationer var:

1. Stadskansliet bör följa upp och rapportera kostnader vid publiceringen av öppna data noggrannare i samarbete med faktacentralen.
2. Stadskansliet bör informera beslutsfattarna om stadens och bolagens erfarenheter av bestämelsen om anställning, uppsägning och anställningsvillkor för verkställande direktören vid uppdateringen av koncerndirektivet.
3. Stadskansliet bör beakta skärpningen av jävighetsbestämmelserna vid beredning av nomineringen av styrelseledamöter och vid uppdateringen av koncerndirektivet.

Beträffande rekommendation 1 ansåg stadskansliet i sitt svar att det inte är meningsfullt att ordna utvärdering och uppföljning av kostnaderna, eftersom öppnandet av data genom distribution via såväl gränssnitt som filer redan till stor del har kunnat inkluderas i stadsorganisationens befintliga processer, och den arbetstid en enskild person lägger på öppnande av data huvudsakligen är mycket liten.

Beträffande rekommendation 2 var stadskansliets tolkning att det inte finns behov av den rekommenderade åtgärden, eftersom fullmäktige diskuterade saken redan 2016. Enligt rekommendationen var syftet att göra så att man samlar in erfarenheter om denna punkt i koncerndirektivet som väckt debatt och kritiserats i vissa bolag och tillställer beslutsfattarna erfarenheterna för kännedom, så att de kan beakta dem när de beslutar om uppdatering av koncerndirektivet under 2017.

Beträffande rekommendation 3 beaktas enligt

stadsstyrelsen och stadskansliet jävighetsbestämmelserna redan nu, och därför anser man det inte nödvändigt att uppdatera koncerndirektivet. Revisionsnämnden är av annan åsikt och gav också i sin utvärderingsberättelse för 2017 en rekommendation om att stadskansliet bör bereda en uppdatering av koncerndirektivet genom att beakta de skärpta reglerna om jäv. Revisionsnämnden konstaterade också att det med tanke på tydligheten i ägarstyrningen skulle vara bättre om ledamöter i stadsstyrelsen eller dess koncernsektion, borgmästarkollegiet eller tjänsteinnehavare inte sitter i dottersammanslutningarnas ledning.

## Slutsatser

Revisionsnämndens rekommendationer leder oftast till åtgärder. Av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2016 var 84 procent sådana att de rekommenderade åtgärderna helt eller delvis hade vidtagits inom sektorerna. Åtgärdernas effekter är svårare att påvisa, i synnerhet på kort sikt. Utvärderingsberättelsen för 2016 innehöll tre rekommendationer som inte ansågs ha uppfyllts och fyra för vilka uppfyllelsen av olika orsaker inte kunde utvärderas.

## 1.2 Uppföljning av rekommendationerna med anledning av revisionen



Har de redovisningsskyldiga vidtagit åtgärder med anledning av revisionen?



Inte till alla delar, eftersom en del av observationerna vid revisionen har upprepats åren 2013–2017.

Enligt Helsingfors stads förvaltningsstadga har revisionsnämnden bland annat till uppgift att följa att de redovisningsskyldiga och de övriga som ansvarar för verksamheten har vidtagit behövliga åtgärder med anledning av de rekommendationer och anmärkningar som revisionen föranlett.

Stadens revisor rapporterar till revisionsnämnden om utförd revision tre gånger per år. Rapporterna delas ut till stadens och sektorernas samt förvaltningarnas och affärsverkens ledning samt till övriga personer med ansvar för förvaltning och ekonomi. Sammandragsrapporten över rä-

kenskapsårets revision delas också ut till stadsfullmäktige. Rapporterna redogör för observationerna vid revisionen och ger förvaltningarna rekommendationer med anledning av dem.

## Uppföljning av revisionsobservationerna i samband med revisionen 2013–2017

Under räkenskapsåret rapporterade revisorn till revisionsnämnden om brister i skötseln av ekonomin och förvaltningen som upprepade gånger hade observerats vid revisionerna under åren 2013–2017. De temaområden inom vilka upprepade observationer gjordes var memorialverifikationer, balansspecifikationer, uppföljning av inventarier, entreprenader och upphandling samt förvaltning. Revisionsnämnden anser det på sin plats att på-

minna förvaltningarna om att det är deras skyldighet att utan dröjsmål vidta åtgärder för att rätta till brister som upptäckts vid revisionen. Detta gäller särskilt de aktörer som nämns i rapporterna, men rekommendationerna är till nytta även för dem som inte varit föremål för utvärdering vid den aktuella revisionen.

## Revisionsnämnden konstaterar att

- de ledande tjänsteinnehavarna (de redovisningsskyldiga) bör övervaka att åtgärder enligt revisorns rekommendationer utan dröjsmål vidtas för att undanröja observerade missförhållanden.



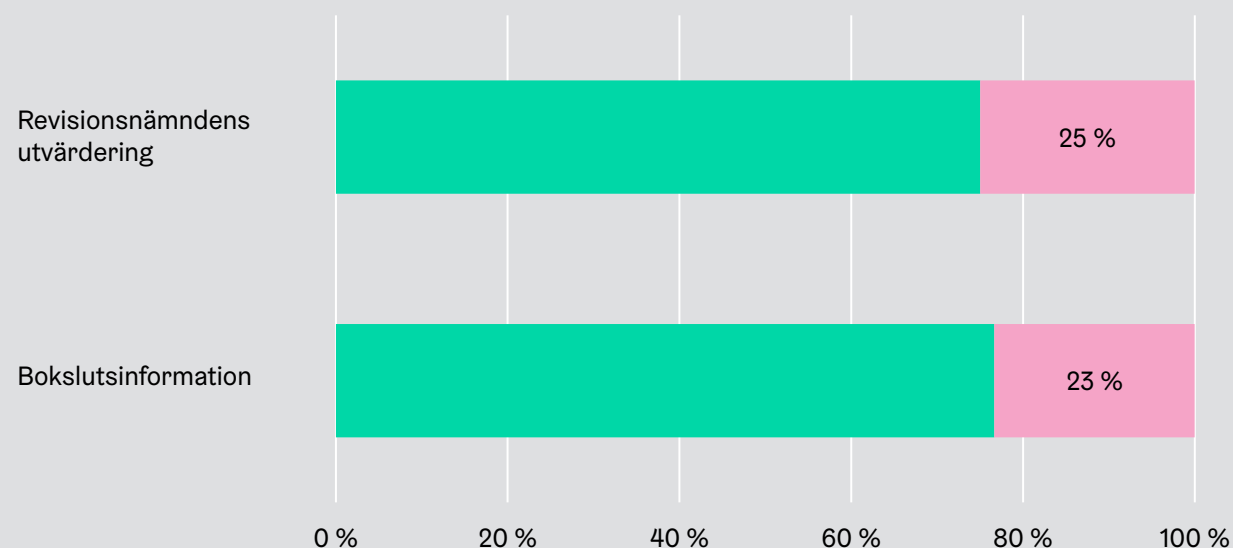


# Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte

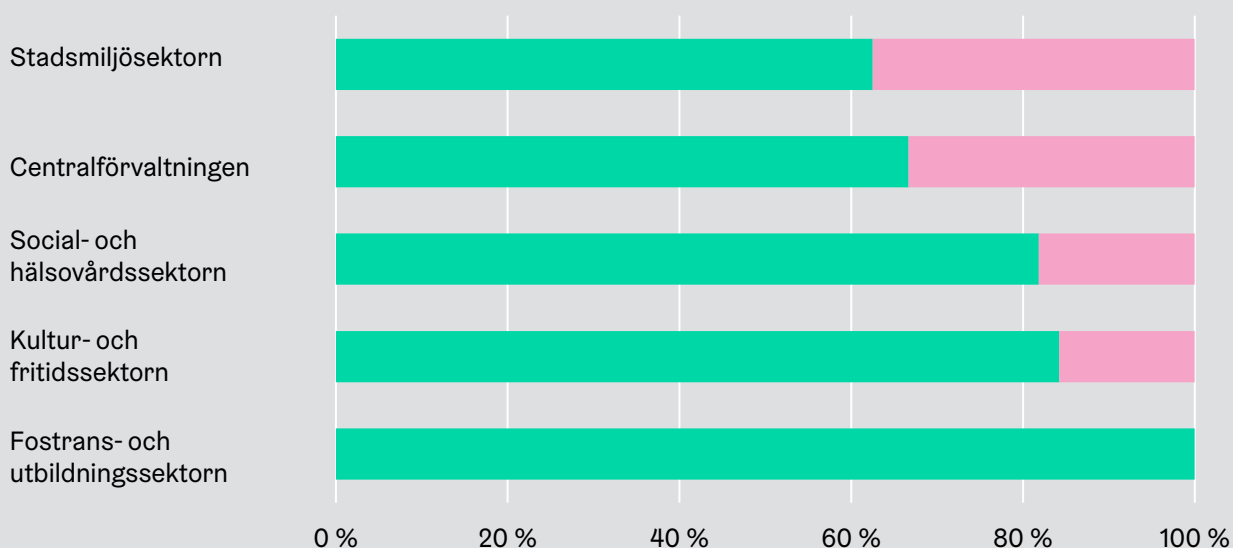
## Måluppfyllelsen för sektorernas, affärsverkens och förvaltningarnas bindande mål 2018

Figur 3



## Måluppfyllelsen för de bindande målen efter sektor år 2018

Figur 4



## 2.1 Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

### Av målen uppfylldes 75 procent

Budgeten för 2018 innehöll sammanlagt 60 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för sektorerna, affärsverken och förvaltningarna. Av dessa uppfylldes enligt revisionsnämndens utvärdering 45 mål, dvs. 75 procent (figur 3).

Revisionsnämndens bedömning av måluppfyllelsen skilde sig i ett fall från vad som rapporterats i bokslutet. Stadskansliet hade som mål att 6 000 nya bostäder byggs år 2018. Målet gäller bostäder som byggs under 2018, men som mätare för målet har man använt antalet påbörjade bostadsbyggen. Enligt bokslutsrapporteringen uppfylldes målet, eftersom antalet påbörjade bostadsbyggen var klart större än målet. Under året färdigställdes emellertid 4 843 nya bostäder i Helsingfors. Det är 1 157 mindre än man hade satt som mål. Enligt revisionsnämndens utvärdering uppfylldes målet alltså inte.

### Måluppfyllelsen var sämst inom stadsmiljösektorn

Granskat efter sektor uppfylldes de bindande verksamhetsmålen bäst inom fostrans- och utbildningssektorn samt inom kultur- och fritidssektorn (figur 4). Inom fostrans- och utbildningssektorn var målen emellertid bara två, som vardera bestod av fem mätare. Sju av mätarna uppfylldes, så räknat enligt dem var utfallet bara 70 procent. Båda de bindande målen uppfylldes, eftersom det räckte med att tre av mätarna uppfylldes för att målet skulle anses uppfyllt.

Inom kultur- och fritidssektorn blev tre av 19 mål uppfyllda och av de 11 målen inom social- och hälsovårdssektorn blev två uppfyllda. Inom centralförvaltningen och stadsmiljösektorn var utfallsprocenten lägre: 67 resp. 63 procent. Centralförvaltningen innefattar förutom stadskansliet och revisionskontoret även centralförvaltningens affärsverk. Målen för stadsmiljösektorn innefattar även målen för räddningsverket och HST, för vilka utfallet var klart lägre jämfört med sektorn i övrigt. Av de tre målen för räddningsverket uppfylldes bara ett, och av HST:s fem mål uppfylldes bara två. Det viktigaste uppfyllda målet inom sektorn var att den byggrätt som överläts för bostadsproduk-

tion underskred målet med 67 000 kvadratmeter våningsyta.

### Oppfyllda mål efter sektor

#### Centralförvaltningen:

- År 2018 byggs 6 000 nya bostäder. Utfallet var 4 843.
- Inom konkurrensutsättningen av upphandlingar är andelen där miljö- och/eller ansvarighetsaspekten har beaktats i enlighet med stadens riktlinjer som fastställer och styr hållbara och ansvariga upphandlingar följande: 65 procent av de gemensamma upphandlingarna och stadskansliets upphandlingar. Utfallet var 62,5 procent.
- Stara: Arbetshälsan utvecklas så att sjukfrånvaron minskar med minst 0,2 procentenheter från år 2017. Målet var 4,61 procent, utfallet 4,65.
- Affärsverket företagshälsan: Nivån 70 för nettorekommendationsindex som beskriver kundupplevelsen (NPS). Utfallet var 69.

#### Stadsmiljösektorn:

- Byggrätt på minst 380 000 m<sup>2</sup> vy överläts för bostadsproduktion. Utfallet var 313 000 m<sup>2</sup> vy.
- Räddningsverket: För att olyckor ska förebyggas och den egna beredskapen utvecklas utförs det årligen säkerhetsgranskningar och olycksriskförebyggande åtgärder som gäller invånarna och aktörerna i kommunen. Målet för år 2018 är minst 8 600 säkerhetspoäng. Utfallet var 8 100.
- Räddningsverket: Insattstiden i den prehospitala akutsjukvården är högst 8 minuter i minst 70 % av uppdragen i prioriteringsklasserna A och B. Utfallet var 68 procent.
- HST: Kundtillfredsställelsen inom spårvägs- och metrotrafiken minst på 2016 års nivå ((spårväg 2016: 4,03; metro 2016: 4,19). Utfallet var 4,01 och 3,90.
- HST: Pålitligheten inom spårvägs- och metrotrafiken hålls minst på 2016 års nivå (spårväg 2016: 99,84 %; metro 2016: 99,84 %). Utfallet var 99,74 och 99,00.
- HST: Ordningen och tryggheten som passagerarna upplever inom spårvägs- och metrotrafiken hålls minst på 2016 års nivå (spårväg 2016: 4,22; metro 2016: 4,18). Utfallet var 4,11 och 4,06.

#### Kultur- och fritidssektorn:

- Bibliotekstjänster: 106 000 öppettimmar. Utfallet var 104 701.
- Allmänna kulturtjänster: Understöd som söktes



990. Utfallet var 550.

- Tjänster för ungdomar: Deltagarskolor i Krut-Budgeten 100 procent. Utfallet var 84.

#### Social- och hälsovårdssektorn:

- Klienten kommer till en läkares mottagning för ickebrådskande vård inom 10 dygn i genomsnitt ( $T3 \leq 10$  dygn, dvs. den tredje lediga tidsbeställningstiden räknat i kalenderdagar, median för väntetiderna). Utfallet var inom 16 dygn i genomsnitt.
- Inom boendetjänsterna för utvecklingsstörda ökar andelen klienter som självständigt bor hemma med 2 procentenheter jämfört med år 2017. Målnivån var 23,2 procent, utfallet 22,1.

De ovan uppräknade avvikelserna från de bindande verksamhetsmålen har godkänts i stadsfullmäktige 27.2.2019 med undantag för stadskansliets mål angående byggande av nya bostäder, vilket i bokslutet konstaterats ha uppfyllts.

#### Av dottersammanslutningarnas bindande mål uppfylldes 70 procent

I budgeten för 2018 sattes det upp sammanlagt 20 bindande verksamhetsmål för 18 dottersammanslutningar. Av dessa uppfylldes enligt revisionsnämndens utvärdering 14 mål, dvs. 70 procent (figur 5).

Revisionsnämndens bedömning av måluppfyllelsen skilde sig i ett fall från vad som rapporterats i bokslutet. Enligt bokslutet uppfylldes det bindande målet för Stadionstiftelsen att "ombyggnaden och förnyandet av Olympiastadion fortsätter enligt kostnadskalkylen och tidsschemat". Måluppfyllelsen kunde emellertid inte verifieras för tidsschemats del, eftersom man för utvärderingen inte fick tillräcklig evidens för vilka de exakta planerna för tidsschemat var när budgetmålen sattes. Enligt den sista sammanslutningsrapporten för 2017 beräknades ombyggnaden och förnyandet av Olympiastadion vara slutförda senast våren 2020. Enligt den årsöversikt som Stadionstiftelsen lämnat 28.1.2019 för bokslutet skulle inomhusutrymmena, planområdet och omgivningen stå färdiga senast i juni 2020. Enligt koncernstyrningschefen är de detaljerade plan- och uppföljningsuppgifterna stiftelsens och projektets operativa dokument, som koncernstyrningen inte har tillgång till för att utvärdera

utfallet. Inte heller från Stadionstiftelsen har man fått den plan för tidsschemat som ligger till grund för målet. För kostnadernas del har man vid utvärderingen tolkat det bindande målet för 2018 så att utfallet för 2018 jämförs med den uppdaterade kostnadskalkylen från 2017. Eftersom projektkostnaderna som höjdes 2017 inte har överskridits, har målet uppfyllts för kostnadskalkylens del.

Fem bindande mål uppfylldes inte. Underhållskostnaderna överskred målet i följande tre bolag: Oy Helsingin Asuntohankinta Ab, Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Korkotukiasunnot och Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors. Två andra uppfyllda mål gällde genomförandet av Fastighets Ab Kabelhusets projekt Dansens hus och genomförandet av Fastighets Ab Kvarnbäckens campus byggnadsprojekt enligt planerna. Stadsfullmäktige godkände avvikelserna från dottersammanslutningarnas bindande mål 13.3.2019.

#### Slutsatser om måluppfyllelsen

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2018 uppfylldes 75 procent. Revisionsnämndens utvärdering skilde sig från bokslutet i fråga om ett av stadskansliets mål, där den mätare som beskrev måluppfyllelsen inte stämde överens med målet.

Av de bindande målen för dottersammanslutningarna uppfylldes 70 procent. Det bindande målet för Stadionstiftelsen angavs i bokslutet som uppfyllt. Vid utvärderingen kunde emellertid måluppfyllelsen inte verifieras, eftersom den tidsplan som gällde då målen sattes inte fanns att tillgå.

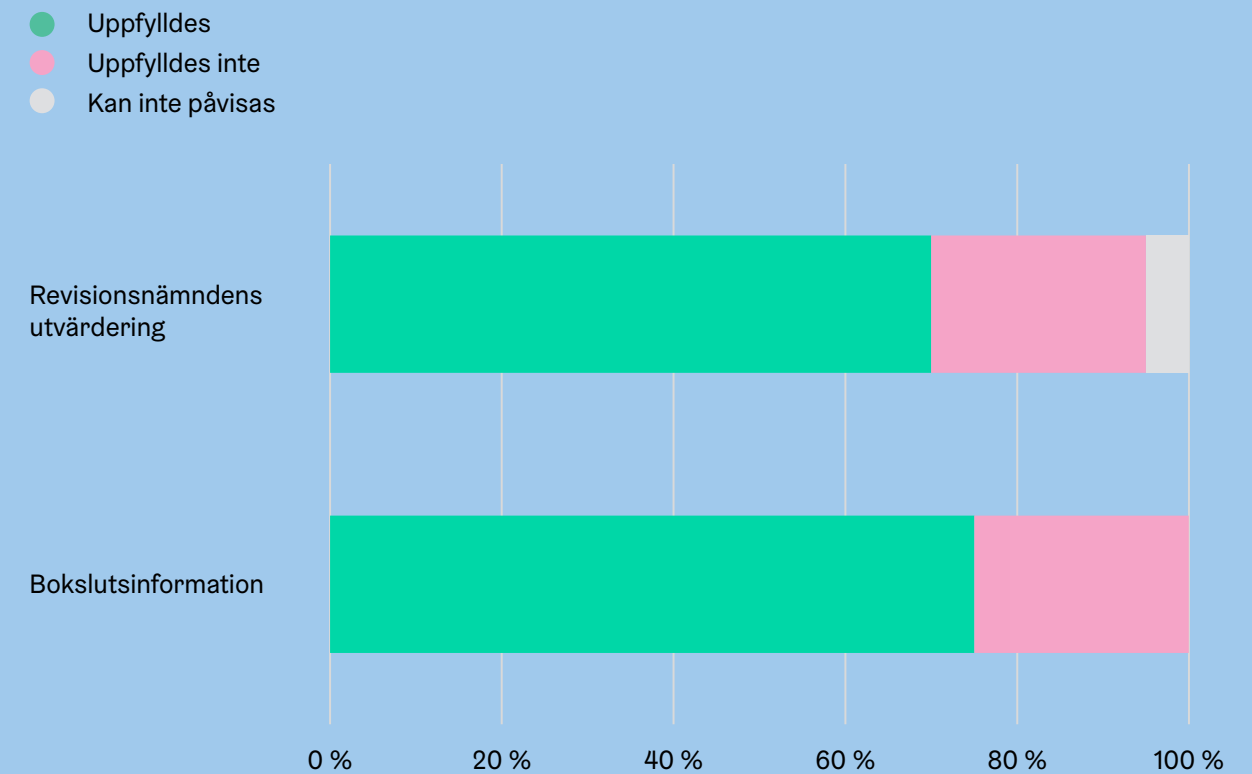
#### Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- i fortsättningen vara uppmärksam på att mätaren för det bindande målet motsvarar det bindande mål som satts.
- vid sättandet av mål definiera vilken plan utfallet ska jämföras med, när man som bindande mål anger genomförande enligt en plan.

#### Måluppfyllelsen för dottersammanslutningarnas bindande mål 2018

Figur 5





# Utvärdering av verksamhet och ekonomi enligt teman faställda av nämnden

## Ekonomi

### 3.1 Måluppfyllelsen för de ekonomiska målen i budgeten och strategin i budgeten och strategin

#### Omkostnadsökningen höll sig inom målet i strategin

Enligt stadsstrategin används den årliga ökningen på 0,5 % i totalproduktiviteten för att täcka en del av ökningen i omkostnaderna som befolkningsökningen orsakar. Enligt budgeten för 2018 räknas detta mål så att först beaktas den årliga befolkningstillväxten enligt stadens befolkningsprognos och ändringen i kostnadsnivån justerad enligt prisindex för basservicen minskad med 0,5 procent, som beskriver den årliga ökningen av den totala produktiviteten. Tabell 3 visar att omkostnadsökningen skulle ha fått vara 2,17 procent, och eftersom ökningen stannade vid två procent uppfylldes målet i strategin. Enligt de uppgifter som erhållits för utvärderingen är två procent en uppskattning, eftersom jämförelsedata för 2017 bara omfattar sju månader på grund av organisationsförändringen. I beräkningen av målet i strategin ingår varken affärsverken eller fonderna. För budgetmomenten med nettobudgetering beaktas förändringen i verksamhetsbidraget.

I budgeten för 2018 angavs "procenttal för befolkningstillväxten som används i beräkningen av målet i stadsstrategin" för åren 2018, 2019 och 2020. Vid beräkningen av målet använder stadskansliet emellertid det faktiska procenttalet för föregående års befolkningstillväxt, eftersom kostnader börjar uppstå först när befolkningstillväxten redan är ett faktum. Det beräkningssätt som kansliet valt kan anses ändamålsenligt, men beräkningssättet borde framgå i både budgeten och bokslutet. I bokslutet presenteras inte det procenttal för befolkningstillväxten eller den förändring i kostnadsnivån som nämns i tabell 3.

Som helhet ökade omkostnaderna med 2,8 procent. Driftsutgifterna enligt budgeten underskreds med cirka 52 miljoner euro.

I driftsekonomidelen av budgeten för 2018 fanns sammanlagt 25 bindande anslag eller verksam-

hetsbidrag. Av dessa utföll 20 eller 80 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 fyra övriga beviljade stadsfullmäktige 13.2.2019 överskridningsrätt eller rätt att underskrida verksamhetsbidraget. Den största avvikelseräknat i euro, 8,6 miljoner euro, gällde budgetmomentet "byggnader" i verksamhetsbidraget. Den procentuellt största avvikelser var att verksamhetsbidraget på budgetmomentet "Apotti och vård- och landskapsreformen" underskreds med 43 procent (1,3 miljoner euro), eftersom utgifterna för Apotti blev större än det räknades med i budgeten.

Skatteintäkterna har utvecklats positivt (1,1 % jämfört med föregående år) när man beaktar att skattesatsen sänktes för 2018. Skatteintäkterna uppgick till 3,4 miljarder euro, varav kommunalskattens andel var 2,6 miljarder euro. Intäkterna från samfundsskatten uppgick till 575 miljoner och från fastighetsskatten till 261 miljoner euro.

#### Av investeringsanslagen förbrukades bara 74 procent

Figur 6 visar att år 2018 var de disponibla anslagen för investeringar inklusive överskridningsrätter som beviljats av stadsfullmäktige sammanlagt 694 miljoner euro, affärsverken ej medräknade. De faktiska investeringsutgifterna var 516 miljoner euro, vilket innebär att bara 74 procent av de disponibla investeringsanslagen förbrukades. Utfallsprocenten för investeringarna var särskilt låg år 2015, då endast 68 procent av investeringsanslagen förbrukades. Efter det förbättrades situationen och år 2017 förbrukades redan 81 procent av investeringsanslagen. Vid genomförandet av investeringarna under 2018 förekom igen så många fördröjningar att en fjärdedel av de disponibla investeringsanslagen blev oförbrukade. I figur 6 är anslagen angivna enligt 2018 års prisnivå.

Investeringsdelen innehöll sammanlagt 21 bindande anslagsmoment. För 13 av dem underskreds budgetanslaget eller utföll som planerat (62 procent). Åtta budgetmoment överskreds och överskridningarna baserade sig huvudsakligen på överskridningsrätter som beviljats på grundval av oförbrukade anslag från föregående år.



Målet för omkostnadsökningen enligt stadsstrategin, utfall 2018, %

Tabell 3

|                                                                                | Utfall                     |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Befolkningsökning <sup>1</sup>                                                 | +1,27                      |
| Förändring i prisindex för basservicen                                         | +1,4                       |
| Mål för förbättring av produktiviteten: 0,5 procents minskning                 | -0,5                       |
| <b>Tillåten reell ökning av driftsutgifterna enligt målet i stadsstrategin</b> | <b>+2,17</b>               |
| <b>Faktisk förändring av utgifterna</b>                                        | <b>+2,0 (uppskattning)</b> |

Nyckeltal för Helsingfors stads affärsverk för räkenskapsperioden 2018, teur

Tabell 4

| Affärsverk                           | Omsättning | Rörelseöverskott | Räkenskapsperiodens överskott | Avkastning på grundkapitalet | Investeringsutgifter |
|--------------------------------------|------------|------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------|
| Trafikaffärsverket (HST)             | 200 456    | 35 406           | 2 809                         | 8 442                        | 107 159              |
| Servicecentralen                     | 110 561    | 7 426            | 7 345                         | 80                           | 71                   |
| Affärsverket bygg-tjänsten (Stara)   | 232 101    | 7 337            | 5 384                         | 1 944                        | 1 921                |
| Ekonomiförvaltnings-tjänsten (Talpa) | 28 262     | 90               | 34                            | 56                           | 114                  |
| Företagshälsan Helsingfors           | 16 718     | 875              | 835                           | 40                           | 0                    |

Årsbidragets tillräcklighet och vissa nyckeltal 2016–2018

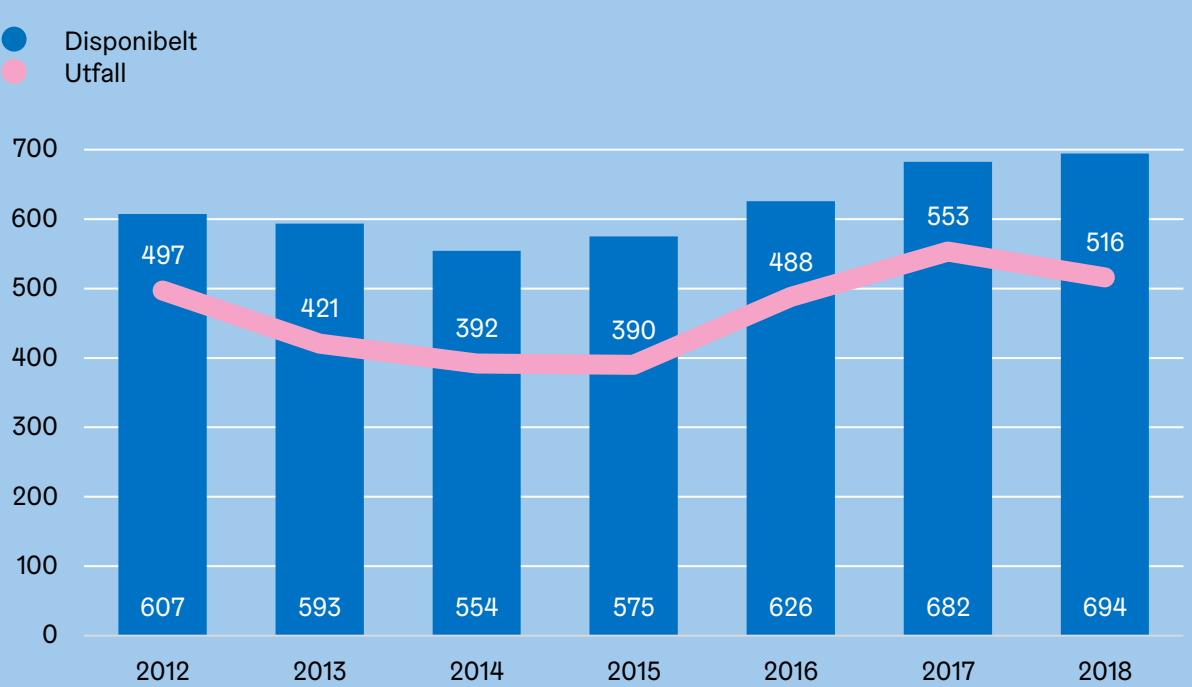
Tabell 5

|                                                                             | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| Årsbidraget täcker avskrivningarna, procent (moderbolaget)                  | 239  | 236  | 217  |
| Årsbidraget täcker avskrivningarna, procent (koncernen)                     | 193  | 197  | 175  |
| Intern finansiering av investeringarna, procent (moderbolaget)              | 125  | 137  | 123  |
| Intern finansiering av investeringarna, procent (koncernen)                 | 88   | 103  | 80   |
| Låneskötselbidrag                                                           | 2,4  | 4,7  | 6,3  |
| Likviditet, kassadagar                                                      | 79   | 99   | 91   |
| Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år, meur | -158 | 184  | 410  |

<sup>1</sup>Vid fastställandet av målet för omkostnadsökningen har använts den faktiska befolkningsökningen för 2017.

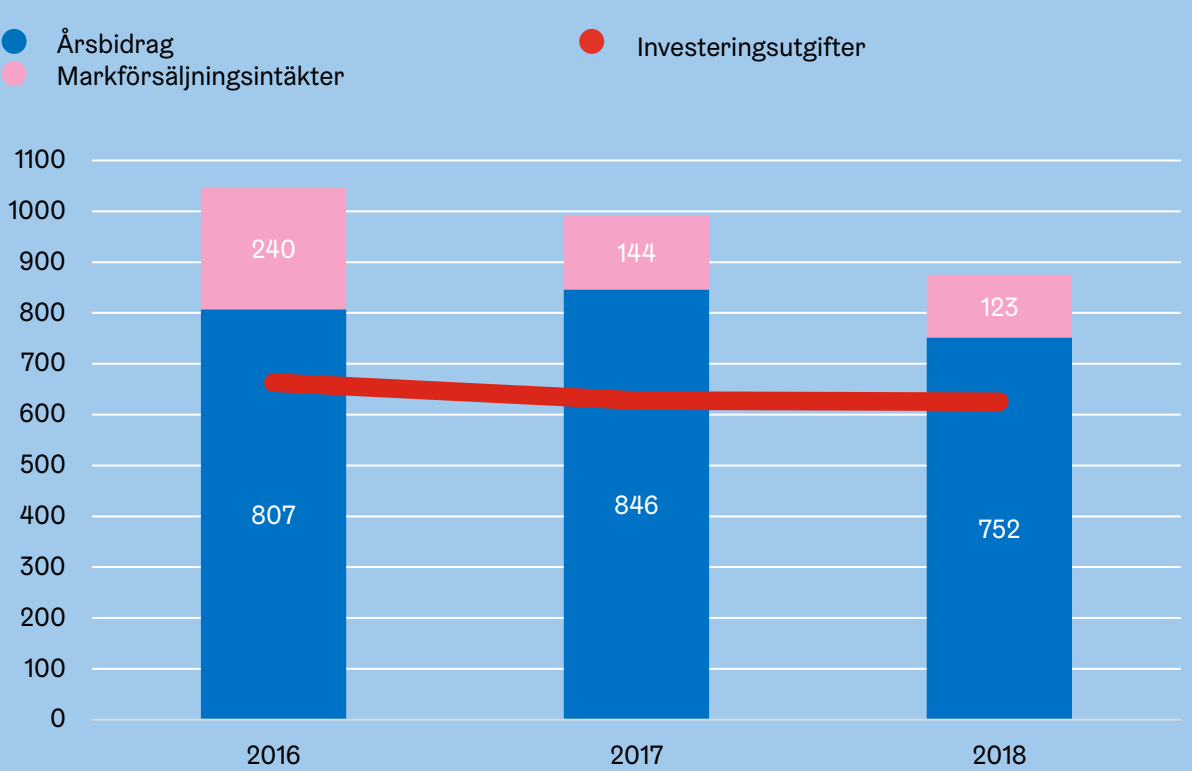
Utfallet för investeringsanslagen 2012–2018, affärsverken ej medräknade, meur (fasta priser)

Figur 6



Utvecklingen av årsbidraget, inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna 2016–2018, affärsverken medräknade, meur (fasta priser)

Figur 7





Affärsverken nådde sina ekonomiska mål

De bindande verksamhetsmålen för affärsverken har behandlats som en del av utfallet för de bindande målen. Bland dem fanns två mål som gällde det ekonomiska resultatet och som uppfylldes. HST hade som bindande mål att räkenskapsperiodens resultat är minst noll, och utfallet var 2,8 miljoner euro. Ekonomiförvaltningstjänsten Talpa hade som bindande mål att räkenskapsperiodens resultat är minst 30 000 euro, och utfallet var cirka 34 000 euro.

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 2018 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 (35,4 miljoner euro) återstod efter finansiella poster och reserver 2,8 miljoner euro i överskott för räkenskapsperioden.

3.2 De ekonomiska nyckeltalens utveckling

År 2018 ökade bruttonationalproduktens volym med 2,3 procent enligt Statistikcentralens förhandsuppgifter (15.3.2019). Enligt de bokslutsprognoser som Statistikcentralen publicerat (13.2.2019) försvagades det sammanräknade årsbidraget i kommunerna i Fasta Finland medan lånebeståndet ökade jämfört med föregående år. I Helsingfors stad var den ekonomiska situationen fortsatt god år 2018, även om den försvagades något från föregående år. Verksamhetsbidraget var bättre än planerat. Den interna finansieringen räckte till för att täcka investeringsnivån.

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 innevarande års kassaflöde.

Den interna finansieringen är fortsatt god

Även om årsbidraget var lägre än föregående år bland annat på grund av sänkt skattesats, har det räckt bra till för att täcka investeringarna (figur 7). Markförsäljningsintäkterna var större än budgeterat. De största intäkterna hänförde sig till försäljning av bostadstomter i Fiskehamnen och Busholmen.

Tabell 5 visar att årsbidraget för moderstaden har varit mer än dubbelt så stort i förhållande till avskrivningsnivån och att den interna finansieringen av investeringar har varit mycket god åren 2016–2018. I koncernen var motsvarande nyckeltal svagare än i moderstaden, men ändå på god nivå. År 2017 ändrade man redovisningspraxis så att vinst från försäljning av mark och byggnader började upptas i årsbidraget i stället för som tidigare bland extraordinära poster. Siffrorna för 2016 har ändrats för att vara jämförbara.

Låneskötselbidraget har förbättrats. Likviditeten räknat i kassadagar var något sämre än föregående år men är fortfarande bra. 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 och 2018 var verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år positivt.

Lånebeståndet minskade

Enligt stadsstrategin dimensioneras totalinvesteringarna till en nivå som kan finansieras under strategiperioden med intern finansiering så att lånebeståndet per invånare inte ökar. I stadens budget för 2018 konstateras att lånebeståndet därmed kan öka med ca 45 miljoner euro under de tre åren av ekonomiplaneringsperioden.

Tabell 6 visar att moderstadens lånebestånd har sjunkit varje år sedan 2015. Lånebeståndet per invånare har också minskat, vilket innebär att strategimålet gällande den interna finansieringens tillräcklighet uppfylls väl. Koncernens lånebestånd är fortsatt högt.

Moderbolagets relativa skuldsättning har sjunkit sedan 2015 (figur 8). Koncernens relativa skuldsättning har sjunkit med undantag för år 2017. Moderstadens och koncernens självförsörjningsgrad har varit rätt stabil.

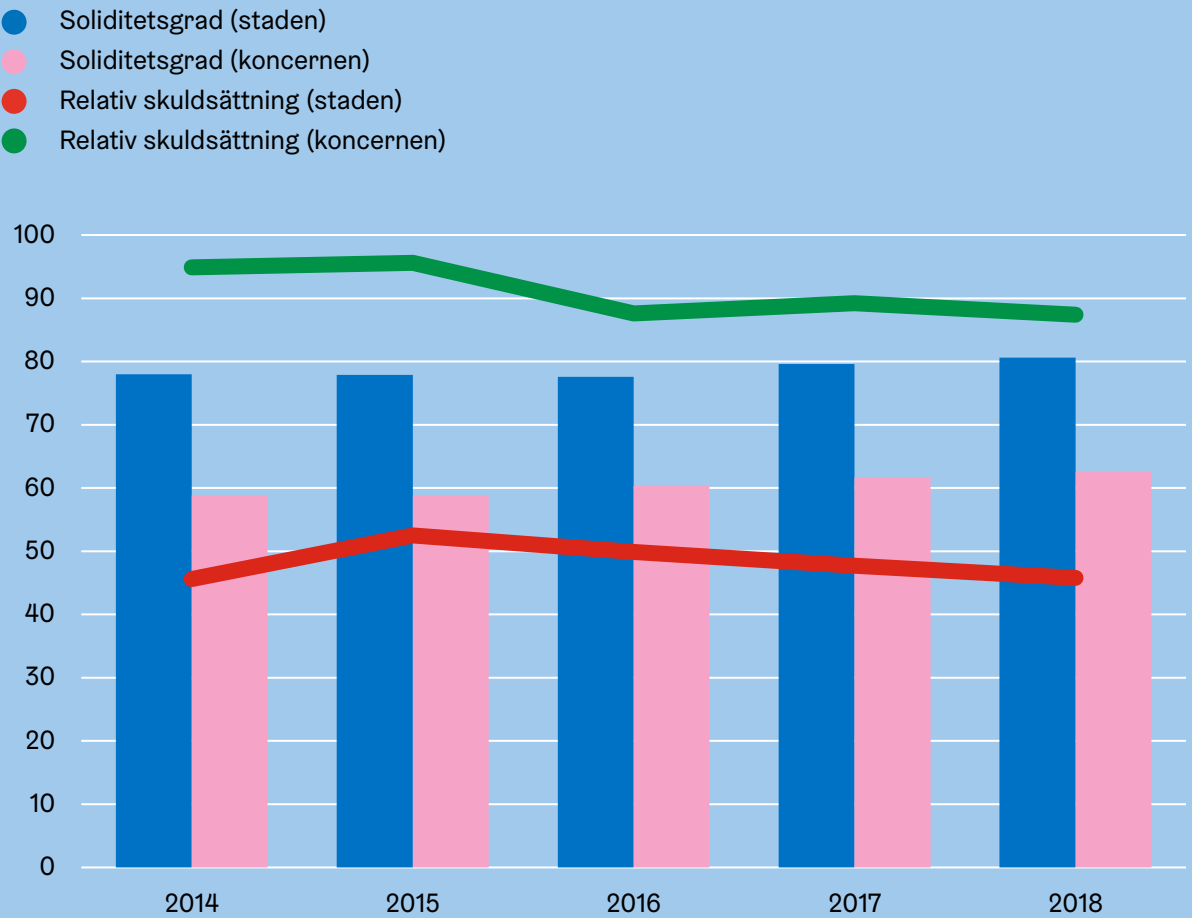
Finansieringens nyckeltal 2014–2018, meur

Tabell 6

|                                  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Lånebestånd 31.12                | 1 569 | 1 582 | 1 371 | 1 206 | 1 100 |
| Lånebestånd euro/invånare        | 2 521 | 2 518 | 2 157 | 1 871 | 1 693 |
| Räntor på upptagna lån           | 17    | 18    | 15    | 14    | 13    |
| Amorteringar på långfristiga lån | 275   | 117   | 321   | 165   | 106   |
| Koncernens lånebestånd           | 4 941 | 5 011 | 4 940 | 4 985 | 4 984 |
| Koncernens lånefordringar        | 472   | 476   | 479   | 480   | 478   |

Soliditetsgradens och den relativa skuldsättningens utveckling 2014–2018, procent

Figur 8





## Slutsatser

Stadens ekonomi är fortfarande stark. I moderstaden har man lyckats minska de långfristiga skulderna trots den höga investeringsnivån. I fråga om omkostnadsökningen uppfylldes det produktivitetsmål som satts i strategin. På grundval av bokslutet är det dock svårt att bilda sig en uppfattning om på vilka grunder uppfyllelsen av målet för omkostnadsökningen i strategin har bedömts.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- i budgeten uppge de verkliga antagandena som används vid beräkningen av målet för omkostnadsökningen och i bokslutet presentera grunderna för måluppfyllelsen på ett mer transparent sätt än i dag.

## 3.3

### Ekonomiska effekter av tomtöverlåtelsen



Är prissättningen av tomter som staden överlåter för fritt finansierad produktion transparent och i linje med stadens ekonomiska intresse?



Prissättningen är inte transparent. Pristävlingar för fritt finansierad bostadsproduktion skulle främja stadens ekonomiska intresse.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om prissättningen av tomter som staden överlåter för fritt finansierad produktion är transparent och i linje med stadens ekonomiska intresse. Huvudfrågan var uppdelad i tre delfrågor: Är stadsmiljösektorns prissättningsgrunder transparenta och motsvarar de marknadssituationen, är stadsmiljösektorns prissättningsmetoder optimala med tanke på stadens ekonomiska intresse och finns det faktorer som begränsar antalet tomtköpare och därmed eventuellt begränsar konkurrensen.

Exempel på teman som kan härledas ur stadsstrategin och påverkar markpolitiken är finansieringen av stadens investeringar genom internt tillförda medel samt öppenheten, snabbheten och smidig-

heten i stadens verksamhet. Stadens inkomster från markförsäljning och markarrenden är betydande.

Som utvärderingsmaterial användes stadsorganisationens beslut, intervjuer i stadsmiljösektorn, e-postförfrågningar till stadsmiljösektorn och utomstående experter, en rapport från forskare vid Aalto-universitetet samt material som lämnats av stadsmiljösektorn angående tomtöverlåtelser.

### Tomter reserveras bara i liten utsträckning genom pristävlingar

Markpolitiken består av åtgärder som hänför sig till markförvärv och marköverlåtelse. De centrala målen är att skapa förutsättningar för stadens utveckling och för genomförandet av de strategiska målen. Ett särskilt viktigt mål i Helsingfors är att hålla bostadsproduktionen på en hög nivå. Nuvarande praxis i fråga om reservering, överlåtelse och prissättning av tomter bygger på praxis som utvecklats under årens lopp och på delbeslut som fattats vid olika tider.

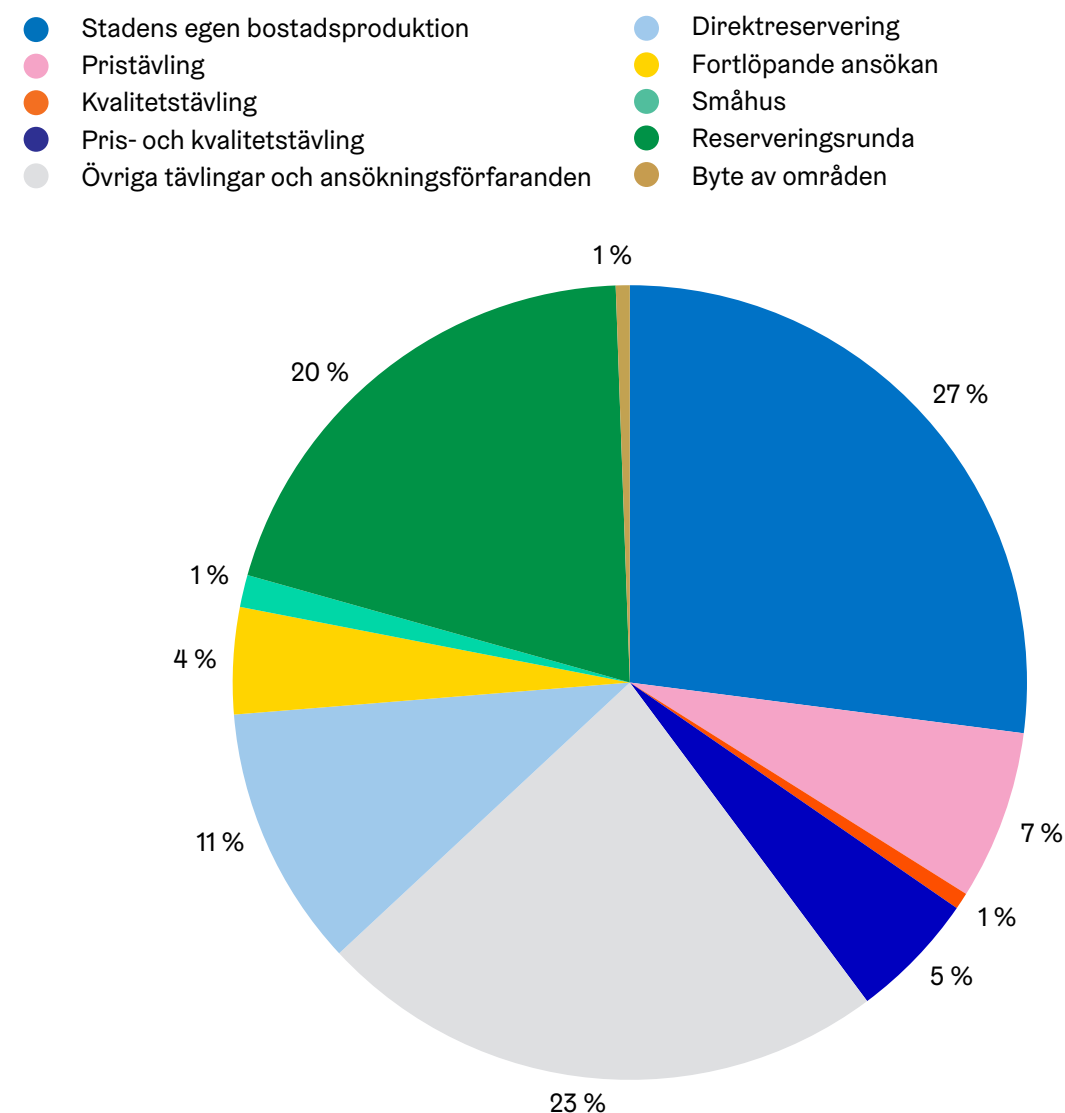
Före överlåtelsen ska tomterna reserveras. Staden har flera sätt för reservering av tomter. Ungefär en gång per år ordnas en så kallad allmän ansökan om bostadstomter. Då utlyser staden flera tomter som man kan ansöka om. Ansökan är huvudsakligen avsedd för professionella byggherrar och byggare. En del av tomterna reserveras för överlåtelse genom kvalitets- eller pristävlingar. Syftet med kvalitetstävlingen är bland annat att främja stadsbilden i fråga om bostadsbyggandet medan syftet med pristävlingen är att få bästa möjliga försäljningspris.

En del av bostadstomterna reserveras genom direktreservering på basis av reserveringsansökningar som byggherrarna och byggarna lämnat in på eget initiativ samt efterföljande förhandlingar. Anmälningförfarandena är snävare än de allmänna reserveringsrundorna och kompletterar dessa. Vid den fortlöpande tomtansökan kan man ansöka om tomter som redan tidigare ingått i en allmän tomtreserveringsrunda men som inte har reserverats. Tomter reserveras också utan allmän ansökan för stadens egen produktion, för stadsmiljösektorns tjänst Bostadsproduktion. För företagstomter gäller i huvudsak samma anvisningar och principbeslut som för bostadstomter.

Granskat utifrån byggrätt har staden åren 2014–2018 reserverat tomter för boende på det sätt som figur 9 visar. Siffrorna är riktgivande. Totalt har byggrätt på knappt två miljoner kvadratmeter våningsyta överlåtits för bostadsproduktion. I

### De olika reserveringssättens andelar av den våningsyta som reserverats för bostadsproduktion 2014–2018, procent

Figur 9



siffrorna ingår både fritt finansierad och reglerad produktion.

De vanligaste reserveringssätten för tjänsten Bostadsproduktion är direktreservering, allmän reserveringsrunda och övriga tävlings-, ansöknings- och anmälningförfaranden. Cirka sju procent av byggrätten har reserverats genom rena pristävlingar och cirka fem procent genom en kombination av pris- och kvalitetstävling.

### Prissättningen är huvudsakligen icke-offentlig

Som underlag för beräkningen av tomtarrende används tomtens beräknade kapitalvärde, som

bestäms på basis av byggrätten för tomten och enhetspriset på byggrätten. Tomtens beräknade värde bestäms på basis av byggrätten för tomten, det enhetspris (euro/kvadratmeter våningsyta) på byggrätten som stadsfullmäktige slagit fast samt levnadskostnadsindex. Arrendegrunderna bestäms som en helhetsbedömning, där beredaren utarbetar ett förslag till arrendegrund på basis av bland annat tomtens läge och egenskaper. Vid utarrendering av tomter begärs ingen utomstående värderares prisvärdering av objektet, men man kan utnyttja priszonkartor som utarbetats av konsulter samt övriga värderingar av tomterna i området. I arrendegrunderna för tomtarrendet försöker man iaktta skälighet och försiktighet och undvika risk för överprissättning som fördröjer tomtöverlåtelsen.

Vid försäljning påverkas tomtens värde av samma omständigheter som vid utarrendering. Vid en försäljningsprocess bestäms emellertid försäljningsgrunden på ett annat sätt än vid en arrendeprocess. Helsingfors stad säljer sin tomtmark till gängse pris. Med gängse pris avses den sannolika köpeskillingen för tomten i en situation där tomten med beaktande av dess natur skulle ha varit tillräckligt länge på marknaden och marknadsförts på adekvat sätt. Vid beredningen av direktförsäljning av tomter och bebyggda fastigheter, alltså försäljning utan pristävling, beställs alltid ett värderingsdokument av en utomstående expert. Det här gäller också utarrenderingar med köprätt, om prisenivån på köprätten fastställs i arrendeavtalet och vid försäljning av redan utarrenderade tomter. Förhandlingarna med kunden förs i enlighet med den interna anvisningen hos tjänsten Utveckling av markegendomen och tomter. Den slutliga försäljningsgrunden får inte underskrida det lägsta gängse priset.

Vid utvärderingen granskades tio beslut om arrende- och försäljningsgrunder samt om utarrendering och försäljning av tomter som fattats under åren 2017– 2019. I föredragningstexterna för besluten om utarrendering och försäljning av tomter kan priset enligt arrende- och försäljningsgrunden motiveras på olika sätt, men det beredningsmaterial som lett till priset eller de utomstående konsulternas värderingsdokument eller priszonkartorna offentliggörs inte. Försäljnings- och arrendegrunden, alltså det kalkylmässiga priset, anges i regel i föredragningstexterna. För en icke insatt kan grunderna och deras koppling till varandra vara svåra att förstå. De faktorer som påverkar priset på en kvadratmeter våningsyta presenteras i varierande grad i besluten. Redogörelserna för tävlingarnas samt ansöknings- och anmälningsförfarandenas förlopp är i allmänhet relativt ingående.

I ett av de närmare granskade fallen från 2017 motiverades tomtförsäljningen med att köpeskillingen och fastighetsskatten sammanräknade är större än arrendeintäkternas nuvärde för en 50 år lång tid med sju procents diskonteringsränta. Kalkylen hade gjorts av en auktoriserad fastighetsvärderare enligt de beräkningsmodeller som normalt följs vid värdering av fastigheter. Enligt stadsmiljösektorn används inte alltid samma diskonteringsränta för att jämföra olika alternativ vid fastighetsaffärer. Hur räntan bestäms beror på ur vilket perspektiv affären granskas: ur fastighetsvärderings- eller stadsekonomiskt perspektiv. För en icke insatt är det inte alls klart på vilka grunder diskonteringsräntan väljs i olika situationer.

## Forskarna rekommenderar pristävlingar

År 2018 utarbetade Aalto-institutets institution för ekonomi en rapport om Helsingfors stads överlåtelse av bostadstomter. Enligt universitetets forskare går det inte att fastställa en enskild tomts exakta värde på annat sätt än genom att sälja den genom anbudsförfarande. Att sälja en tomt till ett pris som fastställts på administrativ väg, även om värderingen är baserad på bästa möjliga expertis, leder nästan säkert till en felbedömning jämfört med ett marknadspris som framgår genom anbudsförfarande. Om tomten har värderats till ett för högt pris kommer den inte att säljas, vilket fördröjer bebyggandet av tomten. Om tomten har värderats till ett pris som är lägre än marknadspriset innebär det onödig förmögenhetsöverföring från staden till en privat aktör. Vid en pristävling är också prissättningsgrunderna transparenta och begripliga.

Enligt stadsmiljösektorn begränsar exempelvis personresurserna ordnandet av arbetskrävande tävlingar och leder till att även stora helheter överläts. Det finns också utrymme för förbättring av marknadsföringen av stadens tomter.

## Konkurrensen om tomterna begränsas av olika bestämmelser, särskilt i fråga om planläggningen

Enligt Aalto-universitetets forskare kan i princip alla begränsningar och bestämmelser som styr tomtanvändningen genom planbestämmelser och avtalsvillkor höja kostnaderna och begränsa antalet villiga köpare och därmed begränsa konkurrensen. Med tanke på konkurrensen på marknaden är det viktigt att staden behandlar alla tomtköpare på ett sätt som är trovärdigt jämlikt.

Enligt stadsmiljösektorn är kravet på bilplatser, dispositionen av byggnadsvolymer samt affärslokaler de viktigaste begränsningarna som orsakas av planen och höjer kostnaderna och begränsar potentiella kunder. Å andra sidan är målet för markanvändningen att bygga en bra stad, inte att minimera kostnaderna och maximera tomtintäkterna, och därför måste en del av de externa effekterna beaktas i planen. Som exempel på externa effekter kan nämnas för- och nackdelar för invånarna i närområdet. Storleken på den helhet som överläts begränsar också de potentiella tomtköparna. Ju större projekt, desto färre potentiella genomförare.

## De nya riktlinjerna för tomtöverlåtelse främjar öppenhet och stadens ekonomiska intresse

Stadsstyrelsen godkände 1.4.2019 nya riktlinjer för tomtöverlåtelse i Helsingfors. En viktig förändring är ökad öppenhet, vilket man strävar efter på flera sätt. Principerna för tomtöverlåtelse behandlas för första gången som helhet. Fler pristävlingar kommer att ordnas för tomter som överläts för oreglerad bostadsproduktion. Genom de nya riktlinjerna vill staden också effektivisera användningen av markegendomen, både ekonomiskt och i andra avseenden. Marknadsmässig prissättning av tomterna blir huvudregeln och fler pristävlingar kommer att ordnas.

### Slutsatser

Huvudfrågan vid utvärderingen kan besvaras med att prissättningen av tomter inte är transparent och inte till alla delar förenlig med stadens ekonomiska intresse.

Prissättningen av tomter kan inte anses vara öppen. För en icke insatt kan de offentligt presenterade uppgifterna om prissättningen och beräkningssätten te sig svårbegripliga. Också i situationer där alternativen försäljning resp. utarrendering jämförs borde motiveringarna till de använda beräkningsprinciperna och antagandena anges tydligare. Prissättningsgrunderna motsvarar marknadssituationen när tomterna överläts genom pristävling. I andra fall är priset ett gängse pris som grundar sig på en utomstående värdering eller på beredarens syn och inte detsamma som marknadspriset.

De prissättningsmetoder som stadsmiljösektorn använder är inte optimala med tanke på stadens ekonomiska intresse. Enligt Aalto-universitetets forskare är pristävling det entydigt klaraste sättet att få reda på en tomts exakta värde. Ett pris som fastställts på administrativ väg kan leda till att tomten inte säljs om priset är för högt, och till onödig överföring av stadens förmögenhet om priset är för lågt. Vid en pristävling är också prissättningsgrunderna transparenta och begripliga. Om man så vill kan man ordna pristävlingar för både försäljning och utarrendering av en tomt. Av den reserverade våningsytan för bostadsproduktion i

Helsingfors åren 2014–2018 var pristävlingarnas andel under tio procent. Å andra sidan har Helsingfors markpolitik och tomtöverlåtelse också många andra viktiga mål än ekonomisk vinning. Det är knappast realistiskt att alla tomter som Helsingfors äger skulle överlåtas genom pristävling. För att nå det högt satta målet för bostadsproduktion behövs det många alternativa verktyg för tomtöverlåtelse.

Det finns många faktorer som begränsar antalet tomtköpare. Faktorer som direkt är relaterade till praxis för reservering och överlåtelse av tomter är hur tydliga och jämlika riktlinjerna för tomtöverlåtelse är samt storleken på de objekt som överläts. Konkurrensen kan också begränsas av bristen på resurser för ordnande av tävlingar samt av bristfällig marknadsföring. Bestämmelserna som härrör av planläggningen kan avsevärt höja kostnaderna och begränsa potentiella konkurrenter. Eftersom målet ändå också är att bygga en högklassig stadsmiljö, är det ändamålsenligt att beakta vissa externa effekter i planläggningen.

De nya riktlinjer för tomtöverlåtelse som staden håller på att besluta om svarar på många av bristerna i nuvarande praxis. Riktlinjerna för tomtöverlåtelse kommer sannolikt att bli öppnare och tydligare. Stadens ekonomiska intresse kommer att beaktas bättre när pristävlingarna blir fler och när prissättningen i högre grad sker på marknadens villkor. Å andra sidan kommer prissättningsgrunderna fortsättningsvis att vara delvis icke transparenta, med undantag för pristävlingar. Likaså är det fortfarande oklart om staden klarar av att öka användningen av pristävlingar så som eftersträvat.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn bör

- göra tomtprissättningen och beräkningsprinciperna ännu öppnare och tydligare efter att de nya riktlinjerna för tomtöverlåtelse godkänts. Likaså bör beräkningsprinciperna för jämförelse mellan försäljning och utarrendering göras tydligare.
- säkerställa att de nya riktlinjerna för tomtöverlåtelse dras upp så att både stadens ekonomiska intresse och målen för bostadsproduktionen beaktas.





# Strategi och ledarskap

## 4.1 Enhetligt och jämlikt belöningsystem



Är stadens belöningspraxis  
enhetlig och jämlik?

De personaladministrativa  
informationssystemen och  
materialen är otillräckliga för att  
upptäcka obefogade löneskill-  
nader.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om styrningen av belöningspraxis på stadsnivå var tillräcklig. Vid utvärderingen utredde man om den personalpolitiska styrningen var tillräcklig för att säkerställa att belöningsystemet tillämpas och att arbetsuppgifternas svårighetsgrad värderas enhetligt inom sektorerna utan att könsskillnader förekommer.

Den totala belöningen är en del av personalpolitiken. Stadsstrategin för åren 2017–2021 slår fast att staden ska ledas och personalpolitiken genomföras på ett etiskt, ansvarsfullt och hållbart sätt. Jämlikheten mellan könen har ställts upp som en genomgående princip för stadens hela verksamhet.

Helsingfors stad är Finlands största arbetsgivare med 37 656 anställda. Den sammanlagda lönesumman för fast anställd och visstidsanställd personal vid sektorerna, affärsverken och förvaltningarna uppgick till ca 1,4 miljarder euro 2018.

Vid utvärderingen intervjuades ledningen för stadskansliets personalavdelning och sakkunniga. I materialet ingick även svaren på en e-postenkät bland de personaladministrativa enheterna vid alla sektorer och affärsverk och vid stadskansliet samt 28 svar på en enkät som skickats till 36 huvudförtroendemän från olika kollektivavtalsbranscher. Beträffande belöningsystemets könsjämlikhet begärdes och erhöles svar från stadens jämställdhetskommitté.

Som underlag användes dessutom den del av lönekartläggningen från 2017, som avsåg det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet (AKTA), samt anvisningar, riktlinjer och beskriv-

ningar för stadens belöningsystem och jämlikhet mellan könen.

### Utvärderingsmaterialet och informationssystemen stöder inte uppföljningen av belöningen

Kansliet övervakar genom regelbunden körning av jämförande data i lönesystemet att belöningsystemet tillämpas på ett enhetligt och jämlikt sätt på stadsnivå. Även sektorerna och affärsverken har ansvar för att följa upp belöningarna och rätta till missförhållanden. Löneuppgifter fås från informationssystemet grupperade efter arbetsuppgifter eller lönepunkter. Lönepunkts- och uppgiftsgrupperna kan omfatta arbetsuppgifter med mycket olika svårighetsgrad. I systemet saknas emellertid information om arbetsuppgifternas svårighetsgrad. Då går det inte att göra lönejämförelser i förhållande till uppgifternas svårighetsgrad (figur 10).

Lönejämförelser görs till stor del manuellt genom att kombinera Excel-filer och uppgifter från personalförvaltningssystemet. Det finns inget enhetligt system för uppgiftsbeskrivningar. Uppgifter för tiden före 2017 års omorganisering saknas eller också vet man inte var de finns.

Staden har arbetat på ett HR-datasystemprojekt sedan 2010. Avsikten med det här projektet är bl.a. att utveckla det befintliga personalinformationssystemet samt upphandla nya informationssystem som stöder arbetsvärdering samt resultat- och utvecklingssamtal. Enligt den projekttidplan som uppdaterades vid slutet av 2018 kommer de nya funktionerna i personalinformationssystemet samt de system som förbättrar rapporteringen av sammanställd information avseende personaladministrationen att driftsättas senast på sommaren 2020.

### Kansliet säkrar ett enhetligt belöningsystem

Personalavdelningen vid kansliet försöker säkerställa att belöningsystemet tillämpas konsekvent inom alla sektorer och affärsverk genom att utfärda gemensamma anvisningar för staden. Personaladministrationen vid sektorerna, affärsverken och kansliet anser att anvisningarna i huvudsak är tillräckliga, men vissa önskar stöd för att tillämpa dem.



## Data om arbetsuppgifternas svårighetsgrad saknas i informationssystemet och därför är det svårt att upptäcka obefogade löneskillnader.

Figur 10



Kansliet har i samband med organisationsreformen 2017 utvecklat gemensamma HR-funktioner för hela staden. Samarbete mellan personaladministrationen vid stadens olika organisationer och kansliets personalavdelning sker bland annat på möten där nätverk för personalledningen eller sakkunniga deltar. Målet är att exempelvis löneärenden planeras och bereds i samverkan och att enhetliga personalpolitiska riktlinjer införs inom alla sektorer och affärsverk. Cheferna spelar emellertid en central roll vid tillämpningen av belöningsystemet. Staden sysselsätter ca 3 000–4 000 chefer på olika nivåer inom olika organisationer. Detta är en utmaning för personaladministrationen. Cheferna genomför stadens gemensamma anvisningar på olika sätt.

Observationerna visade att personaladministrationen vid vissa sektorer och affärsverk upplever att processerna är betungande och tidsödande eftersom lönefrågorna bereds tillsammans med personalavdelningen vid kansliet och ändringar i lönerna kräver beslut av personaldirektören. Dessa observationer gällde i synnerhet bestämning och justering av uppgiftsrelaterade löner, där ansvaret för smidiga och snabba processer för egen del bärs av de företrädare för sektorer och affärsverk, som har framfört kritik.

### Konsekvens vid arbetsvärderingen eftersträvas

Resultatet av bedömningen av arbetets svårighetsgrad är en uppgiftsbeskrivning, arbetets placering i svårighetsklasser och bestämning av den uppgiftsrelaterade lönen. De uppgiftsrelaterade lönernas andel av personalens ordinarie löner är 85–90 procent.

Arbetsvärdering kan inte göras mot samma kriterier för anställda som hör till olika kollektivavtal,

eftersom varje avtal har egna anvisningar. Av samma skäl är lönerna för anställda som hör till olika kollektivavtal inte heller jämförbara sinsemellan.

Vid stadskansliet verkar en arbetsvärderingsgrupp på stadsnivå, som handlägger sådana uppgifter i samband med AKTA, vilka är relevanta för flera olika sektorer eller affärsverk. På så vis säkerställs en enhetlig arbetsvärdering av arbetsuppgifter som utförs inom olika sektorer. Sektorerna och affärsverken har dessutom egna arbetsvärderingsgrupper.

Kansliet och sektorerna samt affärsverken bereder uppgiftsrelaterade löner, som är nya eller ska justeras, i samverkan och lönerna beslutas centralt av personaldirektören. Syftet är att säkerställa, att inga obefogade löneskillnader uppstår mellan sektorerna och affärsverken.

I den gamla organisationen hade olika förvaltningar olika arbetsvärderingsmetoder och en enhetlig praxis har ännu inte kunnat införas överallt. De gemensamma arbetsvärderingsmallarna, som stadskansliet har ansvarat för, är färdiga men arbetet framskrider i olika takt vid sektorerna och affärsverken. Vid vissa sektorer och affärsverk har arbetsvärderingsgrupperna inte haft några sammanträden och inga värderingsmallar har utarbetats. Inom de stora sektorerna har arbetet varit särskilt långsamt och krävande.

En enkät som gjordes vid utvärderingen visade att det är oklart för huvudförtroendemännen vilken ändring av arbetets svårighet som berättigar till löneförhöjning. Ändrad svårighetsgrad kan enligt stadskansliets uppfattning påverka lönesättningen, om uppgiften kräver mer kompetens eller medför ökat ansvar eller ökade krav på effektivitet. Den ökade svårighetsgraden bör dessutom omfatta en stor del av den anställdas arbetstid. Den närmaste chefen ansvarar för att upptäcka och beskriva vä-

sentliga ändringar av uppgiftens svårighetsgrad.

### Sektorer och affärsverk saknar metoder att följa upp belöningarna

Sektorn eller affärsverket ansvarar för att bevilja individuella tillägg och beviljningen grundas på chefens prestationsbedömning. Tilläggen kan finansieras ur justeringspotter enligt tjänste- och arbetskollektivavtalen eller med tillägg som hört till anställda som pensionerats eller slutat. I kansliets anvisningar krävs att bedömningsfaktorerna konkretiseras inom sektorerna och affärsverken i samverkan med personalen och personalorganisationerna. Precisering av bedömningsfaktorerna har emellertid endast observerats vid Affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten och Trafikaffärsverket (HRT) i fråga om förare.

Enligt de anvisningar som gällt sedan 2018 kan den närmaste chefen eller enhetschefen belöna individer eller grupper för enstaka, särskilt goda prestationer och för att ha nått uppställda mål. Vid utvärderingen erhöles ingen exakt information om tidpunkten då utbetalda engångsarvoden senast hade följts upp på stadsnivå vid olika sektorer och affärsverk. Personaladministrationen vid sektorerna bör också följa upp arvoden. Enligt huvudförtroendemännen varierar användningen av engångsarvoden och utbetalda arvodesbelopp mellan organisationer, enheter och arbetsuppgifter.

Personaladministrationen vid sektorerna och affärsverken uppger att det är svårt att följa upp bedömningen av personliga prestationer eller engångsarvoden, eftersom informationssystemen inte stöder detta. Anvisningar för och utbildning av chefer hör till de vanligaste sätten att säkra att enhetliga riktlinjer följs.

### Transparent belöning främjar jämställdheten mellan könen

Den senaste lönekartläggningen 2017 försenades på grund av organisationsreformen och problem med datasystemen. Eftersom informationen från kartläggningen därför är ganska gammal, har sektorerna och affärsverken inte ansett att den är särskilt nyttig. I början av 2019 hade de flesta sektorerna och affärsverken ännu inte hunnit behandla kartläggningen och kunde därför inte lämna information om eventuella könsskillnader. Kartläggningen omfattade inte alla kollektivavtalsbranscher. Kartläggningen presenterar lönerna i

lönesättningsgrupper utan information om arbetsuppgifternas svårighetsgrad.

Jämställdshetskommittén finner att belöningsystemets bristande transparens och öppenhet är det största missförhållandet med tanke på könsjämsliddheten. Ett hinder för den öppenhet som kommittén önskar är emellertid i praktiken att informationssystemet inte har kunnat presentera lönerna efter svårighetsklasser. Jämställdshetskommittén framhåller att de anställda i förväg bör få veta på vilka grunder de kan få arvoden och lönetillägg. Anvisningar och processbeskrivningar är tillgängliga i ett intranet som är öppet för alla stadens anställda, och här kan personalen få information om grunderna för beviljande av individuella tillägg eller engångsarvoden. Ett missförhållande som bör förbättras var enligt jämställdshetskommittén att staden saknar tydliga principer för hur man ska agera i misstänkta fall av lönediskriminering, om saken inte förs vidare via de egna cheferna.

### Slutsatser

Observationerna visar att styrningen av belöningspraxis på stadsnivå är tillräcklig. Utvärderingsmaterialet har emellertid varit otillräckligt för att man ska kunna verifiera att styrningen på stadsnivå säkerställer att belöningsystemet tillämpas på ett enhetligt och jämlikt sätt.

Uppföljning av tillämpningen av belöningsystemet spelar en nyckelroll för att säkra att belöningsystemet inklusive bedömningen av arbetets svårighetsgrad tillämpas konsekvent mellan olika sektorer och inom varje sektor. Om läget är okänt, kan missförhållanden inte observeras och korrigerande åtgärder inte heller planeras så att de får korrekt inriktning.

Personaladministrationens material och system är otillräckliga för uppföljning av löneskillnader, vilket medför svårigheter att upptäcka obefogade löneskillnader såväl inom som mellan olika sektorer. Detsamma gäller jämförelse av löner enligt könsfördelning.

Observationerna visade att de gemensamma anvisningar som kansliet tagit fram och det förnyade HR-funktionssätt, som kansliet infört efter organisationsreformen 2017, styr verksamheten så att belöningsystemet tillämpas konsekvent inom stadens olika sektorer och affärsverk. Varken kansliet eller sektorerna och affärsverken kan dock vara säkra på att alla chefer tillämpar givna anvisningar på ett enhetligt sätt.



En konsekvent och rättvis arbetsvärdering utgör en av de mest centrala processerna i belönings-systemet, eftersom den största delen av lönen består av uppgiftsrelaterad lön. Att belöningar bereds av kansliet och sektorerna eller affärsverken i samverkan och att uppgiftsrelaterade löner beslutas centralt av personaldirektören garanterar att belöningsystemet tillämpas konsekvent.

Det är emellertid möjligt att arbetsvärderingar och till dessa bundna löner från tiden före organisationsreformen 2017 har innehållit obefogade skillnader mellan och inom de olika sektorerna. De väsentliga förändringar av arbetets svårighetsgrad som är centrala vid justering av uppgiftsrelaterade löner har inte definierats i kansliets anvisningar på ett så tydligt sätt att justeringsgrunderna blir transparenta för personalen

Personadministrationen och linjecheferna vid sektorer och affärsverk har också eget ansvar för information och öppenhet när det gäller löner och belöningar. Observationerna visade att flertalet sektorer och affärsverk inte har behandlat bedömningen av individuella arbetsprestationer enligt kansliets anvisningar i samverkan med personalen. Behandling i samverkan kan öka personalens förtroende för att belöningsystemet är rättvist.

Utvärderingen har inte kunnat påvisa att individuella tillägg och engångsarvoden har följts upp

tillräckligt under jämförelse av olika sektorer och affärsverk, så att man kan bli säker på att beviljningen varit enhetlig och jämställd.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- säkerställa att personaladministrationens system och material tillåter upptäckande av obefogade löneskillnader och stöder en enhetlig bedömning av arbetenas svårighetsgrad.
- skapa transparenta kriterier för chefer och personal, som visar vilka ändringar av arbetsuppgifternas svårighetsgrad som påverkar lönerna.
- säkerställa att sektorerna och affärsverken konkretiserar bedömningsfaktorerna för prestationer i samverkan med personalen och personalorganisationerna.
- regelbundet följa upp att individuella tillägg och engångsarvoden beviljas på ett enhetlig och jämställt sätt vid olika sektorer och affärsverk.



# Ägarpolitik

## 5.1 Målsättningar för dotter-sammanslutningar och deras ledning

- 

Stöder målen för de viktigaste dottersammanslutningarna måluppfyllelsen för hela staden?
- 

Dottersammanslutningarnas mål stöder stadens måluppfyllelse, men samordningen innebär utmaningar.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om de uppställda målen för dottersammanslutningarna och deras ledning stöder måluppfyllelsen enligt stadsstrategin. Delfrågorna var om de mål som staden ställt upp för dottersammanslutningarna leder till att ekonomisk eller verksamhetsmässig nytta uppnås och om styrelserna för dottersammanslutningarna styr den operativa ledningen så att den arbetar enligt stadens mål.

Enligt stadsstrategin för 2017–2021 bör ägarskap och beslutsrätt medföra ekonomisk eller verksamhetsmässig nytta på lång sikt. Enligt koncerndirektivet är målet för de bolag som arbetar på marknadsvillkor att de ger staden bästa möjliga ekonomiska resultat eller annan ekonomisk nytta. Verksamheten vid de bolag som inte arbetar på marknadsvillkor ska stödja och gagna produktio-nen av tjänster eller stadens samhälleliga mål.

Utvärderingen gällde de tio mest betydelsefulla sammanslutningarna: nio bolag och en stiftelse, som framgår av tabell 7. Som material för utvärderingen användes handlingar och svar på förfrågningar lämnade av sammanslutningarna, en enkät riktad till bolagsstyrelser och verkställande direktörer, en intervju med koncernstyrningschefen vid stadskansliet samt revisionsbesök av nämndens 1:a sektion vid stadskansliet, Helen Ab och Palmia Ab. Enkäten skickades ut till totalt 65 styrelseledamöter eller verkställande direktörer, varav 32 svarade.

### Ägarstrategierna för dotter-sammanslutningarna är från år 2011

En aktionspunkt i strategiprogrammet för före-gående mandatperiod var att stadsstyrelsens koncernsektion ställer upp ägarpolitiska mål för ägarbasen, utvecklingsvisionen och verksamheten i de enskilda dottersammanslutningarna. Under föregående strategiperiod förnyades dessa dock inte, och i mars 2019 gällde fortfarande de riktlinjer som stadsstyrelsen godkände 2011 i en handling med titeln Stadskoncernens ägarpolicy. Beredningen väntade först på godkännande av det nya koncerndirektivet i fullmäktige 25.5.2016 och sedan på reformen av organisationen och ledningssystemet för moderstaden. Den långsamma beredningen förklaras av stadskoncernens storlek och resursbristen i förhållande till koncerndirektivets uppgiftsområde. Det är problematiskt att ingen deadline för beredningen av ägarstrategier har ställts upp, varför man inte vet när de nya riktlinjerna går vidare till beslut. Eftersom ägarstrategierna inte har uppdaterats efter 2011, har inga ägarstrategier blivit fastställda för Helen, Helsingfors hamn och Palmia som bolagiserades 2015.

Stadsstyrelsen har ännu inte fattat något formellt beslut om vilka bolag som ska arbeta på marknadsvillkor av de bolag som staden äger. Koncernsektionen fattade 14.5.2018 beslut om en bolagsordningsmall för dotterbolag som arbetar på marknadsvillkor och då framgick av den föredragandes motiveringar att Helen Ab, Helsingfors Hamn Ab och Palmia Ab arbetar på marknadsvillkor. Finlandia-huset Ab, Fastighets Ab Kabelhuset, Metropolilab Ab, Fastighetsaktiebolaget Helsingfors Elhus samt intressebolaget Vanda Energi uppfattas även arbeta på marknadsvillkor, eftersom de inte redovisas i stadens offentliga dotterbolagsrapport utan i en konfidentiell bilaga med titeln "Marknadsorienterade".

### Dottersammanslutningarnas mål är relaterade till stadens målsättningar

Tabell 8 visar ett sammandrag över analysresultaten från bakgrundspromemoriorna . Alla mål upptäckta i budgeten för 2018 styrde dottersammanslutningarna så att de uppnådde ekonomisk eller

Dottersammanslutningar som utvärdes, stadens ägarandel och huvudsaklig verksamhet

Tabell 7

| Dottersammanslutningar        | Stadens ägarandel, % | Huvudsaklig verksamhet                                                                                  |
|-------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Finlandia-huset Ab            | 100                  | förvaltar och hyr ut Finlandia-huset                                                                    |
| Helen Oy                      | 100                  | distribution och försäljning av el, fjärrvärme och fjärrkyla                                            |
| Helsingin Asumisoikeus Oy     | 100                  | bostadsrättsbolag                                                                                       |
| Helsingfors stads bostäder Ab | 100                  | hyresbostadsbolag                                                                                       |
| Helsingfors Hamn Ab           | 100                  | förvaltar vissa hamnar i Helsingfors (men även i Lovisa och Kyrkslätt)                                  |
| Fastighets Ab Kabelhuset      | 100                  | förvaltar och hyr ut Kabelfabriken och det gamla gasverksområdet i Södervik med tillhörande fastigheter |
| Metropolilab Ab               | 69                   | laboratorietjänster                                                                                     |
| Palmia Ab                     | 100                  | catering-, fastighets-, städ-, bevaknings- och lokaltjänster                                            |
| Seure Henkilöstöpalvelut Oy   | 56,4                 | bemannings-tjänster                                                                                     |
| Stadion-stiftelsen            | 100                  | förvaltar och hyr ut Olympiastadion                                                                     |

Antal mål och måluppfyllelseskriterier för dottersammanslutningarna enligt stadens budget för 2018

Tabell 8

| Bolag                                     | Antal mål, st. | Motsvarande målkriterier                                                                               |
|-------------------------------------------|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bolag som arbetar på marknadsvillkor      |                |                                                                                                        |
| Finlandia-huset Ab                        | 4              | ekonomiskt resultat, ekonomisk nytta, stadsstrategin                                                   |
| Helen Oy                                  | 3              | ekonomiskt resultat, stadsstrategin                                                                    |
| Helsingfors Hamn Ab                       | 2              | ekonomiskt resultat                                                                                    |
| Fastighets Ab Kabelhuset                  | 4              | ekonomisk och verksamhetsmässig nytta, stadsstrategin, indirekt ekonomiskt resultat (utgiftsdisciplin) |
| Metropolilab Ab                           | 3              | ekonomiskt resultat, verksamhetsmässig nytta                                                           |
| Palmia Ab                                 | 5              | ekonomiskt resultat, ekonomisk nytta                                                                   |
| Bolag som inte arbetar på marknadsvillkor |                |                                                                                                        |
| Helsingin Asumisoikeus Oy                 | 4              | tjänsteuppdrag, stadsstrategin                                                                         |
| Helsingfors stads bostäder Ab             | 4              | tjänsteuppdrag, stadsstrategin                                                                         |
| Seure Henkilöstöpalvelut Oy               | 3              | tjänsteuppdrag, stadsstrategin, ekonomisk nytta                                                        |
| Stadion-stiftelsen                        | 1              | stadsstrategin, verksamhetsmässig nytta                                                                |



verksamhetsmässig nytta, som utvärderades mot följande kriterier.

Förklaring av kriterierna i tabell 8:

- ekonomisk eller verksamhetsmässig nytta: målet främjar uppnående av ekonomisk eller verksamhetsmässig nytta på lång sikt.
- stadsstrategi: bolagets målsättning stöder mål som fastställts i stadsstrategin.
- ekonomiskt resultat: målet för marknadsorienterade bolag är att de ger staden bästa möjliga ekonomiska resultat eller annan ekonomisk nytta.
- tjänsteuppdrag: målen för verksamheten vid de bolag som inte arbetar på marknadsvillkor ska stödja och gagna produktionen av tjänster eller stadens samhälleliga mål.

Fyra av de bolag som arbetar på marknadsvillkor har målsättningar som gäller både aktieutdelning och avkastning på investerat kapital. För Finlandia-huset har endast mål som gäller avkastning på investerat kapital uppställts. Målet för ekonomin vid Fastighets Ab Kabelhuset avviker från övriga marknadsorienterade bolag på grund av formuleringen ”räkenskapsperiodens vinst är positiv”. Det här målet innebär i praktiken att verksamhetens lönsamhet utgör ett tillräckligt mål, något som enligt koncerndirektivet är ett minimiantagande för ägarpolycyn även i icke-marknadsorienterade bolag. Enligt verkställande direktören för Kabelhuset maximerar staden bolagets investeringsförmåga genom att ställa upp ett positivt resultat som bolagets ekonomiska mål.

Inför utvärderingen skickades en enkät till styrelseledamöterna och verkställande direktörerna i de nio viktigaste bolagen. Trots att utfallet av budgeterade resultatmål för marknadsorienterade dottersammanslutningar enligt koncerndirektivet ska styra bolagen så att de uppnår bästa möjliga ekonomiska resultat eller annan ekonomisk nytta för staden, instämde inte alla representanterna för marknadsorienterade bolag, vilka besvarade enkäten, i att utfallet av budgeterade resultatmål styrde deras företag så att de uppnår något av dessa mål.

### Dottersammanslutningarnas styrelser har ställt upp mål som stämmer överens med stadens mål

Vid utvärderingen granskades dokument från sammanslutningarna som belyser strategi och uppställda mål för ledningen. Målen som lagts fram i dokumenten jämfördes med målsättning-

arna i stadens budget. Undersökningen visade att sammanslutningarnas styrelser har ställt upp mål som stämmer överens med stadens målsättningar. Vissa mål hade samma innehåll som stadens målsättningar och vissa innebar en operationell definition av stadens målsättningar. Härutöver hade bolagen målsättningar angående exempelvis personal, vilka saknades i stadens budget.

### Samordningen innebär utmaningar

För de tre viktigaste bolagen påvisade utvärderingen utmaningar beträffande samordningen av stadens mål som ägare och bolagens mål. Helen ansåg att ägarens målsättningar beträffande förnybar energi och minskade utsläpp är åtgärder som kolliderar med utsläppshandeln och försätter Helen Ab i ojämlig ställning i förhållande till andra aktörer i utsläppshandeln. Helen Ab tvingas alltså i praktiken uppfylla mål för minskade utsläpp som är dyrare än de marknadsmässiga. Trots detta har bolaget förbundit sig att följa ägarens vilja dvs. fullmäktiges utvecklingsprogram.

Beträffande Helsingfors Hamn Ab har samordningen av stadens och bolagets mål blivit en utmaning på grund av trafikproblem i Västra hamnen. Bolaget menade att trafiken till de delar av hamnarna som ligger i centrum, särskilt Västra hamnen, blir lidande av att intressena hos olika aktörer i staden går i olika riktningar när det gäller att utveckla en smidig trafik till Västra hamnen. Följden har bland annat blivit att utvecklingsprojekt för redan avtalade, men för bolaget viktiga, landtrafikförbindelser har blivit uppskjutna. Enligt bolaget kan de tidvisa trafikstockningarna i samband med verksamheten i Västra hamnen lösas genom att flexibiliteten hos alla trafikformer utvecklas samtidigt. Här har tillräckligt samförstånd inte uppnåtts på målsättningsnivå mellan stadens olika parter och i den politiska beslutsprocessen. Bolaget anser att detta utgör en risk både för bolagets långsiktiga ekonomiska måluppfyllelse och med tanke på den indirekta ekonomiska nytta och tillgänglighet som hamnverksamheten innebär för staden.

Helsingfors stads bostäder Ab (Heka) var det enda bolag som ansåg att budgetens bindande mål inte styr företagets verksamhet. Budgetmålet för Heka håller tillbaka de ökande underhållskostnaderna för fastigheterna. Enligt bolagets åsikt styrs verksamheten av företagets budget och de reparationer med tillhörande kostnader som ansetts vara ändamålsenliga och rättidiga. Uppdelningen i underhållsreparationer och övriga reparationer är inte ändamålsenlig för bolaget. En del av byggnadernas reparationskostnader bokförs som un-

derhållskostnader. Om bolaget försöker minimera ökningen av underhållskostnaderna, så kan det inte reparera byggnaderna i rätt tid. Rättidiga reparationer av byggnaderna stämmer överens med stadsstrategin, vars mål är att förbättra fastighetsbeståndets kvalitet.

### Styrelseledamöternas roll bör beaktas bättre

Det framgick både av en enkät och vid revisionsbesök som revisionsnämndens 1:a sektion avlade vid Helen Ab att utnämning av styrelseledamöter på politiska grunder medförde utmaningar. Ett särskilt problem ansågs föreligga om påfallande många ledamöter ersätts under ett valår. Vid nomineringen av styrelsen bör tonvikten enligt Hekens uppfattning ligga på kontinuitet genom att högst 1–2 styrelseledamöter ersätts samtidigt. I affärsvärlden tyder stor omsättning på styrelseledamöter på att företaget befinner sig i kris. En stor omsättning vart fjärde år är även problematisk eftersom det tar tid för den nya styrelsen att bli insatt i frågor som berör bolaget. Dessutom lyte man i enkäten fram att politiskt tillsatta styrelseledamöter inte alltid har skött sina åligganden aktivt. Bolagen signalerade att fullmäktigegrupperna bör beakta affärsverksamhetens omfattning och behov samt tillräcklig kontinuitet i styrelsearbetet vid val av styrelseledamöter i marknadsorienterade bolag.

### Slutsatser

Målen för de viktigaste dottersammanslutningarna stöder antingen uppfyllelsen av de allmänna målsättningarna i koncerndirektivet eller målsättningarna i stadens strategi. Stadens budget innehåller målsättningar för dottersammanslutningarna som styr dem så att ekonomisk och verksamhetsmässig nytta uppnås. Styrelserna för dottersammanslutningarna har sedan styrt den operativa ledningen så att den arbetar enligt stadens målsättningar.

För de tre viktigaste bolagen påvisade utvärderingen utmaningar beträffande samordningen av stadens mål som ägare och bolagens mål. När det gällde Helen var det fråga om att ägarens målsättningar beträffande förnybar energi och minskade utsläpp kolliderar med utsläppshandeln vilket leder till att Helen Ab tvingas betala mer för minskade utsläpp än andra aktörer på marknaden. Helen har emellertid anpassat sig till ägarens vilja. Den stora omsättningen på styrelseledamöter under

valåren är ett annat problem som aktualiserats vid Helen.

Beträffande Helsingfors Hamn Ab har samordningen av stadens och bolagets mål blivit en utmaning på grund av trafikproblem i Västra hamnen. Trafiken till och från hamnen medför trafikstockningar på Busholmen vilka ännu inte har funnit tillfredsställande lösningar, som stöder såväl bolagets som stadens mål. Bolaget anser att detta utgör en risk både för bolagets långsiktiga ekonomiska måluppfyllelse och med tanke på den indirekta ekonomiska nytta och tillgänglighet som hamnverksamheten innebär för staden.

Heka var det enda bolag vars bindande mål i budgeten egentligen inte styr företagets verksamhet. Budgetmålet för Heka håller tillbaka de ökande underhållskostnaderna för fastigheterna. En del av byggnadernas reparationskostnader bokförs som underhållskostnader. Om bolaget försöker minimera ökningen av underhållskostnaderna, så kan det inte reparera byggnaderna i rätt tid. Rättidiga reparationer av byggnaderna stämmer överens med stadsstrategin, vars mål är att förbättra fastighetsbeståndets kvalitet.

Beredningen av ägarstrategierna för dottersammanslutningarna har pågått i flera år men någon sluttid har inte blivit fastställd. Den mest brådskande åtgärden är att stadsstyrelsen drar upp riktlinjer för vilka bolag som är marknadsorienterade och fastställer ägarstrategier för dessa.

### Revisionsnämnden konstaterar att

- stadskansliet bör
- påskynda beredningen av ägarstrategier för koncernsektionen så att stadsstyrelsen kan ange vilka bolag som är marknadsorienterade och besluta om ägarstrategier för dessa.
  - före nästa kommunval i samverkan med fullmäktigegrupperna komma överens om hur tillräcklig kontinuitet i styrelsearbetet ska säkras framför allt i de marknadsorienterade bolagen.
  - i samverkan med Helsingfors stads bostäder Ab fastställa vilka kostnader som ska ingå i underhållskostnaderna för att undgå konflikt med bostadsbeståndets reparationsbehov.

stadskansliet bör i samverkan med stadsmiljösektorn och Helsingfors Hamn Ab

- ordna mer flexibel trafik på Busholmen enligt stadskoncernens helhetsintresse.

# Stadens attraktionskraft och internationalitet

## 6.1 Utländska investeringar, företag och experter lockas till staden

**?** Hur bra har Helsingfors lyckats locka utländska investeringar, företag och kompetenta förmågor?

**!** Särskilt bra har man lyckats locka direkta utländska investeringar.

Huvudfrågan vid utvärderingen var hur bra Helsingfors har lyckats locka utländska investeringar, företag och kompetenta förmågor. Måluppfyllelsen bedömdes både med hjälp av statistik och genom att granska huruvida staden har genomfört strategienliga åtgärder för att locka investeringar, företag och kompetenta förmågor.

Såväl strategiprogrammet för 2013–2016 som stadsstrategin för 2017–2021 innehöll ett flertal hithörande åtgärder. De utvärderade åtgärderna framgår av tabell 9 och 10.

Som utvärderingsmaterial användes dokument och statistik samt även skriftliga svar sammanställda av näringslivsavdelningen. Svar lämnades både av näringslivsavdelningens egna sakkunniga och av sakkunniga vid stadens dotterbolag Helsinki Marketing Oy och intressebolaget Helsinki Business Hub (HBH). Utvärderingen avslutades med preciserande diskussioner med näringslivsdirektören och chefen för enheten Innovationer och nya experiment samt ledningsgruppen för HBH.

### Åtgärderna för strategiperioden 2013–2016 har genomförts

Av tabell 9 framgår att åtgärderna i förra periodens strategiprogram har genomförts när det gäller att locka investeringar och experter. Stads-kansliet främjade näringslivssamarbetet med Asien

med tonvikt på Kina. Helsinki Business Hub samarbetade dessutom i synnerhet med Japan och Indien. Trenden beträffande antalet asiatiska investeringar har varit stigande, så att investeringarna från Asien inom huvudstadsregionen var fem 2014, två 2015, elva 2016 och nitton 2017.

International House Helsinki (IHH) erbjuder under ett tak merparten av de rådgivnings- och myndighetstjänster som nyinflyttade internationella experter behöver. Syftet med verksamheten är att smidigare integrera internationella förmågor i regionen och att påskynda deras inträde på arbetsmarknaden. Helsingfors stad koordinerar IHH-tjänsten. Helsingfors, Esbo och Vanda städer samt Nylands magistrat, Skatteförvaltningens och FPA:s tjänst In To Finland, Nylands TE-byrå, Pensionsskyddscentralen, Helsingforsregionens handelskammare och Migrationsverket deltar i samarbetet. IHH startade i december 2017.

Beredningen av IHH ägde rum under förra strategiperioden. IHH genomförde de tre sista åtgärderna i tabell 9. Helsingfors koordinerar regionprojektet Arbeta i Finland som omfattar exempelvis mentorprojekt och informationstillfällen. Dessutom har Helsingfors stad deltagit i företagskoordinationsverksamhet för att skapa arbetslivskontakter mellan internationella förmågor och företag. En minoritet av företagskoordinatorernas klienter har emellertid varit andra än finskspråkiga deltagare i projektet Högutbildad arbetskraft för företag.

### Åtgärderna i stadsstrategin gör goda framsteg

Åtgärderna under innevarande strategiperiod beskrivs i tabell 10. Målet för en av åtgärderna kan redan anses uppnått, ty Maria 01-området har redan uppnått positionen som norra Europas största campus för tillväxtföretag. Företagscampusens storlek mäts både i antal kvadratmeter och i antal tillväxtföretag som arbetar i lokalerna. Med dessa mått mätt är Maria 01 störst i Norden och Baltikum. Området utvecklas fortsättningsvis till Campus Maria. Avsikten är att bygga upp en mer omfattande campus med tillväxtföretag kring Ma-

Genomförande av åtgärderna för strategiperioden 2013–2016 Tabell 9

| Åtgärd i strategiprogrammet 2013–2016                                                                                                                                                        | Bedömning av måluppfyllelsen | Precisering                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Näringslivssamarbete med Asien främjas.                                                                                                                                                      | Har uppnåtts                 | Kansliet: Kina<br>HBH: Japan och Indien                                            |
| Helsingfors attraherar ytterligare investeringar från Asien.                                                                                                                                 | Har uppnåtts                 | Stigande trend                                                                     |
| Integreringen av internationella högskolestudenter i Helsingfors och deras sysselsättningsmöjligheter i första hand på företag främjas i samverkan med universitet, högskolor och näringsliv | Har uppnåtts                 | Åtgärder: International House Helsinki (IHH), mentorprojekt, info Arbeta i Finland |
| Delta i samarbetsprojekt för att skapa arbetslivskontakter mellan kompetenta personer i Finland och företag som söker internationell kompetens.                                              | Har uppnåtts                 | Projekt och företagskoordinatorernas arbete                                        |
| Utveckla användarorienterade integrationstjänster riktade till utländska arbetstagare och deras familjer.                                                                                    | Har uppnåtts                 | IHH, eller International House Helsinki utvecklades                                |

Stadsstrategi 2017–2021, åtgärdernas framsteg i februari 2019 Tabell 10

| Åtgärder enligt stadsstrategin 2017–2021                                                                            | Bedömning av måluppfyllelsen | Precisering                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Fortsatt utveckling av området Maria 01 till norra Europas största campus för tillväxtföretag.                      | Har uppnåtts                 | Redan genomfört, utvecklingsarbetet fortsätter                     |
| Konsolidering av Mejlans campus position som internationellt betydelsefull innovations- och affärsverksamhetsmiljö. | Gör framsteg                 | Åtgärder har vidtagits, utvecklingsarbetet fortsätter              |
| Eftersträva ökning av arbetsrelaterad invandring och dess andel av den totala invandringen                          | Gör framsteg                 | Projekt pågår                                                      |
| Dubblera utbildningen på engelska samt antalet platser inom småbarnspedagogiken.                                    | Gör framsteg                 | Genomförandeplaner har utarbetats                                  |
| <b>Åtgärd i marknadsföringsstrategin för 2016–2020</b>                                                              |                              |                                                                    |
| Skräddarsydda marknadsföringskoncept ska locka kompetenta förmågor.                                                 | Har uppnåtts                 | Webbplatsen MyHelsinki förnyades för att locka kompetenta förmågor |



ria 01, vilken ska omfatta lokaler för nya startup-, tillväxt- och ankarföretag. Avsikten är att locka stora internationella, så kallade ankarföretag till lokalerna, som kan främja etablering, expansion och internationalisering av nya tillväxtföretag.

Helsingfors stad har deltagit i konsolideringen av Mejlans campus ända sedan 2015, då Health CapitalHelsinki (HCH) grundades som ett gemensamt projekt med deltagande av Helsingfors stad, HNS, Helsingfors universitet och Stiftelsen för Aalto-högskolan. I början av 2019 startade totalprojektet HCH 2.0 med deltagande av Esbo stad samt yrkeshögskolorna Haaga-Helia, Laurea och Metropol utöver de aktörer som deltagit tidigare. Projektkontoret ligger i anslutning till Helsingfors Business Hub. Genom HCH eftersträvas att ge verksamheten vid campusen och dess potential större synlighet och ökat intresse internationellt, att underlätta samarbetet mellan olika aktörer samt främja samarbete och kommersialisering av uppfinningar inom medicinsk teknik. Bland nämnda konkreta framgångar hittills märks etableringen av omkring tio startupföretag samt beviljande av två kapitalinvesteringar.

Att locka förmågor till staden hamnade länge i skuggan av åtgärder mot arbetslöshet vid sysselsättningstjänsterna. Eftersom sysselsättningsläget numera har förbättrats, finns det enligt näringslivsdirektören fler resurser för att locka förmågor. Särskilt försöker man öka den arbetsrelaterade invandringen genom arbets- och näringsministeriets projekt Talent Boost, som startar på våren 2019 om ett positivt finansieringsbeslut erhålls. Målet för projektet är att få kompetent arbetskraft till företagen, dels genom att locka nya arbetstagare från utlandet och dels genom att hitta arbetskraft bland internationella förmågor, som bor på området. Helsingfors Business Hub driver redan ett projekt i mindre skala som särskilt syftar till att locka hit kompetens på ICT-området. Näringslivsavdelningens enhet för nyföretagande, NewCo Helsinki, har även lockat utländska startupföretagare till Helsingfors genom att erbjuda företagare som överväger etablering i Helsingfors så kallade soft landing-tjänster och utbildningsprogram för startupteam.

Enligt uppgifter från fostrans- och utbildningssektorn kommer antalet engelskspråkiga platser inom småbarnspedagogiken, utbildningen och skolväsendet i Helsingfors under strategiperioden att fördubblas. Läsåret 2017–2018 saknades engelskspråkiga platser alltfjämt helt inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen i stadens

egen regi. Den tvåspråkiga förskolan startade redan läsåret 2018–2019, men småbarnspedagogiken på engelska börjar först 2020–2021.

I stadens marknadsstrategi för 2016–2020 konstaterades att skräddarsydda marknadsföringskoncept krävs för att locka kompetenta förmågor. Helsinki Business Hub beställde ett marknadsföringsmaterial med titeln ”Working in Helsinki”, som publicerades på webbplatsen MyHelsinki i början på februari 2019.

### Framgångsrik attraktion av investeringar

De utländska direktinvesteringarna i Helsingfors låg 2010–2011 på en låg nivå, tills Helsingfors framgångar räknat i antalet investeringar började 2012 (figur 11). Helsingfors har sex gånger i följd placerat sig på första plats bland de nordiska städerna räknat i antalet utländska direktinvesteringar (FDI).

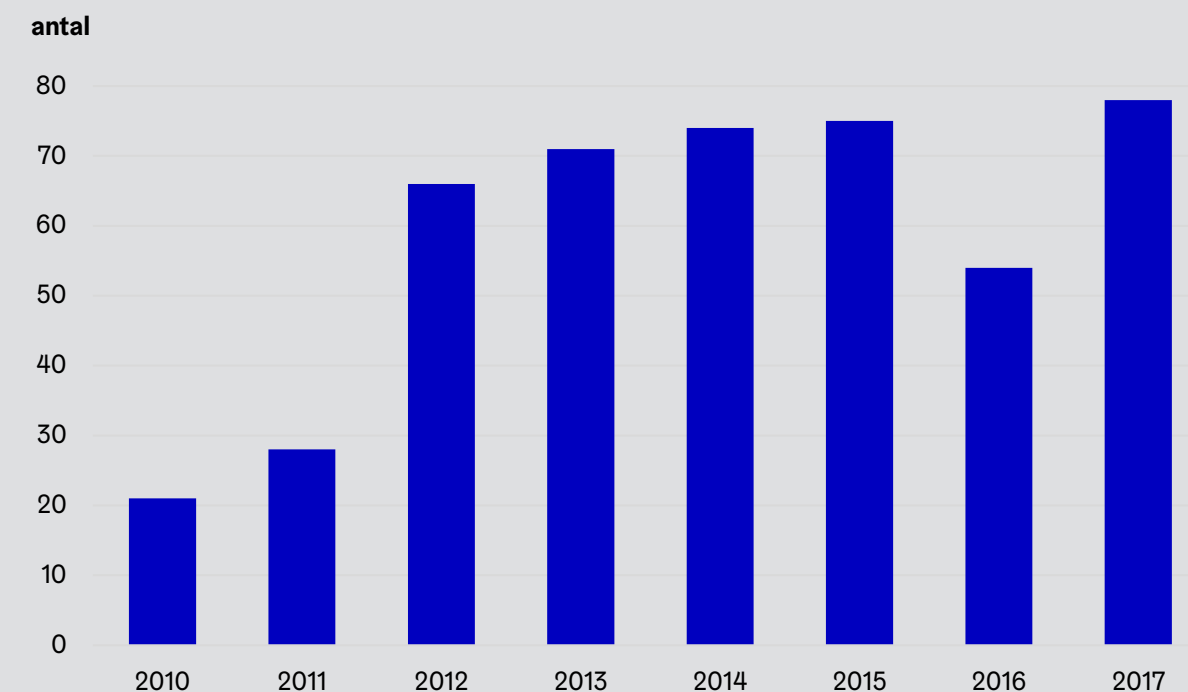
Figur 12 visar beloppen i euro av de investeringar i tillväxtkapital som Helsinki Business Hub har lyckats locka hit. Investeringarna i tillväxtkapital uppvisar en stigande trend. Majoriteten av tillväxtinvesteringarna är inriktade på företag i ICT-branschen. Den ovanligt stora investeringen på 101,3 miljoner euro i Supercell-bolaget 2013, som HBH hjälpte till att ta hem, har inte tagits med på figuren.

Antalet utlandsägda företag i Helsingfors har ökat i stadig takt 2012–2017. År 2017 var antalet utlandsägda företag i Helsingfors 1 830. Deras andel av företagen i staden är relativt liten, knappt fyra procent, men deras betydelse för företagsverksamheten är likväl större än deras antal, eftersom deras andel av antalet anställda och omsättningen i Helsingforsföretagen var 24 procent.

Statistiken över placeringen av internationella experter i Helsingfors är bristfällig. Bristen på sådana experter är välkänd. För stadsstrategins mätare har målet ställts upp att ta fram en ny mätare för arbetsrelaterad invandring, som beskriver de sysselsattas andel av arbetsföra inflyttare. Enligt statsrådskansliets utredning utgörs de internationella experterna av högutbildade invandrare eller av sådana finländska återvandrare, som har samlat internationell erfarenhet och kompetens eller etablerat nätverk, som kan medföra mervärde för näringslivet. Internationella experter kan vara studenter, forskare, makar till invandrare, arbetsrelaterade invandrare, personer som har kommit hit av humanitära skäl eller finländska återvandrare.

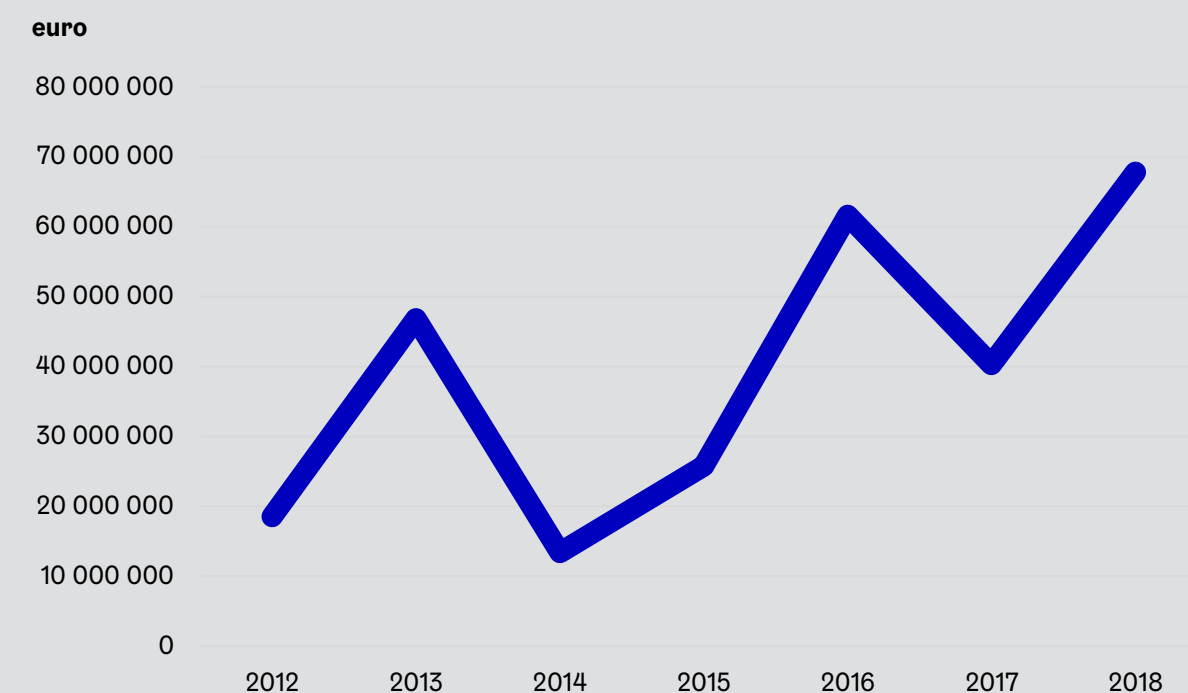
Utländska direktinvesteringar i Helsingfors 2008–2017 (antal), källa FDI Markets<sup>1</sup>

Figur 11

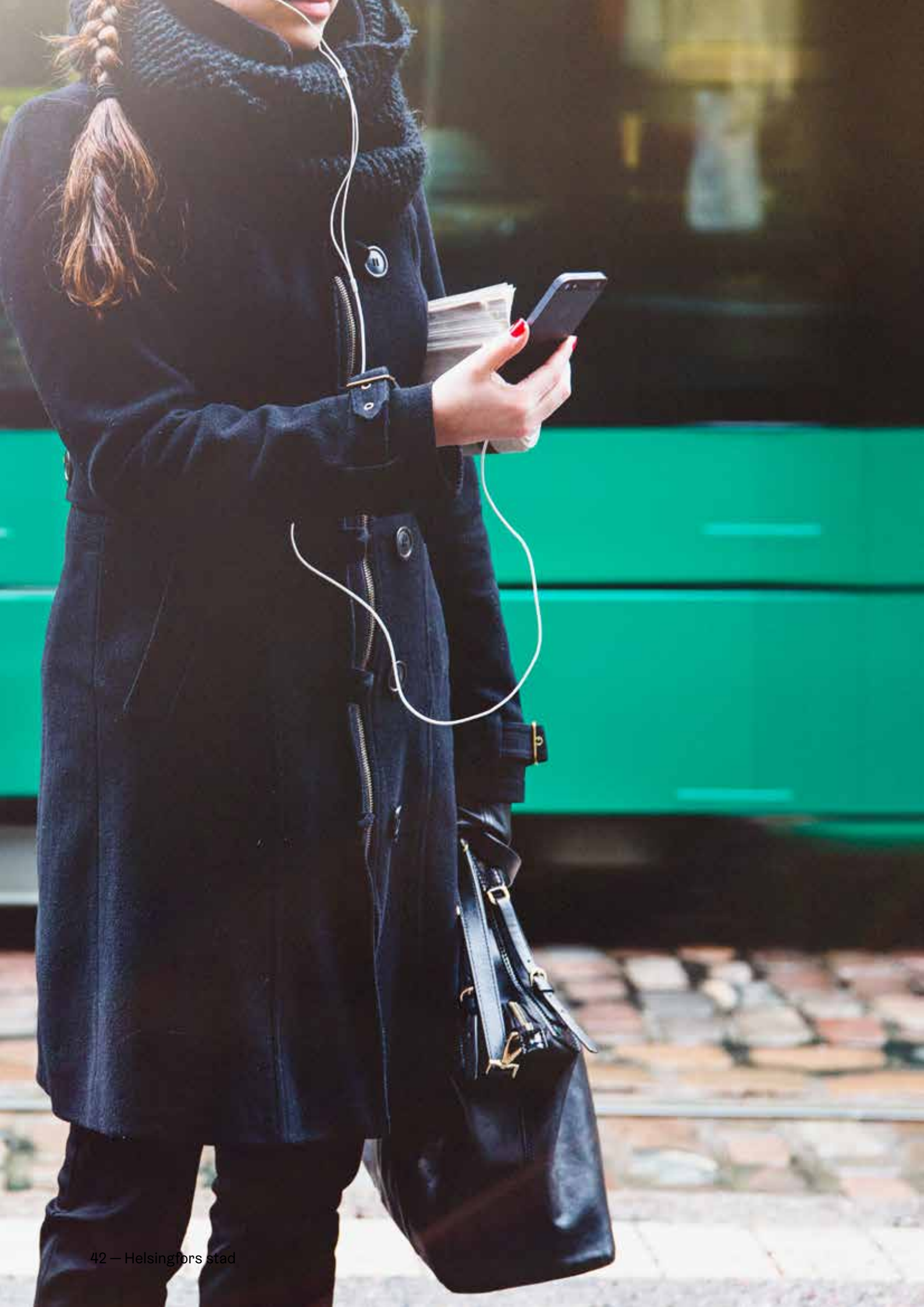


Helsinki Business Hub, erhållna tillväxtkapitalinvesteringar 2012–2018, euro

Figur 12



<sup>1</sup>Urval av information sammanställd av näringslivsavdelningen vid stadskansliet, presenterad vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök 23.11.2018.



### Helsingfors namnkunnighet och tjänster på engelska bör förbättras

Vid utvärderingen behandlades även hinder för etablering av utländska investeringar, företag och experter i Helsingfors. Helsingfors namnkunnighet utgör en gemensam utmaning i alla tre fallen. Internationell namnkunnighet och varumärkesbyggande kräver att budskapet upprepas. Just nu är budskapet inte enhetligt varken när Helsinki Business Hub (HBH) marknadsför Helsingforsregionen under varumärket Greater Helsinki eller när varje stad använder sitt eget varumärke. Eftersom HBH är ett regionalt bolag så ska det marknadsföra regionen mot näringslivet. Helsinki Marketing Oy ägs av Helsingfors men erbjuder andra städer i huvudstadsregionen tillfällen att bli en del av marknadsföringen av Helsingfors. Både direktionen i HBH och verkställande direktören i Helsinki Marketing Oy anser att det är orealistiskt att Helsingfors, Esbo och Vanda konkurrerar om internationell uppmärksamhet under städernas egna varumärken. Amsterdam och Barcelona har till exempel lyckats kombinera regionens kommunikation under ett varumärke.

Bristen på tjänster på engelska gör företagen mindre villiga att etablera sig i Helsingfors. Enligt näringslivsavdelningens uppfattning bör Helsingfors ha engelska som tredje språk bredvid finska och svenska. Den 1.2.2019 tillsatte borgmästaren en arbetsgrupp som fick till uppgift att utarbeta ett förslag på centrala tjänster som bör vara tillgängliga på engelska och bereda en lista över åtgärder samt tidplan för det praktiska genomförandet. Arbetsgruppen bör även sammanställa en lista på tjänster på engelska för användning inom kommunikation och marknadsföring.

Många hinder när det gäller att attrahera investeringar, företag och experter är saker som kräver riksomfattande åtgärder från statens sida. Helsingfors söker påverka staten eller andra aktuella aktörer så att de eliminerar dessa hinder. En av utmaningarna för Helsingfors är bristen på stora industritomter, något som inte avhjälpas förrän planeringen av Östersundom går framåt. Enligt näringslivsavdelningen förekommer fall där Helsingfors har förlorat internationella investeringar, om dessa hade krävt en stor tomt för produktiv drift, något som Helsingfors inte kunnat erbjuda. Även från denna synpunkt är det önskvärt att kommunerna i huvudstadsregionen marknadsförs gemensamt, så att företagen kan hitta tomter i någon av de tre kommunerna i regionen. I början av 2019 startade Helsingfors samarbete med KUUMA-kommunerna, dvs. med kranskommunerna i

huvudstadsregionen. I lägen där Helsingfors inte kan erbjuda företagen tillräckligt stora industritomter, kan förfrågningar till andra kommuner koordineras via affärsverk i KUUMA-regionen.

### Slutsatser

Helsingfors har lyckats särskilt bra med att locka direkta utländska investeringar. Helsingforsregionen förmår även attrahera tillväxtkapital till nystartade företag. Något fler företag med utländska ägare har grundats i Helsingfors för varje år. När det gäller att locka hit experter har Helsingfors inte lyckats lika bra som i fråga om investeringar. Under 2019 kommer man att satsa på att attrahera experter i större omfattning.

Splittrad marknadsföring och städernas inbördes konkurrens om internationell uppmärksamhet har försämrat Helsingforsregionens internationella namnkunnighet. Utländska företag, experter och investerare ser bara en enda huvudstadsregion oberoende av gränserna mellan kommunerna. En enhetlig marknadsföring mot näringslivet skulle förbättra regionens internationella namnkunnighet.

Tjänster och kommunikation på engelska är en förutsättning för att locka företag och experter till Helsingfors. Antalet engelskspråkiga platser inom småbarnspedagogik, utbildning och skolväsande fördubblas under strategiperioden. Borgmästaren har tillsatt en arbetsgrupp som utreder utvecklingen av engelskspråkiga tjänster. Utredningsarbetet är viktigt för att man ska få veta vilka tjänster som behöver utvecklas. Dessutom behöver aktuell information om stadens verksamhet, tjänster och anvisningar på engelska vara lätt tillgänglig.

### Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen bör
- främja skapande av ett enhetligt varumärke för marknadsföring av huvudstadsregionen och ökad namnkunnighet internationellt.
- stadskansliet bör
- öka kommunikationen om stadens verksamhet och tjänster på engelska.
- fostrans- och utbildningssektorn bör
- följa upp efterfrågan på småbarnspedagogik och undervisning på engelska, så att antalet nybörjarplatser kan ökas vid behov.



# Förebyggandet av ojämlikhet och diskriminering

## 7.1 Områdesvis jämlikhet inom den grundläggande utbildningen

Är den grundläggande utbildningen jämlik i de olika områdena?

Den grundläggande utbildningen är jämlik i de olika områdena men eleverna som är i behov av stöd är koncentrerade till de östra och nordöstra områdena.

Huvudfrågan för utvärderingen var om den grundläggande utbildningen är jämlik i de olika områdena. Vid utvärderingen utredde man på vilket sätt kvaliteten har mätts inom den grundläggande utbildningen och på vilket sätt anslagen för det allmänna, intensifierade och särskilda stödet, elevvården och den positiva särbehandlingen har fördelats mellan de olika områdena. Efter det undersökte man om det i fråga om de här faktorerna finns områdesvisa skillnader och vad skillnaderna beror på.

I stadsstrategin 2017–2021 står det att helsingforsarna bör ha jämlika utbildningsmöjligheter. I stadsstrategin betonas också att den grundläggande utbildningen är en attraktiv närservice, att staden sörjer för undervisningen för dem som är i behov av särskilt stöd och att pedagogiken och inlärningsstödet jämnar ut skillnaderna i inläringen.

Den grundläggande utbildningen är indelad i fem geografiska områden: östra, nordöstra, nordvästra, sydmellersta och sydöstra området. I Helsingfors finns 87 finskspråkiga grundskolor och 14 svenskspråkiga grundskolor. De finskspråkiga grundskolorna har över 40 000 elever och de svenskspråkiga under 4 000 elever.

Materialet bestod av ett elektroniskt frågeformulär som hade skickats till rektorerna på de finsk- och svenskspråkiga skolorna, en begäran om uppgifter vilken hade skickats till sakkunniga i de olika områdena inom den grundläggande utbildningen

och sektorns svar på frågor som hade skickats till den per e-post. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett utvärderingsbesök vid fostrans- och utbildningssektorn.

### Elever som omfattas av stöd av olika slag är koncentrerade till de östra och nordöstra områdena

I alla de fem geografiska områden som den grundläggande utbildningen är indelad i så agerar man utifrån likadana anvisningar om allmänt, intensifierat och särskilt stöd och stödet är således i princip jämlikt i de olika områdena. I alla områdena för den grundläggande utbildningen hade det ordnats utbildning relaterad till ämnet under år 2018.

Det fanns skillnader mellan de olika områdena i fråga om antalet elever med finska som andraspråk. I östra området var andelen elever med finska som andraspråk (F2) störst och i sydöstra området minst. Behovet av övrigt stöd, d.v.s. behovet av särskilt stöd, behovet av specialundervisning på del- och heltid, och andelen integrerade elever var påtagligt större i de östra och nordöstra områdena jämfört med de övriga områdena. Behovet var lägst i sydöstra området och sydmellersta området (tabell 11).

När rektorerna på skolorna inom den grundläggande utbildningen i de olika områdena fick svara på en fråga om tillgången till det allmänna, intensifierade och särskilda stödet var tillräcklig, alltså om alla som behövde stödet fick det, så svarade 30 procent nej, 47 procent svarade att till en del och 22 procent svarade att de upplevde att tillgången till stödet var tillräcklig. Behovet av skolgångsstöd var stort och behovet var större än det stöd som kan erbjudas. På grundval av rektorernas svar hade behovet av inlärningsstöd ökat och de unga personerna uppvisade symtom i större utsträckning än tidigare. Rektorerna önskade att det intensifierade stödet kunde tillföra skolorna tilläggsresurser därför att så inte är fallet i dagsläget. Vid beslut om anslag bör behovet av stöd beaktas.

Rektorerna ansåg att det bör finnas fler speciallärare. I skolorna behövs det speciallärare som själva inte har en elevgrupp därför att det i skolorna

Andelen elever som omfattas av stöd av olika slag och speciallärare i proportion till antalet elever i de olika områdena, procent

Tabell 11

| Område       | F2-elever | Beslut om särskilt stöd | Specialundervisning på deltid | Specialundervisning på heltid | Elever i specialklasser | Integrerade elever | Speciallärare |
|--------------|-----------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|--------------------|---------------|
| Östra        | 38,0      | 13,4                    | 18,0                          | 16,0                          | 7,3                     | 6,8                | 1,4           |
| Nordöstra    | 22,0      | 14,5                    | 19,0                          | 15,0                          | 7,0                     | 5,4                | 1,7           |
| Nordvästra   | 16,0      | 11,5                    | 16,0                          | 11,0                          | 5,1                     | 4,5                | 1,2           |
| Sydmellersta | 12,0      | 8,1                     | 7,0                           | 8,0                           | 4,5                     | 3,6                | 1,1           |
| Sydöstra     | 11,0      | 5,5                     | 10,0                          | 5,0                           | 6,2                     | 4,9                | 1,3           |

Budgeterade anslag får positiv särbehandling i de olika områdena 2018, euro

Tabell 12

| Skolor i östra området | Skolor i nordöstra området | Skolor i nordvästra området | Skolor i sydmellersta området | Skolor i sydöstra området | Finsk-språkiga skolor | Svenskspråkiga skolor |
|------------------------|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 337 087              | 556 097                    | 441 697                     | 79 314                        | 117 891                   | 2 532 086             | 279 999               |
| 53 %                   | 22 %                       | 17 %                        | 3 %                           | 5 %                       | 100 %                 |                       |

dagligen förekommer situationer där eleverna inte klarar av att studera i en stor grupp. Rektorerna önskade ett kompanjonsläraryrskap som innebär att en klasslärare på varje klassnivå vid behov arbetar i par med en klasslös speciallärare. Skolans stöd-åtgärder är i sig nödvändigtvis inte tillräckliga i alla situationer som medför utmaningar och därför behöver skolan ha bra kontakt med de instanser som sköter barns och unga personers ärenden. Den verksamhet som bedrivs av yrkesövergripande team är viktig. Rektorerna önskade också att det på skolorna fanns socialhandledare, psykiatriska sjukskötare eller socialarbetare. Samarbetet och informationsutbytet mellan stadens olika förvaltningsgrenar, framför allt social- och hälsovårdsverket, bör enligt frågeformuläret vara välfungerande och ske snabbt.

### Mer än hälften av anslagen för positiv särbehandling gick till östra området

Det tillgängliga anslaget för positiv särbehandling (pd) för år 2018 uppgick till 2,5 miljoner euro. Skolorna i östra området fick mer än hälften av anslaget (tabell 12).

Enligt undersökningar så finns det tydliga fördelar med pd-anslaget: inlärningsresultaten har förbättrats och sökandet till andra stadiet, även till gymnasierna, har ökat.

När rektorerna fick ta ställning till påståendet om att ”anslagen för positiv särbehandling utdelas efter behov och för att främja jämlikheten inom den grundläggande utbildningen” så svarade 75 procent att de var nästan eller helt av samma åsikt. Inom nordöstra och östra området där skolorna fick de största andelarna av pd-anslaget så var merparten av dem som hade svarat nästan eller helt av samma åsikt i fråga om påståendet. Inom sydmellersta området där skolorna fick minst av pd-anslaget så var rektorerna i större utsträckning än inom de övriga områdena nästan eller helt av annan åsikt i fråga om påståendet.

Med hjälp av anslagen för positiv särbehandling så hade man anställt mer personal på skolorna och ordnat möjligheter för specialeleverna att studera i grupper för allmän undervisning samt ordnat med undervisning i mindre grupper. När skolorna hade större kapacitet att tillhandahålla stöd så hade eleverna på ett bättre sätt placerat sig i fortsatta studier. Inlärningsresultaten, framför allt i fråga om elever med finska som andraspråk, hade också förbättrats.

Rektorerna ansåg att grunderna för utdelningen av pd-anslaget bör granskas kritiskt. Pd-anslaget

utdelas med hjälp av fyra indikatorer: procentandel vuxna som saknar examen efter grundskolan, genomsnittlig årsinkomst per invånare, procentandel elever med främmande språk och skolans elevbalans i elevupptagningsområdet. Enligt utvärderingen så finns det elever som medför utmaningar och ett behov av tilläggsstöd också i de skolområden där befolkningen har det bättre ställt socioekonomiskt sett och där det mångkulturella inslaget är mindre påtagligt. Rektorerna ansåg att man i samband med utdelningen av pd-anslaget också bör uppmärksamma antalet integrerade elever med särskilt stöd inom den allmänna undervisningen och antalet stora undervisningsgrupper. Rektorerna ansåg att en indikator för pd-anslaget bör vara antalet elever i skolan vilka omfattas av det särskilda och intensifierade stödet. De nuvarande kriterierna beaktar inte det här i tillräcklig utsträckning.

### Kvalitetskriterierna för den grundläggande utbildningen uppfylldes väl

Kvalitetskriterierna för den grundläggande utbildningen baserar sig på undervisnings- och kulturministeriets nationella kvalitetskriterier. Målet för kvalitetskriterierna för den grundläggande utbildningen är att stödja en högklassig undervisning. Kvalitetskriterierna är ledningens instrument för att utvärdera och utveckla nuläget i fråga om verksamheten.

Vid utvärderingen riktade man en förfrågan till rektorerna inom den grundläggande utbildningen. Kvalitetskriterierna indelades i sju kvalitetskriterier för strukturerna och sjutton kvalitetskriterier för verksamheten. Kvalitetskriterierna för strukturerna uppfylldes väl. Det påstående som uppfylldes bäst var att ”det har gjorts upp strategier och planer relaterade till undervisningen och skolan”. Det påstående som uppfylldes sämst bland kvalitetskriterierna för strukturerna var att ”de ekonomiska resurserna är tillräckliga för att fullgöra de lagstadgade skyldigheterna”. Det påstående som uppfylldes bäst bland kvalitetskriterierna för verksamheten var att ”alla eleverna i årskurserna 1–2 och med särskilt stöd har möjlighet att delta i skolornas eftermiddags- och klubbverksamhet”. De påståenden som uppfylldes sämst bland kvalitetskriterierna för verksamheten var att ”skolornas undervisningslokaler, undervisningshjälpmedel och undervisningsmaterial fungerar och är säkra” och att ”lärarna på min egen skola har tillräckligt med beredskap med tanke på kunskaperna, färdigheterna och inlärningsmiljön för att på närskolan kunna undervisa också de elever som är i behov av särskilt stöd”. Av svaren som gavs på den här frågan framgick också områdesvisa skillnader.

Fostrans- och utbildningssektorn hade gjort upp de strategier och planer som krävs med tanke på undervisningen och skolan och man kände således till innehållet i och målen för planerna. Det fanns samstämmighet i verksamheten. Skolornas ledning och personal hade på ett bra sätt åtagit sig att genomföra strategierna och planerna och följde effekterna av dem. I fråga om kvalitetskriterierna för strukturerna så var det största orosmomentet tillräckligheten i fråga om de ekonomiska resurserna. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att antalet barn som är i behov av stöd ökar och att det behövs fler skolgångshandledare. Att antalet barn som behöver stöd ökar orsakar även bekymmer i fråga om lärarnas möjligheter att orka med sitt arbete. Staten har under de senaste åren utdelat understöd för projekt för att främja jämlikheten. Anslaget har anvisats för att anställa resurslärare.

Skolornas undervisningslokaler, undervisningshjälpmedel och undervisningsmaterial kritiserades med tanke på deras funktionsduglighet och säkerhet. Inneluftsproblem är vanligt förekommande i skolorna. Dessutom så fattas det på skolorna ordinarie teknisk personal som kan identifiera och rapportera vidare om reparationsbehov.

Eftermiddags- och klubbverksamheten planeras i samarbete med olika aktörer men klubbverksamheten kan inte ordnas på alla skolor på grund av exempelvis brist på lämpliga lokaler. Som en positiv aspekt bör emellertid betraktas det att alla till verksamheten berättigade eleverna i årskurserna 1–2 och med särskilt stöd i regel hade haft möjlighet att delta i skolornas eftermiddags- och klubbverksamhet.

I skolorna ansåg man oftast att undervisningspersonalens kompetens var tillräcklig. Lärarnas färdigheter i att undervisa elever i behov av särskilt stöd fick emellertid kritik i de finskspråkiga skolorna inom den grundläggande utbildningen. Man ansåg att lärarna behövde nya kunskaper och arbetsredskap för att kunna arbeta med krävande elever i behov av särskilt stöd. Vid gymnasierna för allmän undervisning studerar elever med beslut om särskilt stöd men lärarna har nödvändigtvis inte den kompetens som krävs för att undervisa dem. I skolorna finns också många vikarier och lärare som precis har inlett sin karriär. Av de finskspråkiga lärarna är 93 procent behöriga och av de svenskspråkiga 80 procent.

Merparten av de rektorer som hade besvarat enkäten ansåg att kvaliteten på den grundläggande utbildningen inte var jämlik i de olika områdena. De socioekonomiska skillnaderna mellan områdena leder till en ojämn fördelning av elevmaterialet.

Rektorerna var inte helt nöjda med utdelningen av de separata anslagen genom vilka man strävar efter att utjämna skillnaderna. De ansåg att utdelningen av resurserna inte till fullo styrs utifrån behoven. De skolor som hade fått separata anslag hade bättre möjligheter att bedriva en mångsidig undervisning.

### Inom elevvårdstjänsterna finns det endast små skillnader mellan de olika områdena

Kvalitetskriterierna för elevvården uppgick till sex och de uppfylldes väl. Eleverna och deras vårdnadshavare hade på ett omfattande sätt fått information om de tillgängliga elevvårdstjänsterna och blivit hänvisade till att ansöka om de tjänster som de var i behov av. Genom att eleverna och vårdnadshavarna var delaktiga och samarbetade systematiskt med skolan och genom att skolan gav information så hade kännedomen om elevvården ökat och möjligheterna att söka sig till tjänsterna hade förbättrats.

Det område inom elevvården vilket hade det största behovet av utveckling var samarbetet och informationsutbytet med social- och hälsovårdssektorn. Rektorerna ansåg att resurserna för elevvården uppfyllde dimensioneringskraven men att anslagen inte alltid var tillräckliga för att tillmötesgå elevernas behov. Trots att mer än hälften av rektorerna var nöjda med resurserna för elevvården så fanns det i viss mån variationer inom de olika områdena. Enligt rektorerna så bör man vid planeringen på ett bättre sätt beakta de socioekonomiska skillnaderna mellan områdena och behovet av psykolog- och kuratorstjänster. Situationen har rättats till genom att staden har anställt ytterligare fem psykologer och tre kuratorer på skolorna i början av år 2018.

Med hjälp av elevvårdsinsatserna på både individ- och enhetsnivå så hade man relativt väl lyckats med att få eleverna och skolgemenskaperna att börja må bättre. Man ansåg att resultaten som hade nåtts inom elevvården på enhetsnivå var något bättre än de resultat som hade nåtts på individnivå.

### Slutsatser

Den grundläggande utbildningen i de olika geografiska områdena var jämlik i den bemärkelsen att man agerar utifrån samma regler och anvisningar. Eleverna i behov av stöd var koncentrerade till de östra och nordöstra områdena vilket gör att områdena blir olika. Behovet och även beviljandet av



stöd var stort framför allt i de östra och nordöstra områdena. Behovet av stöd hade ökat eftersom de unga personerna uppvisade symtom i allt större utsträckning. Rektorerna ansåg att kvaliteten på den grundläggande utbildningen inte var jämlik i de olika områdena. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att det behövs tilläggsresurser på skolorna när antalet elever i behov av intensifierat och särskilt stöd ökar.

Skolpersonalen betraktades till största delen som yrkeskunnig och dess kompetens tillmötesgick skolans behov. Belägg för uppfattningen är lärarnas höga behörighetsgrad. I skolorna saknades det emellertid med tanke på det ökande behovet speciallärare som själva inte hade en egen elevgrupp. Skolorna behöver ett kompanjonslärarskap som innebär att en klasslärare på varje klassnivå vid behov arbetar i par med en klasslös speciallärare. En del av eleverna har stora särskilda behov och lärarna behöver nya kunskaper och arbetsredskap för att kunna arbeta utifrån de ökande kraven. Det ökande antalet barn i behov av stöd ledde också till ett bekymmer över de ekonomiska resursernas tillräcklighet.

Man upplever att tillgången till elevvårdstjänsterna är otillräcklig. Situationen har förbättrats genom att staden med hjälp av separata anslag har anställt fler psykologer och kuratorer på skolorna. Ju tidigare som elevvårdsverksamheten kan hjälpa en elev och på så sätt förebygga att problem uppstår, desto verkningsfullare är den.

På skolorna är den verksamhet som bedrivs av yrkesövergripande team viktig. Skolans stödåtgärder är nödvändigtvis i sig inte tillräckliga i situationer som medför utmaningar och därför behöver skolan samarbeta med de övriga instanserna som sköter barns och unga personers ärenden. Informationsutbytet mellan stadens olika förvaltningsgrenar, framför allt med social- och hälsovårdssektorn, bör utvecklas.

Utdelningen av anslagen för positiv särbehandling stödjer enligt framför allt de skolor som får understödet jämlikheten inom den grundläggande utbildningen. De skolor som inte hade fått pd-anslaget kritiserade indikatorerna utifrån vilka pd-anslaget utdelas. De ansåg att det finns skäl till att vid utdelningen av pd-anslaget beakta också de elever som får särskilt och intensifierat stöd och antalet integrerade elever i den allmänna undervisningen vilka får särskilt stöd. Pd-anslaget har även enligt undersökningar haft betydande effekter därför att elevernas placering i fortsatta studier har blivit bättre och inlärningsresultaten för framför allt eleverna med finska som andraspråk har förbättrats.

## Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- säkerställa att antalet speciallärare stämmer överens med det ökande antalet elever som är i behov av stöd genom att exempelvis stödja lärare som deltar i fortsatt och kompletterande utbildning för att bli speciallärare.
- utreda på vilket sätt den vid utdelningen av anslagen för positiv särbehandling kan beakta elevernas behov av intensifierat och särskilt stöd.

## 7.2

### Jämlika studiemöjligheter i stadens gymnasier



Har gymnasieutbildningen utvecklats enligt stadens mål?



Man har främjat jämlika inlärningsmöjligheter men graden av fullföljd utbildning har inte förbättrats jämfört med den föregående strategiperioden.

Huvudfrågan för utvärderingen var om gymnasieutbildningen har utvecklats i enlighet med stadens mål enligt vilka eleverna har jämlika inlärningsmöjligheter. Utvärderingen riktade sig till uppnåendet av de mål för gymnasieutbildningen vilka hade satts i stadsstrategierna 2013–2016 och 2017–2021.

Delfrågorna var om man genom att stödja inläringen har strävat efter att utjämna skillnaderna i inläringen genom att beakta behoven hos dem som behöver stöd och hos dem som klarar sig bra, om utvecklingen av digitaliseringen av gymnasierna har möjliggjort jämlika inlärningsmöjligheter och om graden av fullföljd utbildning har stigit och graden av avbruten utbildning sjunkit vid gymnasierna under de föregående strategiperioderna. Dessutom granskade revisionsnämnden på vilket sätt staden har förberett sig inför de mål som ingår i den nya gymnasielagen som träder i kraft år 2019. På en generell nivå granskade den också frågan om de studerandes jämlika möjligheter ekonomiskt sett att fullfölja gymnasiestudierna. Till utvärderingsobjekt hade valts de fjorton gymnasier som staden själv driver.





Utvärderingsmaterialet utgjordes av skriftligt material om gymnasieutbildningen, statistiska uppgifter från fostrans- och utbildningssektorn och en intervju med instanserna som svarar för gymnasieutbildningen. Revisionsnämnden drog även nytta av resultaten från enkäten Hälsa i skolan 2017, vilken i fråga om gymnasierna hade besvarats av studerande i årskurserna 1 och 2, och från enkäten om skolornas serviceförmåga. Den hade genomförts i huvudstadsregionen år 2016 och besvarats av studerande i årskurs 2.

### Resurser finns för att jämna ut skillnader i inläringen

Vid gymnasierna har man under en längre tid gjort upp individuella studiestigar. För att stödja eleverna har det i jämförelse med den rikstäckande nivån funnits rikligt med resurser, som exempel på dem kan nämnas studiehandledarnas och speciallärarnas arbetsinsats. Förutom dem så har varje gymnasium egna handledningsinstrument parallellt med den handledning som grupphandledarna och klasslärarna ger. Tillgången till studerande- och hälsovårdsresurser är god med undantag av psykologer. Den som önskar kan avancera i gymnasiestudierna också i snabb takt. Det går att få fler studieprestationer än det vanliga antalet under en termin. Det går dessutom att genomföra kurser också på sommaren. Enligt enkäten om serviceförmåga från år 2016 så föreföll det som om de studerande i allmänhet vara nöjda med det stöd som de hade fått för att lära sig och må bättre och med handledningssystemet. Av tabell 13 framgår också att några av de gymnasier som hade ett högt medeltal som antagningsgrund hade fler lärarresurser per studerande jämfört med de övriga gymnasierna.

Det behövs emellertid fortfarande fler åtgärder. Enligt enkäten om serviceförmåga från år 2016 stämde påståendet om att undervisningen hade ordnats i lämpligt stora grupper relativt dåligt. I fråga om påståendet att det går att avancera i egen takt i studierna var 21 procent av annan åsikt. I fråga om påståendet att man får tillräckligt med studiehandledning var nästan en femtedel av annan åsikt. I fråga om påståendet att arbetsmängden var rimlig så var rent av 24 procent av annan åsikt. Enligt svaren från enkäten Hälsa i skolan 2017 var de upplevda svårigheterna främst relaterade till att göra läxor, förbereda sig inför prov och utföra räkneuppgifter. Till och med en tredjedel av flickorna upplevde en känsla av otillräcklighet som studerande. Trötthet av utmattningsgrad upplevdes av närmare 45 procent av flickorna, motsvarande

siffran för pojkarnas del uppgick till cirka 23. I fråga om studerandevårdstjänsterna så var tillgången till psykologtjänster sämst eller så upplevde de studerande att de inte fick den hjälp av psykologen vilken de behövde. Avsikten är att öka psykologtjänsterna inom fostrans- och utbildningssektorn.

Undersökningsresultat har visat att man inom den grundläggande utbildningen har nytta av de anvisade anslagen för positiv särbehandling: i de skolor som får finansieringen går också fler av de elever som fortsätter till andra stadiet till gymnasiet i jämförelse med det som gällde tidigare. Man har börjat bevilja gymnasierna finansiering för positiv särbehandling från början av år 2017, grunderna för beviljandet är lågt medeltal som antagningsgrund och stor andel invandrare. Med hjälp av finansieringen har man kunnat öka undervisningen för dem som är i behov av stöd. Som exempel kan nämnas att staden anställt lärare i finska som andraspråk och skolgångsbiträden och ordnat förberedande kurser i läroämnena. Anslaget har utdelats till gymnasierna Helsingin kielilukio, Medialukio och Vuosaaren lukio.

### Gymnasierna är föregångare i fråga om digitaliseringen

Anordningar, nätverk och lärarkompetens har utvecklats i stor skala under de senaste åren framför allt därför att studentskrivningarna görs via trådnätverk och merparten av proven under gymnasietiden görs via trådlösa nätverk. Gymnasierna har lyckats med att skapa fungerande uppkopplingar och anordningar utifrån de krav som den digitala inlärmingsmiljön ställer. Avsikten är att alla studentexamensprov görs elektroniskt på våren 2019. De studerande svarar emellertid själva för att skaffa en bärbar dator och se till att den fungerar. Gymnasierna stödjer de studerande i den digitala inläringen utifrån olika metoder. Enligt enkäten om skolornas serviceförmåga 2016 så drar man på ett bra sätt nytta av mångsidiga arbetssätt och informations- och kommunikationsteknik i studierna. Enligt enkäten Hälsa i skolan 2017 upplevde emellertid 18,4 procent av flickorna och 11,4 procent av pojkarna att de hade problem med att använda olika anordningar i studierna.

### Graden av fullföljd och avbruten utbildning har försvagats något jämfört med den tidigare strategiperioden

Graden av fullföljd gymnasieutbildning (avlagd examen inom tre år) är rätt så hög jämfört med yr-

kesutbildningen. I jämförelse med början av föregående strategiperiod, år 2013, så har graden av fullföljd gymnasieutbildning på den finskspråkiga sidan försvagats med 1,1 procentenheter. Trots att graden av fullföljd utbildning förbättrades i mitten av årtiondet så försvagades det år 2018. Andelen studerande som hade avbrutit sina studier på ett negativt sätt, d.v.s. utan att fortsätta att studera på någon annan examensinriktad läroinrättning, var mycket låg (0,9 procent) vid de finskspråkiga gymnasierna år 2013 och ökade fram till år 2017. Andelen studerande som avbröt sina studier sjönk (1,4 procent år 2018) men var större än vid tidpunkten för inledandet av den föregående strategiperioden. Andelen studerande som vid de svenskspråkiga gymnasierna har avbrutit sina studier har hela tiden varit låg (1,2 procent) och fortsatta att sjunka (0,4 procent) år 2018 (tabell 14).

### Skillnaderna mellan gymnasierna är rätt så stora

Av tabell 13 framgår att det finns mycket stora skillnader i antagningen till de olika gymnasierna. År 2018 uppgick det lägsta medeltalet i läsåmnen för att bli antagen till allmänna linjen vid Brändö gymnasium till 7,2 och vid det finskspråkiga gymnasiet Vuosaaren lukio till 7,31 medan det förutsattes att man hade ett medeltal på 9,3 för att bli antagen till gymnasiet Ressun lukio. Medeltalen är inte helt jämförbara därför att en del av gymnasierna använder sig också av andra urvalskriterier vid antagningen, exempelvis så kan de också lägga vikt vid betyget i något annat läroämne eller ge poäng enligt vissa kriterier.

Graden av fullföljd utbildning varierade i stor utsträckning i stadens finskspråkiga gymnasier: den lägsta graden av fullföljd utbildning uppgick till 60 procent och den högsta till 95 procent (tabell 13). Graden av fullföljd utbildning var i allmänhet bättre i de gymnasier som hade ett högt medeltal som antagningsgrund med undantag av gymnasiet Mäkelärinteen lukio där det tar längre tid för dem som går på idrottslinjen att bli färdiga. Standardavvikelsen för graden av fullföljd utbildning, d.v.s. skillnaderna mellan gymnasierna, har ökat sedan år 2013. Läget är bättre i fråga om den svenskspråkiga gymnaseutbildningen: graden av fullföljd utbildning har förbättrats med över tre procentenheter jämfört med år 2013 (tabell 14).

Andelen som har avbrutit studierna är påtagligt lägre i de gymnasier som har ett högre medeltal som antagningsgrund (exempelvis gymnasierna Ressun lukio, Kallion lukio, Luonnontiedelukio, Si-

belius-lukio och Mäkelärinteen lukio) och högre i dem som har ett lägre medeltal som antagningsgrund (tabell 13). Skillnaderna mellan gymnasierna var större år 2018 jämfört med år 2013.

Inlärningsresultaten vid de finskspråkiga gymnasierna har med medeltalet i de obligatoriska ämnena i studentskrivningarna som mätvärde varit bättre än medeltalet på riksnivå under ett flertal år. Mellan gymnasierna finns det emellertid skillnader på så sätt att gymnasierna med högre medeltal som antagningsgrund också har bättre resultat. De svenskspråkiga gymnasierna särskiljer sig också med bättre resultat (tabell 13). Skillnaderna mellan gymnasierna har ökat endast i ringa mån i jämförelse med den föregående strategiperioden.

### Staden har förberett sig väl inför målen i den nya gymnasielagen

Den nya gymnasielagen (714/2018) förutsätter att det finns tillgång till specialundervisning och att studiehandledning, högskolesamarbete och internationalisering stärks. Tillgång till specialundervisning finns i alla gymnasier i Helsingfors och antalet studiehandledare har ökat år 2019. Begränsningarna i fråga om antalet möjligheter till omprov i studentexamen slopades i och med den nya lagstiftningen. Studiehandledningen för gymnasiestuderande och dem som har ett mellanår har stärkts och man har börjat samordna högskolesamarbetet och internationaliseringen bättre jämfört med tidigare. Enligt enkäten om skolornas serviceförmåga i huvudstadsregionen så behöver unga personer information om utbildningsmöjligheterna efter gymnasiet och hjälp med att göra upp en karriärplan.

### Staden inleder försöksverksamhet med avgiftsfrihet på andra stadiet

Det finns iakttagelser om att finsk- och svenskspråkiga elever i större omfattning har riktat in sig på gymnasiestudier men i fråga om dem som har ett annat språk som modersmål så har andelen inte ökat i samma takt. I Helsingfors söker sig studerande till gymnasiestudier på ytterst olika sätt från de olika områdena. Utbildningsstyrelsen har gjort en utredning om de ekonomiska kostnaderna relaterade till gymnasiestudierna och enligt den uppgår kostnaderna till i genomsnitt 2 500 euro. Förutom läromaterial så kan som exempel på betydande kostnader nämnas utgifter enligt gymnasiernas läroplan och verksamhetskultur, såsom internationella besök och de gamlas dans, och re-



Uppgifter om Helsingfors stads gymnasier 2018

Tabell 13

| Finskspråkiga gymnasier      | Lägsta medeltal eller poängantal för antagning <sup>1</sup> | Antalet studerande per lärare | Graden av fullföljd utbildning % | Negativt avbrott % | Medeltalet för de obligatoriska ämnena i studentskrivningarna |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------|
| Alppilan lukio               | 8,0                                                         | 20,3                          | 85,0                             | 1,6                | 4,0                                                           |
| Etu-Töölön lukio             | 8,2                                                         | 14,2                          | 86,2                             | 2,1                | 3,7                                                           |
| Helsingin kielilukio         | 7,5                                                         | 14,1                          | 78,4                             | 2,9                | 3,7                                                           |
| Helsingin kuvataidelukio     | 14/20                                                       | 15,7                          | 85,0                             | 1,4                | 4,5                                                           |
| Helsingin luonnon-tiedelukio | 8,5                                                         | 13,5                          | 96,4                             | 0,3                | 4,6                                                           |
| Helsingin medialukio         | 7,5                                                         | 16,1                          | 84,6                             | 3,3                | 3,7                                                           |
| Kallion lukio                | 16,4/20                                                     | 9,9                           | 89,1                             | 0,2                | 5,0                                                           |
| Mäkelärinteen lukio          | 8,9                                                         | 7,4                           | 60,2                             | 0,5                | 4,8                                                           |
| Ressun lukio                 | 9,3                                                         | 11,1                          | 95,2                             | 0,2                | 5,9                                                           |
| Sibelius-lukio               | 9,1                                                         | 8,4                           | 88,5                             | 0,4                | 4,8                                                           |
| Vuosaaren lukio              | 7,3                                                         | 15,7                          | 64,0                             | 2,3                | 3,4                                                           |
| Medeltal                     |                                                             | 13,3                          | 83,0                             | 1,4                | 4,4                                                           |
| Svenskspråkiga gymnasier     |                                                             |                               |                                  |                    |                                                               |
| Brändö gymnasium             | 7,2                                                         |                               | 96,2                             | 0,2                | 4,7                                                           |
| Gymnasiet Lärkan             | 8,4                                                         |                               | 100,0                            | 0,5                | 4,8                                                           |
| Tölö gymnasium               | 7,5                                                         |                               | 99,2                             | 0,4                | 4,4                                                           |
| Medeltal                     |                                                             |                               | 98,5                             | 0,4                | 4,7                                                           |

Graden av fullföljd och avbruten utbildning vid stadens gymnasier, %

Tabell 14

|                                                                              | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Graden av fullföljd utbildning vid stadens finskspråkiga gymnasier           | 84,1 | 84,8 | 85,4 | 84,9 | 85,4 | 83,0 |
| Graden av fullföljd utbildning vid stadens svenskspråkiga gymnasier          | 95,0 | 93,2 | 93,9 | 96,1 | 97,6 | 98,5 |
| Graden av avbruten utbildning vid stadens finskspråkiga gymnasier (negativ)  | 0,9  | 1,0  | 1,4  |      | 3,0  | 1,4  |
| Graden av avbruten utbildning vid stadens svenskspråkiga gymnasier (negativ) |      |      | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 0,4  |

<sup>1</sup> Lägsta medeltalet för den allmänna linjen, om gymnasiet i fråga har en sådan. Medeltalen är vanligtvis högre än det här för betonade linjer. Vissa gymnasier betonar ett eller flera läroämnen. Gymnasierna kan vid beräkningen av medeltalet beakta framför allt betygen i de ämnen som betonas.

sekostnader i huvudstadsregionen. Eftersom det inte går att få begagnat elektroniskt läromaterial så sjunker inte de studerandes kostnader för läromaterialet. Enligt utredningen är ekonomiska orsaker endast sällan den enda orsaken till en avbruten gymnasieutbildning. Närmare en tredjedel av dem som studerar vid gymnasierna och av deras familjer har trots allt ekonomiska svårigheter.

Helsingfors stadsfullmäktige fattade år 2018 ett beslut om att läromaterialet vid läroanstalterna på andra stadiet ska vara avgiftsfritt. Anslaget riktas till läromaterial som kan lånas ut på skolorna och till resekort som ges till de studerande. Det här gäller de studerande som inleder sina studier vid stadens gymnasier hösten 2019.

Slutsatser

Gymnasieutbildningen i Helsingfors stad har utvecklats så att de som studerar på gymnasierna i regel har jämlika inlärningsmöjligheter. Med inlärningsstödet har man strävat efter att utjämna skillnader i inläringen genom att beakta dem som är i behov av stöd och dem som klarar sig bra. Anslaget för positiv särbehandling för att främja förutsättningarna för inläring har beviljats sedan början av år 2017. Det förefaller emellertid som om de studerande avseende studierna fortfarande saknar stöd, handledning och uppföljning av ett mera individanpassat slag och undervisning i egen takt samt mindre gruppstorlekar.

Man har kommit långt med utvecklingen av digitaliseringen av gymnasierna och den ökar i princip de jämlika inlärningsmöjligheterna vid de olika gymnasierna. Varje elev har möjlighet att vid behov få en dator från skolan och vid behov ger skolan instruktioner om anskaffningen av en egen dator. De digitala färdigheterna kan emellertid vara olika. Flickorna har större svårigheter med att använda anordningarna jämfört med pojkarna.

Graden av fullföljd gymnasieutbildning är rätt så hög. Vid en granskning av graden av fullföljd gymnasieutbildning under de två föregående strategiperioderna kan det konstateras att graden av fullföljd utbildning dock har sjunkit vid de finskspråkiga gymnasierna. Graden av avbruten utbildning har också försvagats jämfört med tidpunkten för inledandet av den föregående strategiperioden. Det bör noteras att gymnasierna i stor utsträckning avviker från varandra. Det är i allmänhet så att de gymnasier som har ett högre antagningsmedeltal också har en bättre grad av fullföljd utbildning, färre antal elever som avbryter sina studier och bättre resultat i studentskrivningarna. Åtminstone

i princip så kunde inlärningsresultaten bli bättre om resurser och handledning riktades till gymnasierna med låga antagningsmedeltal vilket har skett inom den grundläggande utbildningen. På grundval av utvärderingen kan det finnas skäl till att utreda om det vore bra att i större utsträckning också anvisa lärarresurser till skolorna med lägre medeltal.

Verkställandet av den nya gymnasielagen förlöper väl. Staden har också tidigare haft tillgång till goda stöd- och handledningsresurser och de har ytterligare utökats. Till följd av den nya gymnasielagen slopas begränsningarna i fråga om antalet gånger som det går att göra omprov i studentexamen. Det vidgar tidsplanen för studierna, ger bättre möjligheter till individuella studiestigar och minskar på den stress som gymnasisterna upplever.

Stadsfullmäktige har beviljat ett anslag för ett försök med avgiftsfria läroanstalter på andra stadiet och anslaget inriktas på utgifter som är viktiga med tanke på gymnasisterna i Helsingfors: läromaterial och resekostnader. Resultaten av försöket med avgiftsfri undervisning på andra stadiet vilket inleds på hösten 2019 bör följas upp.

Revisionsnämnden konstaterar att

- fostrans- och utbildningssektorn bör
- öka anslagen för positiv särbehandling vid de gymnasier som har ett större behov än normalt av stödåtgärder och studiehandledning.

7.3 Överföringen av utkomststödet till Folkpensionsanstalten

- 

Har överföringen av det grundläggande utkomststödet till Folkpensionsanstalten förbättrat klientens ställning inom det sociala arbetet i staden?
- 

Klienternas ställning har till en del förbättrats tack vare reformen men det finns också personer som faller mellan systemen.

Huvudfrågan för utvärderingen var om överföringen av det grundläggande utkomststödet till Folkpensionsanstalten har förbättrat klientens ställning inom det sociala arbetet i staden. Delfrågorna

för utvärderingen var om det har funnits mera tid till förfogande för klientarbetet jämfört med tidigare och om överföringen av handläggningen av det grundläggande utkomststödet till Folkpensionsanstalten har förbättrat klienternas erfarenheter av det sociala arbetet i staden. Dessutom utreddes på grundval av statistiska uppgifter utvecklingen av klientantalen och kostnaderna före och efter överföringen till Folkpensionsanstalten sett från Helsingfors stads synvinkel.

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 är målet att tidigare nå ut till de stadsbor som behöver hjälp och stöd, särskilt till dem som behöver mycket stöd eller vård. Även bland människor i arbetsför ålder och äldre identifierar staden sådana grupper som är centrala för förebyggande av utslagning och för dem skräddarsys individuella och bättre servicehelheter. Av strategin framgår att förnyandet av tjänsterna fortsätter och dessutom ses det till att nåbarheten, de branschövergripande kunskaperna och samserviceprincipen stärks och att olika slags arbetsformer nära invånaren utvecklas.

Som utvärderingsmaterial användes tillbudsstående skriftligt material, t.ex. rapporter, utredningar och statistiska uppgifter, och en intervju med en chef för det sociala arbetet för vuxna inom det norra området. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett utvärderingsbesök vid social- och hälsovårdssektorn.

### Avsikten med reformen av utkomststödet var jämlikhet

Till reformen medverkade i bakgrunden påtagligt jämlikhetsprincipen i grundlagen enligt vilken alla är lika inför lagen. Eftersom Folkpensionsanstalten är en rikstäckande aktör så har avsikten med överföringen av det grundläggande utkomststödet till Folkpensionsanstalten varit att skapa en enhetlig beslutspraxis på rikstäckande nivå och att därmed se till att jämlikhetsprincipen iakttas oberoende av bostads- och vistelseort.

Avsikten var också att effektivisera verksamheten inom den offentliga ekonomin genom att dra nytta av Folkpensionsanstaltens system och ställning som rikstäckande aktör för beviljandet av socialskyddsförmåner. Merparten av de hushåll som får utkomststöd får också någon annan förmån som Folkpensionsanstalten betalar ut. Avsikten med reformen var dessutom att göra det lättare för klienterna att sköta sina ärenden genom att de i samband med ansökan om en primär förmån också kan ansöka om grundläggande utkomststöd hos en och samma myndighet.

### Utkomststödet är ett mångfaldigt komplex

Utkomststödet är ett ekonomiskt stöd för enskilda personer och familjer. Det beviljas som ett stöd i sista hand för att täcka de grundutgifter som man har i livet, t.ex. mat- och klädutgifter. En person eller en familj som bor eller vistas i Finland kan ansöka om utkomststöd om inkomsterna och tillgångarna inte räcker till för nödvändiga utgifter. Det är meningen att utkomststödet ska vara en förmån som betalas för en kort tid. Syftet med utkomststödet är att hjälpa att komma över tillfälliga ekonomiska svårigheter, att förhindra att sådana svårigheter uppkommer och att främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Utkomststödet har dock för ett flertal personer och familjer utformats till ett långvarigt stöd vilket beror på att arbetslösheten har dragit ut på tiden och på att de primära förmånerna, framför allt bostadsbidraget, inte har räckt till.

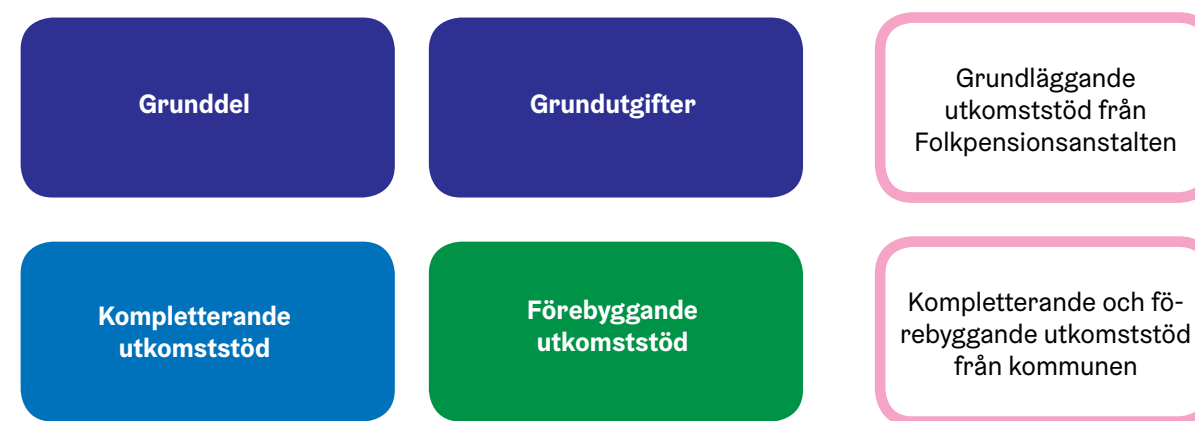
Utkomststödet består enligt figur 13 av tre delar. Det grundläggande utkomststödet överfördes till Folkpensionsanstalten från och med den 1 januari 2017. I anslutning till det här sågs innehållet i det kompletterande utkomststödet över genom att ersättningen för boendeutgifterna i så stor utsträckning som möjligt sammanfördes med det övervägande som görs vid beviljandet av det grundläggande utkomststödet. Det grundläggande utkomststödet är primärt i förhållande till det kompletterande och förebyggande utkomststödet som fortfarande ansöks om hos kommunen.

### Skötseln av utkomststödsärenden är splittrad inom social- och hälsovårdssektorn

Handläggningen av utkomststödsärenden ordnas inom social- och hälsovårdssektorn i huvudsak som ett led i komplexet för familje- och socialvårdstjänsterna. Beslutsfattandet som gäller utkomststödsärenden har till följd av överföringen till Folkpensionsanstalten breddats till alla sektorerna: beslut fattas inom barnskyddet, mental- och missbrukarvården, socialt arbete för äldre personer och arbetet med personer med funktionsnedsättningar. Dessutom breddas beslutsfattandet ytterligare till rådgivningsbyrån för familjeärenden och socialt arbete för familjer från och med den 1 april 2019. Tidigare har beslutsfattandet varit koncentrerat till ungdomstjänster och socialt arbete för vuxna. År 2018 fattades 95 procent av besluten inom familje- och socialvårdstjänsterna, tre procent inom hälso- och missbrukarvårdstjänsterna och två procent inom sjukhus-, rehabiliterings- och vårdtjänsterna.

### Utkomststödet delar och hanteringen av dem

Figur 13



Antalet socialarbetare och socialhandledare har hållit sig oförändrat trots att det grundläggande utkomststödet flyttades över till Folkpensionsanstalten. Tidigare när beslutsfattandet var mera koncentrerat var det i genomsnitt 200 yrkesutbildade personer inom socialvården vilka som ett led i det sociala arbetet fattade beslut om utkomststöd. Till följd av att beslutsfattandet har breddats till de olika sektorerna så fattar drygt 400 yrkesutbildade personer inom socialvården beslut om utkomststöd. Antalet förmånshandläggare har minskat till följd av överföringen till Folkpensionsanstalten från drygt hundra personer till cirka 40 personer och antalet minskar ytterligare på grund av att anställda går i pension. Vid en granskning ur ett helhetsperspektiv så har resurserna inte minskat.

Innan överföringen till Folkpensionsanstalten så fanns det ett stort antal unga utkomststöds klienter. Social- och hälsovårdssektorn anvisade i anslutning till överföringen resurser i form av yrkesutbildade personer inom socialvården för tjänsterna för unga personer under 30 år. En del av de unga personerna som tidigare var klienter hos staden har helt och hållet överförts som klienter till Folkpensionsanstalten. Social- och hälsovårdssektorn har därför gott om resurser för att betjäna de unga personerna och det är lätt att få tider till socialvårdstjänsterna. Å andra sidan så medför de situationer som den här klientgruppen befinner sig i utmaningar och klienterna har multipla problem. I den här klientgruppen påträffas också problem som har förts med över generationsgränserna. Inom socialt arbete för vuxna (åldersgruppen 30+) finns det färre tillgängliga resurser jämfört med ungdomstjänsterna och hos den här åldersgruppen så accentueras de utmaningar som skötseln av ärenden hos Folkpensionsanstalten medför. Kli-

enterna tillhandahålls rådgivning bland annat relaterad till beslut fattade av Folkpensionsanstalten och felaktiga eller negativa beslut utreds. Dessutom så görs det utredningar inom socialt arbete för vuxna vilka fogas som bilaga till klienternas ansökan till Folkpensionsanstalten. Till socialt arbete för vuxna har också överförts andra uppgifter. De anställda inom socialt arbete för vuxna deltar bland annat i de team som bedömer behovet av stöd hos barnfamiljer och i arbetet med att göra upp aktiviteringsplaner i samråd med TE-byrån. De anställda hänvisar klienter till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och tillhandahåller stadens socialrådgivning. På grundval av de ovan nämnda faktorerna så kan man bedöma att det inom det sociala arbetet inte finns mera tid än tidigare för klientarbetet. Dessutom så har arbetet blivit mer mångfaldigt och kravnivån har ökat.

Enligt 14 e § i lagen om utkomststöd ska en utkomststöds klient ges tillfälle till ett personligt samtal med en socialarbetare i kommunen eller, när det gäller beviljande av grundläggande utkomststöd, med en tjänsteman vid Folkpensionsanstalten senast den sjunde vardagen efter det att klienten har begärt detta. Stadens social- och hälsovårdssektor har satsat på socialrådgivningen på de egna socialserviceenheterna, som är fem till antalet. Det går att besöka socialrådgivningsenheten direkt utan tidsbokning på vardagarna. På socialrådgivningsenheten går det att samtala anonymt eller att exempelvis boka en tid till en yrkesutbildad person inom socialvården. Staden öppnade dessutom en elektronisk chatttjänst på hösten 2018 och ger via den rådgivning. Social- och hälsovårdssektorn har lagt vikt vid kommunikationen för att stadsinvånarna ska kunna ha kännedom om socialvårdstjänsterna relaterade till utkomststödet.



## Antalet beslut om utkomststöd har ökat

Till följd av överföringen till Folkpensionsanstalten så har antalet beslut om utkomststöd för helsingforsarnas del ökat trots att kostnaderna räknade i euro har sjunkit något. Före överföringen till Folkpensionsanstalten fattades det cirka 320 000 beslut om året. År 2018 fattades det cirka 390 000 beslut varav 88 000 fattades av Helsingfors stad.

Besluten som fattas av Folkpensionsanstalten gäller för en kortare tidsperiod, de fattas för att gälla minimalt en månad åt gången. Tidigare har kommunerna fattat beslut som på grundval av en helhetsbedömning av klientens situation varit i kraft under en längre tidsperiod. Reformen avspeglar sig framför allt i det att antalet beslut har ökat och att kostnaderna räknade i euro för det förebyggande utkomststödet har stigit. Besluten som gäller endast under en kortare tid innebär utmaningar såväl för det sociala arbetet som för klienterna som kanske varje månad blir tvungna att fundera på om utkomststödet kommer att räcka till. Dessutom så betalar Folkpensionsanstalten det beviljade grundläggande utkomststödet direkt in på klientens konto och medlen styrs därför inte alltid till det användningsändamål som de ursprungligen var beviljade för. Kommunerna blir då tvungna på grund av de hål som uppstår i klientens försörjning att rycka ut med kompletterande och förebyggande utkomststöd. Kommunerna betalar utkomststöd i regel direkt till den som har skrivit en faktura som klienten uppvisar. De kan också bevilja en betalningsförbindelse.

Enligt 14 c § i lagen om utkomststöd ska i andra än brådska fall ett beslut om utkomststöd fattas, eller om ansökan är bristfällig så ska en uppmaning att komplettera ansökan ges eller sändas, senast den sjunde vardagen efter det att ansökan inkommit. Beslutet om kompletterade ansökan ska fattas utan dröjsmål, dock senast den sjunde vardagen efter det att den har inkommit. År 2018 handlades vid Helsingfors stad 95 procent av ansökningarna om utkomststöd inom de tidsgränser som det föreskrivs om i lagen. Till en del kan de överskridningar av tidsgränserna som Helsingfors stad har gjort sig skyldig till förklaras med att det är svårt för de kommunalt anställda att fatta beslut i de fall där Folkpensionsanstalten har avslagit klientens ansökan. Att beslutsfattandet har splittrats till de olika sektorerna kan också vara en orsak till att besluten inte fattas i tid. De yrkesutbildade personerna inom socialvården fattar enskilda beslut sällan och det skapas således ingen rutin kring beslutsfattandet.

## De totala kostnaderna har sjunkit en aning

Av bruttokostnaderna för utkomststödet år 2016 uppgick andelen för det grundläggande utkomststödet till 90 procent och för det kompletterande utkomstsstödet till åtta procent samt för det förebyggande utkomststödet till två procent. På så vis bör kostnaderna för utkomststödet, d.v.s. för det kompletterande och förbyggande utkomststödet, enligt kommunens budget uppgå till omkring tio procent jämfört med tidigare. År 2017 uppgick de budgeterade anslagen för dem till femton procent i jämförelse med utfallet år 2016. På motsvarande sätt budgeterade staden tolv procent år 2018 och åtta procent år 2019. Budgeteringen för utkomststödet har utvecklats utifrån överföringen till Folkpensionsanstalten. På grundval av det som nämns ovan så förefaller det som om beviljandet och utbetalningen av utkomststödet har stabiliserats efter överföringen till Folkpensionsanstalten.

Bruttokostnaderna för de olika delarna av utkomststödet (grundläggande, kompletterande och förebyggande) har hållit sig på en relativt jämn nivå från år 2014 till år 2016 och uppgått till i genomsnitt 177 miljoner euro. År 2017 steg bruttokostnaderna till 180 miljoner euro på grund av att det eventuella underutnyttjandet minskade. År 2018 sjönk bruttokostnaderna till 158 miljoner euro. Sänkningen förklaras med att andelen för det grundläggande utkomststödet minskade med 18 miljoner euro. År 2018 har andelen för det förebyggande utkomststödet ökat med 29 procent i jämförelse med de föregående åren. Andelen uppgår till 6,5 miljoner euro.

Vid en granskning av anslagen reserverade för utkomststödet och utfallet av dem bör man beakta att staten och kommunerna finansierar betalningen av det grundläggande utkomststödet fortfarande med lika stora andelar (50/50). År 2017 och 2018 har Folkpensionsanstalten beviljat grundläggande utkomststöd till ett belopp av cirka 140 miljoner euro, varav Helsingfors stads betalningsandel beaktas vid utdelningen av statsandelar till staden. På så vis använder Folkpensionsanstalten vid beslut som gäller det grundläggande utkomststödet indirekt kommunens tillgångar.

## Andelen barnfamiljer och ensamförsörjare av stödmottagarna ökar

Utkomststöd betalas mest till singelhushåll. Inom det grundläggande utkomststödet uppgick andelen till 74,8 procent och inom det komplette-

rande och förebyggande utkomststödet till 69 procent år 2018. Av ensamförsörjarna fick 12,6 procent grundläggande utkomststöd och de uppgick till 17 procent av alla stödmottagare som fick kompletterande och förebyggande utkomststöd. Andelen ensamförsörjare av utkomststöds klienterna i Helsingfors har ökat med cirka fem procentenheter från år 2017. Av barnfamiljerna fick åtta procent grundläggande utkomststöd, elva procent fick kompletterande och förebyggande utkomststöd av alla dem som mottog stödet. Andelen barnfamiljer av utkomststöds klienterna i Helsingfors har ökat med cirka tre procentenheter från år 2017. Relaterat till stadens totala befolkning så betalades det mest utkomststöd i de nordöstra och östra storområdena.

### Staden får sällan negativ respons

Inom social- och hälsovårdssektorn finns det i de olika områdena klientråd som samlas regelbundet varje månad. De består av klienter och yrkesutbildade personer inom socialvården. De ärenden som tas upp av råden och den respons som de samlar in behandlas regelbundet inom ungdomstjänsterna och det sociala arbetet för vuxna. År 2017 och 2018 har ett bärande tema varit överföringen av det grundläggande utkomststödet till Folkpensionsanstalten sett från klienternas synvinkel. Rådsmedlemmarna har framställt önskemål om att också tjänstemän från Folkpensionsanstalten kunde delta i klientråden. Arbetsfördelningen mellan Folkpensionsanstalten och staden har tidvis betraktats som diffus. Folkpensionsanstalten har upplevts som en ansiktslös aktör och långtidsklienterna hade hoppats på att ingenting hade ändrats. För klienterna har det också varit svårt att förstå att en klientrådgivare på Folkpensionsanstalten inte själv är beslutsfattare i motsats till det som är fallet i kommunerna.

Det är också möjligt att lämna respons om utkomststödsärenden via stadens responssystem. Negativ respons relaterad till utkomststödet har inte varit vanligt förekommande. Den negativa responsen som har kommit in via responssystemet behandlas och vid behov kontaktar man klienten. Dessutom drar man nytta av erfarenhetsexperter.

Enligt 47 § i socialvårdslagen ska en verksamhetsenhet inom socialvården eller en annan aktör som ansvarar för den samlade verksamheten göra upp en plan för egenkontroll för att säkerställa socialvårdens kvalitet, säkerhet och ändamålsenlighet. Planen ska vara offentligt framlagd, förverkligandet av den ska följas upp regelbundet och verksamheten utvecklas utifrån respons som

regelbundet samlas in från klienterna och verksamhetsenhetens personal. Inom social- och hälsovårdssektorn i Helsingfors stad har en plan för egenkontrollen i fråga om utkomststödet i enlighet med det som förutsätts i lagen färdigställts den 1 mars 2019. Planen för egenkontrollen hade inte publicerats offentligt på internet vid tidpunkten för genomförandet av utvärderingen.

## I en fullmäktigemotion framläggs en oro över dem som är sämst lottade

Stadsfullmäktige behandlade den 13 februari 2019 en fullmäktigemotion om åtgärder för att rätta till de problem som har orsakats av reformen av utkomststödet. Avsikten med motionen var att fästa uppmärksamhet på att de allra sämst lottade helsingforsarna inte ska hamna i orimliga situationer till följd av överföringen till Folkpensionsanstalten. Fullmäktige godkände på samma gång en hemställningskläm där man förutsatte att staden utreder på vilket sätt möjligheterna att få stöd för framför allt de utkomststöds klienter i Helsingfors vilka är i behov av ett stort antal tjänster kan förbättras med hjälp av ett samarbete mellan Folkpensionsanstalten och staden. Dessutom förutsätts det att staden utreder med hjälp av hurdana metoder det går att underlätta och påskynda möjligheterna att få kontakt med det sociala arbetet för vuxna och beslutsfattandet och verkställandet i brådska situationer. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att oron över dem som är sämst lottade är befogad. Det är viktigt att staden i enlighet med hemställningsklämman i samarbete med Folkpensionsanstalten utreder på vilket sätt deras ställning kan förbättras.

### Slutsatser

Klienternas ställning har partiellt förbättrats och partiellt försämrats till följd av överföringen på Folkpensionsanstalten. I det nya systemet klarar de sig bäst som kan ansöka om det grundläggande utkomststödet och som förutom det ekonomiska stödet inte är i behov av övriga socialvårdstjänster. De här klienternas ställning har förbättrats och i fråga om dem följs samserviceprincipen. De som förutom det grundläggande utkomststödet är i behov av det kompletterande och/eller förebyggande utkomststödet blir ofta tvungna att för att få service besöka olika instanser. Den här klientgruppen har ofta också ett behov av övriga socialvårdstjänster. I det nya systemet kan staden inte längre fatta ett beslut som beaktar klientens totala situation och på så vis har ställningen för de sämst lottade klienterna försämrats.

Antalet yrkesutbildade personer inom socialvården vilka är anställda av staden har hållits oförändrat trots överföringen. Den arbetstid som har sparats in därför att klienterna har överförs till Folkpensionsanstalten går nu åt till att utreda och sköta Folkpensionsanstaltens ärenden relaterade till klienter med multipla problem. De situationer som klienterna befinner sig i innebär också fler utmaningar jämfört med tidigare och kräver i stor utsträckning stöd från socialvårdens sida. Det har dessutom överförts och utformats nya uppgifter till socialvården. För mötet med en klient har det inte funnits mera tid i jämförelse med de tidigare åren. Staden har således inte haft nytta av överföringen till Folkpensionsanstalten.

Klientresponser i anslutning till ärenden som gäller utkomststödet har fått via klientråden, som sammankommer i de olika områdena, stadens responssystem och erfarenhetsexperterna. På grundval av den respons som har inkommit så är den allmänna inställningen till stadens socialvårdstjänster efter överföringen till Folkpensionsanstalten positiv och en del av klienterna sköter hellre sina ärenden i samråd med staden än med Folkpensionsanstalten. Klienterna upplever att arbetsfördelningen mellan staden och Folkpensionsanstalten fortfarande är diffus.

Till följd av överföringen till Folkpensionsanstalten så har antalet beslut i fråga om helsingforsarna ökat med en femtedel trots att kostnaderna beräknade i euro har minskat en aning. De minskade kostnaderna kan förklaras med att kostnaderna för det grundläggande utkomststödet har minskat.

Andelen kostnader för det förebyggande utkomststödet har i sin tur ökat i Helsingfors med cirka 29 procent i jämförelse med de föregående åren. Merparten av dem som får utkomststöd är singelhushåll. Andelen ensamförsörjare och barnfamiljer av utkomststödmottagarna har emellertid ökat.

Enligt 47 § i socialvårdslagen ska en plan för egenkontroll i fråga om utkomststödet göras upp. Planen ska vara offentligt framlagd och förverkligandet av den ska följas upp regelbundet. Inom social- och hälsovårdssektorn i Helsingfors stad har en plan för egenkontrollen i fråga om utkomststödet i enlighet med det som förutsätts i lagen färdigställts den 1 mars 2019. Planen för egenkontrollen hade inte publicerats offentligt på internet vid tidpunkten för genomförandet av utvärderingen.

### Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- säkerställa en tydlig arbetsfördelning med Folkpensionsanstalten.
- säkerställa att det finns tillräckligt med tid inom det sociala arbetet för mötet med en klient i enlighet med de ursprungliga målen för överföringen till Folkpensionsanstalten.
- hålla planen för egenkontroll för utkomststödet offentligt framlagd och regelbundet följa upp förverkligandet av den enligt 47 § i socialvårdslagen.



# Tjänster för hälsa och välfärd

## 8.1

### Barns och unga personers tillgång till mentalvårdstjänster



Är tillgången till mentalvårdstjänster för barn och unga personer smidig?



Tillgången är inte smidig. Det finns tjänster med låga trösklar men staden saknar en instans som svarar för barns och unga personers mentalvårdstjänster.

Revisionsnämnden gjorde tillsammans med städerna i huvudstadsregionen och HNS en gemensam utvärdering av barns och unga personers mentalvårdstjänster. Huvudfrågan för utvärderingen var om tillgången till mentalvårdstjänsterna för barn och unga personer är smidig. Utvärderingen gällde barn och unga personer i åldern 7–17 år.

De vanligaste förekommande störningarna i barnomsåldern är ångestsyndrom (ca 7–10 procent), hyperaktivitetssyndrom och uppmärksamhetsstörningar (ca 5 procent) och beteendestörningar (4–6 procent). Den vanligaste förekommande psykiatriska störningen i ungdomsåldern är depression (5–10 procent). Ofta har ett barn eller en ung person fler än bara en psykiatrisk störning. Framför allt de barn och unga personer som barnskyddet har varit tvunget att placera i vård utom hemmet löper risk för att överhoppas av problem.

Utvärderingen begränsades till att omfatta icke-brådskande mentalvårdstjänster avsedda för barn och unga personer inom primärvården, inom studerandevården och på rådgivningsbyrå för familjeärenden och de motsvarande tjänsterna avsedda för unga personer samt inom den specialiserade sjukvården. Dessutom hörde man barnskyddets uppfattningar. Som utvärderingsmaterial användes förutom statistiska uppgifter och forskningsrön också intervjuer på de ovan nämnda instanserna. Resultaten för Helsingfors rapporteras nedan.

### En vårdande enhet saknas

I skolorna är lärarna i kontakt med barnen och de unga personerna dagligen. I skolorna arbetar också skol- och studerandehälsovårdare, kuratorer och psykologer. Vid behov försöker man få en tid till en skolläkare. På yrkesläroanstalterna arbetar psykiatriska sjukskötare och där har man goda erfarenheter av dem. Om ett barn har problem så kan man uppmana familjen att ta kontakt med rådgivningsbyrå för familjeärenden. I samband med unga personers beroendeproblem och mentala problem kan man hänvisa till ungdomsstationen. Även övriga instanser kan ha arbetat med barnen och de unga personerna, exempelvis ungdomstjänsterna, barnskyddet, de övriga instanserna med låga trösklar, kristjänsterna, den specialiserade sjukvården och jourverksamheten. Service-systemet är splittrat.

Inom den psykiatriska vården förlitar man sig på den specialiserade sjukvården, d.v.s. HNS:s barnpsykiatriska och ungdomspsykiatriska tjänster. Barn och unga personer remitteras relativt enkelt till den specialiserade sjukvården därför att det inom stadens tjänster saknas tillräckligt med sakkunskap, terapeutisk orientering och resurser. Vid utvärderingarna konstaterades det att i staden saknas det i praktiken en instans som svarar för barns och unga personers mentalvårdstjänster och som kan tillhandahålla psykiatriska öppenvårdstjänster vid lindriga och medelsvåra problem. I fråga om läkarvård för barn och unga personer så finns det ett barnpsykiatriskt team vars uppgift är att ge fortsatt vård för barn under 13 år. Teamet klarar emellertid av att vårda endast en liten del av de barn som är i behov av vård och det är lång kö till tjänsten.

### Samarbetet med HNS:s ungdomspsykiatriska enhet fungerar inte

På grund av att avdelningsvården har reducerats så kan barn och unga personer som är i större behov av stöd lämnas utanför tjänsterna. Som exempel kan nämnas att barnskyddet kan bli tvunget att placera ett barn i vård utom hemmet om det är så att man i hemmet inte klarar av situationen trots ett fungerande föräldraskap. Staden upple-



ver att samarbetet med ungdomspsykiatrin inom den specialiserade sjukvården inte fungerar. Barnskyddet ansåg att tjänsterna bör utvecklas till att bli intensivare så att ett barn eller en ung person som uppvisar psykiska symtom kan bo kvar hemma och vid behov vistas en del av tiden på ett ställe där det tillhandahålls tillräckligt med stöd. Enligt en undersökning som gällde mentalvårdstjänsterna för unga personer i Nyland så koncentrerade sig mentalvårdstjänsterna i dagsläget närmast till den öppna vården, där besöksgångerna infaller sällan, och till barnskyddsinrättningarna.

Det finns ett behov av att öka samarbetet också av den anledningen att remisserna till den specialiserade sjukvården är arbetsamma och förutsätter att det samlas in uppgifter från en längre tidsperiod. Ett annat problem är hänvisningen från den specialiserade sjukvården till den fortsatta vården. Responsen från den fortsatta vården kommer endast till den remitterande instansen och kan vara knapphändig. Läkaren får inte heller alla gånger information om den fortsatta vården, om hen inte själv söker i informationssystemet.

### Behov av en ansvarig person för servicehelheten för ett barn eller en ung person

En remiss till den specialiserade sjukvården kan endast skrivas av en läkare men i sammanställningen av de uppgifter som krävs för remissen deltar också andra personer. Det har gjorts iakttagelser om att det finns skol- och personalrelaterade variationer i hänvisningen till den specialiserade sjukvården vilket orsakar ojämlikhet. Ett annat problem är hänvisningen från den specialiserade sjukvården till den fortsatta vården: respons kommer endast till den remitterande instansen. För närvarande kan det även för den yrkesutbildade personalen inom basservicen vara oklart till vem den fortsatta vården hör yrkesmässigt sett. De olika tjänsterna har olika informationssystem som de övriga instanserna inte har tillgång till. Bristen på information och en ansvarig person och den diffusa arbetsfördelningen kan förorsaka en situation där inte någon vårdar barnet eller den unga personen. Åtminstone i de situationer där det krävs psykiatrisk vård så finns det ett behov av en ansvarig person som samordnar tjänsterna och vården.

I Helsingfors har man byggt upp handlingsmodeller mellan olika aktörer, som exempel kan nämnas en situation där ett barn har allvarliga skolgångsproblem och behov av barnskydd (2014). Det har dessutom skapats en vårdkedja för mentalvårdsarbetet för småbarn (2016) men i fråga om barn

som är oroliga och har koncentrationssvårigheter så höll man inte förrän vid tidpunkten för utvärderingen på med att göra upp en vårdkedja. Det byggs upp en modell med en familjecentral och man håller på med att tillämpa erfarenheterna från det nationella programmet för utveckling av barn- och familjetjänster (LAPE) i praktiken.

### Det har varit svårt att ingripa mot skolfrånvaro

Tillgången till hälsovårdarnas mottagningstjänster är god och antalet kuratorer stämmer också överens med den rekommenderade dimensioneringen. Däremot så är skolpsykologtjänsterna otillräckliga. Till grund för arbetet med studerandevården i skolorna i Helsingfors har lagts riktlinjen om att den generellt inriktade elevhälsan betraktas som det primära i enlighet med det som bestäms i lagen om elev- och studerandevård. Ett individuellt inriktat arbete utförs parallellt med det generellt inriktade arbetet i en varierande utsträckning. Informationsgången gällande en elev internt på skolan kan vara problematisk därför att undervisningen, studerandevården och hälso- och sjukvården har olika informationssystem. I Helsingfors har elevvården inte tillgång till skolförvaltningssystemets användargränssnitt Wilma där elevernas frånvaro registreras. Frånvaro kan varsla om problem men det har inte alltid gått att ingripa mot den på ett tidigt stadium därför att information har saknats. Studerandevården kommer att få tillgång till frånvarouppgifter under år 2019.

De anställdas tidsmässiga resurser och kompetens varierar på skolorna och läroanstalterna. Staden har börjat utbilda personalen i att använda interventioner i enlighet med kognitiv beteendeterapi. Avsikten är att psykologerna och kuratorerna ska ges utbildning som stödjer de terapeutiska färdigheterna. Arbetet befinner sig dock ännu i sin linda och förutsätter både tid och resurser.

### Läkarvakanser kan inte besättas

I hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) finns inga bestämmelser om att till skolhälsovårdens uppgifter ska höra behandlingen av psykiska störningar hos barn och unga personer trots att den här uppgiften har tilldelats studerandehälsovården. Skol- och studerandehälsovården har 30 läkarvakanser och till deras arbetsbeskrivning hör framför allt att utföra omfattande hälsoundersökningar och hälsoundersökningar utifrån individuella behov. Hälsovårdarna kan vid behov boka en läkartid i de fall då man inom studerandevården överväger beho-

vet av en psykiatrisk eller neurologisk bedömning. Psykiska och psykosociala ärenden prioriteras som mera brådskande än regelbundet återkommande undersökningar. På grund av rekryteringsproblem så finns det en underbemanning av läkare vilken uppgår till närmare tio personer. Till följd av det här klarar läkarna inte ens av att utföra de lagstadgade hälsoundersökningarna enligt planerna. Vid utvärderingen konstaterades det att det problem som läkarbristen orsakar kan lösas partiellt genom att öka andelen distansmottagningar och elektroniska konsultationsmöjligheter mellan primärvården och den specialiserade sjukvården. Det här är emellertid inte tillräckligt för att lösa situationen utan det behövs i högre grad ett samarbete och insatser för att påverka läkarsituationen på riksnivå.

### Den uppgift som rådgivningsbyrån för familjeärenden har uppfattas som diffus och ungdomsstationen är överhopad

Rådgivningsbyrån för familjeärenden hör till socialvårdstjänsterna och betjänar familjer med barn under 18 år. Antalet anställda på rådgivningsbyrån uppgår till cirka 80. De flesta av familjerna som är klienter har barn under skolåldern eller i årskurserna 1–6 inom den grundläggande utbildningen. Målet med verksamheten som bedrivs på rådgivningsbyrån för familjeärenden är att stärka föräldraskapet och den ömsesidiga interaktionen mellan familjemedlemmarna; dess arbete är inte att tillhandahålla mentalvårdstjänster. Läkarna konsulerar rådgivningsbyrån för familjeärenden endast vid behov. Olika instanser upplevde rollen för rådgivningsbyrån för familjeärenden som ganska diffus i ärenden relaterade till den psykiska hälsan. Det finns ett förändringstryck som riktas mot rådgivningsbyrån för familjeärenden bland annat till följd av de familjecentraler som ska inrättas. Staden har upplevt att det är nödvändigt att utveckla rådgivningsbyrån för familjeärenden genom att öka de barnpsykiatriska och neuropsykologiska sakkunskaperna.

Ungdomsstationen tillhandahåller tjänster med låga trösklar för unga personer i åldern 13–23 år vilka har symtom på grund av berusningsmedel, digitalt spelande, nätspelande eller lindriga psykiska störningar. Antalet anställda uppgår till 24 och verksamheten räknas till hälsovårdstjänsterna. Ungdomsstationen har sin traditionella grundkompetens för att tillhandahålla missbrukarvård men allt mer betonas behandlingen av psykiska problem. Den verksamhet som ungdomsstationen bedriver betraktas som god i fråga om lindriga psykiska problem. Det är enkelt att hänvisa klien-

ter till stationen på grund av den låga ingångströskeln och därför har tjänsten överhopats. På ungdomsstationen upplever man sig inte ha kapacitet att agera som en enhet för den fortsatta vården för de patienter som kommer från den specialiserade sjukvården. På ungdomsstationen är man inte alltid av samma åsikt som den specialiserade sjukvården om en ung person är i behov av specialiserad sjukvård eller inte; som exempel på problemen kan nämnas barnskyddsklienter och ordnande av läkemedelsuppföljning.

### Slutsatser

Tillgången till mentalvårdstjänster för barn och unga personer är inte smidig. I Helsingfors saknas på primärnivån en enhet för bedömning och behandling av barns och unga personers lindriga och medelsvåra mentala problem. Till följd av det här står patienter som också kunde få vård inom primärvården i kö till den specialiserade sjukvården. Det är viktigt att ingripa mot problemen i skolorna och på ett tidigt stadium.

Inom elev- och studerandevården finns det inte tillräckligt med psykologtjänster. Erfarenheterna av att anställa psykiatriska sjukskötare på läroanstalterna är goda och det kan därför finnas skäl till att öka tjänsterna på skolorna eller hälsostationerna. Det är viktigt att ingripa mot framför allt frånvaro genom att hänvisa barnet eller den unga personen i fråga till tjänsterna på primärnivån. På grund av det splittrade servicesystemet så är det meningsfullt att ett barn eller en ung person har en ansvarig person som samordnar hens tjänster och vård.

Tillgången till vård för barn och unga personer fördröjs också på grund av läkarbristen. Sektorn kan i viss mån lösa den genom att öka konsultationsmöjligheterna med den specialiserade sjukvården. Den kan emellertid utifrån ett mera omfattande samarbete också påverka läkarsituationen på riksnivå. Arbetsam remisspraxis och otydlig arbetsfördelning i fråga om den fortsatta vården kan lösas genom att tillsammans med barn- och ungdomspsykiatriska enheten vid HSN skapa gemensamma förfaringssätt.

Jämsides med den öppenvård som tillhandahålls med låg intensitet krävs en intensiv öppenvård där klienten träffar personalen till och med flera gånger i veckan. Dessutom behövs det övriga tjänster med hjälp av vilka ett barn eller en ung person kan bo kvar hemma och vistas vid behov en del av tiden på ett ställe där det erbjuds tillräckligt med stöd i stället för att barnskyddet tvingas placera hen i vård utom hemmet. Ett intensivt samarbete





behövs framför allt mellan barnskyddet och den specialiserade sjukvården.

**Revisionsnämnden konstaterar att**

- social- och hälsovårdssektorn bör
- genom att organisera stadens befintliga funktioner och vid behov utöka resurserna grunda en enhet för bedömning och behandling av barns och unga personers lindriga och medelsvåra psykiska problem, enheten bör dessutom agera som en enhet för den fortsatta vården inom den specialiserade sjukvården.
  - samarbeta för att underlätta problemen relaterade till rekryteringen av läkare inom barn- och ungdomspsykiatri. Social- och hälsovårdsministeriet bör aktivt informeras om läkarbristen för att öka antalet studieplatser för läkare och säkerställa tillgången till specialistläkare inom barn- och ungdomspsykiatri i framtiden.
  - samarbeta med barn- och ungdomspsykiatriska enheten vid HSN för att göra remisspraxisen smidigare inom mentalvårdstjänsterna för barn och unga personer och på så sätt påskynda tillgången till vård.
  - samarbeta med ungdomspsykiatriska enheten vid HSN för att förtydliga arbetsfördelningen framför allt i fråga om mentalvårdstjänsterna för unga personer.
  - utveckla barnskyddstjänsterna i samarbete med ungdomspsykiatriska enheten vid HSN för att se till att de unga personerna som är i behov av hjälp kan få vård utan dröjsmål och att de inte i onödan på grund av bristen på vård blir placerade i vård utom hemmet.

- fostrans- och utbildningssektorn bör
- öka tillgången till psykologtjänster inom elev- och studerandevården

- social- och hälsovårdssektorn och fostrans- och utbildningssektorn bör
- utreda möjligheten att förbättra tillgången till mentalvårdstjänster för barn och unga personer genom att öka antalet psykiatriska sjukskötartjänster inom skol- och studerandehälsovården.
  - samarbeta för att åtminstone i de situationer där det krävs psykiatrisk vård för barnet eller den unga person i fråga utse en ansvarig person som ska samordna tjänsterna och svara för informationsgången.

**8.2  
Barns och unga personers tillgång till rehabiliteringsterapier**

- ?
- Får barn och unga personer de rehabiliteringsterapier som de behöver?
- !
- Det finns inte tillräckligt med ergo- och talterapi. Staden saknar sakkunskap i neuropsykologisk rehabilitering.

Huvudfrågan för utvärderingen var om barn och unga personer får de rehabiliteringsterapitjänster som de behöver för att förbättra och upprätthålla sin inlärning och funktionsförmåga.

Begreppet rehabilitering är omfattande. Rehabiliteringen klassificeras ofta som medicinsk, yrkesinriktad, pedagogisk och social. Med medicinsk rehabilitering avses rehabilitering vars syfte är att återställa den fysiska eller psykiska och enligt vissa definitioner också den sociala funktionsförmågan och upprätthålla den. Den kommitté som ska dryfta en reform av rehabiliteringssystemet på riksnivå gav ut en rapport i slutet av år 2017. Enligt rapporten bör man inom de tjänster som stödjer barns och unga personers uppväxt och utveckling undersöka, rehabilitera och vårda barn och unga personer som har särskilda svårigheter relaterade till sin utveckling, bland annat i fråga om motorik, uppmärksamhet, tal- och språkutvecklingsfärdigheter, inlärningsfärdigheter, sociala färdigheter och interaktionsfärdigheter. Det är viktigt att upptäcka inlärningssvårigheterna på ett tidigt stadium och att sätta in stöd på den grundläggande nivån.

Enligt 29 § i hälso- och sjukvårdslagen ansvarar kommunen för planeringen av patientens medicinska rehabilitering så att rehabiliteringen bildar en funktionell helhet tillsammans med den vård som behövs. Rehabiliteringen kan grupperas på många olika sätt, exempelvis enligt de terapier som används. Som objekt för den här utvärderingen valdes följande rehabiliteringsformer för barn och unga personer:

- fysioterapi,
- ergoterapi,
- talterapi och
- neuropsykologisk rehabilitering.

Enligt Helsingfors statistiska årsbok 2018 uppgick antalet personer i åldern 0–17 år till sammanlagt



107 349 i Helsingfors den 1 januari 2018. Av dem var 46 033 i åldern 0–6 år. Bland de tjänster som valdes ut för att delta i utvärderingen blev den huvudsakliga målgruppen i synnerhet i fråga om ergo- och talterapi och neurologisk rehabilitering småbarn under skolåldern.

Helsingfors tillhandahåller själv talterapi och fysioterapi samt i viss mån ergoterapi för barn och unga personer. Neuropsykologisk bedömning och rehabilitering ordnas av HNS. Utvärderingen utfördes genom att intervjuas och skicka begäran om upplysningar till de instanser som ordnar tjänsterna, exempelvis Helsingfors sjukhus, specialtjänsterna för familjer och HNS samt de centrala instanserna som drar nytta av tjänsterna såsom rådgivningsbyråerna och småbarnspedagogiken.

### Tillgången till fysioterapi är god

Fysioterapi bedömer och rehabiliterar barns och unga personers grundläggande rörelseförmåga inom motorikens olika delområden och den vardagliga funktionsförmågan samt den inverkan som de här har på barnets eller den unga personens möjligheter till deltagande. Fysioterapi för barn och unga personer är avsedd för personer i åldern 0–17 år. På fysioterapienheten på Helsingfors sjukhus uppgår den tillgängliga arbetsinsatsen på årsnivå till cirka tio personer. Tjänsterna för barnfamiljerna beställde cirka 4 000 enskilda besök år 2017. Av klienterna var cirka 1 440 under 7 år och 827 i skolåldern.

En remiss till fysioterapi på Helsingfors sjukhus för ett barn eller en ung person i åldern 0–17 år kan skrivas av en läkare, hälsovårdare, rådgivningspsykolog, talterapeut eller ergoterapeut. Dessutom kan en ambulerande specialbarträdgårdslärare inom ett geografiskt område för småbarnspedagogiken vara initiativtagare och kontakta fysioterapeuten i området. Inom fysioterapi så har småbarn och hemvårdsklienter prioriterats som de två viktigaste klientgrupperna. Fysioterapi omfattas av vårdgarantin och det första besöket ska således äga rum inom tre månader efter det att kontakt har tagits. Det här fungerar bra.

Barn under ett år har prioriterats när det gäller snabb tillgång till vård som då ordnas inom en vecka, under semestertiderna är väntetiden maximalt två veckor. Barn över ett år får tillgång till vård på grundval av en bedömning av vårdbehovet inom 1–4 veckor beroende på kösituationen. En prioritering av barnen görs på grundval av en bedömning av hur brådskande ärendet är. Ett barn kan också hänvisas till den specialiserade sjukvården via en läkare på rådgivningsbyrån eller på grundval av att

ärendet har behandlats av ett branschövergripande team på rådgivningsbyrån. Cirka fem procent av de mottagna barnen remitteras till den specialiserade sjukvården. Det resultat som vården ger följs upp med hjälp av kontrollbesök inom den specialiserade sjukvården och primärvården som bägge använder sig av gemensamma mätinstrument. Enligt den bedömning som fysioterapienheten själv gör och enligt den uppfattning som rådgivningsläkarna, hälsovårdarna på rådgivningsbyråerna och specialbarträdgårdslärarna inom småbarnspedagogiken har så fungerar stadens fysioterapitjänster för barn och unga personer bra.

### Behovet av ergoterapi ökar påtagligt

Inom ergoterapi för barn bedöms barnets färdigheter inom de olika delområdena för utvecklingen och barnets vardagliga funktionsförmåga. Målet är att barnets motoriska förmågor och förståelseförmåga stärks och att hanteringen av sinnesintryck struktureras så att barnet klarar av de dagliga aktiviteter som är typiska på respektive åldersnivå. Ergoterapi för barn är en del av Helsingfors sjukhus. Förutom en ledande ergoterapeut så finns det åtta ergoterapeuter.

Enligt anvisningarna om remitteringen till ergoterapi så kan barn i åldern 3–6 år remitteras till en ergoterapeut för bedömning av utvecklingen, funktionsförmågan eller rehabiliteringsbehovet och/eller för handledning. Barnet kommer till ergoterapi med en remiss skriven av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården eller med en hänvisning från en specialbarträdgårdslärare inom småbarnspedagogiken. Antalet bedömningsbesök kan utöver en inledande kartläggning, ett återkopplingssamtal och ett handledningstillfälle tillsammans med vårdnadshavaren uppgå till 1–5. En ergoterapeut kan också besöka barnets vardagsmiljö, d.v.s. i allmänhet barndaghemmet eller barnets hem. Terapiserien kan genomföras individuellt eller i grupp. Det resultat som vården ger uppföljs alltid på så sätt att den terapeut som har svarat för rehabiliteringen skriver en terapirepons efter ergoterapiserien. År 2017 uppgick antalet ergoterapibesök sammanlagt till 1 960. Trots att den lagstadgade vårdgarantin inte omfattar ergoterapi så har den tillämpats, d.v.s. det första besöket bör äga rum inom tre månader efter det att kontakt har tagits. Det här har emellertid inte realiserats.

Inom tjänsten betonas ergoterapi och terapi-bedömning för barn i åldern 4–6 år. Under åren 2013–2015 var det ytterst långa köer till tjänsten. Vakanserna har blivit fler under den senaste tiden men sektorn var trots allt tvungen av göra en del





av bedömningarna med hjälp av köpta tjänster år 2017. Kötiden till ergoterapi för barn uppgick trots allt till 3–4 månader år 2017. På våren 2018 infördes en servicesedel men det finns hittills inga insamlade klienterfarenheter kring den. Enligt de uppfattningar som olika parter har så finns det ett större behov av ergoterapi än den mängd som för närvarande kan tillhandahållas. Barn med främmande språk som modersmål utgör en betydande andel av dem som får ergoterapi. De här barnen lider också av trauman av olika slag och då behövs det också andra tjänster. Tillgången till tjänsten varierar i de olika områdena bland annat av den här orsaken.

### Det är brist på talterapeuter

Målet med talterapi är att förbättra funktions- och kommunikationsförmågan i hemmet, barndagvården, skolan och arbetslivet. De centraliserade specialtjänsterna för familjer lyder under Helsingfors familje- och socialtjänster. Enheten tillhandahåller psykologtjänster på rådgivningsbyrån och talterapi för barn. På enheten för talterapi för barn arbetar 40 finskspråkiga och tre svenskspråkiga talterapeuter och en ledande talterapeut.

Inom talterapi för barn undersöks och rehabiliteras barn och unga personer i åldern 0–16 år vilka har eller misstänks ha problem med språk- och/eller talutvecklingen. Barnen kommer till terapin i allmänhet med remiss från rådgivningsbyrån för barnavård eller skolhälsovården. Talterapeuten bedömer om det är fråga om en normal, fördröjd eller avvikande tal- eller språkutveckling. År 2017 uppgick antalet talterapibesök till 17 456 och antalet terapeutiska telefonsamtal till 2 005. År 2017 uppgick antalet klienter till sammanlagt 4 710. Av dem var cirka 280 svenskspråkiga. Talterapi omfattas av vårdgarantin och det första besöket ska således äga rum inom tre månader efter det att kontakt har tagits. Tillgången till talterapi inom den tidsgräns som gäller enligt vårdgarantin realiseras för 93,8 procent av de nya klienterna år 2017.

Brist på arbetskraft och rekryteringssvårigheter fördröjde dock inledandet av vården. Barn var tvungna att stå i kö framför allt till den svenskspråkiga talterapi. Andelen personer med främmande språk som modersmål varierar i de olika områdena. Den markanta ökningen av gruppen i fråga ökar arbetets kravnivå vilket kan leda till att tillgången till tjänsten varierar i de olika områdena. Enligt de ambulerande specialbarnträdgårdslärarna så tillmötesgår den talterapi som tillhandahålls inte de behov som finns. De knappa resurserna för psykologtjänsterna på rådgivningsbyråerna kan också

vara en orsak till att ordnandet av rehabiliteringen fördröjs.

### Staden behöver neuropsykologisk kompetens

Målet med neuropsykologisk rehabilitering för ett barn eller en ung person är att främja studieförmågan och stödja studieframgången i samband med att funktionsförmågan är nedsatt till följd av exempelvis någon form av störning relaterad till utvecklingen, förmågan att förstå, läsförmågan eller koncentrationsförmågan. Det beräknas att cirka 15 procent av barnen och de unga personerna har inlärningssvårigheter av olika grad och neuropsykiatriska problem. Om exempelvis stödåtgärderna på skolan inte är tillräckliga och om barnet är i behov av ett mera individanpassat stöd så kan det anses vara motiverat med neuropsykologisk rehabilitering. Merparten av dem som får neuropsykologisk rehabilitering är i skolåldern.

I Helsingfors finns det inte neuropsykologtjänster på primärvårdsnivån utan tjänsterna tillhandahålls i regel via den specialiserade sjukvården och dess polikliniker för barnneurologi, barnfoniatri, barnpsykiatri eller ungdomspsykiatri. Förutom en remiss från en läkare på primärvårdsnivån förutsätts det att till remissen fogas som bilaga en grundundersökning som har utförts av en psykolog på en rådgivningsbyrå för barnavård eller för familjeärenden eller inom elevvården.

Under åren 2014–2016 fanns det fortfarande i Helsingfors en rehabiliteringsgrupp för barn och unga personer vilken tog ställning till bland annat de köpta tjänsterna i fråga om neuropsykologisk rehabilitering. I dagsläget görs alla rehabiliteringsbedömningar genom försorg av en neuropsykolog som är verksam på barnneurologiska enheten vid HNS. Själva rehabiliteringen har staden emellertid upphandlat på grundval av en konkurrensutsättning av privata aktörer eller så har den med hjälp av C-intyg hänvisat till Folkpensionsanstaltens kostnadsansvar. Målgruppen har varit barn och unga personer i åldern 0–15 år. År 2017 omfattades 42 barn i Helsingfors av upphandlade rehabiliteringstjänster, antalet genomförda rehabiliteringsgångar uppgick till 724. Staden har inte uppföljningsinformation om den neuropsykologiska rehabiliteringen för barn och unga personer.

Enligt en utvärdering av läkartjänsterna för barn och unga personer så är det besvärligt att skriva remisser till den specialiserade sjukvården därför att staden inte har tillräckligt med specialpersonal, exempelvis psykologer. Under den senaste

tiden har barnneurologiska polikliniken inom HNS återsänt remisser som framför allt har gällt barn och unga personer i skolåldern vilka har lidit av inlärningssvårigheter. Remisserna har återsänts därför att den specialiserade sjukvården anser att primärvårdsnivån bär ansvaret för dem. Enligt den bedömning som de som har deltagit i utvärderingen har gjort så bör staden själv ha neuropsykologisk kompetens för att staden på ett tillbörligt sätt ska kunna sköta uppgifterna relaterade till bedömningen av barns och unga personers neuropsykologiska rehabiliteringsbehov enligt den överenskomna arbetsfördelningen och vårdens nivåstrukturer.

### Slutsatser

För barn och unga personer tillhandahålls inte i tillräcklig utsträckning ergoterapi- och talterapi-tjänster som är nödvändiga för att förbättra och upprätthålla inlärningen och funktionsförmågan. Det förefaller som om det inte heller tillhandahålls neuropsykologisk rehabilitering i nödvändig utsträckning men här saknas det noggranna uppgifter.

Fysioterapi för barn och unga personer var den enda rehabiliteringsformen bland dem som ingick i utvärderingen vilken tillhandahölls i tillräcklig utsträckning med tanke på behovet. På motsvarande sätt så får de barn och unga personer som omfattas av den specialiserade sjukvården lättare tillgång också till de övriga specialiteterna inom den specialiserade sjukvården.

Däremot så är behovet av ergoterapi för barn och unga personer markant större än serviceutbudet. Behovet av talterapi är också större, framför allt för svenskspråkiga klienter. Barn och unga personer betraktas som ojämlika i förhållande till varandra i de olika områdena därför att behoven av tjänsterna i de olika områdena varierar i hög grad beroende på exempelvis antalet barn med främmande språk som modersmål. I vissa områden är det köbildning och där uppfylls vårdgarantin inte heller alla gånger.

Läget i fråga om den neuropsykologiska bedömningen och rehabiliteringen är sämst därför att staden saknar en sakkunnig och således också en uppfattning om hur tillgången till de nödvändiga tjänsterna ser ut. På grundval av utvärderingen kan man dock konstatera att det förefaller som om barn och unga personer inte får tillräckligt med neuropsykologisk undersökning och rehabilitering för att förbättra och upprätthålla inlärningen och funktionsförmågan.

Inom sektorn tror man att modellen med familjecentraler ska erbjuda en lösning på många situationer som förutsätter ett yrkesövergripande samarbete, exempelvis vid bedömningen av behovet av ergo- och talterapi och neuropsykologisk undersökning och rehabilitering. Med hjälp av det yrkesövergripande arbetet kan man skapa enhetliga serviceprocesser för klienterna och förbättra verkningsfullheten. I fråga om rehabiliteringen så kan det här ske i en arbetsgrupp som är fokuserad på rehabilitering för barn och unga personer. Om sektorn vill erbjuda fler rehabiliteringstjänster så bör den också ha fler yrkesutbildade personer än för närvarande. Helsingfors behöver också konsulterande och samordnade neuropsykologisk kompetens för att säkerställa tjänsten.

### Revisionsnämnden konstaterar att

- social- och hälsovårdssektorn bör
- stärka rehabiliteringstjänsterna för barn och unga personer så att de motsvarar efterfrågan i stadens olika områden.
  - tillsätta en branschövergripande rehabiliteringsgrupp för att planera och ordna rehabiliteringen för barn och unga personer.
  - stärka den neuropsykologiska rehabiliteringskompetensen inom tjänsterna för barn och unga personer.

## 8.3 Kvaliteten på och tillräckligheten hos tjänster som stödjer närståendevården

Är tjänsterna för dem som har fyllt 65 år och som omfattas av närståendevård högklassiga och tillräckliga?

Närståendevårdarna är missnöjda med den vård som de närstående får under de lagstadgade ledigheterna.

Huvudfrågan för utvärderingen var om de närståendevårdstjänster som staden ordnar för dem som har fyllt 65 år är högklassiga och tillräckliga. Med närståendevårdstjänster avses ordnandet av de lagstadgade ledigheterna och de övriga tjänsterna som stödjer närståendevården. Revisionsnämnden utvärderade kvaliteten och tillräcklig-



heten på grundval av de intervjuade personernas uppfattningar och resultaten av kundenkäten. Dessutom så utvärderade revisionsnämnden om närståendevårdens andel har ökat.

I stadsstrategin konstateras det att stadens grundläggande uppgift är att ordna högklassiga tjänster för invånarna och att varje helsingforsare ska i varje levnadsfas ha möjlighet att leva ett upplevelserikt liv med livskvalitet och få det stöd och de tjänster som hen behöver. Enligt strategin ökar staden möjligheterna för att kunna bo kvar hemma. I fråga om tjänsterna för äldre personer så konstateras det att de bör vara lättillgängliga. Enligt budgeten för 2018 ska närståendevården utvecklas och dess andel och attraktivitet ska förbättras parallellt med de andra vårdformerna.

Utvärderingsmaterialet bestod av skriftligt material som gällde närståendevården, statistiska uppgifter och resultat från kundenkäten samt material som hade insamlats via intervjuer och frågor som hade sänts per e-post. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett utvärderingsbesök vid social- och hälsovårdssektorn.

### Systemet för ledigheter för närståendevårdare och för vård som ordnas under närståendevårdarnas ledigheter fungerar inte på ett önskat sätt

Det finns problem med funktionsdugligheten i systemet med närståendevårdarnas ledigheter och vård som ordnas utom hemmet. Endast cirka 40 procent av de äldre närståendevårdarna tar ut sina lagstadgade lediga dagar. Närståendevårdtagarens vård under de dagar som närståendevårdaren är ledig ordnas oftast på en vårdinrättning eller enhet för serviceboende. Av dem som tar ut lediga dagar är hälften missnöjda med den vård som den närstående får på en vårdenhhet under de dagar som de själva är lediga. På grundval av utvärderingen förefaller det som om missnöjet framför allt beror på det att närståendevårdaren upplever att vårdtagaren återvänder från enheten för vård som ges dygnet runt i ett sämre skick än när hen lades in där. En annan orsak till missnöjet kan vara det att många av vårdtagarna lider av en minnessjukdom och för dem är det därför svårt att bli tvungna att lämna det välbekanta hemmet.

Resorna för att komma till de tjänster som hör till närståendevården har upplevts som besvärliga framför allt när vårdtagaren är i dålig kondition eller exempelvis har hjälpmedel som är svåra att

transportera med sig. En närståendevårdare låter kanske bli att utnyttja de förmåner som hen har och tar inte heller ut sina lagstadgade lediga dagar om det är så att det är svårt att få det ordnat med resorna. Att röra sig med taxi på egen bekostnad är för dyrt för många av dem som omfattas av närståendevården. Genom att de lagstadgade lediga dagarna inte tas ut så kan belastningen för närståendevårdaren öka.

Knappt en femtedel av de lagstadgade ledigheterna ordnas på så sätt att närståendevårdaren själv hittar en vikarierande närståendevårdare. Ett annat sätt att ordna vården under de lediga dagarna är att staden ordnar tjänsten i vårdtagarens hem. Dess andel uppgick dock endast till fem procent av de lediga dagarna som togs ut. Det har framförts önskemål om att staden i större utsträckning bör ordna servicen i hemmet men å andra sidan så har många på grundval av kundenkäten varit ytterst missnöjda med den här servicen (70 procent). Missnöjet kan bero på det att den avlösning som gavs i hemmet innan år 2019 endast var sex timmar långt. Från och med den 1 april 2019 utvidgas den service som med hjälp av en servicesedel ges i hemmet till att bli 12 timmar.

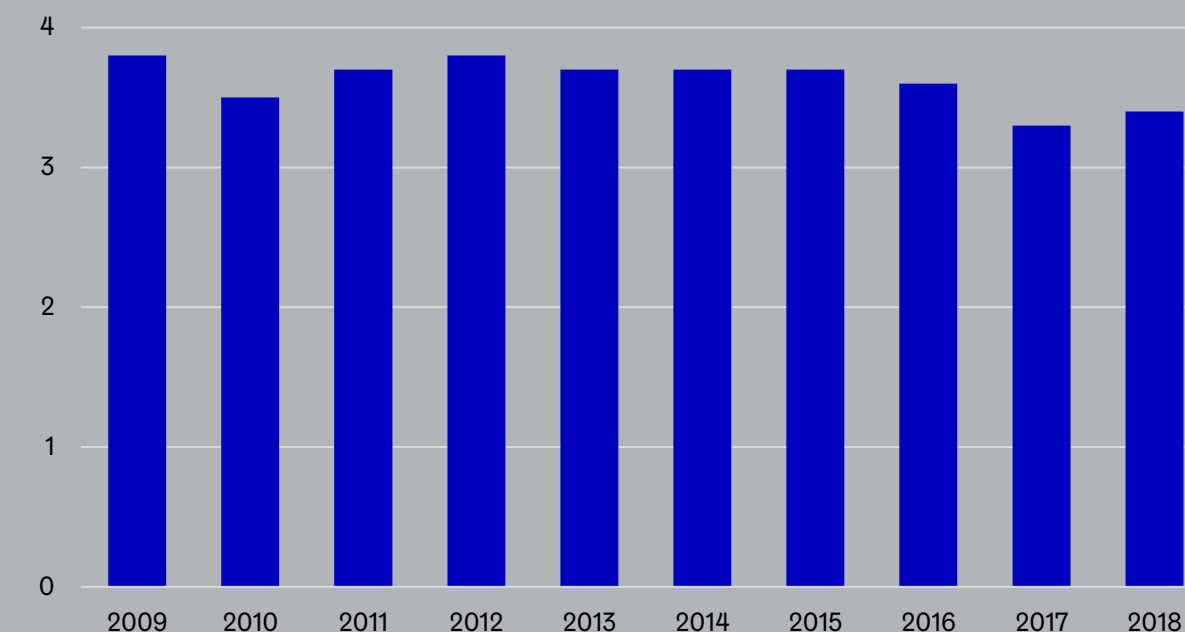
### Tjänsterna är till största delen tillräckliga

Helsingfors stad tillhandahåller tjänster som stödjer närståendevården i större utsträckning än det som förutsätts i lagen. Förutom ett system för de lagstadgade lediga dagarna finns det tillgång till hemhjälpsservice och tjänster som tillhandahålls på aktivitetscentren för närståendevården i de olika områdena. Förutom aktivitetscentren så ordnas det på servicecentralerna gruppbaseade aktiviteter för närståendevårdarna. Helsingfors har redan under en längre tid ordnat handledande kurser i närståendevård av äldre personer. Som ny försöksverksamhet har det ordnats gemensamma rekreationshelger för vårdtagaren och närståendevårdaren. Dessutom ändrade staden sin handlingsmodell för bedömningar av äldre personers servicebehov i och med att enheten HelppiSeniori inledde sin verksamhet i början av 2018. För närvarande görs det en omfattande bedömning av servicebehovet i en närståendevårdsfamilj genast när en vårdrelation inleds.

Utifrån de intervjuer som gjordes med de sakkunniga och med koordinatörerna på aktivitetscentren så är de tjänster som Helsingfors erbjuder till största delen tillräckliga. I fråga om aktivitetscentren för närståendevården så framstod det som

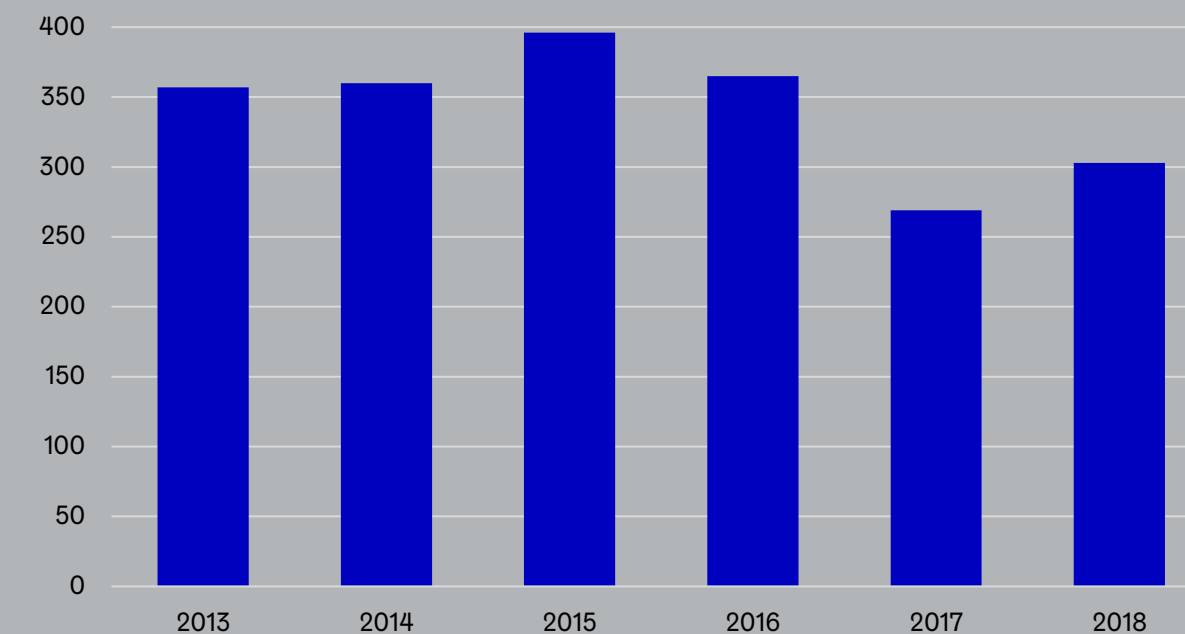
Personer över 75 år vilka omfattas av närståendevården i Helsingfors, procent av befolkningen i motsvarande ålder

Figur 14



Nya klientrelationer inom stödet för närståendevård åren 2013–2018, personer över 65 år

Figur 15



ett problem att endast en liten del av närstående-vårdarna brukar deras tjänster. Alla planerade aktiviteter kan inte genomföras på grund av det ringa antalet deltagare. Efterfrågan och utbud av hemhjälpstjänster möts inte helt och hållet därför att klienterna har ett önskemål om att få assistans på kvällstid medan hemhjälparna emellertid har arbetstid under tjänstetid. Hemhjälparna saknar utbildning inom vårdområdet. Som exempel här kan nämnas att staden Jyväskylä har ordnat med närvårdare som arbetar i hemmen. De gör det möjligt för närståendevårdarna att ta ut korta ledigheter och stödjer vårdarbetet.

De närståendevårdstjänster som Helsingfors erbjuder är högklassiga i den bemärkelsen att utbudet är mångsidigt. Merparten av klienterna upplever att de får stöd av social- och hälsovårdstjänsterna. Av de närståendevårdare som hade besvarat kundenkäten ansåg emellertid 29 procent att den servicehelhet som familjen hade inte var lämplig. Den omfattande bedömningen av servicebehovet vilken togs i bruk tack vare den nya enheten HelppiSeniori beaktar i fortsättningen servicebehoven från fall till fall. Efter att kriterierna för närståendevården hade reviderats så träffade klienthandledningspersonalen alla närståendevårdsfamiljer år 2018. Bedömningen av behovet av service gjordes emellertid fortfarande på ett snävare sätt i form av en bedömning av närståendevården beroende på att alla klientavtal skulle förnyas. På grundval av kundenkäten inom närståendevården så kom det fram att cirka en femtedel saknade mera information om tjänsterna som stödjer dem som agerar som närståendevårdare.

### Andelen närståendevård har sjunkit

Enligt Helsingfors stads budget för 2018 ska närståendevården utvecklas och dess andel och attraktivitet ska förbättras parallellt med de andra vårdformerna. Här har man lyckats nå positiva resultat endast partiellt: vid en jämförelse med år 2017 har attraktiviteten med närståendevårdens andel uppmätt vuxit något men utifrån en granskningsperiod på tio år så har attraktiviteten försvagats (figur 14). Figuren innefattar de klienter som omfattas av stödet för närståendevård och som har ett avtal med staden om närståendevården.

Rätten till lagstadgade lediga dagar inom närståendevården utvidgades från och med den 1 juli 2016. Helsingfors strävade efter att förutse ökningen av kostnaderna genom att skärpa kriterierna för beviljandet av stödet för närståendevård. På grund av den kritik som beslutet orsakade gällde

de skärpta kriterierna för beviljandet endast från februari 2017 till november 2017. I de statistiska uppgifterna avspeglas beslutet i form av en tydlig minskning av antalet nya klienter år 2017 jämfört med de föregående åren (figur 15). År 2018 ökade antalet nya klienter jämfört med det föregående året men antalet var lägre jämfört med åren som föregick 2017. Under år 2018 omfattades sammanlagt 2 077 klienter över 64 år av stödet för närståendevård i Helsingfors. Under åren 2013–2016 uppgick det genomsnittliga antalet klienter till 2 158, vilket innebär att år 2018 var antalet fortfarande lägre än det normala.

I slutet av 2018 uppgick antalet ikraftvarande närståendevårdsavtal som hade ingåtts med en närståendevårdare till 1 599. Av dem var endast 21 procent själva under 65 år. De typiska närståendevårdarna är i åldrarna 65–74 år eller 75–84 år (bägge 34 procent). Tolv procent av de äldre närståendevårdarna var över 84 år. Inom den närståendevård som ordnas för äldre personer så är det i de flesta fall den egna maken som agerar som närståendevårdare (76 procent). År 2018 uppgick andelen egna barn som agerade som vårdare till 19 procent. Andelen övriga närstående uppgick vid samma tidpunkt till fem procent. Andelen egna barn som agerade som närståendevårdare för en äldre person har minskat något: under åren 2009–2010 uppgick andelen egna barn som agerade som närståendevårdare för äldre personer fortfarande till 22 procent. När målet är att utöka andelen närståendevård så blir de äldre personernas barn en viktig målgrupp. Merparten av dem som är närståendevårdare för en äldre person är pensionerade. Det är en utmaning att få uppdraget som närståendevårdare att bli attraktivare också för dem som är i arbete.

I en utredning från år 2017 vilken ingår i publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (37/2017) jämfördes kostnaderna för närståendevården med kostnaderna för vård som ges dygnet runt utanför hemmet, t.ex. intensifierat serviceboende. För den offentliga sektorn var kostnaderna för det intensifierade serviceboendet nästan dubbelt så höga som kostnaderna för närståendevården. Kostnaderna för närståendevården är även när den är förenad med rikliga stödinsatser klart lägre än kostnaderna för vård dygnet runt utanför hemmet. Enligt en riktäckande enkätundersökning som THL har genomfört så skulle en tredjedel av de äldre vårdtagarna ha haft ett behov av vårdtjänster dygnet runt om närståendevården hade saknats. Närståendevården är således en kostnadseffektiv vårdform.

### Slutsatser

Närståendevårdstjänsterna tillhandahålls i princip tillräckligt men efterfrågan och utbud möts inte helt och helt. Kvaliteten på de tjänster som ordnas i samband med de lagstadgade ledigheterna bör förbättras. Inom de övriga tjänsterna hade man inte möjlighet att direkt kontrollera kvaliteten men till kvalitetsfaktorerna hör att tjänsterna ska vara mångsidiga vilket de mycket väl är. Det mångsidiga utbudet av tjänster utnyttjas emellertid inte till fullo.

Aktivitetscentren för närståendevården erbjuder ett mångsidigt program men tidvis är antalet klienter så ringa att grupperna inte kan starta. I fråga om hemhjälpstjänsten så önskar närståendevårdarna å sin sida rekreativ ledigheter framför allt under kvällstid men tjänsten ges endast under tjänstetid. En utmaning är hur man ska få tjänsterna och klienterna inom närståendevården att möta varandra på ett bättre sätt.

Endast cirka 40 procent av de äldre närståendevårdarna tar ut sina lagstadgade ledigheter. Vårdtagaren vårdas oftast på en enhet för vård dygnet runt under de lediga dagarna. Av de närståendevårdare som tar ut sina lediga dagar är hälften missnöjda med den vård som den närstående får på den vårdenhets som hen är inlagd på under de dagar som de själva är lediga. Till saken hör att vårdtagaren kan återvända till hemmet från enheten för korttidsvård i ett sämre skick än när hen lades in där. Det är anmärkningsvärt att 70 procent var missnöjda med den vård som ordnades med hjälp av en servicesedel i den närståendes hem.

Resorna till närståendevårdstjänsterna upplevs som besvärliga. För de äldre klienterna inom närståendevården vilka är i dålig kondition är det besvärligt att använda sig av kollektivtrafiken och för många av dem blir det för dyrt att åka taxi. Transport som ordnas för vårdtagaren eller taxisedel för att ta sig till tjänsterna – exempelvis till vård som ges dygnet runt under den tid som närståendevårdaren är ledig – förbättrar tillgängligheten till tjänsten och stödjer närståendevårdarens möjligheter att orka.

För närvarande är största delen av de äldre närståendevårdarna själva också äldre makar. När målet är att öka andelen närståendevård så finns det skäl till att öka attraktiviteten framför allt för målgruppen som kan vårda sina gamla föräldrar. Också den som är i arbete kan agera som närståendevårdare.

### Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- förbättra kvaliteten på den vård som vårdtagare över 64 år vilka omfattas av närståendevården får under den tid som närståendevårdarna tar ut sina lagstadgade ledigheter inom både den vård som ges dygnet runt och de tjänster som ges i hemmet.
- utvidga hemhjälpstjänsterna till att ges kvällstid eller utveckla nya former av tjänster som ges i hemmet.
- förbättra tillgängligheten för närståendevårdstjänsterna genom att ordna transport till tjänsterna exempelvis med hjälp av en taxisedel.
- informera på ett mer omfattande sätt än för närvarande om möjligheterna att agera som närståendevårdare, framför allt dem som är i arbete.

## 8.4 Kvaliteten på och hanteringen av avtalen för köpta tjänster



Lyckas staden med att säkerställa kvaliteten på de konkurrensutsatta stödtjänsterna med hjälp av avtalen?



Inom måltidstjänsterna lyckades staden trots att det inom stadens egen produktion uppstod en underkapacitet.

Huvudfrågan för utvärderingen var om kvaliteten på de köpta tjänsterna svarade mot den kvalitet som beställaren förutsatte på dem. Delfrågorna var om kvalitetskriterier har definierats i servicebeskrivningen eller serviceavtalet, om utfallet av avtalet, d.v.s. avtalsproducenten och kvaliteten på tjänsten, följs upp under avtalstiden, om kvaliteten stämmer överens med servicebeskrivningen och serviceavtalet och om beställaren har möjlighet att ingripa om kvaliteten på tjänsten inte motsvarar förväntningarna. Förutom utvärderingsfrågorna så granskades också effekterna av konkurrensutsättningen.



Föremål för utvärderingen var tjänsten med dosdispensering av läkemedel och måltidstjänsterna vid servicehusen vilka konkurrensutsattes år 2014, butikstjänsten inom hemvården, hemmåltidstjänsten och måltidsautomatstjänsten vilka konkurrensutsattes år 2016 och skolbespisningen som konkurrensutsattes år 2018. Måltidstjänsterna valdes ut av den orsaken att till dem relaterades stadsfullmäktiges beslut om att utvidga konkurrensutsättningen. För övrigt så valdes de konkurrensutsatta tjänsterna ut på grundval av att det redan fanns erfarenheter från avtalsperioden. Utvärderingsmaterialet bestod av intervjuer med upphandlingsansvariga och substanssakkunniga inom social- och hälsovårdssektorn och fostrans- och utbildningssektorn, begäran om upplysningar, konkurrensutsättningsdokument, anvisningar, beslut och övrigt skriftligt material. I fråga om personaleffekterna så gjorde revisionsnämnden en intervju på stadskansliet och Helsingfors stads servicecentral. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett utvärderingsbesök vid Helsingfors stads servicecentral.

Konkurrensutsättningen av måltidstjänsterna utvidgades genom stadsfullmäktiges beslut 2014

Stadsfullmäktige beslutade den 8 oktober 2014 om organiseringen av verksamhets- och förvaltningsmodellerna för affärsverket Palmia genom att dela det i två delar, ett affärsverk och ett bolag. Helsingfors stads servicecentral kvarstod som ett affärsverk för att producera måltidstjänster till basservicen, såsom skolorna och servicehusen, och deltog inte längre i konkurrensutsättningarna i egenskap av producent. Fullmäktige beslutade öka konkurrensutsättningen inom undervisningsväsendet till 30 procent och inom social- och hälsovårdstjänsterna och småbarnspedagogiken till 20 procent under en tidsperiod på fem år genom att de objekt som ska konkurrensutsättas väljs på ett jämlikt och ändamålsenligt sätt.

Social- och hälsovårdsnämnden godkände konkurrensutsättningsplanen för måltidstjänsterna den 24 november 2015. Av måltidstjänsterna så har staden före den 31 december 2017 enligt beslutet konkurrensutsatt bland annat hemmåltiderna och de automatbaserade hemmåltiderna och om effekterna av konkurrensutsättningen har man avfattat en uppföljningsrapport. Inom fostrans- och utbildningssektorn har skolbespisningen konkurrensutsatts även tidigare men inte förrän år 2018 så utfördes konkurrensutsättningen enligt

fullmäktiges beslut. Stadens egen producent deltog då inte längre i konkurrensutsättningen och sektorn satte som mål att nå en nivå på 30 procent för de köpta tjänsterna. Enligt planerna ska sektorn nå målet år 2021.

Kvaliteten har noggrant beskrivits i servicebeskrivningarna

De kvalitetsmässiga villkoren för producenterna framgick av servicebeskrivningarna. Servicebeskrivningarna var i regel rätt så omfattande och i dem fastslogs för producenterna ett flertal villkor för att påvisa kvaliteten. Som exempel på villkoren för måltidstjänsterna kan nämnas viss yrkesmässig kompetens, uppfyllande av nutritionskriterierna, intensivt samarbete med beställaren och uppföljning av och rapportering om kundnöjdheten och kundresponsen samt tillräckliga resurser för säkerställandet av leveranserna av måltidstjänsterna vid undantagstillstånd. Till följd av verksamhetens karaktär behövs måltidstjänsterna under årets alla dagar och producenten bör ha beredskap att leverera måltidstjänsterna under alla förhållanden och i särskilda situationer. Vid upphandlingen av måltidstjänsterna för skolorna och daghemmen förutsatte staden en utredning av hur minimikvalitetsnivån som har framlagt i servicebeskrivningen nås i praktiken och en utredning av sättet på vilket producenten säkerställer produktionen under hela avtalsperioden i enlighet med kvalitetsnivån.

Även i fråga om butikstjänsten så fanns det ett flertal förpliktelser relaterade till tillhandahållandet av tjänsten, produkterna, personalen, kvalitetskontrollen och samarbetet med beställaren. Servicebeskrivningen som gällde den maskinella dosdispenseringen av läkemedel var rätt så kortfattad. För kvaliteten hade det fastställts en standardiserad minimikvalitetsnivå. Producenten, d.v.s. apoteket, skulle också definiera kvalitetskriterierna för processerna i anslutning till tjänsten och ordna en systematisk uppföljning av och rapportering om kvaliteten.

Endast i fråga om måltidstjänsterna så var servicebeskrivningarna så omfattande att beställaren och producenten inte fick olika uppfattningar om innehållet i tjänsten. Vid upphandlingen av den maskinella dosdispenseringen av läkemedel fick en av producenterna till en början en felaktig uppfattning om innehållet i tjänsten. Servicebeskrivningen av butikstjänsten var relativt noggrann.

Kvaliteten på de köpta tjänsterna och uppföljningen av avtalen – sammanställning av resultaten

Tabell 15

| Konkurrensutsatt tjänst                       | Kvalitetskriterier                                                                                                                  | Uppföljning av producent och avtal                                                                                                                  | Kvalitetsutfall                                                                            | Effekter                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Servicehusens måltidstjänster 2014            | kvaliteten har noggrant beskrivits i den allmänna servicebeskrivningen, dessutom finns det en egen beskrivning för varje servicehus | beställaransvaret följs upp av upphandlingsförvaltningen, möten 2–3 gånger om året, Jyse <sup>1</sup> 2009                                          | måltidsutbudet har bilvit mångsidigare, enstaka kvalitetsavvikelser orsakade av personal   | goda erfarenheter trots att det till en del fanns oklarheter om beställarens och producentens ansvar i fråga om köksanordningarna |
| Maskinell dosdispensering av läkemedel 2014   | kvaliteten har beskrivits i servicebeskrivningen                                                                                    | beställaransvaret följs upp av upphandlingsförvaltningen, möten 2–3 gånger om året 2009                                                             | god kvalitet, nöjdheten i fråga om producenterna varierar något                            | differentieringen av tjänsten är kostnadseffektiv och har förbättrat läkemedelssäkerheten                                         |
| Butikstjänsten 2016                           | kvaliteten har beskrivits i servicebeskrivningen                                                                                    | beställaransvaret följs upp av upphandlingsförvaltningen, möten 2–3 gånger om året 2014                                                             | upphandlingen har avbrutits därför att producentens tjänst inte motsvarade klientens behov | dåliga klienterfarenheter, arbetssam process för beställaren                                                                      |
| Hemmåltidstjänst 2016 och måltidsautomat 2016 | kvaliteten noggrant beskriven i bägge servicebeskrivningarna och i sanktionstabellen i avtalet                                      | beställaransvaret följs upp av upphandlingsförvaltningen, reklamationer och möten 2–3 gånger om året, avtalinspektioner, Jyse 2014, sanktionstabell | kvaliteten har hållits på en god nivå                                                      | kostnaderna har sjunkit                                                                                                           |
| Skolbespisning 2018                           | kvaliteten noggrant beskriven i servicebeskrivningen                                                                                | beställaransvaret följs upp, reklamationer och möten 5 gånger om året, Jyse 2014                                                                    | måltidsutbudet har blivit mångsidigare, kvaliteten har hållits på en god nivå              | kostnaderna har sjunkit, kundnöjdheten i fråga om måltidstjänsterna har blivit bättre                                             |

<sup>1</sup> Allmänna avtalsvillkor för offentliga upphandlingar



## Kvaliteten enligt avtalet följs upp utifrån olika förfaranden

Beställaren följde upp avtalsproducentens beställaransvarsförpliktelser regelbundet och fullföljandet av producentförpliktelserna följdes upp oftast inom upphandlingsförvaltningen. För kvalitetskontrollen fanns det olika slags förfaranden. Inom social- och hälsovårdssektorn och fostrans- och utbildningssektorn har det anställts en person som ansvarar för måltidstjänsterna. Arbetsgrupper relaterade till måltidstjänsterna arbetade på ett flertal nivåer och kvaliteten följdes upp rätt så noggrant. I fråga om de övriga konkurrensutsatta tjänsterna inom hemvården så ordnade beställaren och serviceproducenterna uppföljningsmöten några gånger om året. Uppföljningen av måltidstjänsterna inom både social- och hälsovårdssektorn och fostrans- och utbildningssektorn fungerade bra därför att på servicehusen och skolorna så intog personalen samma måltider som klienterna och eleverna. Vid möten relaterade till kvalitetskontrollen av skolbespisningen deltog rektorer eller daghemsföreståndare som brukare.

För den maskinella dosdispenseringen av läkemedel hade uppföljningsansvaret ålagts serviceproduktionsenheterna (bland annat servicehusen, hemvården) För den maskinella dosdispenseringen av läkemedel hade det utsetts ansvariga kontaktpersoner från såväl producentens som beställarens sida. Vid intervjuerna framgick det att det inte helt och hållet hade skapats klarhet i vem som ska följa upp ett gällande avtal.

En av de konkurrensutsatta upphandlingarna, butikstjänsten, var en så kallad bruksrättsupphandling: staden konkurrensutsatte tjänsten men klienten hade själv hand om beställningen och betalade för tjänsten. Kvalitetskontrollen av tjänsten sköttes då till största delen av klienten och hans anhöriga. Företrädare för staden fick kännedom om problemen med tjänsten via klienterna eller i samband med hemvårdsbesöken. Staden reagerade då på problemet och begärde att producenten lämnade en förklaring till det som hade hänt samt förväntade sig att problemet korrigerades.

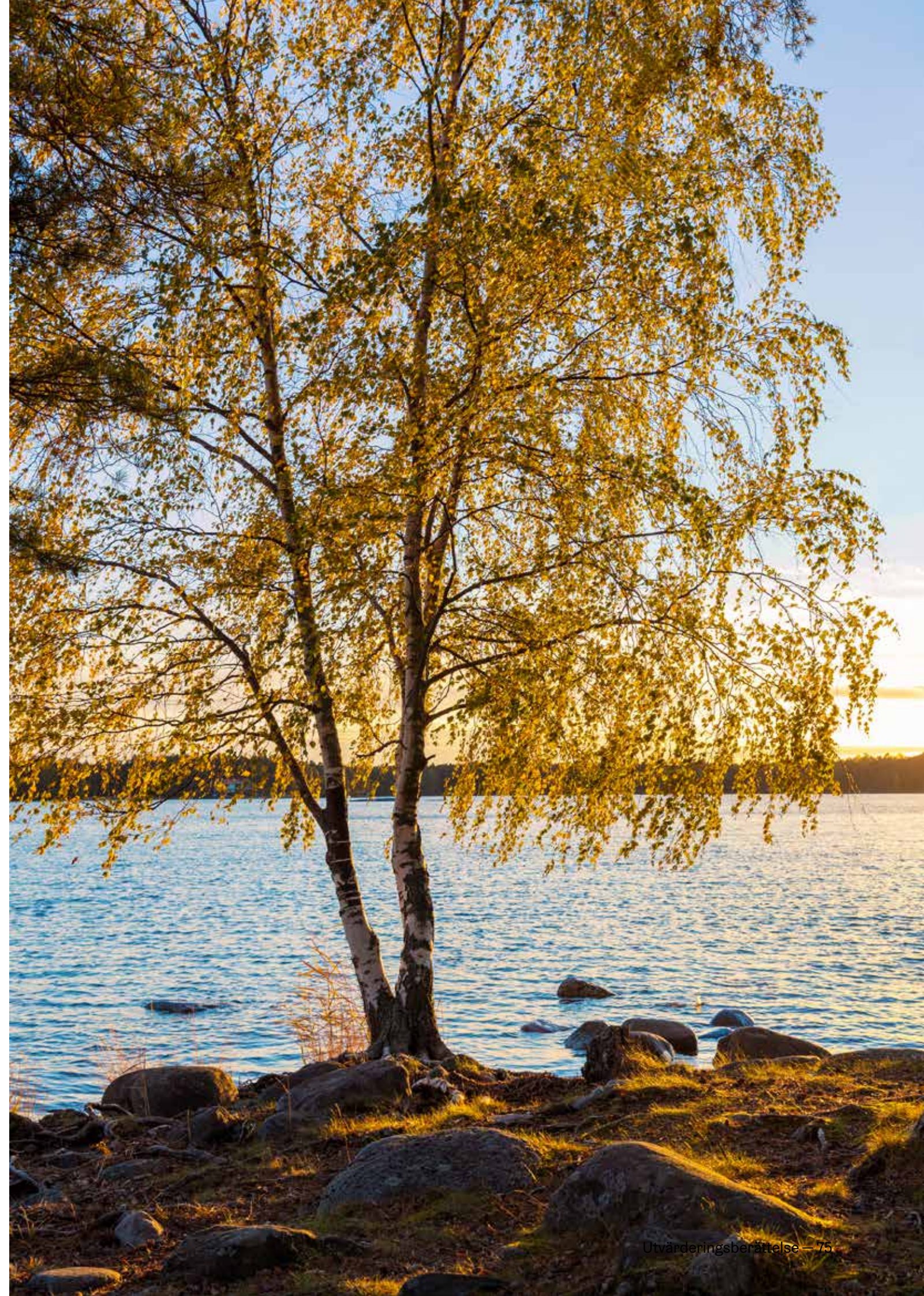
## Kvaliteten har stämt överens med servicebeskrivningarna med vissa undantag

Kvaliteten har med smärre undantag motsvarat beställarens förväntningar inom både måltidstjänsterna och den maskinella dosdispenseringen av läkemedel. Servicehusen, hemmåltidstjänsten

och skolbespisningen hade som praxis att reklamera på brister utan dröjsmål och korrigerande åtgärder har vidtagits omedelbart. Klagomål har knappt alls förekommit under den senaste tiden. Kvaliteten på framför allt måltidstjänsterna har i de flesta fall förbättrats som ett resultat av konkurrensutsättningarna bland annat i form av ett mångsidigare måltidsutbud och på samma gång lägre priser. De köpta måltidstjänsterna inom social- och hälsovårdsverket har till största delen varit välfungerande. Upphandlingen av hemmåltidstjänsterna har följts upp noggrannare och man har lagt märke till att kostnaderna har sjunkit och att kvaliteten har hållits på en god nivå. Den maskinella dosdispenseringen av läkemedel har varit välfungerande. Enstaka kvalitetsavvikelser i fråga om måltidstjänsterna vid servicehusen orsakades närmast av personalen. Inom den maskinella dosdispenseringen av läkemedel har vissa av apoteken varit flexibla än andra i fråga om att ta ut läkemedelsavgifter av klienterna.

Det mest betydande problemet relaterat till kvaliteten var i fråga om butikstjänsten som konkurrensutsattes år 2014. Där motsvarade den valda producenten inte beställarens förväntningar. Hemvården kunde inte ingripa mot situationen förrän den hade fått information från klienterna om att tjänsten inte fungerade. Trots att servicebeskrivningen och kvalitetskraven för butikstjänsten var relativt noggranna så motsvarande producenten inte beställarens förväntningar som hade skrivits in i servicebeskrivningen. Inom butikstjänsten uppstod det redan vid början av avtalsperioden problem med leveransen och faktureringen och i praktiken så saknades det en förhandlingsanknytning med producenten. På grund av problemen så kunde klienternas måltider utebli. Det här inledde en lång process för att byta producent. Tjänsten fungerade inte under några månaders tid. Slutligen ordnades det en ny konkurrensutsättning som utmynnade i ett lyckat val av en ny producent. Under tiden mellan konkurrensutsättningarna så ordnades tjänsten genom försorg av hemvården och som direktupphandling.

Beställaren har möjlighet att ingripa i ärendet om kvaliteten på tjänsten inte motsvarar förväntningarna. I avtalen hade man vanligtvis skrivit in att de allmänna avtalsvillkoren för offentliga upphandlingar (Jyse) ska iakttas och att avtalsutfallet följs upp av en separat arbetsgrupp. Inskrivningarna var dock i fråga om butikstjänsten inte en tillräcklig åtgärd till följd av samarbetssvårigheterna. I avtalen för hemmåltidstjänsten och måltidsautomats-tjänsten hade man dessutom skrivit in sanktioner om kvalitetsnivån inte uppfyller kriterierna.





Det centralaste upphandlingskriteriet var det lägsta priset utifrån det att det för producenten hade ställts upp noggranna kvalitetskrav eller så hade miniminivån för kvaliteten standardiserats. Det förefaller som om det här är ett fungerande förfaringssätt i en situation där beställaren har kunnat ordna för potentiella producenter en möjlighet att bekanta sig med tjänsten eller objektet på förhand. De har då fått en tydligare bild av den skala som staden använder sig av och den kvalitet som den förutsätter. Att göra en marknadskartläggning eller kräva referenser är emellertid inte alltid tillräckliga åtgärder för att garantera kvaliteten vilket man upptäckte i fråga om butikstjänsten.

Kundenkäter har visat att kvaliteten på tjänsterna i huvudsak är god. Staden har inte kommit överens med serviceproducenterna om en gemensam kundenkät utan producenterna har själva gjort en mätning med egna enkäter. Till följd av det här kan staden inte systematiskt följa hur nöjda man är med de olika producenterna.

### Stadens producent deltar inte i konkurrensutsättningen men konkurrensutsättningen har trots allt effekter

Att konkurrensutsätta köpta tjänster är enklare och mindre komplicerat än att konkurrensutsätta den egna verksamheten. Att konkurrensutsätta den egna serviceproduktionen leder ofta till personaleffekter. Situationer relaterade till överlåtelser av en rörelse och omplaceringar orsakar extra arbete för staden även om de innebär att personal sist och slutligen inte heller överförs i den nya producentens tjänst i samband med konkurrensutsättningen. Under de senaste åren har inga betydande personalöverföringar ägt rum på Helsingfors stads servicecentral.

Social- och hälsovårdssektorn och fostrans- och utbildningssektorn har fått kostnaderna att sjunka tack vare konkurrensutsättningen. Enligt affärsverket Helsingfors stads servicecentral har valet av objekt vid konkurrensutsättningen av tjänsterna inte varit optimalt med hänsyn till vad som totalt sett blir fördelaktigast för staden därför att affärsverkets kapacitet framför allt i fråga matfabiken har underutnyttjats. Enligt affärsverket finns det i fråga om konkurrensutsättningen ett behov av ett samarbete mellan sektorerna. Enligt fostrans- och utbildningssektorn är konkurrensutsättningen ett instrument för att utveckla stadens egen verksamhet och affärsverket bör därför inte ha någon betydande roll vid valet av objekt.

För närvarande pågår det en utredning som gäller staden som helhet och där bestäms det om bygandet, placeringen och utrustningen av ett nytt centralkök (matinrättning) för matproduktionen på servicecentralen. Servicecentralen har även framöver hand om merparten av måltidstjänsterna trots utvidgningen av konkurrensutsättningen av dem. Enligt affärsverket kräver stadens kosthållskoncept och läget i fråga om måltidsnätverket, framför allt produktionsanläggningen i Backas, omedelbara åtgärder. Centralköket i Backas befinner sig i slutet av sin livscykel.

### Slutsatser

Kvaliteten på de köpta tjänsterna motsvarade till största delen den kvalitet som beställaren förutsatte i fråga om de tjänster som var objekt för utvärderingen. Detta var fallet framför allt inom måltidstjänsterna. I fråga om den butikstjänst som utvärderades fanns det stora problem med det företaget som till en början valdes ut till producent. En sammanfattning av resultaten framgår av tabell 15.

För varje utvärderad tjänst hade det gjorts upp en servicebeskrivning där olika kriterier hade ställts på kvaliteten. Framför allt i fråga om måltidstjänsterna så var de rätt så omfattande. Beställaren följde regelbundet upp avtalsproducentens beställaransvarsförpliktelser och fullgörandet av producentförpliktelserna följdes upp i de flesta fall av upphandlingsförvaltningen. I avtalen följde man i allmänhet de allmänna avtalsvillkor för offentliga upphandlingar som tillsammans med en omfattande och noggrann servicebeskrivning i de flesta fall föreföll vara ett tillräckligt förfarande för att säkerställa kvaliteten. Dessutom användes exempelvis för hemmåltidstjänsten en separat sanktionstabell.

Kvalitetstillsynen i fråga om tjänsten utfördes på olika sätt. I fråga om måltidstjänsterna följde man upp kvaliteten på ett flertal nivåer, uppföljningen var relativt regelbunden och den påstods vara välfungerande. I fråga om de övriga upphandlingarna uppmärksammade man att om det för en upphandling inte tillsätts en arbetsgrupp eller om personerna byts ut så kan det uppstå en situation där man nödvändigtvis inte kan identifiera en enhetlig ansvarig instans för uppföljningen av avtalet och kvaliteten.

I fråga om de konkurrensutsättningar av måltidstjänsterna vilka varit föremål för utvärderingen så har kvaliteten hållits kvar på en god nivå trots att kostnaderna har sjunkit. Man kan hävda att kundnöjdheten ligger på en god nivå.

Mätningen av kundnöjdheten är emellertid inte samstämmig och det är därför svårt att jämföra producenterna. Inom de flesta tjänsterna förefaller det som om ett samarbete med potentiella producenter innan en upphandlingsannons avfattas minskar risken för ett misslyckande.

Inom sektorerna har kostnaderna sjunkit till följd av konkurrensutsättningen men stadens egen kapacitet underutnyttjas. När det gäller Helsingfors stads servicecentral så kommer den mest betydande lösningen att vara den på vilket sätt centralköksverksamheten ordnas i framtiden. Staden bör på ett centraliserat sätt lösa vilken ställning och roll det egna affärsverket ska ha inom serviceproduktionen och vid valet av kommande konkurrensutsättningsobjekt. Det är ändamålsenligt att dra nytta av den sakkunskap som Helsingfors stads servicecentral har vid planeringen av konkurrensutsättningsobjekten för att på så sätt se till att det som totalt sett blir fördelaktigast för staden realiserar.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- bereda för stadsstyrelsen ett förslag om framtiden för centralköket vid affärsverket Helsingfors stads servicecentral.

fostrans- och utbildningssektorn och social- och hälsovårdssektorn bör vid konkurrensutsättningen av klienttjänster avsedda för kommuninvånarna

- ordna för potentiella producenter vid behov möjlighet att på förhand bekanta sig med tjänsten för att de ska kunna lämna ett realistiskt anbud.

social- och hälsovårdssektorn bör vid konkurrensutsättningen av klienttjänster avsedda för kommuninvånarna

- säkerställa att uppföljningen av ett avtal har ordnats så att beställaren, producenten och klienterna känner till processen för kvalitetskontrollen.







# Den byggda miljön och ekologisk hållbarhet

## 9.1

### Kvalitetskontroll vid nybyggnation



Är kvalitetskontrollen vid stadens nybyggnation tillräcklig?



Förbättringar har skett, men anvisningar och samarbete bör vidareutvecklas.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om kvalitetskontrollen är tillräcklig vid nybyggnation av af-färslokaler och bostadshus med Helsingfors som byggherre. Delfrågorna var om nybyggnadsprojekten genomförts enligt gällande bestämmelser och anvisningar, om kontrollen av kvalitetsrisker förbättrats och om problemen med inomhusklimatet minskat vid nybyggnation.

Enligt stadsstrategin för 2017–2021 ger hög kvalitet vid byggnation staden en stark identitet och image. Under strategiperioden kommer staden att upprätta en fastighetsstrategi med målet att förbättra fastighetsbeståndets kvalitet, förbättra kontrollen av kvalitetsrisker bl.a. med hjälp av en livscykelmodell och minska problemen med inomhusklimatet.

Som material för utvärderingen användes en intervju med stadsmiljösektorns byggherretjänst samt e-postenkäter riktade till bostadsproduktions- och byggnadstillsynstjänsterna. Projektchefer och -ledare fick dessutom svara på en e-postenkät beträffande för- och nackdelar med fyra exempelprojekt. Vid utvärderingen utnyttjades material som sektorn tillhandahållit samt dokument, bestämmelser och stadens anvisningar. Revisionsnämndens 1:a sektion gjorde dessutom ett utvärderingsbesök på stadsmiljösektorn på hösten 2018.

#### Kontroll av kvalitetsrisker en utmaning

Kvalitetskontroll kan anses vara ett evighetsproblem vid byggande. Trots intensivt arbete för kvali-

tetssäkring, är varje projekt så individuellt att kvaliteten inte kan säkras med hjälp av anvisningar. Kvalitetsfel uppstår i olika skeden av byggprojektet och därför kan de inte avhjälpas genom koncentration på en enda sak vid planering eller byggande. Byggprocessen är i dag så splittrad att den blir svår att administrera. Figur 16 visar byggprocessen schematiskt.

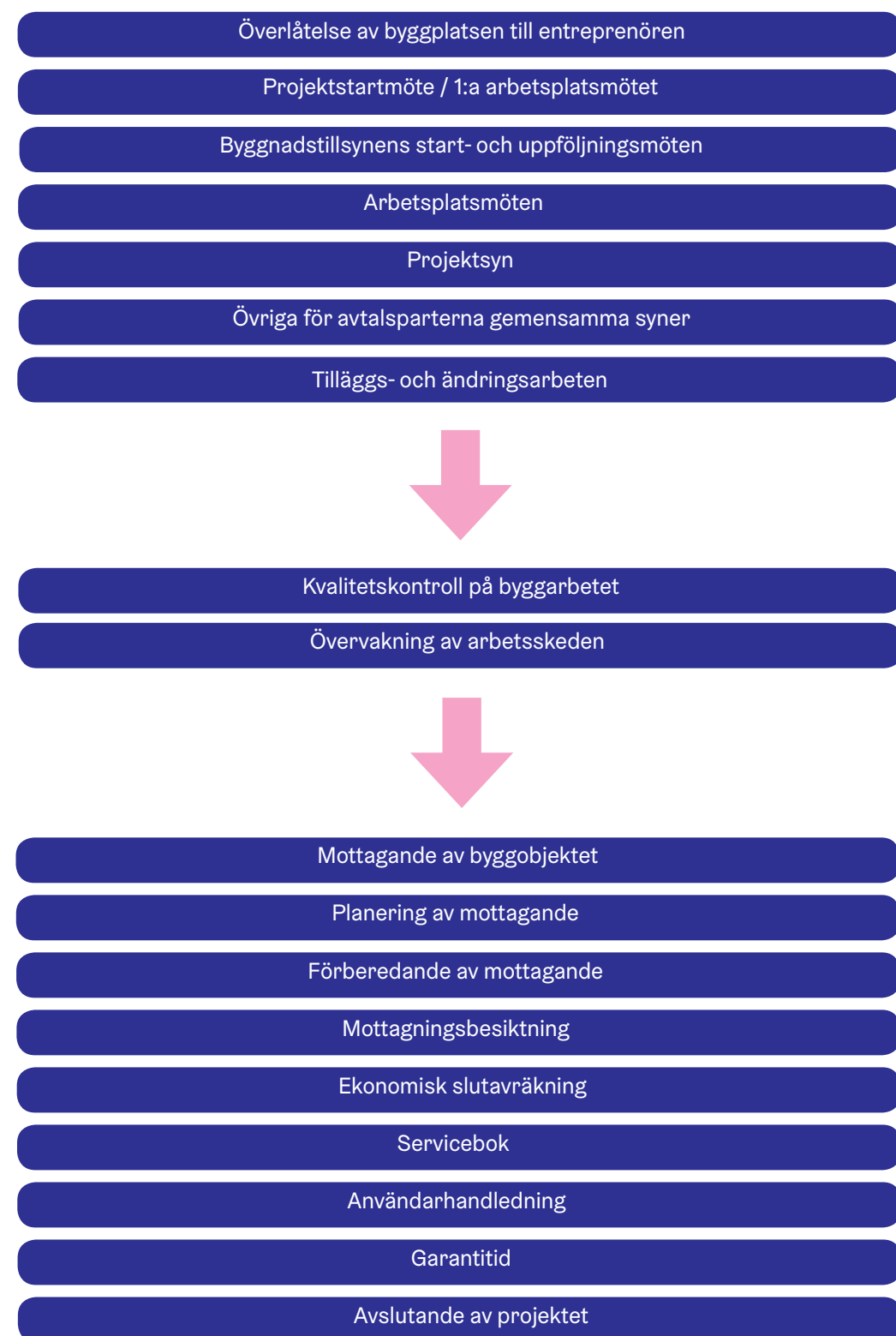
Flera faktorer påverkar hanteringen av kvalitetsrisker. Tillgången på arbetskraft är ett särskilt problem under högkonjunktur i byggbranschen. Annars påverkas kvaliteten av entreprenörens tidplanstyrning, fel och brister vid planeringen, unika byggnader samt att entreprenören inte alltid har kompetent arbetsledning. Stadsmiljösektorn bedriver långsiktigt utvecklingsarbete med tonvikt på kvalitetsstyrning. Uppföljning av byggprojekten sker emellertid inte så att man kan påvisa att hanteringen av kvalitetsrisker har förbättrats.

#### Tidplaneringen huvudorsaken till kvalitetsfel

Utvärderingen påvisade att en påtaglig brist vid byggarbeten var att entreprenörerna inte kunde styra projekttidplanen. Byggherrar och entreprenörer är nästan utan undantag oeniga om huruvida en byggnad blir klar i tid eller om den är förse-nad jämfört med avtalad tidplan. Om kvalitetsfel på byggnader har konstaterats, beror problemen på bristande tidplanstyrning på entreprenörens sida. Av intervjun med stadsmiljösektorn framgick att kvalitetsfel uppskattas förekomma i fem procent av projekten, vilka utgör ca tio procent av projektkostnaderna. Byggherrarna saknar egna både projektlednings-, planerings- och övervakningsresurser. Stadens egna processer behöver utvecklas bl.a. i fråga om beredskap för mottagning av byggnadsobjekt.

Om arbetsledarkompetens saknas, har entreprenörerna inte tillräcklig yrkeskunskap för noggrannare övervakning av underentreprenörer och byggplatser. Resurser och kompetens saknas även när det gäller renhållning på byggplatserna. Staden har börjat kontrollera kvalitetsrisker bl.a. med hjälp av krav i entreprenadavtalen och genom





<sup>1</sup> Processchema över byggprocessen, utkast 2018, Stadsmiljösektorn.

att förutsätta viss kompetens hos entreprenörerna t.ex. i förhållande till projektens omfattning.

Ett exempel på tidplaneproblem i projekt för verksamhetslokaler var barndaghemmet Fallpakka. Arbetena försenades och ledde slutligen till att arbetsplatsen togs i besittning, entreprenörens konkurs och ökade kostnader. Till slut färdigställdes projektet av stadens egna byggare. Ett exempel med bostadsproduktion i Månsas visade att slutresultatet av byggnadsverksamheten blev utmärkt, när projektplanering och byggarbeten ägde rum i gott samarbete och entreprenören hade tillräcklig och kompetent personal på byggplatsen.

Man har goda erfarenheter av nya former för entreprenadsamverkan, såsom allians- och livscykelmodeller. De är dock arbetsamma och sysselsätter en stor del av den kompetenta personalen, så att kompetensen inte räcker till andra projekt.

### Harmonisering av anvisningarna pågår

Som byggherre följer staden gällande bestämmelser. Vid tiden för utvärderingen hade harmoniseringen av stadsmiljösektorns anvisningar, uppdateringen av processer och dokumentmallar samt preciseringen av ansvaret för arbetsfördelningen efter organisationsreformen 2017 inte avslutats. Den största utmaningen var gränssnitten mellan olika tjänster för ny- och ombyggnad, dvs. vem som ansvarar för vad och när. Uppdaterings- och harmoniseringsarbetet har på grund av personalbrist inte fått tillräckliga resurser, men harmoniseringen av anvisningarna hade startat hösten 2018. Det är viktigt att harmoniseringen av anvisningarna och utredning av ansvaret för arbetsfördelningen slutförs. För ett par år sedan utredde stadsmiljösektorn med hjälp av mottagningsprotokoll vilka brister som dominerade hos de mottagna byggobjekten. Dokumentation av kvalitetsproblemen varierade dock så mycket att den inte gav någon entydig beskrivning. Eftersom så många slags problem förekommer, är de svåra att lösa enbart med hjälp av avtalsdokument eller övervakning.

### Framgångsrik minskning av inneklimatsproblem

Riktlinjer för renhållning och fuktkontroll har varit i bruk sedan 2013. De utgör anvisningar för såväl planerare som entreprenörer i olika projekt. Genom att följa riktlinjerna säkerställs att de nya lokalerna är hälsosamma och trygga. Ur beställarens synvinkel kan entreprenörerna förbättra övervakningen ytterligare i dessa avseenden. Om man satsar på

särskild fuktkontroll med regelbundna mätningar, minskar inneklimatsproblemen i byggnaderna. Ett bra exempel på detta utgjorde uppförandet av 1:a fasen av Fiskhamnens kvartershus. Ett höghus av trä på Busholmen var ett problematiskt bostadsproduktionsobjekt, som uppfördes med delvis experimentella materiallösningar och utan väderskydd. Medan byggnadsarbetena pågick påvisades fukt och mikropåväxt i fixturer av björkfanér i fogarna mellan element av träfanér. Nödvändiga reparationer och desinfektion gjorde att projektet blev klart i februari 2019, ett år försenat.

Under de senaste åren har särskilt stor uppmärksamhet fästs vid att minska fuktskador. Byggherren vid stadsmiljösektorn har inte fått kännedom om inneklimatsproblem vid nybyggen på senare tid. Fuktkontroll vid bostadsbyggnation har också varit sällsynta. Bättre anvisningar och allmänare bruk av väderskydd samt utnämning av en koordinator för fuktkontroll på bostadsbyggen har förbättrat situationen. Utvärderingen verkar visa att inneklimatsproblemen har minskat.

Staden utarbetade en fastighetsstrategi i överensstämmelse med stadsstrategin i slutet av 2018. Fastighetsstrategin med tillhörande inneklimatsprogram 2018–2028 skickades till sektorernas nämnder för utlåtande i början av 2019 och underställs sedan stadsstyrelsen för beslut i sina utlåtanden sedan uppmärksamade nämnderna bl.a. behovet av bättre resurser för kvalitetskontroll inom byggnationen. Åtgärdsprogrammet mot inneklimatsproblem medför sannolikt minskade inneklimatsproblem i befintliga byggnader. Vid utvärderingen kunde man ännu inte ta ställning till i vilken utsträckning den nya fastighetsstrategin förbättrar kontrollen av kvalitetsrisker.

### Slutsatser

Kvalitetsstyrningen vid nybyggnation har utvecklats i stor omfattning men kan ännu inte anses vara fullt tillräcklig. Entreprenörernas problem med tidplaner och bristen på kompetent arbetsledning är en betydande anledning till kvalitetsproblem vid byggande. Entreprenörerna kan också sakna kompetens att upprätta realistiska byggtidplaner. Vid uppföljning av byggprojekt saknas mätare som kan påvisa standarden på kontrollen av byggkvalitetsriskerna.

Som byggherre följer staden gällande bestämmelser, men harmoniseringen av anvisningar och dokumentmallar hade inte slutförts.

Fastighetsstrategin och inneklimatsprogrammet



som ingår i stadsstrategin har upprättats planenligt, men de börjar inte implementeras förrän under 2019. Implementeringen kräver resurser och samarbete mellan olika parter, för att kontrollen av kvalitetsrisker och inneluftsproblemen ska förbättras ytterligare.

Utvärderingen bedömer att projektkvalitetskontrollen kan lyckas bra, om byggherren lyckas välja kompetent entreprenör och bägge parterna tar ansvaret för att genomföra planen. Detta kräver tillräckliga resurser både hos beställaren och entreprenören, permanent arbetskraft och tillräcklig erfarenhet. Praxis vid anteckning av kvalitetsproblem var varierande vid uppföljning och mottagning av byggprojekt.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn bör

- ta fram mätare för byggprojekten som medger uppföljning av utvecklingen av kvaliteten hos byggnaderna
- kräva att alla byggnadsentreprenörer har god kontroll på byggtidplaner och kvalitetsrisker t.ex. genom att skriva in krav på detta i entreprenadprogrammet.
- förbättra och harmonisera mottagningsprocesserna för byggnadsprojekt t.ex. med hjälp av dokumentmallar och anvisningar.

## 9.2 Genomförandet av utsläppsminskningar



Har staden uppnått målen för utsläppsminskningarna?



Åtgärder för att minska utsläppen har vidtagits, men utsläppen har ännu inte minskat påtagligt.

Huvudfrågan för utvärderingen var om åtgärderna i stadsstrategin, som gäller minskade utsläpp, har vidtagits. Delfrågorna vid utvärderingen var om trafikemissionerna hade minskat genom åtgärder från stadens sida, om staden hade skapat förutsättningar för ett starkt ökat antal elbilar genom

att möjliggöra byggande av offentlig laddningsinfrastruktur på marknadsvillkor, om Helen Ab hade uppfyllt ålagda mål för minskade utsläpp och om utsläppsminskningarna skett i samarbete med företagslivet och med invånarna i staden. Dessutom klarlades vilka åtgärder för att minska utsläppen som kommer att vidtas inom den närmaste framtiden.

Stadsstrategin för 2017–2021 innehåller flera åtgärder för att minska utsläppen:

- Helsingfors sätter målet för utsläppsminskningen till 60 procent 2030 och tidigare lägger kolneutralitetsmålet från 2050 till 2035. Helsingfors bereder sig på att staten eventuellt beslutar om förbud mot användningen av kol vid energiproduktion. Kolneutralitetsmålet definieras på ett sätt som motsvarar allmän praxis i Finland.
- Minskning av utsläppen från trafiken genomförs i hela trafiksystemet i Helsingfors.
- Förutsättningar för ett kraftigt ökat antal elbilar skapas i Helsingfors.
- Ett åtgärdsprogram med tidplan för genomförandet av utsläppsminskningarna upprättas senast den sista februari 2018. En rapport från stadens klimatarbetsgrupp och det godkända utvecklingsprogrammet för Helen är underlag för arbetet.
- Utsläppsminskningar och projekt med cirkulär ekonomi genomförs i Helsingfors i samarbete med näringslivet och invånarna i staden.
- Användningen av förnybar energi ökas.

Som utvärderingsmaterial användes olika förvaltningsbeslut, lagstiftning och andra anvisningar, t.ex. diverse åtgärdsprogram. Revisionsnämndens 1:a sektion gjorde dessutom ett utvärderingsbesök på stadsmiljösektorn och Helen Ab på hösten 2018. Dessutom gjorde man en intervju vid och skickade en e-postförfrågan till stadsmiljösektorn.

### Utsläppen från trafiken har minskat

Staden har vidtagit många olika åtgärder för att minska trafikutsläppen. Cykeltrafiken har fått stöd med hjälp av ett åtgärdsprogram som främjar cykelåkning. Flexibiliteten och säkerheten för fotgängare förbättrades bl.a. genom att uppdatera hastighetsbegränsningar. Inom kollektivtrafiken utvecklades särskilt järnvägs- och spårvägstrafiken, och man fick dess andel av transporter att öka. Personbilstrafikens volym har under de senaste tio åren minskat på Helsingfors udde och i innerstaden, men ökat vid stadsgränsen. Lågemit-terande fordon har sedan länge fått rabatt på par-





keringsavgifter och parkeringstillstånd.

Koldioxidutsläppen från trafiken har minskat med 64 000 ton det här millenniet (figur 17). Den största faktorn bakom de minskade utsläppen från vägtrafiken har varit den ökade andelen biobränslen och minskningen av fordonens specifika bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp. I åtgärdsprogrammet Kolneutralt Helsingfors som godkändes av stadsstyrelsen i december 2018 har man satt som mål att koldioxidutsläppen från trafiken senast år 2035 ska minska 69 procent i förhållande till 2005 års nivå. Detta innebär en minskning av koldioxidutsläppen med 418 000 ton i förhållande till 2017 års nivå. En så stor minskning av utsläppen på 17 år kräver betydligt mer effektiva åtgärder särskilt inom vägtrafiken.

### Planläggningen påverkar utsläppen

De intervjuade experterna uppger att minskningen av trafikutsläppen har varit särskilt effektiv vid kompletteringsbyggande och vid byggarbeten i tät stadsbebyggelse med kollektivtrafik. Den nya generalplanen från 2016 har möjliggjort en stadsstruktur där trafiken är energieffektiv. Förtätning av den nuvarande stadsstrukturen särskilt längs kollektivtrafiklederna främjar indirekt energieffektiviteten hos det befintliga byggnadsbeståndet. De ekonomiska villkoren för att göra regionala energisnåla byggnader är också mer realistiska i och med att byggnadsrätten har ökat. Detaljplanerna har påverkat energieffektiviteten genom förtätning av stadsstrukturen och genom att minska trafikbehoven.

### Ökat antal elbilar en utmaning

Helsingfors arbetsgrupp för eltrafik, som verkat sedan 2011, har de senaste åren haft till uppgift att fastställa principerna för planering och implementering av bl.a. en offentlig laddningsinfrastruktur för elbilar. Arbetsgruppens rapport från 2016 lade fram fem förslag till åtgärder för att främja användningen av elbilar. År 2017 upprättades en uppdaterad översiktsplan för byggande av över hundra laddningspunkter på allmänna områden. I slutet av 2018 fanns det 16 offentliga laddningspunkter på allmänna områden, samma antal som i slutet av 2016. Där fanns totalt 35 fordonsladdare. Målet är att det ska finnas 129 offentliga laddningspunkter utrustade med 250 fordonsladdare senast vid slutet av 2020, ett mål som enligt stadsmiljösektorn verkar vara en utmaning. I januari 2019 godkände stadsmiljönämnden principer för överlåtelse av användningsrätten till laddningsplatser för elbilar på

allmänna områden, exempelvis i parkeringsrutor. På så vis möjliggör staden byggandet av en kommersiell laddningsinfrastruktur och är även aktieägare i ett rikstäckande laddningsoperatörsbolag. Stadskoncernen har ett tiotal elbilar i drift, vilka utgör en liten andel det totala antalet bilar. Antalet elbilar torde öka i Finland efterhand som tekniken utvecklas, priset sjunker och antalet laddningspunkter ökar. Bostadsbolagen kan söka bidrag hos Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) för uppförande av laddningsinfrastruktur för elbilar.

### Helen Ab har genomfört sitt utvecklingsprogram

Stadsfullmäktige beslutade om Helens utvecklingsprogram i december 2015. Enligt programmet ska Hanaholmens kraftverk ersättas med en biovärmecentral och annan förnybar energi senast vid slutet av 2024. Investeringarna beräknades uppgå till cirka 360 miljoner euro under 2015.

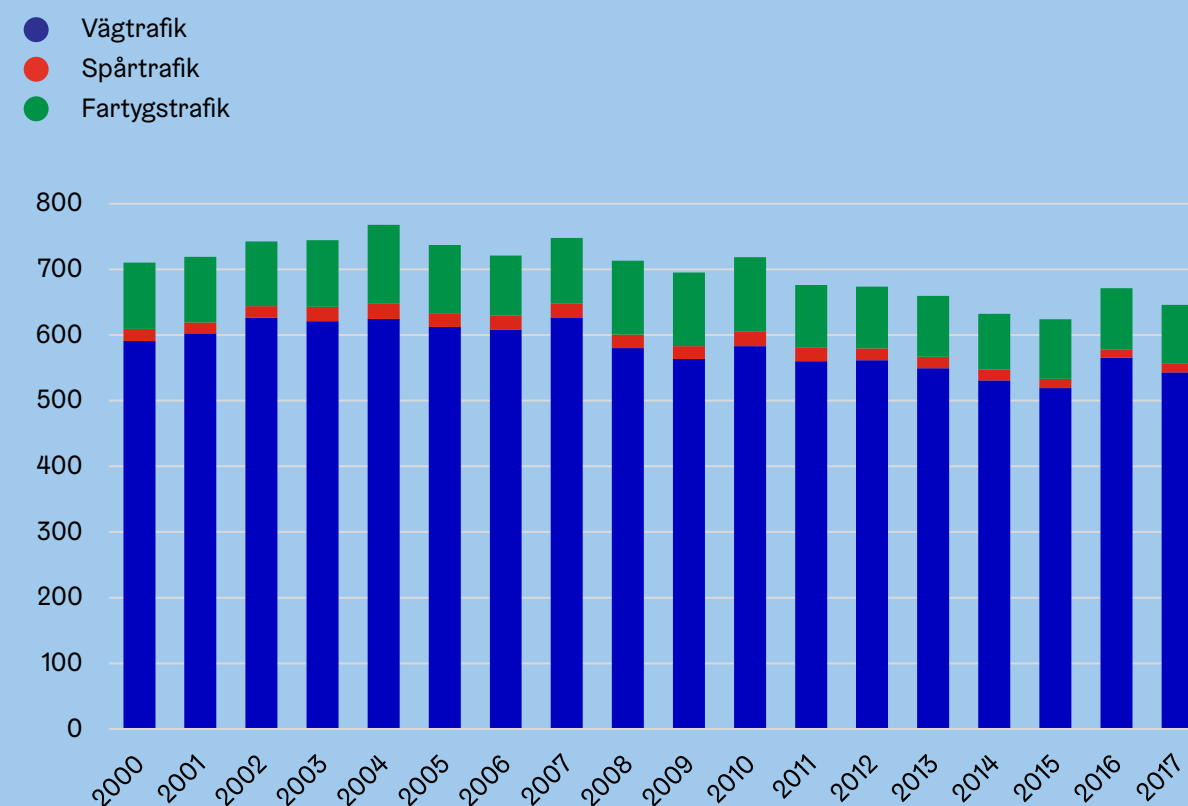
Helen hade infört lösningar som minskar utsläppen bl.a. genom minskning av användningen av stenkol, driftsättning av värmepumpar och ökning av andelen energi som produceras med hjälp av förnybara energikällor till 12 procent 2017. Under 2018 ökade andelen inte jämfört med fjolåret. Förnybar energi producerades utom med värmepumpar även med träpellets, vatten- och vindkraft samt med solenergi. Fram till och med 2024 ska andelen förnybara energikällor höjas till 20 procent.

Helens mål är att senast 2025 minska koldioxidutsläppen med 40 procent jämfört med 1990 års nivå samt att halvera användningen av stenkol. Från 1990 till 2018 minskade koldioxidutsläppen från energiproduktionen endast med ca tre procent. Från 2010 till 2016 minskade utsläppen med nästan 11 procent, men 2017 och 2018 har utsläppsvolymen varit oförändrad (figur 18). Koldioxidutsläppsminskningarna vid Helen har alltså tills vidare varit relativt små procentuellt räknat, men nedläggningen av Hanaholmens kraftverk 2024 innebär sannolikt att målen uppfylls. Helens styrelse beslutade i början av 2019 att lokalisera ett värmeverk till Nordsjö, vilket kommer att bidra till att ersätta energiproduktionen vid det nedlagda kraftverket på Hanaholmen. Genom lag tvingas Helen lägga ned användningen av stenkol i energiproduktionen enligt en snävare tidplan 2029, vilket ställer företaget inför nya utmaningar.

Ett bindande mål för Helen Ab i stadens budget har varit att genomföra ett utvecklingsprogram åren 2017–2019. Bolaget rapporterar måluppfyl-

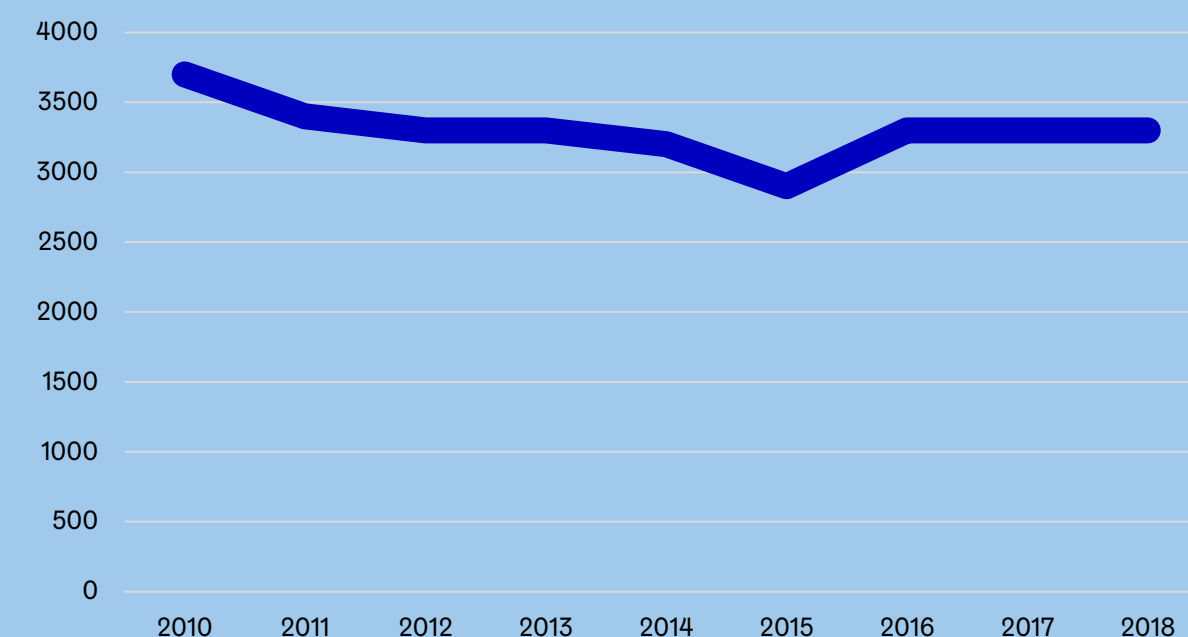
Trafikemissioner, utveckling i Helsingfors 2000–2017, kiloton CO<sub>2</sub>-ekvivalent

Figur 17



Helen, koldioxidemissioner från energiproduktion 2010–2018, kiloton CO<sub>2</sub>

Figur 18





lelsen inför stadens bokslut genom att förteckna de åtgärder som har genomförts för att förverkliga utvecklingsprogrammet.

### Samarbete för minskade utsläpp är nödvändigt

Helsingfors har samarbetat med bl.a. samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster och dess Klimatinfo, Smart & Clean-stiftelsen och ett flertal andra sammanslutningar samt med invånarna i staden. Betydelsen av samarbete med invånarna i staden, företag och sammanslutningar samt bostadsbolag accentueras, eftersom energiförbrukningen inom stadens egen verksamhet utgör endast 12 procent av energiförbrukningen i hela stadsområdet. Helen Ab har aktivt utvecklat nya tjänster och lösningar för både värme och el för att göra det möjligt för kunderna att minska sina utsläpp. Programmet Kolneutralt Helsingfors 2035 söker öka samarbetet i samband med minskning av utsläpp, klimatansvar samt cirkulär- och delningsekonomi. För att de uppställda, utmanande målen ska kunna uppnås inom ramen för fastställda tidplaner, måste alla parter engagera sig.

### Slutsatser

Åtgärder för att minska utsläppen har vidtagits på många olika sätt, men utsläppen har inte minskat påtagligt. Ett omfattande åtgärdsprogram för minskning av utsläpp upprättades och godkändes såsom föreskrevs i stadsstrategin för 2017–2021 som har godkänts av stadsfullmäktige.

Helsingfors har vidtagit många olika åtgärder för att minska koldioxidutsläppen från trafiken. Man har främjat kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik. De största minskningarna av koldioxidutsläppen från trafiken har dock uppstått som resultat av åtgärder som statsmakten beslutat. Den nya generalplanen medger en tätare stadsbebyggelse som utnyttjar hållbara transportformer. För att uppnå det skärpta målet för minskning av utsläppen krävs betydligt mer effektiva åtgärder för att minska utsläppen från trafiken.

Staden har börjat skapa förutsättningar för en kraftig ökning av antalet elbilar genom att möjliggöra byggandet av en kommersiell laddningsinfrastruktur för elbilar. I slutet av 2018 fanns det 16 offentliga laddningspunkter med sammanlagt 35 fordonsladdare på allmänna områden i staden. I en rapport från Helsingfors stads arbetsgrupp för

eltrafik föreslås som målsättning att det ska finnas totalt 250 offentliga laddningsstationer på allmänna och privata områden 2020. Att uppnå detta mål kommer att bli en utmaning. Arbetsgruppen lämnade även andra rekommendationer som ännu inte avancerat. Laddning av elbilar bör i huvudsak ske inom privata fastigheter och främjande av anläggandet av laddningspunkter kräver incitament för fastigheterna.

Helen Ab har genomfört olika åtgärder för minskade utsläpp på ett mångsidigt sätt som en del av utvecklingsprogrammet, men dessas effekter på totalutsläppen har hittills varit små. Sannolikt uppnås målen för minskade utsläpp inte förrän Hana-holmens kraftverk läggs ned. Ett bindande mål för Helen Ab i stadens budget har varit att genomföra ett utvecklingsprogram åren 2017–2019. Utvecklingsprogrammet innehåller inga målsättningar på årsnivå som budgetens bindande mål skulle kunna jämföras med.

Åtgärder för minskande av utsläppen har genomförts i samarbete med företagslivet och invånarna i staden. Andra aktörers åtgärder understryks, eftersom stadens egen verksamhet endast orsakar en liten del av de totala utsläppen inom stadsområdet. Samverkan har redan skett i stor omfattning, men behöver ökas ytterligare t.ex. tillsammans med bostadsbolag för att uppsätta mål för minskade utsläpp ska nås enligt tidplanen. Enbart frivillighet kommer sannolikt inte att räcka till för att uppnå målen för minskade utsläpp.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn bör

- främja måluppfyllelsen i fråga om minskade utsläpp från trafiken med mer verkningsfulla metoder.
- främja rekommendationerna från arbetsgruppen för eltrafik.
- öka samarbetet med företagsvärlden, invånarna och bostadsbolagen för att genomföra minskning av utsläppen.

stadskansliet bör

- vid beredning av målsättningar för dottersammanslutningarna fästa avseende vid att det bindande budgetmålet för Helen Ab görs mer styrande exempelvis med hjälp av årsmålsättningar för minskningen av koldioxidutsläpp.

## 9.3 Genomförandet av naturskyddsprogrammet



Har staden främjat uppfyllandet av målen i naturskyddsprogrammet 2015–2024?

Naturskyddsområden har inrättats, men tidplanen har varit långsammare än planerat.

Huvudfrågan för utvärderingen var om stadsmiljösektorn har främjat uppfyllandet av målen i naturskyddsprogrammet för 2015–2024. Syftet med naturskyddsprogrammet var att inrätta nya områden som fredas enligt naturvårdslagen i Helsingforsregionen. Genom att inrätta sådana områden söker staden skydda sällsynta arter och naturtyper som är typiska för naturen i Helsingfors, komplettera det befintliga nätverket av naturskyddsområden och genomföra statens och EU:s naturskyddsprogram. Målet för programmet var även att slå fast tidplanen för inrättandet av naturskyddsområden samt skötsel- och användningsplaner för objekten i programmet.

Vid utvärderingen utredde man om Helsingfors har börjat genomföra ett naturskyddsprogram, om det finns förutsättningar för måluppfyllelse senast 2024 och om det finns anledningar till att målen inte har uppnåtts. I mindre omfattning utvärderades dessutom måluppfyllelsen för övriga naturskyddsobjekt som är upptagna i stadsstrategin för 2017–2021.

Enligt stadsstrategin för 2017–2021 ska Helsingfors vårda stadens värdefulla natur och verka för ökad mångfald hos stadsnaturen. Den ekologiska kvaliteten, tillgängligheten och hälsoeffekterna av grön- och blåområden ska tryggas. Naturskyddsprogrammet ska genomföras och skogsnätverket stärkas. Tillståndet hos Helsingfors vattendrag, både småvatten och kustvatten, ska förbättras och återhämtningen av vandringsfiskbestånden beaktas.

Utvärderingen utfördes genom intervjuer med teamet för natur och miljömedvetenhet vid stadsmiljösektorn, som implementerar naturskyddsprogrammet, och genom att skicka enkäter till andra personer som ansvarar för naturskyddsärenden vid stadsmiljösektorn. Man utnyttjade även underlag som sektorn lämnat samt utredningar, undersökningar och annan dokumentation samt natur-

informationssystemet som drivs av Helsingfors karttjänst. Uppgifter om naturskyddsprogrammens tidplaner och genomförda åtgärder stämmer överens med det kända läget i november 2018.

### Förutsättningar för bevarande av arter och naturtyper har skapats

Naturvetenskapliga kriterier tillämpades vid val av objekt för naturskyddsprogrammet. Naturinformationen kommer från ett naturinformations-system, där i huvudsak Helsingfors stads miljöcentral har sammanställt information om naturen i Helsingfors sedan 2001. Urvalet av skogbevuxna skyddsobjekt grundades framför allt på kriterier för utvärdering av naturmiljö definierade av Nylands förbund. Kriterier för val av övriga objekt utgjorde bl.a. arternas och naturtypernas representativitet i Helsingfors eller inom ett mer större område.

De underlag som användes när beslut om naturskyddsprogrammets områden fattades 2015, var inte heltäckande. Färsk information eller information överhuvud taget om alla arter eller artgrupper fanns inte tillgänglig. Då naturskyddsprogrammet utformades, togs ingen hänsyn till havsnaturen, små vattendrag eller naturlandskap. Skyddsobjekten valdes dock i stor utsträckning med utnyttjande av befintlig information. De som utarbetade programmet var även medvetna om att det kan kräva komplettering med nya naturtyper, naturminnesmärken och arter som behöver särskilt skydd.

### Statens och EU:s naturskyddsprogram håller på att genomföras bortsett från området Svarta backen–Östersundom

I Helsingfors finns tre objekt som hör till statens naturskyddsprogram: skyddsprogrammen för fågelvatten, åsar och lundar. De viktigaste av EU:s naturskyddsprogram är nätverket Natura 2000, vilket syftar till att skydda livsmiljöerna för de naturtyper och arter som definieras i naturdirektivet och de fåglar som definieras i fågeldirektivet. Natura-objekt på Helsingfors område är Vanda å, lunden på Svarta backen, fågelvattnen i Östersundom, ås-, ängs- och vattenområdena i Kallvik samt fågelvattnen i Gammelstadsfjärden.

Bland fågelvattenobjekten har fågelvattnen i Östersundom och Borgarstrandsviken fredats redan innan naturskyddsprogrammet infördes 2015. Fågelvattnen i Östersundom ingår också i Natura-området. I naturskyddsprogrammet 2015–2023



föreslås inga nya objekt i Östersundomsområdet som hör till Helsingfors, utan endast befintliga skyddsområden. I programmet konstaterades att naturskyddsprogrammet behöver kompletteras så att det täcker hela Helsingforsområdet, då planeringen av Östersundom fortskrider.

På ås-, ängs- och vattenområdena i det 251 hektar stora Naturaområdet i Kallvik var alla markområden fredade redan innan naturskyddsprogrammet startade. Kallviksåsen hör även till det riksomfattande skyddsprogrammet för åsar. Teamet för natur och miljömedvetenhet har redan förberett en framställan att om inrätta ett naturskyddsområde vid Kallviksgrund. Om det inrättas i överensstämmelse med förslaget, kommer skyddsområdets andel av Kallviks Naturaområde att bli 37 procent. Endast vattenområdet saknar skydd, men det skyddas i enlighet med vattenlagen. Nylands närings-, trafik- och miljöcentral ska fatta beslut om att inrätta naturskyddsområdet under 2019.

Grotens fors, Ramsöudden och Svarta backen–Borgarstrandsvikens område ingår i det riksomfattande skyddsprogrammet för lundar. Svarta

backens lund hör också till Natura-objekten. Grotens fors och Ramsöuddens lundar fredades redan 1990. En del av Svarta backens område är inte i Helsingfors ägo och staden kan därför inte föreslå att ett naturskyddsområde inrättas. Utvidgning av Svarta backens naturskyddsområde ingår i naturskyddsprogrammet och förslag om inrättande av området kommer att väckas 2023.

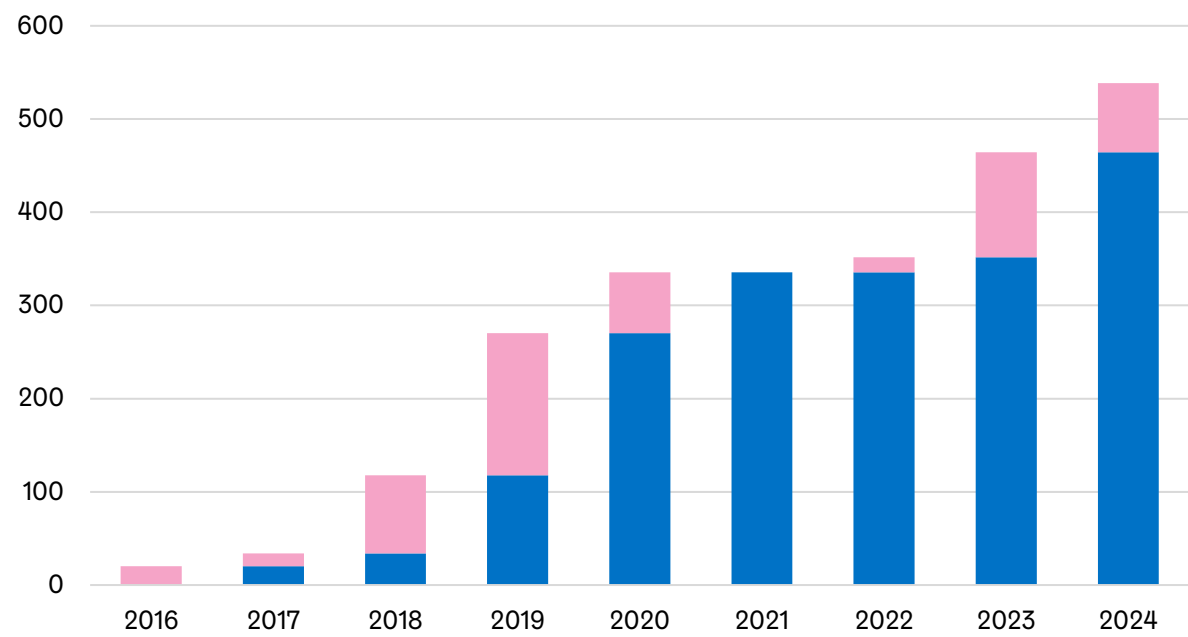
Vanda ås Naturaområde omfattar bara ett 59 kilometer långt avsnitt av huvudfåran. På grund av intensivt bruk kan Vanda å inte fredas med stöd av naturvårdslagen och därför ingår inte områdena kring ån i naturskyddsprogrammet 2015–2024. Skyddet av Vanda å sker med stöd av miljöskyddslagen och vattenlagen med fokus på hotade arter som lever i ån.

Största delen av det 316 hektar stora Naturaområdet Vik–Gammelstadsfjärden var fredad redan innan naturskyddsprogrammet startade 2015. Naturskyddsprogrammet 2015 omfattar objekt som ligger nära Gammelstadsfjärdens Naturaområde.

Läget beträffande måluppfyllelsen i fråga om

**Arealen av naturskyddsområden som inrättas i Helsingfors 2016–2024, hektar.**

- Ackumulerad areal jämfört med föregående år
- Arealen av naturskyddsområden som inrättas i Helsingfors, totalt



Uppgifter hämtade från implementeringar och planer, november 2018.

de arter som förekommer i Helsingfors och som nämns i EU:s natur- och fågeldirektiv är inte lika entydigt som i Natura 2000. Bland de arter som förekommer i Helsingfors och vars livssituationer är strikt fredade även utanför naturskyddsområdena, märks bland annat utter och tio olika flädermusarter. Förekomsten inom Helsingfors område har bara undersökts i fråga om en del av arterna, och därför har inte alla arter som förtecknas i direktivet kunnat beaktas vid utarbetande, uppdatering eller implementering av naturskyddsprogrammet.

**Att hålla tidplanerna en utmaning på grund av små resurser**

Tidplanen för inrättandet av de områden, som föreslås i naturskyddsprogrammet 2015–2024 samt för planerna för deras skötsel och användning, var från början endast tänkt som riktgivande och betraktades som en utmaning. Det är viktigt med tanke på bevarandet av naturvärdena att ständigt följa upp hur inrättandet av naturskyddsområden prioriteras och modifiera tidplanen om något område hotas t.ex. på grund av byggnation eller ökad användning för rekreation.

Naturskyddsprogrammet startade långsamt. Man skulle ha kunnat vänta sig att ca 30 procent av naturskyddsprogrammet hade implementerats 2016–2018, eftersom den anslagna tiden för genomförandet är nio år totalt och tre år hade förflutit vid slutet av 2018. De förslag som hade väckts täckte emellertid endast ca 22 procent av den totala arealen av de områden som omfattas av naturskyddsprogrammet. Vid slutet av 2018 hade beslut bara fattats beträffande tre naturskyddsområden: Klibbalslunden på Borgnäset 2016, Möllylä skog 2016 och den gamla skogen på Stenudden 2017. Härutöver hade stadsmiljösektorn inlett utvidgningen av områdena på Högholmsklobben och i Magnuskärr och väckt förslag till inrättandet av Kallviksgrunds område 2017 och 2018.

Teamet för natur och miljömedvetenhet har utarbetat en plan för skötsel och användning av Svedängen–Tomtbacka skogsområde för 2017–2018 och inleder inrättandet av området under 2019. Till arealen är området störst inom naturskyddsprogrammet och används flitigt för rekreation. Därför har beredningen av inrättandet dragit ut på tiden. När inrättandet av Tomtbacka skogs naturskyddsområde pågår är fredning av omkring halva den sammanlagda arealen av områdena i naturskyddsprogrammet under beredning.

När förslag till ett naturskyddsområde utarbetas

är de mest resurskrävande momenten att göra en analys av naturvärdena i samarbete med en konsult samt att upprätta en skötsel- och användningsplan så att områdets viktigaste användargrupper aktiveras att bidra med erfarenheter och önskemål som underlag för inrättandet av det nya området. Man har sökt göra aktiveringen av användarna, konsultsamarbetet och hela processen för inrättande av naturskyddsområden mer flexibla.

Fram till maj 2018 uppgick de permanenta personalresurserna vid upprättande av ett naturskyddsprogram till ett årsverke. Teamet för natur och miljömedvetenhet använder inte resurser enbart för att inrätta naturvårdsområden utan för hantering av allt som hör till naturskyddsområden och implementering av naturvårdslagen och för rådgivning i naturvårdsärenden. Från och med juni 2018 har Naturskyddsprogrammet tilldelats ett extra årsverke som visstidsresurs till slutet av 2018.

**Stadsstrategins naturskyddsmål har främjats med hjälp av flera program och åtgärder**

Utöver naturskyddsprogrammet har Helsingfors haft ett flertal nationella eller internationella program i anslutning till naturvård på gång eller deltagit i sådana program. Inom staden har ansvaret för dessa program och åtgärder varit mycket brett fördelat på olika aktörer inom stadsmiljösektorn och delvis även inom andra sektorer. Under denna utvärdering har man dock inte kunnat göra någon särskilt bred eller djupgående bedömning av program och åtgärder som har att göra med naturskyddsmålen i stadsstrategin.

Uppföljningsenkäter visar att ca 80 procent av åtgärderna i aktionsprogrammet för trygghet av naturens mångfald, Lumo, har genomförts eller pågår kontinuerligt. Flygekorrens ökade utbredning i Helsingfors från 2014 till 2018 kan ses som ett tecken på att naturens mångfald har beaktats på ett bra sätt vid skötseln av stadens rekreativska skogar. Projektet NATTOURS har förbättrat tillgängligheten till den urbana naturen i Helsingfors genom att skapa en mobilwebbplats över stadsnaturmål i samarbete med Tallinn samt rusta upp naturmålen konstruktioner för att stödja deras tillgänglighet bättre.

Helsingfors och Åbo har beslutat fortsätta sitt gemensamma åtgärdsprogram Östersjöutmaningen under 2019–2023. Helsingfors har förnyat dagvattenprogrammet 2018. Det är väsentligt att kontrollera dagvattenvolymen och -kvaliteten bl.a. för återhämtningen av vandringsfiskbestånden.



Myndigheter och frivilliga har tillsammans sanerat bäckar och situationen för vandringsfisk ser relativt bra ut, men utvecklingen ska följas upp på längre sikt för att effekterna av åtgärderna ska kunna säkerställas.

### Slutsatser

Naturskyddsprogrammets måloppfyllelse har gjort framsteg. Tiden för programmet är 2015–2024 varför de här utvärderingsresultaten är preliminära.

Vid valet av områden för naturskyddsprogrammet har bevarandet av sällsynta arter och naturtyper, som är typiska för Helsingfors beaktats, i överensstämmelse med den bästa kända informationen. Objekten som programmet omfattar är belägna så att de förstärker det befintliga nätverket av naturskyddsområden. God hänsyn har tagits till Helsingfors naturens stora kärnområden Tomtbacka och Vik–Gammelstadsfjärden.

Statens och EU:s naturskyddsprogram håller i huvudsak på att genomföras bra inom stadens område. Ett undantag utgör lunden på Svarta backen och fågelvattnen i Östersundom, som på goda grunder inte togs med i naturskyddsprogrammet

eftersom markanvändningsplanerna höll på att utarbetas.

Inrättandet av områden inom naturskyddsprogrammet gjorde framsteg påtagligt långsammare än de planerade tidplanerna 2016–2017. Det viktigaste skälet var att tidplanerna i naturskyddsprogrammet inte hade upprättats med beaktande av behövliga personresurser för beredning av naturskyddsförslag. Vid slutet av 2018 såg det emellertid ut som om fredandet av minst hälften av den sammanlagda arealen av de områden som hör till naturskyddsprogrammet hinner förberedas när hälften av programmets tid har gått ut 2019. Om de permanenta personresurserna är samma som under programmets första år, är det osannolikt att förslagen till inrättande av alla områden som hör till naturskyddsprogrammet blir klara senast 2024.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn bör

- se till att tillräckliga resurser allokeras för att uppfylla naturskyddsmålen.

# Bilagor





Revisionsnämndens arbetsfördelning

- Centralförvaltningen
- 
- Affärsverken inom centralförvaltningen

●

Fostrans- och utbildningssektorn

●

●

Stadsmiljösektorn

●

| 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

●

Kultur- och fritidssektorn

●

●

Social- och hälsovårdssektorn

|                                                             |   |                                                     |   |
|-------------------------------------------------------------|---|-----------------------------------------------------|---|
| Forum Virium Helsinki Oy                                    | ● | Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab       | ● |
| Helen Ab                                                    | ● | Oy Helsingin Asuntohankinta Ab                      | ● |
| Helsinki Marketing Oy Ltd                                   | ● | Helsingin Seniorisäätiö                             | ● |
| 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                               | ● | Helsingfors evenemangsstiftelse                     | ● |
| Ömsesidiga fastighetsbolaget Helsingfors Räntestödsbostäder | ● | Isbanestiftelsen                                    | ● |
| Fastighets Ab Auroraborg                                    | ● | Högholmens djurgård stiftelse                       | ● |
| Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors            | ● | Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy                       | ● |
| Fastighets Ab Kabelhuset                                    | ● | Stadion-stiftelsen                                  | ● |
| Fastighets Ab Kvarnbäckens campus                           | ● | 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                                  | 2:a sektionen                                  |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Jäske Petri<br>ledande effektivitetsrevisor    | Kähkönen Liisa<br>ledande effektivitetsrevisor |
| Bosisio-Hillberg Katja<br>stadrevisor          | Bosisio-Hillberg Katja<br>stadrevisor          |
| Kaartinen Aija<br>stadrevisor                  | Hynninen Harri<br>stadrevisor                  |
| Kaito Kirsi-Marie<br>stadrevisor               | Kaartinen Aija<br>stadrevisor                  |
| Kähkönen Liisa<br>ledande effektivitetsrevisor | Kaito Kirsi-Marie<br>stadrevisor               |
| Palomäki Tarja<br>stadrevisor                  | Palomäki Tarja<br>stadrevisor                  |
| Ritari Jari<br>stadrevisor                     | Ritari Jari<br>stadrevisor                     |
| Tiili Minna<br>utvärderingschef                | Tiili Minna<br>utvärderingschef                |

Förteckning över utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden

| 1:a sektionen                                                                                                                                   | 2:a sektionen                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2016                                                                            | Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2016     |
| Ekonomiska effekter av tomtöverlåtelsen                                                                                                         | Effekterna av överföringen av utkomststödet till Folkpensionsanstalten   |
| Samstämmighet och jämlikhet i fråga om belöningar                                                                                               | Jämlikhet i de olika områdena för den grundläggande utbildningen         |
| Målsättningen för dotterbolagen och deras ledning                                                                                               | Jämlika studiemöjligheter i stadens gymnasier                            |
| Attraherandet av utländska investeringar, företag och experter                                                                                  | Kvaliteten på och hanteringen av avtal för upp-handlade tjänster         |
| Kvalitetskontrollen av lokaler som staden har låtit bygga och av nybyggnation av bostadshus                                                     | Kvaliteten på och tillräckligheten i fråga om när-ståendevårdstjänsterna |
| Utfallet av utsläppsminskningen                                                                                                                 | Barns och unga personers tillgång till rehabiliteringsterapier           |
| Genomförandet av naturskyddsprogrammet                                                                                                          |                                                                          |
| Barns och unga personers tillgång till mentålvårdstjänster, gemensam utvärdering med revisionsnämnderna i städerna i huvudstadsregionen och HNS |                                                                          |

Promemoriorna kan läsas på webbsidan [www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi).



Förkortningar och ordlista

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Apotti</b>                   | Klient- och patientinformationssystem, projekt i syfte att skapa ett enhetligt informationssystem för social- och hälsovården i området                                                                                                                                 |
| <b>C-intyg</b>                  | Läkarutlåtande om en sjukdoms inverkan på patientens funktionsförmåga på långsikt för ansökan om exempelvis handikappbidrag eller pension hos Folkpensionsanstalten                                                                                                     |
| <b>CO<sub>2</sub>-ekv</b>       | Koldioxidekvivalent, ton, beskriver växthusgasernas påverkan på klimatet                                                                                                                                                                                                |
| <b>FDI</b>                      | Foreign Direct Investment, direkta utländska investeringar                                                                                                                                                                                                              |
| <b>HBH</b>                      | Helsinki Business Hub, Helsingfors stads aktieandelsbolag                                                                                                                                                                                                               |
| <b>HCH</b>                      | Health Capital Helsinki, projekt relaterat till stärkandet av campus Mejlans                                                                                                                                                                                            |
| <b>HelppiSeniori</b>            | Enhet som svarar för servicedrågningen och servicehandledningen för äldre personer i Helsingfors                                                                                                                                                                        |
| <b>HR-data, HR-verksamhet</b>   | Human Resources, personalförvaltningsrelaterad data eller verksamhet                                                                                                                                                                                                    |
| <b>OFR</b>                      | Revisorsexamen inom den offentliga förvaltningen och ekonomin                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Jyse</b>                     | Allmänna avtalsvillkor för offentlig upphandling                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>IHH</b>                      | International House Helsinki, rådgivningstjänst för arbetsrelaterad invandring                                                                                                                                                                                          |
| <b>Integrerad elev</b>          | Elev med ett beslut om särskilt stöd placerad i en vanlig klass                                                                                                                                                                                                         |
| <b>m<sup>2</sup> våningsyta</b> | Kvadratmeter våningsyta, (m <sup>2</sup> ) bygglovsrelaterat begrepp                                                                                                                                                                                                    |
| <b>CGR</b>                      | Specialrevisorsexamen inom sammanslutningar som är av ett betydande allmänt intresse                                                                                                                                                                                    |
| <b>KUUMA-kommuner</b>           | Tio kranskommuner som omger huvudstadsregionen                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>LAPE</b>                     | Nationellt program för utveckling av barn- och familjetjänster, regeringens spetsprojekt                                                                                                                                                                                |
| <b>Lumo-programmet</b>          | Helsingfors handlingsplan för att säkerställa naturens mångfald 2008–2017                                                                                                                                                                                               |
| <b>Maria 01</b>                 | Centret Startup i Maria sjukhusets gamla lokaler i Helsingfors                                                                                                                                                                                                          |
| <b>NewCo Helsingfors</b>        | Helsingfors stads företagstjänster                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>NATTOURS-hanke</b>           | Sustainable urban nature routes using new IT solutions, ett gemensamt projekt för Helsingfors och Tallinn 2016–2018                                                                                                                                                     |
| <b>pd-anslag</b>                | Anslag för positiv särbehandling (diskriminering), tilläggsanslag som utdelas till skolorna i Helsingfors utifrån de socioekonomiska faktorerna i elevupptagningsområdet                                                                                                |
| <b>SAS-process</b>              | Utrednings-, bedömnings- och placeringsprocess för patienter som skrivs ut från den specialiserade sjukvården och som ansöker om vård dygnet runt                                                                                                                       |
| <b>F2-elev</b>                  | Elev med finska som andraspråk                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>T3</b>                       | Indikator som används för tillgången till icke-brådskande vård på hälso- vårdcentralernas läkarmottagningar, fås genom att räkna den tredje lediga icke-brådskande tidsbeställningstiden i kalenderdagar. T3 för en hälsostation är medianen för de här lediga tiderna. |
| <b>Talent Boost</b>             | Åtgärdsprogram som regeringen inledde år 2017 för att locka internationella experter                                                                                                                                                                                    |



The logo for Helsingfors, featuring the word "Helsingfors" in white, bold, sans-serif font inside a white speech bubble shape with a small tail pointing downwards.

**Helsingfors**

Helsingfors stad  
Revisionskontoret

Unionsgatan 25  
00170 Helsingfors  
PB 400  
00099 Helsingfors stad  
Telefon 09 310 36476  
[www.hel.fi/tarkastuslautakunta](http://www.hel.fi/tarkastuslautakunta)  
[www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)