



HELSINGFORS STAD

Revisionsnämnden

UTVÄRDERINGSBERÄTTELSE

2009





Framsidan	Helsingfors stads bildbank ("Segling med träbåtar", Paul Williams 2001)
Baksidan	Helsingfors stads bildbank ("Löparstatyn över Paavo Nurmi framför stadion", Boy Hulden.)
Internet	www.hel.fi/tav
Helsingfors stad, revisionskontoret	Telefon (09) 310 1613



INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	5
1 REVISIONSNÄMNDEN	7
2 VERKSAMHETEN.....	7
2.1 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET	7
2.2 ÖVRIG VERKSAMHET	8
2.3 FULLMÄKTIGEBEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2008	8
3 MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN	9
3.1 UTFALLET FÖR DE MÅL SOM STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP	9
3.1.2 STRATEGIPROGRAMMET 2009–2012	9
3.1.3 UTFALLET FÖR DE MÅL SOM FULLMÄKTIGE SATT UPP	9
3.1.4 GRANSKNING AV MÅLEN UTIFRÅN DE GEMENSAMMA STRATEGIERNA	10
3.1.5 GRANSKNING AV MÅLEN EFTER SEKTOR.....	13
3.1.6 BEHANDLING AV MÅLEN OCH UTVÄRDERING AV UPPFÖLJNINGSSYSTEMEN	15
3.2 HELHETSUTVÄRDERINGAR AV STADENS VERKSAMHET OCH EKONOMI.....	16
3.2.1UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI 2009	16
3.2.2 SKATTEINTÄKTSUTVECKLINGEN I HELSINGFORS OCH FAKTORER SOM PÅVERKAR DEN	19
3.2.3 HELSINGFORS ENERGIS BETYDELSE FÖR STADENS EKONOMI	21
3.2.4 ÅRSPLANERINGEN AV STADENS INVESTERINGAR.....	24
3.2.5 FÖRVALTNINGSSTRUKTUR, KOSTNADER OCH FUNKTION.....	25
3.2.6 UTBILDNINGSVÄSENDETS SAMARBETE I HUVUDSTADSREGIONEN	28
3.3 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNENS DOTTERFÖRETAG	31
3.3.1 HELSINGFORS BUSSTRAFIK AB:S VERKSAMHET I ETT KONCERNSTYRNINGSPEKSPERSKTIV	31
3.3.2 PRESENTATIONEN AV MILJÖFRÅGOR I MILJÖRAPPORTEN OCH I DOTTERFÖRETAGENS BOKSLUT .	32
3.3.3 HELSINGIN TIEDEPUISTON YRITYSHAUTOMOT OY	33
4 ÖVRIG UTVÄRDERING AV FÖRVALTNINGEN OCH EKONOMIN.....	35
4.1 ELEKTRONISK KOMMUNIKATION, UTVECKLING AV NÄTTJÄNSTERNA, ADB-UTGIFTER OCH UTVÄRDERING AV ADB-PROJEKTENS EFFEKTIVITET	35
4.2 FÖRVALTNINGEN AV STADENS LOKALER OCH EFFEKTIVITETEN I UTNYTTJANDET AV LOKALERNA	37
4.3 UTNYTTJANDET AV KULTURCENTRALENS VERKSAMHETSLOKALER 2009	40
4.4 IDROTTSFÖRVALTNINGENS BYGGANDE AV IDROTTSPLATSER	42
4.5 SAMARBETSPROJEKTET MED KULTTUURITEHDAS KORJAAMO OY.....	43



4.6 KOMMUNAL PARKERINGSÖVERVAKNING.....	45
4.7 ORDNANDE AV INFARTSPARKERING.....	46
4.8 AVLÄGSNANDE AV KLOTTER.....	48
4.9 MINSKANDE AV GATUDAMM	50
4.10. UTNYTTJANDET AV EXTERNA SAKKUNNIGTJÄNSTER INOM STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET	51
4.11 PRODUKTIVITETEN INOM SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSVÄSENDET SAMT BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET	53
4.12 ÅLDERSMEDVETET LEDARSKAP	55
4.13 UTVECKLING AV YRKESSKOLORNAS VERKSAMHET	58
4.14 FÖREBYGGANDE AV VÅLDSAMT BETEENDE HOS UNGA OCH ELEVÅRD	59
4.15 DAGVÅRDENS KVALITET, BEFOLKNINGSPROGNOSER OCH KOSTNADSUTVECKLING	61
4.16 REHABILITERING SOM STÖD FÖR ÄLDRES FYSISKA FUNKTIONSFÖRMÅGA OCH FÖR ATT DE SKA KUNNA BO HEMMA	63
4.17 FÄRDSTÖD OCH PERSONLIG ASSISTANS FÖR GRAVT HANDIKAPPADE	66
4.18 BEDÖMNING AV EFFEKTEN AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER.....	68
BILAGOR	72
BILAGA 1. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING	72
BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, ARBETSFÖRDELNING	73

SAMMANFATTNING

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

Måluppfyllelsen. Granskat utifrån de gemensamma strategierna varierade måluppfyllelsen för verksamheten mellan 67 och 81 procent. De förvaltningsövergripande målen var fortsättningsvis få.

Bokslutet för 2009. Stadens ekonomiska situation försämrades 2009 på grund av svag skatteintäktsutveckling och ökade driftsutgifter. Ändå var investeringsnivån fortsatt hög. För att nå ekonomisk balans krävs det kraftfulla insatser för att få extra inkomster och åstadkomma besparingar. Liksom tidigare år är stadens ekonomi märkbart beroende av Helsingfors Energis resultat.

Skatteintäktsutvecklingen. Skatteintäkterna är Helsingfors viktigaste inkomstkälla. Ändå har de under 2000-talet ökat långsammare än i andra stora städer. Staden borde formulera åtgärder på lång sikt för att stärka skatteintäktsunderlaget.

Helsingfors Energi. Under 2000-talet har affärsverket gjort extra intäktsföringar på sammanlagt 1,2 miljarder euro som upptagits under stadens eget kapital. Staden borde förbereda sig på en eventuell bolagisering av vissa delar av Helsingfors Energi inom de närmaste åren.

Stadens förvaltning. Stadens verksamhetsmodell baserar sig på starka förvaltningar, vilket innebär att det inte alltid uppstår en stadshelhet och att förvaltningsövergripande processer inte fungerar optimalt. Den övergripande samordningen av stadens funktioner borde stärkas.

Produktiviteten. Alla förvaltningar borde presentera nyckeltal för produktiviteten i budgeten och lämna en utredning över produktivitetens utvecklingen i bokslutsbokens verksamhetsberättelsedel.

IT-strategin. IT-kostnaderna har ökat. Utvecklingen av datasytemen borde samordnas centraliserat och stadens följande IT-strategi föreläggas fullmäktige för beslut.

Lokalförvaltningen. Lokalcentralens och förvaltningarnas samarbete och uppgiftsfördelning borde utvecklas för att stadens lokaler ska utnyttjas effektivt. Det är ändamålsenligt att utarbeta en verksamhetslokalstrategi och ett lokalförvaltningssystem på stadsnivå. Sambruket av verksamhetslokaler borde ökas.

Samarbetsprojekt. Man borde på förhand identifiera de ekonomiska riskerna och verksamhetsriskerna i samband med olika projekt och formulera vilka åtgärder som vidtas om de uppsatta målen för ett projekt inte nås.

Åldersmedvetet ledarskap. Stadens förvaltningar borde gå in för åldersmedvetet ledarskap och utarbeta ett åldersprogram för att höja pensionsåldern.

Social- och hälsovårdsväsendet. Klienterna är i huvudsak nöjda med dagvårdens kvalitet. Flexibiliteten, öppenheten och tillgången till olika alternativ måste utvecklas inom dagvården. Därtill borde ansökningsprocessen utvecklas och gruppstorlekarna bibehållas på en rimlig nivå även i framtiden.

Under de senaste åren har man satsat på att upprätthålla funktionsförmågan hos äldre och ge dem rehabilitering. Staden borde ha en serviceradgivare som samordnar tjänsterna för äldre.

Idrottsförvaltningen. Idrottsförvaltningen måste ges tillräckliga resurser för att bygga idrottsplatser i nya bostadsområden. Vid fördelningen av resurser borde särskild uppmärksamhet ägnas åt idrottsplatser som används av barn och unga.

Utbildningsväsendet. Utbildningsväsendet borde utarbeta enhetliga anvisningar för ingripande mot våld i skolorna.

Parkeringsövervakningen. Parkeringsövervakningen och byggtjänsten borde ta fram åtgärder för att förebygga felparkering av fordon som stör underhållet av gatorna. När den nya lagstiftningen om parkeringsövervakning trätt i kraft borde man överväga att höja felparkeringsboten till det maximibelopp som lagen tillåter. Då skulle den vara lika hög som kontrollavgiften i kollektivtrafiken.

Bekämpande av klotter. Byggnadstillsynsverkets och byggnadskontorets övervakning av ordningen i stadsbilden måste ske i bättre samarbete än hittills och med tillräckliga personresurser.

Stadskoncernen. Helsingfors Busstrafik Ab:s verksamhet går fortfarande med förlust. Bolaget borde förbättra sin kostnadsstruktur för att förbättra konkurrenspositionen.

På koncernnivå finns det ingen helhetsuppfattning om dotterföretagens miljöansvar. Utbildning i miljöledning borde ordnas för dotterföretagen.

Använda förkortningar

AHJO	Utvecklingsprocessen för elektronisk dokumenthantering
EU	Europeiska unionen
Heke	Helsingfors stads personalcentral
HST	Helsingfors stads trafikverk
HSB	Helsingfors stads byggnadskontor
HRT	Samkommunen Helsingforsregionens Trafik
HRM	Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
HNS	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
OFR	Revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
JULKI	Arbets- och näringsministeriets arbetsgrupp för neutralitet
CGR	Av Centralhandelskammaren godkänd revisor
MB-programmet	Genomförandeprogrammet för markanvändning och boende
Palmia	Helsingfors stads servicecentral
HSR	Huvudstadsregionen

1 REVISIONSNÄMNDEN

Stadsfullmäktige tillsatte 14.1.2009 en revisionsnämnd för åren 2009–2012. År 2009 hade nämnden nio ledamöter med personliga ersättare:

Ordinarie ledamöter	Personliga ersättare
Ordf. Hannele Luukkainen, politices licentiat	Juha Meronen, bokhållare
Vice ordf. Antti Vuorela, diplomingenjör	Päivi Seila, psykiatrisk sjukskötare
Salla Korhonen, jurist	Aki Hyödynmaa, kandidat i humanistiska vetenskaper
Satu Kouvalainen, vicehäradsövding	Maarit Toveri, ekonomi- och personalchef
Sari Näre, politices doktor	Kimmo Pentikäinen, direktör
Jaakko Ojala, politices magister	Tuomo Markelin, ekonomie magister
Nils Torvalds, redaktör	Mia Montonen, politices magister
Olli Viding, lärare	Marikaisa Niskanen, byråsekreterare
Tuulikki Vuorinen, lektor	Valter Vesikko, jurist

Revisionsnämnden för 2009–2012 indelades i tre sektioner, vars sammansättning presenteras i bilaga 1 till utvärderingsberättelsen. Sektionerna utvärderade stadens och stadskoncernens förvaltning och

ekonomi enligt den arbetsfördelning som nämnden bestämt. Arbetsfördelningen mellan sektionerna presenteras i bilaga 2.

2 VERKSAMHETEN

2.1 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET

Revisionsnämnden sammanträdde 20 gånger i samband med utvärderings- och revisionsarbetet för 2009. Nämndens tre sektioner sammanträdde sammanlagt 31 gånger i samband med utvärderingen för 2009 och gjorde sammanlagt 9 revisionsbesök vid olika objekt inom stadens förvaltning i enlighet med den överenskomna arbetsfördelningen. Därtill gjorde sektionerna 2 utvärderingsbesök vid objekt som hör till Helsingfors stadskoncern. Revisionsnämnden bekantade sig med verksamheten i Nordsjö hamn och med Musikhusprojektet.

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

Nämnden beslutade 4.3.2009 efter konkurrensutskottets utvärdering att välja de revisionsfirmor som granskar Helsingfors stadskoncerns dotterföretags och stiftelsers räkenskaper för 2009. Därtill finns en option för åren 2010–2012.

Nämnden har haft en verksamhetsplan som omfattar hela mandatperioden 2009–2012. Därtill gör nämnden upp en utvärderingsplan för varje år, i vilken de väsentligaste och mest aktuella utvärderingsteman tas med. Under 2009 låg fokus på helhetsbedömningar av stadens ekonomi och verksamhet. Därtill utvärderades en bred samling teman från olika förvaltningar.

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess tre sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med den granskningsplan för 2009 som gjorts upp gemensamt av revisionsnämnden

och revisionskontoret. I enlighet med ett avtal med stadsrevisorn har revisionskontoret utfört en del av granskningen av stadens bokföring, förvaltning och bokslut.

Revisionsdirektör, ekonomie magister Pirjo Hakanpää, OFR, var chef för revisionskontoret. Revisionsprocessen leddes av revisionschef, ekonom Marjo Niska-aro, OFR, medan utvärderingschef, förvaltningsmagister Timo Terävä ansvarade för utvärderingsprocessen. Politices magister Oiva Virta, OFR, var revisionsnämndens sekreterare fram till 31.3.2010.

2.2 ÖVRIG VERKSAMHET

Frågor som tagits upp i utvärderingsberättelsen för 2008 behandlades vid revisionsnämndens informationsmöte 6.5.2009, som ordnades med hjälp från förvaltningscentralens kommunikation.

År 2009 bildades en styrgrupp av HSR-revisionsnämndernas ordförande med uppgift att samordna HSR-revisionsnämndernas gemensamma utvärderingar.

Företrädare för nämnden och revisionskontoret deltog i en gemensam utbildningsdag för HSR-revisionsnämnderna 3.9.2009. Teman var bl.a. de kommunala upphandlingarnas framtid, revisions-

nämndernas utvärderingsverksamhet, de stora städernas ekonomi, lägesöversikt över samarbetet i huvudstadsregionen och den gemensamma HSR-utvärderingen.

Därtill deltog nämndledamöter och ersättare samt företrädare för revisionskontoret i ett halvdagsseminarium 24.11.2009 för HSR-städerna samt HNS:s och de nya samkommunerna HRT:s och HRM:s revisionsnämnder. Vid seminariet, som ordnades i Heureka i Vanda, diskuterades bl.a. Paras-reformens fortskridande, metropolpolitiken, städernas produktivetsprogram och Vandas produktivetsundersökning.

2.3 FULLMÄKTIGEBEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2008

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2008 till protokollet 17.6.2009. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda vilka åtgärder de har

vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfullmäktige antecknade denna utredning till protokollet 9.12.2009.

3 MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN

3.1 UTFALLET FÖR DE MÅL SOM STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP

Ett bra mål är härlett ur stadens gemensamma strategier och förvaltningens strategier, beskriver verksamheten väl och styr den tydligt. Målet påverkar tillgången till service och kommuninvånarnas liv.

Förvaltningen borde också ha möjlighet att påverka måluppfyllelsen, målet ska vara mätbart och ha samband med de tillgängliga resurserna.

3.1.2 STRATEGIPROGRAMMET 2009–2012

Stadsfullmäktige godkände det nya strategiprogrammet för åren 2009–2012 vid sitt möte 29.4.2009. I det nya strategiprogrammet har ledarskapstemat lyfts fram vid sidan av de tidigare tre strategiska områdena. Därtill har nya fokuseringar tillkommit i de olika temana.

Strategiprogrammet har fyra huvudpunkter.

- Valfärd och tjänster omfattar bl.a. utveckling av användarcentrerade tjänster med större delaktighet för invånaren, minskade skillnader i hälsa och välbefinnande mellan invånarna och utbildning som anpassas till arbetslivet.
- Konkurrenskraft omfattar en vision om en mångfasetterad och internationell stad som deltar i skyddet av Östersjön, skapar konkurrenskraft bl.a. genom utveckling av användarcentrerade innovationer och erbjuder företag en grund för skapande av tjänster och kompetenskluster med målet att öka antalet arbetstillfällen.
- Stadsstruktur och boende omfattar bl.a. att bostadsproduktionen får den planerade volymen,

att livskraften i Helsingfors centrum stärks, att stadsstrukturen kompletteras och att energi sparas bl.a. genom fokus på spårtrafiken och höjd servicenivå i kollektivtrafiken.

- Ledarskap omfattar upprätthållande av personalens förändringsberedskap och kompetens, balans i ekonomin och stadens fördel som helhet (koncerntänkande och ägarpolitik).

Stadsstyrelsen beslutade (22.6.2009) att verkställa strategiprogrammet som stadsfullmäktige godkände 29.4.2009 genom att uppmana ekonomi- och planeringscentralen att rapportera till stadsstyrelsen om hur genomförandet av strategiprogrammet fortskrider. Vid sitt sammanträde 1.2.2010 hörde stadsstyrelsen stadsdirektörens redogörelse över läget i fråga om de utredningsuppgifter som rör strategiprogrammet. Projekten är sammanlagt 33 och tidsmässigt huvudsakligen förlagda till 2010. Vid tidpunkten för sammanträdet hade ett redan genomförts, för 14 hade man beslutat om en behandlingstidtabell medan 4 projekt var fortgående.

3.1.3 UTFALLET FÖR DE MÅL SOM FULLMÄKTIGE SATT UPP

Utfallet för de bindande målen för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp i budgeten

har nedan bedömts utifrån de gemensamma strategierna och efter sektor.

Uppgifterna som använts vid bedömningen är hämtade ur stadens budget och bokslut. Granskningen fokuserar på verksamhetsmålen i budgeten och målen i driftsekonomidelen. Utfallet för de ekonomiska målen har jämförts med det ursprungliga målet i budgeten, eftersom förvaltningarna måste följa budgeten i sin verksamhet och ekonomi.

Målet anses ha nåtts om anslaget i budgeten inte har överskridits eller om verksamhetsbidraget har nåtts. De mål för verksamheten och ekonomin som inte nåddes beskrivs närmare i texten.

Ett bindande mål i budgeten kan ändras efter beslut av stadsfullmäktige. I fråga om de ekonomiska målen har anslagsöverföring, överskridningsrätt eller ändring av verksamhetsbidraget beviljats för alla upp-

nådda mål, antingen under eller efter budgetåret. Stadsfullmäktige godkände 3.3.2010 avvikelser från sammanlagt 21 bindande verksamhetsmål.

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

De siffror för måluppfyllelsen som angetts i stadens bokslut har varit riktiga och förklaringarna till väsentliga avvikelser från de bindande målen har varit riktiga och tillräckliga.

3.1.4 GRANSKNING AV MÅLEN UTIFRÅN DE GEMENSAMMA STRATEGIERNA

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

De förvaltningsövergripande målen var fortsättningsvis få, bara tre stycken och gällde sammanlagt fyra olika förvaltningar. Byggtjänsten hade inga bindande verksamhetsmål över huvud taget.

Tabellerna nedan visar antalet bindande verksamhetsmål som genomför den gemensamma strategin och granskar utfallet för dem.

Välfärd och tjänster

Gemensamma strategier	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfalls-%
1. Stadens servicehelhet utvecklas med klienten i centrum	43	36	84 %
2. Bättre kostnadseffektivitet i stadens verksamhet	25	21	84 %
3. Utslagning förebyggs och samarbetet utvecklas på området	5	3	60 %
4. De stadsanställdas kunskande stärks	5	3	60 %
	78	63	81 %

Av samtliga bindande verksamhetsmål gällde 78 procent strategiområdet välfärd och tjänster. Inom strategiområdet välfärd och tjänster nåddes 15 mål inte:

Gemensam strategi: stadens servicehelhet utvecklas med klienten i centrum

1. Målet för räddningsväsendet var att för att olyckor ska förebyggas utförs det årligen 5 800 säkerhetsgranskningar och åtgärder i olika form. Personalbyten gjorde att målet inte nåddes.
 2. Utfallet för stadsplaneringskontorets mål beträffande antalet som skadas eller omkommer i trafikolyckor blir klart först i ett senare skede och enligt försiktighetsprincipen har målet därför klassificerats som ouppnått.
 3. Affärsverket HST nådde inte det uppsatta målet för kundtillfredsställelsen.
 4. Utarbetandet av en genomförandeplan för klimatstrategin inleddes inte 2009. Beredningen inleddes vid miljöcentralen i början av 2010.
 5. Inom dagvården nåddes inte målet som gällde stöd för privat vård för att åstadkomma en varierad servicestruktur.
 6. Målet som gällde servicestrukturen inom barnskyddet nåddes inte riktigt. Antalet klienter inom barnskyddet ökade betydligt under 2009.
 7. Vid utbildningsverket nådde inlärningsresultaten inom den svenska grundläggande utbildningen minst medelnivån i landet, helt i enlighet med målet. Där emot låg matematikresultaten för årskurs 6 inom den finska grundläggande utbildningen något under målnivån.
- Gemensam strategi: bättre kostnadseffektivitet i stadens verksamhet
8. Socialverkets utgifter överskred budgetanslagen och därmed nåddes inte målet. Överskridningen berodde bl.a. på en betydande ökning av utgifterna för utkomststöd, antalet barn i stadens dagvård och antalet klienter inom barnskyddet.
 9. Genomförandet och ibruktagandet av ett system för hantering av upphandlingsavtal överfördes till utvecklingsprojektet för stadens ärendehantering (AHJO) och genomförs som ett led i avtalshanteringssystemet för hela staden.
 10. Helsingfors Energis, Helsingfors Vattens och trafikverkets gemensamma mål för grävarbeten i allmänna områden nåddes i praktiken, trots att utfallet för Helsingfors Vattens del var 99,6 %.
 11. På grund av den ekonomiska nedgången nådde Helsingfors Hamn inte målet för avkastning på investerat kapital (>2,8 %). Utfallet var 0,3 procent sämre än målet.
- Gemensam strategi: utslagning förebyggs och samarbetet utvecklas på området
12. Socialväsendet lyckades inte minska antalet långtidsbostadslösa bl.a. på grund av fördröjda samarbetsprojekt och brist på små bostäder.
 13. På grund av en förändring i kvalitetskriterierna stannade ungdomsväsendet ca 11 % under målet för ungdomar som nås individuellt och i gruppverksamhet.
- Gemensam strategi: de stadsanställdas kunnande stärks
14. Ibruktagningen av resultatmätare inom personalförvaltningen genomfördes inte helt, eftersom jämförelsematerial om belöning inte erhöles från statistikcentralen under 2009.
 15. Målet (3,55) för arbetshälsokenkäten angående ledarskapet vid socialverket nåddes inte, utfallet var 3,46.

Konkurrenskraft

Gemensamma strategier	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfalls-%
5. Innovativiteten i regionen och helsingforsarnas kunnande stärks	4	4	100 %
6. Företagens verksamhetsbetingelser förbättras	9	5	56 %
	13	9	69 %

Nio förvaltningar hade verksamhetsmål som hänförde sig till strategiområdet konkurrenskraft. Fyra av målen nåddes inte:

Gemensam strategi: företagens verksamhetsbetingelser förbättras

1. Partitorget nådde inte målet för användningsgraden för lokalerna, eftersom man inte lyckades hyra ut fastigheten på Nätholmen, som är i dåligt skick.
2. Byggnadskontorets mål för plogning och halkbekämpning av gatorna och gång- och cykelbanorna för

arbetsresor nåddes inte helt, eftersom det en kall morgon hände att man inte lyckades bekämpa halkan.

3. Helsingfors Hamn nådde inte målet för kundtillfredsställelsen bl.a. på grund av ändringar i samband med mätpraxis.
4. Utbildningsverkets mål för hur snabbt examen avläggs inom yrkesutbildningen nåddes inte. Orsaken var bl.a. att andelen studerande som avbryter sina studier var något högre än medeltalet för hela landet.

Stadsstruktur och boende

Gemensamma strategier	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfalls-%
7. Stadsstrukturen utvecklas och centrumen blir livskraftigare i regionen	4	3	75 %
8. Trafiken utvecklas på sikt med utgångspunkt i kollektivtrafiken	2	1	50 %
9. Mångsidiga boendeformer och tillräcklig bostadsproduktion	3	2	67 %
	9	6	67 %

Antalet bindande verksamhetsmål var minst inom stadsstruktur och boende och gällde enbart ekonomi- och planeringscentralen, bostadsproduktionsbyrån, stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret, kulturväsendet och trafikverket HST. Som helhet var måluppfyllelsen lägst inom det här strategiområdet. Tre av målen nåddes inte:

Gemensam strategi: stadsstrukturen utvecklas och centrumen blir livskraftigare i regionen

1. Kulturväsendets Savoyenhet nådde inte sitt mål för antalet kultur- och konstenemang eftersom renoveringen av Savoyteatern drog ut på tiden.

Gemensam strategi: trafiken utvecklas på sikt med utgångspunkt i kollektivtrafiken

2. Stadsplaneringskontorets och trafikverket HST:s gemensamma mål för kollektivtrafikens andel i trafiken nåddes inte riktigt. Orsaken var att antalet passagerare inom kollektiv- och personbilstrafiken i morgontrafiken totalt sett har sjunkit.

Gemensam strategi: mångsidiga boendeformer och tillräcklig bostadsproduktion

3. Stadsplaneringskontoret nådde inte sitt mål för antalet detaljplaner som utarbetas. Resultatet äventyrar dock inte genomförandet av MB-programmet (genomförandeprogrammet för markanvändning och boende).

Revisionsnämnden konstaterar att

- de förvaltningsövergripande målen fortsättningsvis är få. Förvaltningarna borde sätta upp mål som överskrider förvaltningsgränserna.
- idrottsförvaltningen borde utveckla bindande verksamhetsmål så att de förverkligar riktlinjerna i fullmäktiges strategiprogram. Målen borde också styra verksamheten och verket ska ha möjlighet att påverka målnödfyllelsen.
- stadsplaneringskontoret borde omedelbart vidta åtgärder för att man hädanefter faktiskt gör upp det antal detaljplaner som satts som mål för uppgörandet av detaljplaner och genomförandet av MB-programmet.

3.1.5 GRANSKNING AV MÅLEN EFTER SEKTOR

Nedan beskrivs målnödfyllelsen efter sektor och de uppnådda bindande ekonomiska målen granskas.

Investeringsdelen i budgeten för 2009 innehöll 63 bindande mål. Anslaget överskreds för 17 av dessa. Utgifterna i investeringsdelen var sammanlagt ca 428 mn euro och underskred budgeten med 43,5 mn euro. Utgifterna ökade med 45,8 mn euro från före-

gående år. Anslagen för husbyggnad var 140,6 mn euro och för lös egendom 53,2 mn euro.

Tabellerna nedan visar efter sektor de mål för verksamheten och ekonomin som satts upp i budgetens driftsekonomidel och målnödfyllelsen i fråga om dem.

Stadsdirektörsroteln

Stadsdirektörsroteln	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfalls-%
Bindande ekonomiska mål	25	22	88 %
Bindande verksamhetsmål	16	13	81 %

Tre av målen för driftsekonomin nåddes inte:

1. Överskridningen av stadsfullmäktiges driftsutgifter berodde på höjda mötesarvoden.
2. Överskridningen av stadsstyrelsens driftsutgifter berodde på höjda mötesarvoden.
3. Staten debiterade mer än beräknat för verkställande av beskattningen. Ökningen från föregående år var 5,6 procent.

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

Byggnads- och miljöväsendet

Byggnads- och miljöväsendet	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfalls-%
Bindande ekonomiska mål	10	9	90 %
Bindande verksamhetsmål	25	18	72 %

Ett av målen för driftsekonomin nåddes inte inom sektorn:

1. Partitorget nådde inte sitt mål för verksamhetsbidraget eftersom tjänster köptes i större omfattning än beräknat.

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

Social- och hälsovårdsväsendet

Social- och hälsovårdsväsendet	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfalls-%
Bindande ekonomiska mål	5	3	60 %
Bindande verksamhetsmål	16	11	69 %

Inom social- och hälsovårdsväsendet var måloppfyllelsen än en gång lägst. Sektorns betydelse för stadens ekonomi accentueras av att sektorns driftsekonomiutgifter var sammanlagt 2 224 mn euro, vilket utgör 58,9 procent av stadens totala driftsekonomiutgifter. Social- och hälsovårdsväsendets utgifter överskreds med 76,9 mn euro.

Följande ekonomiska mål nåddes inte:

1. Socialverkets driftsutgifter överskreds med 61,2 mn euro.
2. Hälsovårdscentralens anslag för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt överskreds med 16,5 mn euro.

Bildnings- och personalväsendet

Bildnings- och personalväsendet	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfalls-%
Bindande ekonomiska mål	31	26	84 %
Bindande verksamhetsmål	30	25	83 %

I budgeten hade flest bindande mål satts upp för bildnings- och personalväsendet. Fem av målen för driftsekonomin och i resultaträkningsdelen nåddes inte inom sektorn:

1. Kulturcentralens driftsutgifter överskreds till följd av ökade driftsutgifter som berodde på extra extern finansiering som erhöles för separata projekt.
2. Understödet till Finlands nationalopera överskreds knappt.

3. Ungdomsväsendets driftsutgifter överskreds till följd av extra driftsutgifter som berodde på ökad extern finansieringsandel.
4. Idrottsverkets driftsutgifter överskreds i fråga om anslagen för understöd.
5. De anslag som personalcentralen anvisats för sysselsättningsåtgärder överskreds till följd av sysselsättningsåtgärder för unga. Under året anvisade staten fler lönestödmånader för unga än beräknat.

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfalls-%
Bindande ekonomiska mål	8	8	100 %
Bindande verksamhetsmål	12	9	75 %

Alla mål för driftsekonomi nåddes inom sektorn.

Revisionsnämnden konstaterar att

- styrningen av social- och hälsovårdsväsendets verksamhet och ekonomi borde utvecklas för att de uppsatta målen ska nås.
- förvaltningarna borde ytterligare utveckla de bindande verksamhetsmål som har koppling till de bindande ekonomiska målen.

3.1.6 BEHANDLING AV MÅLEN OCH UTVÄRDERING AV UPPFÖLJNINGSSYSTEMEN

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

Enligt anvisningen för dokumentering av måluppfyllelsen i fråga om verksamhetsmålen skulle förvaltningarna beskriva systemet för uppföljning av målen och dokumentera måluppfyllelsen. Dokumenten förvaras centraliserat i samband med bokslutsmaterialet.

Dokumentationen av uppföljningssystemen och måluppfyllelsen i fråga om de bindande verksamhetsmålen har utvecklats positivt sedan i fjol. I samband med utvärderingen framkom fortfarande smärre brister som bl.a. gällde presentationen av uppgifter. Därtill finns det brister i företagshälsovårdscentralens uppföljning av måluppfyllelsen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen borde se till att alla förvaltningar efterlever anvisningen om dokumentering av måluppfyllelsen i fråga om de bindande verksamhetsmålen.
- företagshälsovårdscentralen borde utveckla uppföljningen av det bindande verksamhetsmålet.

3.2 HELHETSUTVÄRDERINGAR AV STADENS VERKSAMHET OCH EKONOMI

3.2.1 UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI 2009

Allmänt

År 2009 började Helsingfors stads ekonomi vända nedåt på grund av svag skatteintäktsutveckling (den ekonomiska nedgången och försämrade sysselsättning) och högre driftsutgifter (särskilt utgifterna för utkomststöd) och var sämre än man räknat med i budgeten. Utan affärsverken är stadens årsbidrag negativt och även med dem är det svagt.

Ändå var investeringsnivån fortsatt hög. Därför har stadens lånebestånd ökat, även på koncernnivå. Stadens försämrade ekonomi syntes i alla ekonomiska nyckeltal, särskilt i resultaträkningens nyckeltal.

Inkomsternas tillräcklighet

Skatteintäkterna var 9,2 mn euro mindre än 2008. Även om kommunalskatten ökade med 2,7 procent minskade intäkterna från samfundsskatten med 69 mn euro från föregående år. Skattesatsen har legat på 17,5 procent sedan 2003.

Resultatet för räkenskapsperioden 2009 var 14,1 mn euro och räkenskapsperiodens överskott efter förändring av reserver och fonder 22,1 mn euro. Utan affärsverken skulle underskottet ha varit -200,5 mn euro. Utan affärsverken är årsbidraget negativt -14,2 mn euro och med affärsverken 315,3 mn euro, vilket är 224,4 mn euro mindre än 2008. Årsbidraget per invånare sjönk likaså.

Årsbidragets utveckling 2005–2009 (inkl. affärsverken)

Nyckeltal	2005	2006	2007	2008	2009
Årsbidrag, mn euro	329,3	470,7	544,8	539,8	315,3
Årsbidrag, % av avskrivningarna	110,8	158,8	182,4	181,3	94,5
Årsbidrag, euro/invånare	587	834	958	942	541

Årsbidragets utveckling 2005–2009 (utan affärsverken)

Nyckeltal	2005	2006	2007	2008	2009
Årsbidrag, mn euro	55,3	129,6	167,2	175,6	-14,2
Årsbidrag, % av avskrivningarna	30,0	69,6	84,5	89,4	-6,8
Årsbidrag, euro/invånare	99	230	294	305	-24

Affärsverkens överskott och intäktsföringar till staden 2009 (1 000 euro)

	Energi	Vatten	Hamn	Talpa	HST	Palmia	Metro-poliLab	Oiva	Tot.
Räkenskapsp. överskott	201 951	1 779	14 778	-317	1 518	2 510	389	-31	222 577
Avk. på grundkapitalet	47 429	12 987	6 317	56	8 442	168	94	12	75 505
Räntor på lån	21 325	14 342	338	-	1 157	-	-	-	37 162
Amorteringar på lån	19 274	7 324	1 880	-	1 987	-	-	-	30 465
Extra intäktsföring*	200 000	-	-	-	-	-	-	-	200 000
Intäktsföring till staden tot.	276 559	34 653	8 535	56	11 586	168	94	12	331 663

* Helsingfors Energis extra intäktsföring för 2009 som betalas 2010

Sedan 2001 har stadens ekonomi varit allt mer beroende av Helsingfors Energis resultat och de extra intäktsföringarna från affärsverket har ökat år för år, 2010 betalas en extra intäktsföring på 200 mn euro ur resultatet för 2009.

Finansiering

Ännu 2008 täckte årsbidraget avskrivningarna och 77,9 procent av investeringarna, men 2009 täckte

det bara 94,5 procent av avskrivningarna (333,5 mn euro) och 50,8 procent av investeringarna (632,3 mn euro). Den interna finansieringen har klart försämrats. Investeringsnivån har medvetet höjts de senaste åren. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde -278,0 mn euro täcktes med låntagning (290,0 mn euro).

Utvecklingen för finansieringens nyckeltal 2005–2009

Nyckeltal	2005	2006	2007	2008	2009
Intern finansiering av investeringar, %	80,2	84	85,3	77,9	50,8
Intern finansiering av kapitalutgifter, %	63	55,9	70	74	45,1
Låneskötselbidrag	4,4	5,8	4,5	5,9	4,3
Likviditet, kassadagar	57	63	67	55	53

Uppgifterna i balansräkningen

Lånebeståndet och den relativa skuldsättningen ökade något under 2009 samtidigt som soliditeten minskade.

Balansräkningens nyckeltal 2005–2009

Nyckeltal	2005	2006	2007	2008	2009
Soliditetsgrad, %	75,7	76,6	76,9	77,5	75,5
Relativ skuldsättning, % (skulder i förhållande till driftsinkomsterna)	38,3	34,1	35,3	33,4	31,1
Lånebestånd 31.12, mn euro	739	680	718	659	890
Lån, euro/invånare	1 318	1 205	1 263	1 150	1 527
Lånefordringar 31.12, mn euro	754	976	1 021	999	980

Koncernens ekonomi

Även för koncernen var nyckeltalen sämre än 2008. Staden hade 890 mn euro i egna lån. Koncernlånen var över fyra gånger så stora (3 366 mn euro) och antalet lån har ökat sedan åren 2000–2009. I balansräkningen syns detta i att koncernens soliditet (60,9 %) är mindre än stadens (75,5 %) och den relativa skuldsättningen (84,5 %) betydligt större än stadens (31,3 %). Skillnaden har blivit större, trots att även stadens egen skuldsättning ökat. Koncernens årsbidrag 864 euro/invånare är något bättre än sta-

dens (541 euro/inv.), men den interna finansieringen av investeringar var mindre för koncernen (45,7 %) än för staden (50,8 %). Skillnaden har minskat.

Den ekonomiska situationens utveckling jämfört med andra stora städer

Under tidigare år har årsbidraget tack vare affärsverket räckt bra till för avskrivningar och investeringar i Helsingfors jämfört med andra stora städer, men 2009 har situationen förändrats. Årsbidraget i procent av avskrivningarna låg på medelnivå för de sto-

ra städerna medan talet för intern finansiering av investeringar var tredje sämst. Lånebeståndet per invånare har ökat väsentligt.

Den interna finansieringens tillräcklighet för investeringarna föll brant i Helsingfors 2002, varefter

skattesatsen höjdes. Sedan dess har siffran varit uppåtgående, tills den igen gjorde en liten dykning 2008 och fortsatte att sjunka 2009. Situationen har varit mycket varierande i alla stora städer.

Sammandrag av de stora städernas bokslut 2009

Bokslut 2009	Folkmängd	Inkomstskattesats	Årsbidrag i % av avskrivningarna	Intern finansiering av investeringar, %	Lånebestånd €/inv.
Helsingfors	583 100	17,50	95	51	1 527
Esbo	244 220	17,50	129	57	625
Tammerfors	211 507	18,00	83	53	1 338
Vanda	197 468	18,50	80	47	3 666
Åbo	176 087	18,00	130	102	1 869
Uleåborg	139 080	18,00	113	49	1 200
Lahtis	100 854	19,00	139	73	3 253
Kuopio	92 626	18,75	87	66	1 554
Jyväskylä	129 623	18,50	74	38	1 862
Björneborg	76 627	18,25	135	95	1 647
Sammanlagt 2009	1 951 192	18,20	106	63	1 854

Källa: Helin (Helsingin kaupungin tutkimuskatsauksia 2/2010)

Slutsatser

Med hjälp av besparingar lyckades man i Helsingfors fram till 2005 få ner omkostnaderna till en relativt god nivå jämfört med andra stora städer. Under de senaste åren har kostnadsökningen blivit kraftigare. Den ekonomiska nedgången har gjort att den kommunala ekonomin börjat visa underskott 2009. I det första skedet har lågkonjunkturen särskilt påverkat ekonomin i de kommuner där beroendet av samfundsskatten är stort, som i Helsingfors. Lågkon-

junkturen ökade också utgifterna särskilt inom utkomststødet och barnskyddet. Stadens stimulansåtgärder i form av investeringar ökar koncernens lånebestånd.

Under 2000-talet har Helsingfors Energi gjort extra intäktsföringar till staden ur sitt goda resultat utanför budgethushållningen. Deras storlek har t.o.m. motsvarat intäkterna från 2–3 skatteprocent. År 2009 beslutade man att intäktsföra 200 mn euro.

Revisionsnämnden konstaterar att

- den interna finansieringen gått ner och utgifterna ökat så mycket att det krävs kraftfulla insatser för att nå ekonomisk balans, både för att få extra inkomster och åstadkomma besparingar.
- staden borde förbereda sig på att de extra intäktsföringarna från Helsingfors Energi betydligt minskar under de närmaste åren.

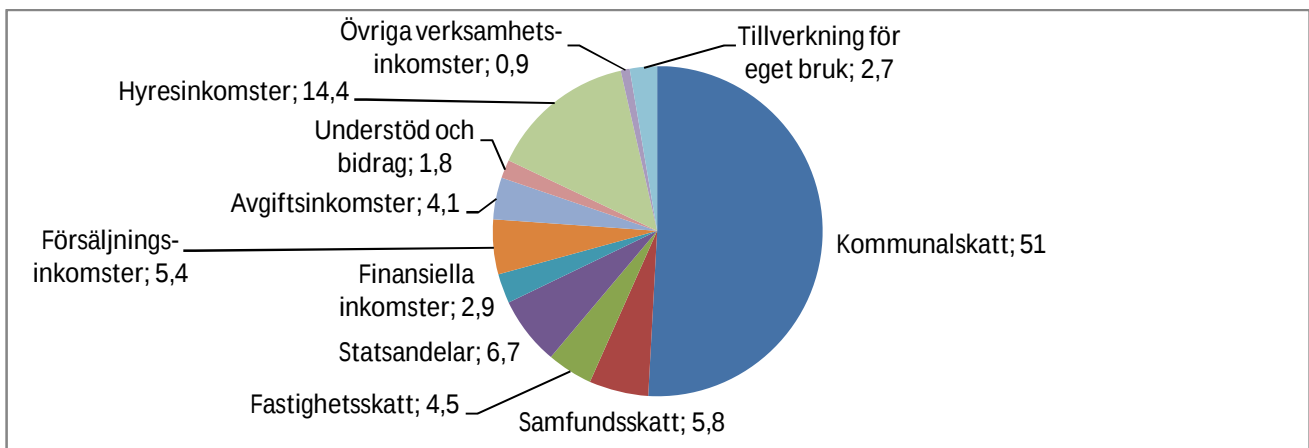
3.2.2 SKATTEINTÄKTSUTVECKLINGEN I HELSINGFORS OCH FAKTORER SOM PÅVERKAR DEN

På 2000-talet har Helsingfors skatteintäkter ökat långsamt jämfört med andra stora städer och mindre än den ekonomiska aktiviteten i området ger vid handen. Syftet med utvärderingen var att utreda varför kommunalskatteutvecklingen under 2000-talet har varit långsammare i Helsingfors än i andra stora städer. Utvärderingen baserar sig på Helsingfors stads faktacentrals statistik- och undersökningsmaterial, Statistikcentralens statistik och Helsingfors bokslutsinformation.

Skatteintäkternas betydelse för Helsingfors ekonomi

Helsingfors inkomster utgörs av skatteintäkter, avgifts-, hyres- och försäljningsinkomster samt statsandelar. Skatteintäkterna består i sin tur av inkomstskatt från kommuninvånarna, kommunens andel av intäkterna från samfundsskatten som tas ut av företag och sammanslutningar samt fastighetsskatt. Kommunalskatternas andel av de totala inkomsterna är 51 procent.

Helsingfors stads inkomster efter inkomstkategori (%), 3 675 mn euro 2010



Källa: Ekonomi- och planeringscentralen 25.9.2009

Kommunens inkomstskatt tas ut på de beskattningsbara inkomsterna vid kommunalbeskattningen enligt den inkomstskattesats som kommunen bestämt. Skatteinkomsterna påverkas av folkmängden, arbetsplatserna och arbetskraften samt skattelagstiftningen (bl.a. skatteavdrag). Deras utveckling är i hög grad beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Eftersom kommunens inkomstskatt betalas till boningskommunen har det betydelse hurdana bostäder kommunen har att erbjuda och till vilket pris. Om kommunens folkmängd ökar, ökar vanligen också den kommunala inkomstskatten. En ökning av folkmängden kan dock skyla över en svag tillväxt av skatteunderlaget, eftersom alla invånare inte är skattebetalare. (Helin 2007.)

Helsingfors ekonomi är mera beroende av skatteinkomsterna än vad som överlag är fallet i kommuner där statsandelarna är en central inkomstkälla vid sidan av skatteinkomsterna¹.

De ekonomiska konjunkturerna påverkar skatteinkomsternas storlek. Efter 1990-talet har minskade skatteintäkter stramat åt ekonomin två gånger. Den första gången var lågkonjunkturen i början av 1990-talet, som minskade Helsingfors skatteintäkter med över en femtedel. Staden sparade och höjde skattesatsen två gånger. Den andra gången försämrades skatteintäkterna i början av 2000-talet, men ett större problem skapades av statens s.k. stabiliseringspa-

¹ År 2009 var statsandelarnas andel av skattefinansieringen (skatteinkomster och statsandelar) i Helsingfors 6,3 %, medan medeltalet för de 10 största städerna var 16,3 %.

ket för den kommunala ekonomin 2002, då statsandelarna undantagsvis fick minustecken framför (lagen om statsandelar ändrades så att regeln om ett tak för skatteintäktsutjämningen slopades). (Helin 2008.)

Bakgrund till skatteintäktsutvecklingen

Löne- och arbetsplatsutvecklingen

Helsingfors skatteintäkter har ökat långsammare än i andra stora städer under de senaste åren. Orsakerna är flera. Den svaga arbetsplatsutvecklingen märks bl.a. i form av färre löneinkomsttagare i skatteförvaltningens statistik. Bland de 10 största städerna har utvecklingen av löneinkomsterna 2001–2005 varit sämst i Helsingfors. Löneinkomstutvecklingen korrelerar med arbetsplatsutvecklingen.

Under åren 2006–2008 har den relativa ökningen av inkomstskatten i Helsingfors varit mindre än i Esbo och Vanda. Den har också legat under medeltalet för de tio största städerna 2006 och 2008. Den svaga arbetsplatsutvecklingen förklarar en stor del av den svaga inkomstskatteutvecklingen i Helsingfors. När en löneinkomsttagare i stället blir mottagare av sociala förmåner minskar personens inkomster och skatterna till kommunen.

I Helsingfors minskade antalet nedlagda företag i förhållande till nystartade mellan 2007 och 2008, ändå var arbetslöshetsgraden i fjol 4 procent högre än i huvudstadsregionen och hela 8,3 procent högre än i Helsingforsregionen. Esbo har relativt sett lyckats öka antalet arbetsplatser mer än Helsingfors och Vanda under åren 2005–2006. Helsingfors näringslivsstrategi är i nyckelställning när det gäller att öka företagsbeståndet.

Befolkningsutvecklingen och strukturen

Efter mitten av årtiondet har folkmängden i Helsingfors stad börjat öka igen. År 2008 ökade flyttningsrörelsen (nettoinflyttningen) antalet helsingforsbor med nästan 4 500 personer, varav hela 3 500 kom

från utlandet. Det centrala med tanke på stadens ekonomi är om folkökningen består av inflyttare som har arbete eller som står utanför arbetskraften. Genom flyttningsrörelsen flyttar personer med högre inkomst, utbildade personer och familjer bort från staden medan inflyttarna är studerande, arbetslösa eller unga som står i början av sin karriär och har en anspråkslös inkomstnivå.

Helsingfors har en åldrig befolkning. Med inflyttarna från utlandet ökar antalet barn – orsaken är hög natalitet och förening av familjer. Det ökade antalet barn och äldre i förhållande till den arbetande befolkningen sänker inkomstskatteunderlaget. Enligt befolkningsprognosen är denna utveckling fortgående.

Lagen om hemkommun tillsammans med lagarna om utkomst och socialvård är ekonomiskt ofördelaktig för staden. Detta beror på att personens egen anmälan och vistelse ofta är tillräcklig för att fastställa hemkommunen och då är kommunen t.ex. skyldig att ordna social service, betala utkomststöd och ha omsorg i akuta situationer (personer utan stadigvarande bostad, illegala eller legala invandrare, vissa anstaltsvårdsfall, studier). Att bostadslösa och annan befolkning med socialt svag ställning koncentreras till Helsingfors är dock även ett storstadspolitiskt fenomen, som staden kan påverka bara i begränsad utsträckning.

Flyttningsrörelsen och nöjdheten med servicen

I Helsingfors är invånarna mycket nöjda med både den privata och offentliga servicen. Det är särskilt kollektivtrafiken samt kultur- och idrottstjänsterna som framstår som attraktiva. Den här attraktionskraften försvagas av det dyra boendet, platsbehovet och avsaknaden av småhustomter. Bostadsbeståndet i Helsingfors domineras av flervåningshus med små och gamla bostäder, varför det inte nödvändigtvis motsvarar behoven hos t.ex. familjer med god inkomst.

Enligt teorin om flyttningsrörelsen och undersökningar påverkas flyttningsbenägenheten också av de höga övriga levnadskostnaderna, som är typiska för huvudstadsregioner. När man en gång flyttat till en trakt är hemmet och bostadsområdet mera bestående saker än arbetsplatsen. Man byter inte bostad, även om man byter jobb.

Folk väljer sällan boplats utifrån en enskild serviceform utan utifrån ett bredare perspektiv av "trivsel" och fungerande vardag. Enligt stadsserviceundersökningar accentueras i Helsingfors bl.a. goda för-

bindelser, innerstadsboende och bra kulturtjänster mera än närhet till naturen eller småhusdominerade områden. När faktorerna i flyttningsrörelsen tolkas borde det finnas ett varierat utbud av boende till skäligt pris (både små och stora bostäder), som ändå är tillräckligt attraktivt för att hålla kvar de nuvarande utflyttarna som stadens skattebetalare.

Revisionsnämnden konstaterar att

- eftersom skatteintäkterna är Helsingfors viktigaste inkomstkälla är det befogat att göra upp en plan på nivån gemensam strategi i vilken åtgärder på lång sikt för att stärka skatteintäktsunderlaget formuleras.
- i planen som syftar till att öka inkomsterna ska även betalningspolitiska riktlinjer och övriga inkomster definieras. Därtill borde förvaltningarna vid sitt beslutsfattande också alltid beakta hur verksamheten påverkar stadens skatteintäkter.
- storstadspolitiska behovsvariabler måste tas med i grunderna för bestämning av statsandelar. Helsingfors måste fortlöpande ta upp saken på stadspolitiska intressebevakningsarenor.
- Helsingfors måste ta initiativ till ändring av lagen om utkomststöd och socialvårdslagen så att staten tar större ekonomiskt ansvar för de personers utkomst vars hemkommun är en tolkningsfråga eller inte kan bestämmas.

3.2.3 HELSINGFORS ENERGIS BETYDELSE FÖR STADENS EKONOMI

Utvärderingens bakgrund

Under 2000-talet har Helsingfors Energis goda resultat gjort det möjligt att intäktsföra sammanlagt 1,2 miljarder euro extra under stadens eget kapital ur affärsverkets ackumulerade överskott. Under de senaste åren har de årliga extra intäktsföringarna motsvarat intäkterna från hela 2–3 skatteprocent. I sina tidigare ställningstaganden har revisionsnämnden ansett att staden borde frigöra sig från sitt ekonomiska beroende av Helsingfors Energi.

En stor del av Helsingfors Energis verksamhet utgörs av detalj- och partiförsäljning av elenergi på en yttre, konkurrerad marknad. Arbets- och näringsministeriets JULKI-arbetsgrupp (betänkande 23.4.2009) förslåg ett legislativt förtydligande av affärsverkens ställning. Det legislativa beredningsarbetet inleddes våren 2010.

Syftet med denna utvärdering var att utreda vilka de ekonomiska konsekvenserna blir om Helsingfors Energi eller delar av det bolagiseras de närmaste åren.

Observationer och slutsatser

Stadsfullmäktige grundade fyra affärsverk 1.1.1995: Helsingfors Vatten, Helsingfors Hamn, Helsingfors Energi och Helsingfors stads trafikverk. Avkastnings- och räntemål sattes upp för dem och lånetiden bestämdes så att den årliga intäktsföringen till staden (avkastning på grundkapitalet + ränta på grundläggningslånet) skulle vara oförändrad under fullmäktigeperioden.

Operativt bildar Helsingfors Energi en koncern med flera dotter- och intresseföretag. Juridiskt ägs bolagets aktier av Helsingfors stad och administrativt är bolaget ägarstyrt av stadens koncernledning. Kon-

cernens "moderföretag" är Helsingfors Energi som till 100 procent ägs av staden och som är ett av Finlands största energiföretag. Bolaget säljer elenergi till ca 400 000 kunder i Finland och täcker över 90 procent av huvudstadens uppvärmningsbehov med fjärrvärme. Av funktionerna har för närvarande elnätverksamheten, nätentreprenaderna, mättjänsterna, elproduktionsandelar samt fastighetsandelar formen av aktiebolag. Helsingfors Energi äger också 40 procent av Vanda Energis aktier.

Helsingfors Energis ekonomi har varit god under hela 2000-talet. Utöver avkastningen, räntan och amorteringarna har staden fått extra intäktsföringar ur affärsverkets resultat i efterskott.

Helsingfors Energis intäktsföringar till staden 2001–2009, 1000 euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOT.
Avkastning på grundkapitalet	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	426 861
Ränta på grundläggningslånet	27 448	26 607	25 766	24 926	24 085	23 244	22 403	21 562	20 721	216 762
Amortering på grundläggningslånet	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	75 681
Extra intäktsföring (betalas följande år)		50 000	110 000	100 000	100 000	150 000	200 000	250 000	200 000	1 160 000
Sammanlagt	83 286	132 445	191 604	180 764	179 923	229 082	278 241	327 400	276 559	1 879 304

Bolagisering av funktioner som omfattas av konkurrens

Redan före omvandlingen till affärsverk har en bolagisering av Helsingfors Energi diskuterats i en eller annan form. En central fråga vid en bolagisering är den bolagiserade verksamhetens omfattning. Den bolagiseringsskyldighet som JULKI-arbetsgruppen lyft fram gäller inte Helsingfors Energis samtliga funktioner. T.ex. torde fjärrvärmeproduktionen stanna utanför. Staden har tillsvidare inte tagit ställning till omfattningen av en eventuell bolagisering och inte heller till vilken egendom som i så fall överförs till bolaget.

Det är nästan omöjligt att skilja åt överföring och försäljning av fjärrvärme. Över 90 procent av värmen produceras i kraftvärmeanläggningar där el och vär-

me produceras i samma process. Vid värmeöverföringen uppfylls Kommunförbundets kriterier om agerande på marknaden. Bland kunderna finns företag, offentliga aktörer (staden, statsägda fastigheter), fastighets- och bostadsaktiebolag. Mindre än 2 procent av den sålda fjärrvärmen går till privata konsumenter (småhus).

För närvarande har Helsingfors Energi dels funktioner som hör till stadens strategiska ägande (värmenätet, utomhusbelysningsnätet, sambrukstunnlarna, fastigheter), dels serviceproduktion av privat natur (byggfunktioner, underhåll av kraftverk och elverk, mättjänster). Verksamhet som lämpar sig för bolagsform är elnätet, detalj- och partiförsäljningen av elenergi samt elproduktionsandelarna.

Det eventuella bolagets förutsättningar för vinstutdelning beror på hur bolaget bildas och hur räntan på det investerade kapitalet bestäms. Bolagets kalkylerade skatteåtaganden är ca 50 mn euro, men det har beräknats att summan kan minskas väsentligt genom resultatregleringar.

De energipolitiska riktlinjernas inverkan

Under 2008 har Helsingfors stad dragit upp energipolitiska riktlinjer som väsentligt påverkar investeringsbehoven. De planerade höjningarna av bränsleacciserna höjer värmepriset märkbart och försvagar fjärrvärmens konkurrensförutsättningar på värmarknaden och därmed även Helsingfors Energis resultat. Resultatet belastas i betydande utsträckning av införandet av inmatningstariffer, färre och därmed dyrare utsläppsrätter samt satsningarna på förnybar energi och stadens mål för markanvändningen. Enligt en konsultutredning som gjordes 2009 skulle möjligheterna till intäktsföring till staden försämrats med 16–55 mn euro beroende på vilket alternativ som väljs.

Slutsatser

En bolagisering medför inte lika betydande ekonomiska konsekvenser för staden som utmaningarna

till följd av investeringsbehoven för att bekämpa klimatförändringen och förverkliga de energipolitiska riktlinjerna. Det har beräknats att betydelsen av en bolagisering högst motsvarar en förlust av intäkterna från en halv skatteprocent.

Helsingfors stadsfullmäktige ska redan under våren 2010 ta ställning till stora energipolitiska beslut som kommer att få en betydande ekonomisk inverkan.

I åtta års tid har de extra intäktsföringarna från affärsverket ökat nästan hela tiden. En fortsatt tillväxt tros inte vara möjlig, eftersom inte bara variationerna i elpriset utan även de investeringar som krävs för att nå de nya utsläppsmålen innebär ett stort problem för Helsingfors Energis ekonomi.

I konsultrapporten görs bedömningen att Helsingfors Energi som aktiebolag skulle kunna intäktsföra nästan lika mycket i utdelningar och räntor under granskningsperioden 2010–2019 som affärsverket under de senaste åren. Trots detta vinner staden på att skjuta upp bolagiseringen så långt som möjligt, eftersom affärsverkets ekonomiska betydelse för staden är betydande.

Revisionsnämnden konstaterar att

- det på basis av lagberedningen kan antas att Helsingfors stad gör klokt i att förbereda sig på en bolagisering av vissa delar av Helsingfors Energi under de närmaste åren.
- staden måste noga utreda vilken operativ helhet som ska ingå i bolagiseringen. Av bolagiseringsalternativen gäller det att välja den modell som tryggar stadens ägarroll och den finansiering som utdelningen ger, dock så att bolagets möjligheter att genomföra de åtgärder som de energipolitiska besluten kräver inte äventyras.

3.2.4 ÅRSPLANERINGEN AV STADENS INVESTERINGAR

Helsingfors investeringar i husbyggnad har sjunkit under 2000-talet och började stiga kraftigt 2008. Enligt revisionsnämndens utvärdering av investeringarna 2008 har kostnadskalkylerna överskridits särskilt i fråga om lokalprojekt.

Att investeringarna förverkligas som planerat i fråga om såväl tidsplan som kostnader är beroende av en rad faktorer, såsom marknadsläget i allmänhet (efterfrågan, räntor), utvecklingen av byggkostnadsindex samt kostnadskalkyler som från början är under- eller överdimensionerade.

Inom stadens lokalprojekt ligger tyngdpunkten numera på reparationsprojekt (ca 80 procent av lokalcentralens projekt). Det är svårare att göra upp kostnadskalkyler för ombyggnads- än för nybyggnadsprojekt. Därför är det viktigt att de förtroendevalda känner till den process på basis av vilken de fattar sina investeringsbeslut. Denna utvärdering tillkom genom det behov som revisionsnämnden lyft fram av att närmare granska investeringarna och deras koppling till planeringen av ekonomin.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur investeringsprogrammet är kopplat till den årliga ekonomiplaneringen och hur målen som rör investeringsanslagen har uppfyllts på stadsnivå och hur uppgörandet av ett investeringsprogram har lyckats under de senaste åren.

De största investeringarna

Under budgettitel åtta (investeringsdelen) presenteras stadens anslag för investeringar. De största investeringsposterna är

- fast egendom,
- husbyggnad,
- gator, trafikleder och banor.

Budgetutgifterna för fast egendom har 2,5-faldigats sedan 2005. Därtill har de faktiska utgifternas förhåll-

ande till budgetutgifterna varit särskilt stort åren 2006 och 2007.

Budgetutgifterna för husbyggnad har ökat med ca 67 procent sedan 2005 och de faktiska utgifterna har mer än fördubblats fram till 2008. Trots detta har de faktiska utgifterna i regel varit betydligt lägre än budgetutgifterna.

Budgetutgifterna på titeln gator, trafikleder och banor har mer än fördubblats under perioden 2005–2009, medan de faktiska utgifterna däremot har ökat med en dryg tredjedel fram till 2008.

Planeringstidtabellen för investeringsprojekt

Investeringsprojekt följer en annan tidsplan än årsplaneringen av ekonomin. Ofta vet man inte vid uppgörandet av budgeten hur stor investeringen kommer att bli.

Förvaltningarna tar med sina projektplaner i budgeten och lämnar uppgifterna till ekonomi- och planeringscentralen. För vissa förvaltningars del görs projektplaneringen centraliserat, t.ex. sammanställer lokalcentralen projektplaneringen som rör husbyggnad.

För lokalcentralens projekt som överstiger 200 000 euro görs en behovsutredning och i initialskedet preciseras en preliminär kostnadskalkyl. När nämnden som ska använda lokalen har fattat ett projektbeslut fastställs projektets maximipris, som bara får överskridas genom ett nytt nämndbeslut. Efter planeringsskedet och entreprenadtävlingarna får man en kostnadskalkyl för projektet. Under byggnadsskedet formas en prognos för projektets slutresultat och efter mottagandet görs en utredning av totalkostnaderna för projektet enligt de faktiska kostnaderna.

Ekonomi- och planeringscentralens ekonomiplaneringsavdelning samordnar genomförandet av investeringarna på högre nivå, dvs. på budgetnivån för

hela staden, och ser för sin del till att stadens investeringar tas med i den årliga budgeten.

De godkända investeringsprojekten fortskrider enligt sina tidsplaner och är alltså inte direkt bundna till budgetåret. Enligt uppgift från ekonomiplaneringsavdelningen görs ingen uppföljning på högre nivå av projektens färdighetsgrad. T.ex. har 60 procent av anslagen kunnat användas för ett projekt medan den faktiska "färdighetsgraden" bara är 30 procent. Förverkligandet av projekt och färdighetsgraderna följs närmast vid förvaltningarna.

De förtroendevaldas faktaunderlag om investeringarna

Stadsfullmäktige beslutar om förverkligandet av investeringarna i budgetens investeringsdel, där inve-

steringarna beskrivs enligt huvudtitel och kapitel på samma sätt som driftsekonomin.

Budgetuppföljningen beskriver bara i begränsad utsträckning utfallet för investeringarnas del. Den ger inte de förtroendevalda möjlighet att jämföra de ursprungliga kostnadskalkylerna för projekten med vad kostnaderna och priset sist och slutligen blir.

De förtroendevalda får information om utfallet för investeringarnas del i den uppföljningsrapport för byggnadsprojekt som ges ut två gånger per år i samband med uppföljningen av budgetutfallet. Rapporten följer de av Helsingfors stads byggnadsprojekt som har en kostnadskalkyl på över en halv miljon euro, men projektens färdighetsgrad framgår dock inte av den.

Revisionsnämnden konstaterar att

- uppföljningen av investeringarnas färdighetsgrad borde samordnas på stadsnivå. Detta skulle ge insyn i verksamheten, underlätta planeringen av investeringarna och ekonomin, sammanjämkningsen av dem samt beslutsfattandet.
- därtill borde det tas fram en metod för uppföljning av centrala investeringar så att de förtroendevalda kan följa hur användningen av anslag för investeringsprojekt utvecklas i förhållande till kostnadskalkylerna för dem.

3.2.5 FÖRVALTNINGSSTRUKTUR, KOSTNADER OCH FUNKTION

I stadens budget för 2009 har ökad kostnadseffektivitet i stadens verksamhet nämnts som en prioritering inom välfärd och tjänster. Med detta avses bl.a. att stadens tjänster produceras effektivt och att organisationsstrukturen effektivteras. I det strategiprogram för åren 2009–2012 som fullmäktige godkände 29.4.2009 är utveckling av organisationen en särskild punkt. Det strategiska målet är att stadens organisationsstruktur bildar ett effektivt styrningssystem för verksamheten.

Syftet med utvärderingen var att utreda Helsingfors administrativa struktur, hur många personer som hör till den allmänna förvaltningen och kostnaderna samt hur ledningssystemet fungerar t.ex. i fråga om verksamhet över förvaltningsgränserna. Frågan utreddes med hjälp av en enkät som riktades till 28 förvaltningschefer. Enkäten om hur förvaltningen fungerar riktades även till stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna. Utvärderingen inbegrep inte affärsverken och dotterföretagen. Centralförvaltningen och hemvården som användes som

fall exempel jämfördes med motsvarande i Vanda stad.

Förvaltningsstrukturen i Helsingfors

Helsingfors nuvarande förvaltningsmodell uppstod tidigt, på 1920–1930-talet. Organisationen är indelad i fem sektorer (i Vanda sex), med stadsdirektören/biträdande stadsdirektören som ansvarig. Instruktionen för Helsingfors stadsstyrelse och centralförvaltningens förvaltningsstruktur påminner mycket om instruktionen för Vanda stadsstyrelse. Skillnaderna beror närmast på olika sektor- och nämndindelning och på de organisationsmängder som storleken för med sig.

Enligt uppgifter från Statistikcentralens statistik över kommunernas verksamhet och ekonomi utgjorde de statistikförda förvaltningsutgifterna i Helsingfors 5,4 procent av omkostnaderna och i Vanda 3,8 procent år 2007. Till kostnaderna har Vanda alltså en lättare förvaltning än Helsingfors.

Förvaltningarnas definition av förvaltning

Vid den här utvärderingen definierades allmän förvaltning², ekonomiförvaltning³, personalförvaltning⁴, planering och utveckling samt kommunikation som funktioner som ingår i förvaltningen. En enkät bland förvaltningarna visade att förvaltning tolkades annorlunda på vissa håll. En del räknade även IT och lokaltjänster, anskaffningar, avtalsfrågor, rättstjänster, marknadsföring etc. till förvaltning. Tjänsternas olika natur kom fram i svaren. T.ex. inom basservicen är förvaltning och produktion oftast funktioner som kan särskiljas från varandra, medan ekonomiplanering, anskaffning och

beredningsarbete vid projektverksamhet inte alltid kan avskiljas till en särskild förvaltningsfunktion.

Förvaltningens resurser och förvaltningarnas beslutsnivåer

Utifrån enkätresultaten kunde det konstateras att alla förvaltningar inte har någon exakt uppfattning av hur mycket arbete som används för förvaltningsuppgifter. Andelen av förvaltningens sammanlagda årsverken som användes för förvaltningsuppgifter varierade mellan ca 3 och 23 procent, medelvärdet var 6 procent.

En del av stadens förvaltningar är till sin natur rent administrativa enheter. Alla förvaltningar hade en egen enhet eller instans som skötte förvaltningsuppgifter och därtill beroende på sektor diverse andra funktioner som klassificerades som förvaltningsuppgifter. Den administrativa personalen omfattade ett stort antal personer med olika benämningar och uppgifter. Av denna orsak är det svårt att jämföra förvaltningsuppgifternas omfattning t.ex. mellan olika förvaltningar.

Utifrån enkätsvaren utgör förvaltningskostnaderna ca 3,6 procent av stadens driftsutgifter. Resultatet kan anses riktgivande och kostnadernas andel varierade betydligt mellan olika förvaltningar. Förvaltningskostnadernas andel föreföll vara minst vid de förvaltningar som har stor personal, såsom socialverket, hälsovårdscentralen, utbildningsverket och byggtjänsten.

Enligt enkäten är beslutsnivåerna fler ju större och mer regionalt indelad förvaltning det är fråga om. Den vanligaste beslutsmodellen är förvaltningsnivå, avdelningsnivå och enhetsnivå. Vid små förvaltningar var beslutsnivåerna oftast 2 (1–3), vid medelstora oftast 3 och vid stora förvaltningar fler (3–6).

Hemvårdens organisation och förvaltning

Vid utvärderingen gick man närmare igenom hemvårdens organisation och jämförde den med mot-

² beredning i samband med förtroendeorganens beslutsfattande, allmän statistikföring och rapportering av verksamheten, övrig förvaltning vid enheten som inte ingår i följande punkter.

³ uppgörande och uppföljning av budgeten, bokföring och betalningsrörelse, utförande av anskaffningar samt övriga till ekonomin hörande uppgifter.

⁴ arbetstidsplanering, rekrytering, personalrelaterat beslutsfattande och verkställande

svarande i Vanda. I Vanda har hemvården en organisationsnivå mindre. Förvaltningspersonalens andel av den övriga personalen är något mindre i Vanda (6,2 %) än i Helsingfors (6,9 %). Helsingfors har dock fler regelbundna hemvårdsklienter som fyllt 75 år i förhållande till personalen än Vanda (i Helsingfors 3,1 klienter/anställd, i Vanda 1,9 klienter/anställd). Däremot har Vanda fler övriga klienter i förhållande till personalen (Helsingfors 10,6, Vanda 13,3). I Helsingfors görs en och en halv gång så många besök i förhållande till personalen som i Vanda. Utvärderingen ger vid handen att vårdpersonalens struktur är något lättare i Vanda än i Helsingfors.

Synpunkter på förvaltningens och ledningssystemets effektivitet

Helsingfors stads organisation är starkt ledarstyrd och hierarkisk. I svaren på enkäten bland såväl stadsdirektörerna som förvaltningscheferna var man allmänt taget rätt nöjd med organisationsstrukturen och ifrågasatte inte t.ex. antalet ledare eller förtroendeorgan annat än i enskilda svar. Enligt stadsdirektörerna fungerar samarbetet mellan den politiska och operativa organisationen i regel bra. Ledarnas verksamhetssätt sågs som naturligt, men man uttryckte också ett behov av att förtydliga arbetsfördelningen och delegera samt lätta upp centralförvaltningen.

Förvaltningarna tillfrågades i hurdana ärenden de själva, samarbetsförvaltningarna eller hela stadens förvaltning fungerar effektivt och var det finns utrymme för förbättring. Största delen av förvaltningarna ansåg att de rätt effektivt sköter allmänna förvaltningsuppgifter samt ekonomi- och personalförvaltningsuppgifter. Oftast ansåg man att antingen de interna processerna eller arbetsfördelningen mellan förvaltningarna och stödtjänsternas transpa-

rens skulle kunna förbättras. I svaren framkom det att förvaltningarnas förvaltningsuppgifter fortlöpande utvecklas, även om arbetet inte är synligt.

Stadens verksamhetsmodell bygger på starka förvaltningar. Svagheten i modellen ansågs vara att det ofta inte bildas någon stadshelhet och att de förvaltningsövergripande processerna inte fungerar optimalt. Man såg betydande utmaningar i de nya regionala organen och förvaltningen. Under 2009 och 2010 pågår också en rad utredningar på olika nivå inom regional- och kommunalförvaltningen, som medför utmaningar bl.a. med avseende på ägarstyrningen och invånardemokratin.

I både stadsdirektörernas och förvaltningarnas synpunkter kom det starkt fram att det är nödvändigt att utveckla kundprocesserna mellan förvaltningarna, stärka koncernstyrningen⁵, utveckla den regionala demokratin och förbättra den elektroniska kommunikationen. Av stadens centralförvaltning önskade förvaltningarna en upprepning bland överlappande uppgifter (t.ex. inom personalförvaltningen) samt verktyg och modellunderlag för begäran om uppgifter och nödvändig rapportering.

⁵ bl.a. arbetsfördelningen och prissättningen mellan stödtjänst- och kundförvaltningarna, effektivisering av lokalförvaltningen, styrning av servicenätet

Revisionsnämnden konstaterar att

- begreppet förvaltning borde definieras på stadsnivå och de uppgifter som hör dit identifieras inom alla sektorer.
- den övergripande samordningen av stadens funktioner borde stärkas. Stadens ledning och centralförvaltningen har ansvaret för detta.
- stadens serviceproduktion måste förbättras genom utvecklande av kundprocesserna över förvaltnings- och sektorgränserna. Alla förvaltningar har ansvaret för detta. Processägarskapet måste definieras inom centralförvaltningen.
- stadens förvaltning måste utvecklas genom upprepning bland överlappande uppgifter, ökat samarbete och elektroniska rutiner samt delegering.
- centralförvaltningen borde kritiskt och regelbundet utvärdera förvaltningens effektivitet och funktionsförmåga samt de resurser som används för den.

3.2.6 UTBILDNINGSVÄSENDETS SAMARBETE I HUVUDSTADSREGIONEN

Bakgrund till samarbetet

Samarbetet mellan städerna i huvudstadsregionen baserar sig på nätverkssamarbete i regionen och fördjupande av det. Delegationen för huvudstadsregionen grundades 1.6.2004 genom ett enhetligt beslut av samtliga fullmäktige i HSR-städerna.

Dokumentet "Pääkaupunkiseudun linjaukset kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa" (Huvudstadsregionens riktlinjer vid kommun- och servicestrukturreformen) som gjorts upp i och med kommun- och servicestrukturreformen och godkänts av delegationen för huvudstadsregionen 14.2.2006 har styrt verksamheten i en praktisk riktning. Enligt dokumentet utvidgas sambruket av tjänster i etapper och särskilt i städernas gränsområden så att de som bor i regionen kan välja kommunala tjänster oberoende av kommungränserna.

Syftet med utvärderingen

År 2009 gjorde revisionsnämnden sin andra utvärdering tillsammans med revisionsnämnderna i de övriga

städerna i huvudstadsregionen. Den första rapporten handlade om sambruk av social- och hälsovårdstjänster och som tema för 2009 valdes utbildningsväsendet. Syftet med utvärderingen var att utreda hur städernas samarbetsmål inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, gymnasie- och yrkesutbildningen, yrkeshögskoleutbildningen och den svenska utbildningen har uppfyllts och bedöma om samarbetet har fortskridit i enlighet med städernas strategiska målsättningar och planer.

Utvärderingen styrdes av en styrgrupp som bestod av revisionsnämndernas ordförande i städerna i huvudstadsregionen och utfördes av en s.k. samutvärderingsarbetsgrupp för revisionsväsendena i huvudstadsregionen. Vid utvärderingen har man hört 26 sakkunniga som ansvarar för utbildningsväsendets samarbete i fyra städer i huvudstadsregionen.

Utbildningsväsendets samarbete i huvudstadsregionen

I juni 2006 tillsattes 14 arbetsgrupper för att dra upp riktlinjer för delegationen för huvudstadsregionen i syfte att förtäta och utvidga samarbetet inom olika sektorer. Inom bildningsväsendet förekom samarbete redan före detta, men för den tid Paras-projektet pågick inrättades en utbildningsgrupp som i praktiken var en s.k. samarbetsgrupp för bildningsväsendet i huvudstadsregionen med förstärkning av städernas finansiella direktörer.

Utbildningsgruppen utarbetade 29.3.2007 en rapport där följande sattes som mål:

1. Nuläget bevaras inom den grundläggande utbildningen. Städerna ordnar undervisning enligt närskoleprincipen, men genom ökat samarbete vid dimensioneringen och ordnandet av servicen särskilt i städernas gränsområden,
2. Kvantitativa och kvalitativa riktlinjer dras upp för gymnasienätet och man kommer överens om kostnadsfördelningen vid gymnasiestudier över kommungränserna,
3. Det utreds hur en omorganisering av yrkesutbildningen på andra stadiet inleds under denna fullmäktigeperiod,
4. Arrangemangen i fråga om utbildningsområden och alternativa omorganiseringar av de kommunala yrkeshögskolorna (Evtek, Stadia och Laurea) utreds på ett sådant sätt att lösningen stöder utveckling av tjänster och industriella innovationer. I det första skedet gjorde arbetsgruppen en snabb kartläggning av olika organisationsalternativ för nämnda högskolor och lägger på basis av en jämförelse fram ett förslag till lösning samt
5. Det regionala ordnandet av svenskspråkiga tjänster som produceras på annat sätt än som närservice utreds inom undervisningen, vuxenutbildningen och det övriga bildningsväsendet och utvecklingsförslag läggs fram. Efter att utbildningsgruppen avgett sin slutrapport fortsatte samar-

betsgruppen för bildningsväsendet i huvudstadsregionen sitt arbete.

Genomförandet av samarbetet inom den grundläggande utbildningen

Utgångspunkten för utvecklingen av den grundläggande utbildningen har varit att undervisningen ordnas enligt närskoleprincipen. Målet för det regionala samarbetet var att gemensamt dimensionera och ordna servicen i gränsområdena, vilket görs regelbundet varje år, särskilt i försöksområdet Kånala – Nybacka – Friherrns. Inrättandet av finskspråkiga regionala kunskapscentrum för specialundervisningen, vilket var arbetsgruppens mål, har avancerat. Anställandet av en särskild projektperson satte fart på projektet. Samarbetet mellan sjukhuskolorna i huvudstadsregionen har också ökat genom det regionala sjukhuskolesamarbetet i södra Finland, även om den gemensamma utredning som satts som mål inte har gjorts.

För lärarnas fortbildning finns en gemensam utbildningsplaneringsgrupp i enlighet med målen. Utredningsarbetet och samarbetet har varit aktivt särskilt i fråga om internationell undervisning. Utöver målen för den grundläggande utbildningen har man också kommit överens om förskoleundervisning över kommungränserna.

Uppfyllelsen av målen för gymnasieutbildningen

Inom gymnasieutbildningen har målen nåtts, trots att överenskommelsen om kostnadsfördelningen till en början fördröjde samarbetet mellan städerna. Efter överenskommelsen har samarbetet löpt smidigare. Kvantitativa och kvalitativa riktlinjer har dragits upp för gymnasienätet. Det finns ett tidsbestämt avtal om kostnadsfördelningen för gymnasiestudier över kommungränserna. I enlighet med målen har gymnasieplatser reserverats för i medeltal 60 procent av

årskullen som avslutar grundskolan. Städerna övergår till de enhetliga kvalitetskriterierna i något olika takt.

Uppfyllelsen av målen för yrkesutbildningen

Inom yrkesutbildningen finns i enlighet med målen ett gällande samarbetsavtal för yrkesutbildningen mellan olika utbildningsanordnare. I avtalet har man särskilt beaktat framförhållningen i fråga om utbildningsbehoven och stärkande av samarbetsnätet. Inställningen har varit negativ till statens rekommendationer om sammanslagning av yrkesskolor. I stället för sammanslagning har man föreslagit att samarbetet ska utvecklas genom samarbetsavtal. Inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen och läroavtalsutbildningen har man aktivt förnyat gemensam praxis för att den bättre än tidigare ska tjäna arbetslivet och de studerande i området. De nationella projekten i början av årtiondet har satt fart på detta samarbete.

Uppfyllelsen av målen för yrkeshögskolorna

På basis av utredningsarbetet angående utbildningsområdesarrangemang och omorganisering av de kommunala yrkeshögskolorna sammanslogs funktionerna vid yrkeshögskolorna Stadia och Evtek till Yrkeshögskolan Metropolia, som inledde sin verksamhet 1.8.2008. Genom sammanslagningen som fortskrider målinriktat har man åstadkommit en internationellt attraktiv yrkeshögskola. Den viktigaste frågan som rör samarbetet och som man fortfarande förhandlar om är yrkeshögskolan Metropolias lokalstrategi.

Svenskt samarbete

De svenskspråkiga resultatområdesdirektörerna i huvudstadsregionen träffas regelbundet för att utveckla samarbetet i regionen. Någon egentlig regional strategi för den svenska servicen har inte gjorts upp och samarbetet har inte förtätats på det sätt som föreslagits. Samarbetet har ändå ökat inom specialundervisningen samt inom läroavtalsutbildningen och den kompletterande utbildningen.

Slutsatser

Utbildningsväsendets samarbete har överensstämt med målen inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, yrkesutbildningen (särskilt för vuxna) och yrkeshögskoleutbildningen. Målen för samarbetet inom den svenska utbildningen har inte uppfyllts som planerat och lokalfrågan för yrkeshögskolan hade inte heller ännu lösts under utvärderingsåret.

Inom utbildningsväsendets samarbete i huvudstadsregionen har man småningom lärt sig gemensamma verksamhetssätt. Samarbetet mellan städerna har också främjats av nationella projekt (sjukhuskolor, yrkesutbildning), och därför har huvudstadsregionens eget samarbete inte alltid haft den viktigaste rollen vid samarbetets fortskridande.

Revisionsnämnden konstaterar att

- utbildningsväsendets samarbete huvudsakligen har varit raskt och motsvarat målen, men framöver måste uppmärksamhet ägnas åt utveckling av den svenska verksamheten.

3.3 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNENS DOTTERFÖRETAG

3.3.1 HELSINGFORS BUSSTRAFIK AB:S VERKSAMHET I ETT KONCERNSTYRNINGSPERSPEKTIV

Utvärderingens bakgrund

Helsingfors Busstrafik Ab:s resultat har varit förlustbringande ända sedan grundandet. I utvärderingsberättelsen för 2007 ansåg revisionsnämnden att bolagets ledning borde vidta kraftfulla åtgärder för att bryta den negativa resultatutvecklingen. Syftet med denna utvärdering var att utreda orsakerna till den negativa resultatutvecklingen.

Observationer och slutsatser

Helsingfors Busstrafik Ab, ett dotterföretag som till 100 procent ägs av Helsingfors stad, bildar operationellt koncernen HelB som består av både dotter- och intresseföretag. Till koncernen hör Helsingin Palveluauto Oy (HPA) som i sin helhet ägs av Helsingfors Busstrafik Ab och bedriver stortaxi- och invataxiverksamhet samt materielbolaget HelB-Fleet Oy, som inledde sin affärsverksamhet i oktober 2007. Helsingfors Busstrafik Ab äger 32,9 procent av Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy medan Helsingin Palveluauto Oy äger 40 procent av Transmation Helsinki Oy.

Helsingfors Busstrafik Ab bedriver linjetrafik och beställningstrafik samt bussuthyrning. I enlighet med sin verksamhetsidé producerar Helsingfors Busstrafik Ab högklassiga kollektivtrafiktjänster till ett konkurrenskraftigt pris och säkrar därmed en äkta konkurrens på busstrafikmarknaden i Helsingforsregionen.

Moderbolagets omsättning var 98,2 mn euro (91,9 mn euro 2008), vilket innebär att omsättningen ökade med 6,8 procent från föregående år. Räkenskapsperiodens förlust var 3,7 mn euro (7,5 mn euro 2008).

Koncernens omsättning var 103,8 mn euro (97,1 mn euro 2008), vilket innebär en ökning med 6,9 procent från föregående år. För koncernen var räkenskapsperiodens förlust 3,4 mn euro (7,8 mn euro

2008). Moderbolagets ekonomiska situation förbättrades under 2009. Räkenskapsperiodens förlust minskade med 3,8 mn euro jämfört med 2008. Den huvudsakliga orsaken till detta var minskade övertidskostnader. År 2009 var övertiden 1,6 procent mot 7,6 procent 2008.

Koncernens nyckeltal för likviditeten har försämrats. Vid utgången av 2009 var quick ratio 0,58 (nöjaktigt) mot 0,76 år 2008. År 2007 var motsvarande nyckeltal 1,04 (gott).

Nyckeltalen som beskriver den operativa verksamheten har i huvudsak utvecklats positivt jämfört med föregående år. Siffran för okörda turer sjönk från 0,23 till 0,12 procent 2009. Sjukskrivningsprocenten var 6,7 (7,4 procent 2008). Antalet krocker ökade dock från föregående år. År 2009 inträffade 864 krocker (853 år 2008). För ca 80 chaufförer som hade mer trafikskador än genomsnittligt våren 2009 ordnades specialutbildning. På grund av den ekonomiska nedgången har man inte nu något rekryteringsproblem så som 2007.

Anbudsförfarandena som i regel ordnas två gånger per år är en avtalstrafikants viktigaste affärsrisk, eftersom stora produktionsminskningar när anbudsförfaranden förloras försämrar lönsamheten. En jämförelse av anbud har visat att bolagets kostnadsstruktur är högre än konkurrenternas och detta kommer att vara en stor utmaning vid framtida anbudsförfaranden. Bolagets depåers placering ger dock en betydande konkurrensfördel särskilt vid framtida anbudsförfaranden för Helsingfors interna trafik.

Centrala frågor med tanke på koncernens resultatutveckling är bl.a. prisutvecklingen för bränslen och smörjmedel, verkstadskostnadernas utveckling samt hur man lyckas med rekryteringen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- Helsingfors Busstrafik Ab:s nuvarande ledning har en god insikt om bolagets ekonomiska situation och har börjat vidta åtgärder.
- Helsingfors Busstrafik Ab:s verksamhet är fortfarande starkt förlustbringande, varför bolaget borde fortsätta att vidta åtgärder för att bryta den negativa utvecklingen och nå de strategiska målen.
- Helsingfors Busstrafik Ab borde förbättra sin kostnadsstruktur för att förbättra konkurrenspositionen, bl.a. genom att effektivisera verkstadens verksamhet, minska bränsleförbrukningen och antalet krockar t.ex. genom att skapa ett incitamentssystem i samband med dem.
- om det inte lyckas att få bolagets verksamhet lönsam borde man överväga om det är ekonomiskt motiverat att fortsätta verksamheten som en del av stadskoncernen.

3.3.2 PRESENTATIONEN AV MILJÖFRÅGOR I MILJÖRAPPORTEN OCH I DOTTERFÖRETAGENS BOKSLUT

Utvärderingens bakgrund

Enligt de centrala principerna för ledning och förvaltning ska dotterföretagen förhålla sig ansvarsfullt till miljöfrågor.

Observationer och slutsatser

I koncernmeddelandet 9.12.2009 behandlades sammanslutningarnas miljöansvar. Med miljöansvar avses verksamhetsidkarnas och fastighetsägarnas övergripande ansvar för att ta hänsyn till miljön. Miljöansvaret kan indelas i fyra element: informations-, istandsättnings-, skadeersättnings- och brottsansvar.

Bokföringsnämnden har utfärdat en allmän anvisning om redovisning, värdering och lämnande av upplysningar om miljöaspekter i årsbokslut 24.10.2006.

Enligt anvisningen är det nödvändigt att ta upp miljökostnaderna som en separat bokslutspost i resultaträkningen och ta upp aktiverade miljöutgifter bland aktiva i balansräkningen bara om de har en väsentlig inverkan på den bild som bokslutet ger. Då

specificeras miljökostnaderna i noterna till bokslutet och miljöutgifterna i balansräkningen eller noterna till den. Avsättningar som anknyter till miljöförpliktelser ska tas upp separat i balansräkningen.

I de utvärderade boksluten för dotterföretagen för 2009 hade miljökostnader, miljöutgifter eller avsättningar som anknyter till miljöförpliktelser eller miljöansvar inte specificerats.

I Helsingfors stads miljörapport sammanställs förvaltningarnas och affärsverkens miljöintäkter, -kostnader och -investeringar samt deras fördelning efter sektor. I enkäten bland dotterföretagen frågar man efter metoder för hantering av miljöfrågor och uppföljningsuppgifter för miljöfrågor. Bostadsfastigheterna omfattas inte av enkäten. Dotterföretagens miljöintäkter, -kostnader och -investeringar rapporteras inte i miljörapporten och på koncernnivå har man ingen helhetsuppfattning om eventuella miljöansvar. Miljöledningen av hela koncernen och förbättrande av den är nyckelfrågor inom den närmaste framtiden.

Revisionsnämnden konstaterar att

- ekonomi- och planeringscentralens finansförvaltning borde utreda om dotterföretagen har identifierat de miljöansvar och riskområden som är väsentliga för verksamheten och hur de följs.
- finansförvaltningen borde tillsammans med miljöcentralen ordna utbildning i miljöledning för dotterföretagen.
- enkäten för miljörapporten borde även omfatta bostadsfastigheter.
- för att man ska få en helhetsbild av hela koncernen borde miljöcentralen utreda om man i miljörapporten kan rapportera dotterföretagens miljöintäkter, -kostnader och -investeringar på motsvarande sätt som man gör med stadens förvaltningars och affärsverks miljöintäkter, -kostnader och -investeringar.

3.3.3 HELSINGIN TIEDEPUISTON YRITYSHAUTOMOT OY

Utvärderingens bakgrund

Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy går fortfarande med förlust. Revisionsnämnden konstaterade i utvärderingsberättelsen för 2006 att bolagets situation föranleder åtgärder från bolagets ägare och operativa ledning för att bolagets verksamhet ska bli lönsam.

Observationer och slutsatser

Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy är ett bolag som hör till Helsingfors stadskoncern och grundades 1998. Helsingfors stads ägarandel är 52,22 procent medan Helsingfors universitets fond äger 47,78 procent. År 2009 sålde Helsinki Business and Science Park Oy Ltd sin andel på 4,45 procent till Helsingfors universitets fond. Bolagsstämman beslutade 18.12.2009 att omvandla bolaget till ett ömse-sidigt fastighetsaktiebolag.

Bolagets verksamhetsområde är att förvalta tomterna nr 1 och 2 i kvarter 190 i Helsingfors stads 36:e stadsdel (Vik) samt äga och förvalta byggnader som uppförts på dem. Bolaget äger byggnaden Cultivator I (Viksbågen 6) som byggdes 1999 och har 3 427 lägenhetskvmadratmeter kontors- och laboratorierum samt byggnaden Cultivator II (Viksbågen 4) som har 11 985 lägenhetskvmadratmeter kontors- och labora-

torierum. Cultivator II blev färdigt 15.4.2003. Fastigheten är avsedd som affärsmiljö för kunder i samband med Helsinki Business and Science Park Oy:s (HBSP) kuvösverksamhet.

Lokalernas uthyrningsgrad var 79 procent 31.12.2009 mot 81 procent ett år tidigare.

Bokslutet för 2009 visar en förlust på -646 971 euro. Avskrivningarna (enligt plan) uppgick till sammanlagt 662 119 euro. Räkenskapsperiodens resultat för 2008 var -746 721 euro.

Fullmäktige hade 11.4.2007 beviljat bolaget ett kapitallån på 2 mn euro för amortering av lån till Sampo Bank Abp med 937 500 euro/år under åren 2007–2010. Helsingfors universitet har förbundit sig att bevilja bolaget ett kapitallån av motsvarande storlek. Låneräntan är 4 procent. 2,8 mn euro har lyfts i kapitallån. Bolaget har emellertid inte betalat ränta på kapitallånet enligt villkoren i skuldebrevet och bestämmelserna i 12 kap. i aktiebolagslagen, eftersom det har saknat medel för räntebetalning och därmed har betalningen av ränta slutligt bortfallit också för 2009.

Vid räkenskapsperiodens utgång hade bolaget sammanlagt 22,9 mn euro i lån. Till följd av det främmande kapitalet belastas bolagets resultat av stora

finansiella kostnader i förhållande till verksamheten.
Det främmande kapitalets andel av bolagets hela kapital är 91 procent. Soliditeten är alltså svag. Likaså är likviditeten ytterst svag på både kort och lång sikt.

Revisionsnämnden konstaterar att

- Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy är svårt skuldsatt och dess verksamhet går fortfarande med förlust. Bolagets operativa ledning borde börja vidta åtgärder för att förbättra bolagets ekonomiska situation.
- då det ser ut som om det inte går att få bolagets verksamhet lönsam eller kapitalstrukturen sanerad borde man överväga om det är ekonomiskt motiverat att fortsätta verksamheten som en del av stads-koncernen.

4 ÖVRIG UTVÄRDERING AV FÖRVALTNINGEN OCH EKONOMIN

4.1 ELEKTRONISK KOMMUNIKATION, UTVECKLING AV NÄTTJÄNSTERNA, ADB-UTGIFTER OCH UTVÄRDERING AV ADB-PROJEKTENS EFFEKTIVITET

En av stadens gemensamma strategier är att stadens servicehelhet utvecklas med klienten i centrum. En viktig åtgärdsdel är att tjänsterna görs mera tillgängliga för användarna, t.ex. kundvänlig elektronisk kommunikation. Den gemensamma strategin Bättre kostnadseffektivitet i stadens verksamhet innebär att staden producerar tjänsterna effektivt, effektiviserar organisationsstrukturen och serviceprocesserna t.ex. genom att utnyttja ny teknik. Stadsstyrelsen godkände i maj 2007 Helsingfors stads IT-strategi "Helsinki palvelee" för åren 2007–2010.

Projekt för utveckling av elektronisk kommunikation och nättjänster inom IT-strategin

I programmet för utveckling av nättjänsterna sammanställs projekt som inriktar sig på elektronisk kommunikation och nya kundtjänster som baserar sig på datanät. Ekonomi- och planeringscentralen deltar i följande projekt: utveckla portaltjänsterna, vidareutveckla stadens gemensamma webbplats hel.fi i fråga om uppbyggnad, funktionalitet och layout, förnya serviceregistret och den kartbaserade servicesökningen, göra det möjligt för invånarna att anhängiggöra ärenden och följa behandlingen av sina ärenden, fylla i och sända blanketter på nätet samt ansöka om understöd och bidrag på nätet.

Projekten har antingen genomförts eller också ska de enligt planerna genomföras under strategiperioden. Det är befogat att mäta projektens effektivitet och mervärde för slutanvändarna (kommuninvånarna, stadens anställda etc.) genom kundenkäter, för att utnyttjandegraden och därmed produktiviteten för den elektroniska kommunikationen ska vara så hög som möjligt.

Uppföljning av genomförandet av IT-strategin

När IT-strategin för åren 2007–2010 presenterades för stadsstyrelsen konstaterades det att det finns behov av en kraftigare styrning av utvecklingen och uppföljning av de uppsatta målen. Planerna för genomförandet av IT-strategin kopplas fastare än i dag till planeringen av verksamheten och ekonomin. Årligen utarbetas ett projektprogram där man försäkrar sig om att projekten inriktas i enlighet med strategin. Uppföljningen av fortskridandet föreslås ske årligen och nyckeltalsjämförelser och en bedömning av situationen som helhet kopplas till den.

Den årliga uppföljningen sker i IT-strategins ledningsgrupp. Inga nyckeltalsjämförelser har gjorts. Hittills har två projektprogram sammanställts och det senaste för perioden 2010–2012. I den strategi som är i kraft i dag fanns en kort utredning av genomförandet av den föregående IT-strategin för åren 2003–2006. En väsentlig del av en strategiprocess är att senast efter periodens utgång utarbeta en separat utfallsrapport för perioden.

Informationsteknikens enhetlighet

Ett annat mål för IT-strategin för åren 2007–2010 är en enhetlig informationsteknisk infrastruktur. Stadsstyrelsen godkände i december 2008 anvisningar om hur 2009 års budget ska iakttas. Enligt dem ska förvaltningarna följa strategierna, arkitekturerna, standarderna på stadsnivå och använda gemensamma datasystem och en enhetlig datateknisk infrastruktur. Därtill ska förvaltningarnas datasystem fungera tillsammans med stadens övriga system enligt kompatibilitetsprincipen. I projekt där datatekniska lösningar används ska man för att sä-

kerställa ovanstående inhämta godkännande från ekonomi- och planeringscentralens IT-avdelning redan när projektet inleds.

I Helsingfors finns det dels system som omfattar hela staden och dels egna program vid förvaltningarna. Verksamhetens omfattning och mångfald i staden märks i antalet system och deras egenskaper. Stödsystemen förenhetligas på samma sätt som inom projektet för förnyande av redovisningssystemet. Staden har till exempel ett adresssystem där uppgifter om adressändringar uppdateras varannan vecka. Det finns dock flera system som trots möjligheten inte uppdaterar sina uppgifter via detta.

Förvaltningarna ansvarar för sina egna avtal. Helsingfors har ingen egen adb-produktion och köper därför vissa tjänster externt, såsom personal-, ekonomi- och andra basregister, patientdatasystem, kunddatasystem, administration av arbetsstationsnätet, e-post och administration av datanätet. Förvaltningarna har huvudsakligen egna licenser. De ingår i den köpta tjänsten. Betydelsen av centraliserad licenshantering måste utredas. Arbetsstationerna köps genom ett avtal på stadsnivå.

Staden har ca 400 anställda som jobbar med adb-uppgifter, hälften av dem är stödpersoner. På grund av den kraftiga utvecklingen i branschen borde man säkra stadens egen adb-kunskapsnivå genom tillräcklig utbildning. Då har staden sakkunnig personal för beställning av adb-anskaffningar, ändring av verksamhetsrutinerna efter genomförande av projekt samt ibruktagning av program.

IT-projektens effektivitet, produktivitet och kostnadseffektivitet

I samband med utvärderingen frågade man också om förvaltningarna har gjort kalkyler eller annars bedömt nyttan med adb-projekten eller deras kostnadseffektivitet, produktivitet eller effektivitet. Nästan alla besvarade förfrågan. Projekten motive-

ras med produktivitet, kostnadseffektivitet, bättre kundservice och arbetstid som frigörs för annat arbete. Det finns exempel där projekt har granskats utifrån faktiska kostnadsbesparingar. Systemen som är gemensamma för hela staden utvärderas av ekonomi- och planeringscentralens IT-avdelning.

Ett IT-projekt borde utvärderas även i produktionskedet. Det gäller särskilt att utvärdera projektets produktivitet, effektivitet och de argument som användes för att motivera att projektet inleddes. Detta förutsätter att målen eller åtminstone en del av dem har varit så konkreta att det är möjligt att utvärdera projektets effekter.

I det skede då den övergripande arkitekturen och de övergripande systemen förnyas borde det utredas om det finns alternativa och kostnadseffektiva system med öppen källkod.

Helsingfors IT-utgifter 2009

Enligt IT-strategin uppgick stadens IT-utgifter till ca 63 mn euro 2006. Under den nya strategiperioden 2007–2010 bedömdes utgifterna stiga till 80–90 mn euro per år.

I Helsingfors stads bokföring finns konton för olika slag av adb-utgifter. Adb-utgifter bokförs i enlighet med anvisningen även på gemensamma konton såsom sakkunnigtjänster och utskriftsmaterial. Delvis på grund av separata bokföringssystem fanns det inte centraliserade uppgifter om adb-utgifterna, och därför tillfrågades alla 37 förvaltningar om prognosen för utfallet i fråga om adb-utgifter för 2009. Enligt svaren skulle adb-driftsutgifterna utan personalutgifter på stadsnivå år 2009 vara ca 54,5 mn euro och investeringarna 28,5 mn euro, sammanlagt ca 83 mn euro. Utgifternas storlek motsvarar alltså vad man räknat med i IT-strategin. Sedan 2006 har de ökat med 33 procent. Ökningen från 2005 är ca 50 procent.

Beslutsfattandet om IT-strategin

Den nuvarande IT-strategin har godkänts av stadsstyrelsen. I instruktionen för stadsstyrelsen uppräknas en rad av stadsfullmäktiges befogenheter föranledda begränsningar i stadsstyrelsens verksamhets-

område. Stadsfullmäktige har till uppgift att besluta om viktiga och ekonomiskt vittgående principer för organiseringen av stadens förvaltning. Inom IT-strategin är det fråga om vittgående principer för organiseringen av både förvaltningen och servicen och därtill om ekonomiskt betydande satsningar.

Revisionsnämnden konstaterar att

- IT-strategin borde föreläggas stadsfullmäktige för godkännande och när strategiperioden går ut borde en utfallsrapport utarbetas för IT-strategin 2007–2010.
- kundrespons borde ingå vid ibruktagningen av nättjänster och elektronisk kommunikation och därtill borde efterutvärdering göras i produktionsskedet av adb-projekt.
- förvaltningarnas system borde vara en del av utvecklingen av hela stadens IT-teknik. Oklarhet i gränstorna mellan systemen och inkompatibilitet medför extra kostnader.
- kompatibiliteten mellan IT-systemen borde kartläggas mellan de egna förvaltningarna och även gentemot övriga IT-system inom den offentliga förvaltningen.

4.2 FÖRVALTNINGEN AV STADENS LOKALER OCH EFFEKTIVITETEN I UTNYTTJANDET AV LOKALERNA

Till en av åtgärdshelheterna i stadens gemensamma strategi, området välfärd och tjänster, som var i kraft 2009 hörde att servicenätet och servicekapaciteten anpassas i fråga om kvalitet och område.

För fastighetskontorets lokalcentral hade ett bindande verksamhetsmål i samband med utveckling av stödtjänster satts upp för 2009: underutnyttjandet av lokaler är mindre än 1,0 procent. Målet nåddes, eftersom utfallet var 0,7 procent av de uthyrbara lokalerna.

Revisionsnämnden har utvärderat på vilket sätt lokalcentralen och förvaltningarna samarbetar vid planeringen av lokalbehoven och lokalanvändningen samt hur stadens fördel som helhet förverkligas i denna process. För utvärderingen intervjuades sakkunniga på lokalcentralen i egenskap av förvaltare av fastighetsmassan samt representanter för de

största kundförvaltningarnas lokaler. Därtill intervjuades de personer på ekonomi- och planeringscentralen som följer lokalförvaltningen ur centralförvaltningens synvinkel.

Lokalcentralen som lokalförvaltare

Den nettobudgeterade lokalcentralen inrättades vid fastighetskontoret 1.1.2005. Målet var att samla ansvaret för och kunnandet om hantering av fastigheternas livscykelekonomi på ett ställe. Lokalcentralens uppgift är att förvalta fastigheter, byggnader och lokaler som ägs och förvaltas av stadskoncernen och utnyttja dem effektivt i första hand för stadens serviceförvaltningars behov. Lokalcentralen förvaltar lokaler om ca 2,65 miljoner nyttokvadratmeter.

Av lokalerna som lokalcentralen hyr ut används 26 procent av utbildningsverket, 14 procent av socialverket, 8 procent av hälsovårdscentralen och 25 procent av andra förvaltningar. Av lokalerna har 19 procent hyrts ut till den privata sektorn medan 8 procent är mellanhandsuthyrda bostäder. Förvaltningarna betalar intern hyra för de lokaler de hyr av lokalcentralen. Hyran består av kapitalhyra och underhållshyra.

Lokalcentralens lokalbestånd hanteras med databasen Haltia som togs i bruk år 2000 och som även används av socialverket. Hälsovårdscentralen har det parallella systemet Koki för hanteringen av lokaler medan utbildningsverket har en Excelbaserad databas. Hösten 2009 pågick en förutredning av att bilda en lokal databank (TilaDW) i anslutning till databanken på stadsnivå. Arbetet koordineras av ekonomi- och planeringscentralen. Som bakgrundsmaterial för utvärderingen fick revisionsnämnden version 0.98 av beskrivningen av målläget för TilaDW.

De största förvaltningarnas lokaler

Utbildningsverket

Utbildningsverket har 380 verksamhetsställen och i dem 730 000 m² lokaler. Lokalkostnadernas andel av omkostnaderna är betydande, 23 %. Utbildningsverkets behov av lokaler fastslås utifrån skolnätarbetet. Varje år uppdateras elevprognosen och rapporten om skolornas kapacitet. I rapporten beskrivs områdesvis och skolvis antalet elever, nyttoarean och den s.k. kapaciteten samt på befolkningsprognoserna baserade elevprognoser för flera år framåt. Enligt utbildningsverket hade staden ca 1 500 elevplatser för mycket i sina skolor sommaren 2009, eftersom det totala antalet elever är på nedgående.

Kvälls- och veckoslutsanvändning förekom i ca 140 skol- och läroanstaltsbyggnader. Klassrummen används huvudsakligen av finska och svenska arbetarinstituten eller musik- och medborgarinstituten för undervisning. Arbetarinstituten använder också

gymnastiksalarna för undervisning på vardagar. Fest- och gymnastiksalarna används vardagskvällar och veckoslut huvudsakligen av föreningar för träningar.

Utbildningsverket hyr inte juridiskt ut lokalerna utan beviljar tillfällig användningsrätt, vilket har betydelse bl.a. för betalning av moms. Utbildningsverket inledde 2007 ett förfarande enligt vilket skolor och läroanstalter beviljas tilläggsanslag för kvällsanvändning av lokaler.

Socialverket

Socialverket har 432 000 m² lokaler och 1 553 verksamhetsställen. Hyreskontrakten är ca 800, varav 70 procent har ingåtts med lokalcentralen och ca 30 procent med externa hyresvärdar. På grund av det fortlöpande behovet av lokaler har ansvarsområdet dagvård ett nära samarbete med lokalcentralen, medan ansvarsområdet tjänster för äldre sköter anskaffningen av lokaler självt. Inom socialverkets serviceproduktion skulle besparingar kunna nås, om kundservice lokalerna omorganiserades bl.a. kring gemensamma hallar. Under 2010 utarbetas en lokalstrategi för socialverket.

Hälsovårdscentralen

Hälsovårdscentralens lokalförvaltning förvaltar hälsovårdscentralens lokaler på ca 255 000 lägenhetskvmeter i 137 olika byggnader. I kvadratmetrarna ingår även lokaler som hyrs vidare till externa organisationsenheter såsom HNS, socialverket och Palmia. Den mest centrala faktor som påverkar lokalbehovet är befolkningsprognosen, som styr planeringen av lokalerna. Om lokalerna i hälsovårdscentralens eget register inte tillgodoser lokalbehovet, hör man sig för hos lokalcentralen om lokaler. Hälsovårdscentralen har redan en egen lokalstrategi.

Stadsstyrelsen har godkänt målet att krympa nätet av hälsostationer från 30 till 20 verksamhetsställen fram till 2020. Förverkligandet av planen har litet

fördröjts. Tänkandet som tar sikte på enhetskostnader och sparande torde bäst tillämpas av hälsovårdscentralen, eftersom man där följer bl.a. användningsgraden och dyrheten.

Effektiviteten i utnyttjandet av lokalerna

Lokalcentralen följer effektiviteten utifrån om lokalerna är uthyrda eller inte. Enligt den nådda graden för underutnyttjande utnyttjas lokalerna effektivt, men indikatorn ger inte någon klar bild av vilka lokalbehov stadens förvaltningar i verkligheten har eller vilka möjligheter det finns att effektivisera utnyttjandet av lokalerna. Med sitt nuvarande lokalregister kan lokalcentralen bara hantera en del av stadens lokaler på stadsnivå. Lokalcentralen kan stå till tjänst med att erbjuda förvaltningarna kontorslokaler, särskilt mindre lokaler, men i allmänhet har de inga färdiga speciallokaler för serviceverksamhet att erbjuda.

Enligt lokalcentralen borde den interna kostnadsbaserade hyra som tas ut för lokalerna styra till ett effektivt utnyttjande av lokalerna. Lokalcentralen kan erbjuda experthjälp vid planeringen av utnyttjandet av lokaler och lokalprojekt, men huvudansvaret för effektiviteten vilar på förvaltningarna själva.

Vid planeringen av effektiviteten i utnyttjandet av lokaler borde man också kunna beakta det framtida behovet av lokaler. Av lokalcentralen kräver detta god kännedom om de egna fastigheterna och högklassig planeringskompetens. I verkligheten är det förvaltningen själv som har denna kännedom, men den förmedlas knappast alls till lokalcentralen eller andra förvaltningar. Lokalhanteringsprogrammet Haltia anses vara ett bra verktyg för hantering av fastigheterna (reparationsarbeten, ansvar etc.), men eftersom det inte ger särskilt noggrann information om verksamheten i fastigheten är det ett otillräckligt verktyg för effektiv hantering av lokaler.

I stadens strategiprogram 2009–2012 som stadsfullmäktige godkände 29.4.2009 föreslogs det att

man inrättar en servicenätskommitté av förtroendevalda som bereder ett förslag till utveckling av servicenätet för fullmäktige senast 31.12.2009. Stadsstyrelsen utsåg den nämnda kommittén med nio medlemmar 22.6.2009.

Vid behandlingen i stadsdirektörskollegiet 19.8.2009 beslutade stadsdirektören att tillsätta en tjänstemannaarbetsgrupp som bestod av den högre ledningen för att gå igenom stadens servicenät i enlighet med målen för strategiprogrammet 2009–2012. Arbetsgruppen skulle framlägga sitt förslag senast 18.11.2009.

Stadsstyrelsen beslutade 18.1.2010 att anteckna för kännedom promemorian med utvecklingsförslag för servicenäten och den diskussion som förts om detta. Samtidigt beslutade stadsstyrelsen bl.a. att benämnderna och direktionerna bedöma utvecklingsbehoven i fråga om servicenäten inom deras eget förvaltningsområde och senast 30.3.2010 lägga fram förslag till eventuell effektivisering av utnyttjandet av lokaler och möjligheterna till sambruk samt till utveckling av de elektroniska tjänsterna. Stadsstyrelsen uppmanade förvaltningarna att effektivisera utnyttjandet av samtliga lokaler och undersöka möjligheterna till sambruk. Samtidigt uppmanade stadsstyrelsen att bereda ett förslag till effektivisering av kvällsanvändningen av skolor så att de nya principerna kan tas i bruk 1.1.2011. Utvecklandet av servicenätet är alltså ännu inte slutfört.

På internet öppnades i slutet av 2008 Helsingfors stads servicekarta <http://www.hel.fi/palvelukartta>, som bygger på ett register över verksamhetsställena. Servicekartan är en internettillämpning som tagits fram särskilt för kommuninvånarnas bruk. Registret över verksamhetsställena är en databank där stadens verksamhetsställena och tjänster uppdateras från andra källsystem eller via ett underhållsgränssnitt. Med dess hjälp kan man hantera basinformationen om verksamhetsställena och de tjänster de erbjuder samt utnyttja informationen bl.a. vid planeringen av servicenätet.

Serviceätarbetsgruppens tanke om att sammanställa ett nytt forum för hantering av lokaler skulle i praktiken gagna samarbetet, för även om förvaltningarnas samarbete med lokalcentralen är regelbundet, är det inofficiellt och sporadiskt.

Utfallet för de strategiska riktlinjerna och målen

Lokalcentralens och förvaltningarnas samarbete och inbördes ansvar har ännu inte utvecklats så att det skulle styra till en effektiv förvaltning och användning av lokalerna ur stadens synvinkel. Rollfördelningen mellan lokalcentralen och förvaltningarna

borde preciseras ytterligare. Förvaltningarna borde ha sina egna lokalstrategier och en enhetlig lokalförvaltning. Vid varje förvaltning borde det finnas en person som inte bara har till ansvar att skaffa fram lokaler utan också att effektivisera utnyttjandet av dem.

I Helsingfors stads nya strategiprogram för 2009–2012 konstateras det att "lokalerna utnyttjas effektivt". För detta ändamål utarbetas en lokalstrategi på stadsnivå med bl.a. kostnadseffektivitet och sambruk av lokaler som mål. När utvärderingen gjordes pågick redan förbättringar av olika slag inom lokalförvaltningen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- uppgiftsfördelningen mellan lokalcentralen och förvaltningarna borde preciseras för att det ska gagna staden som helhet
- för att förtydliga samarbetet borde lokalcentralen ta ett fastare samordnande grepp om utvecklandet av lokalkoncept tillsammans med olika förvaltningar. Lokalcentralen borde förbättra dialogen och kommunikationen med förvaltningarna.
- på stadsnivå borde en gemensam verksamhetslokalstrategi och ett system för hantering av lokaler utarbetas.
- förvaltningarna borde ha sina egna verksamhetslokalstrategier och en enhetlig lokalförvaltning. Vid varje förvaltning borde det finnas en person som inte bara har till ansvar att skaffa fram lokaler utan också ansvarar för att de utnyttjas effektivt.
- förvaltningarna borde kunna samarbeta och dela lokalerna på ett sätt som frigör hela fastigheter för annat bruk eller för byggande.

4.3 UTNYTTJANDET AV KULTURCENTRALENS VERKSAMHETSLOKALER 2009

I strategiprogrammet 2009–2012 har stadsfullmäktige förutsatt att verksamhetslokalerna utnyttjas effektivt bl.a. med avseende på kostnadseffektiviteten, sambruk av lokaler och samarbete med lokalcentralen och användarförvaltningarna. Vid utvärderingen granskades ovannämnda frågor ur Kultur-

centralens synvinkel på grundval av skriftligt material och intervjuer.

Kulturcentralens lokaler

Kulturcentralen har lokaler runt om i Helsingfors. I Helsingfors centrum finns bl.a. Annegårdens konst-

centrum (konstcentrum för barn och unga), Djurgårdsvillan (residens för utländska konstnärer), Esplanadestråden (sommarevenemangsscenen i Esplanadparken), Stora Rântan (arbetslokaler för konstnärer och hantverkare), Caisa (internationellt kulturcentrum i Kajsaniemi) och Savoyteatern (gästscenen för inhemska och utländska artister). I norra och västra Helsingfors finns Gamlasgården (kulturcentrum för västra Helsingfors) och Malms kulturhus (kulturcentrum för de norra och nordöstra stadsdelarna). I östra Helsingfors finns Aino Acktës villa (i Turholmsparken), Nordsjö-Rastis (svenskt kulturcentrum i Nordsjö), Stoa (kulturcentrum för östra och sydöstra Helsingfors) och Nordsjögården (kulturcentrum i Nordsjö).

Utnyttjandet av Kulturcentralens verksamhetslokaler

När man ser till verksamhetens natur och stödtjänsterna utnyttjas Kulturcentralens lokaler effektivt. Utnyttjandet av Kulturcentralens verksamhetslokaler begränsas betydligt mer av andra faktorer än själva lokalen. Vid utnyttjandet av lokalerna är det i allmänhet aldrig fråga om enbart väggarna. Så gott som alltid är även stödtjänster involverade, t.ex. teknisk personal (ljuddåtergivning, ljussättning), bevakning, vaktmästare, städtjänster etc. Stödtjänsterna begränsar i betydande grad utnyttjandet av verksamhetslokalerna.

Alla förvaltningar borde ha tillgång till ovannämnda stödtjänster t.ex. med hjälp av ambulerande personal. Ambulerande stödtjänster skulle kunna öka sambruket av lokaler mellan förvaltningarna.

Samarbete med lokalcentralen och ansvarsfördelning

Samarbete med förvaltningarna och effektivt sambruk av verksamhetslokalerna förutsätter att en

samordnande instans utses. Det behövs gemensamma forum för förvaltningarna för att ta fram lösningar på användarförvaltningarnas lokalproblem. En central fråga är med vilka metoder och vilket faktaunderlag utnyttjandet av lokalerna ska effektiviseras. Det skulle vara ett välkommet tillägg om lokalcentralen axlar en starkare roll som samordnare gentemot användarförvaltningarna. Att utse en samordnande instans skulle förtydliga samarbetet mellan lokalcentralen och användarförvaltningarna.

Kulturcentralen har önskat att lokalcentralen skulle ta fram tydliga processbeskrivningar för att hyresgästen ska ha dokumenterad information om vem som ansvarar för vad. Det skulle vara viktigt att få entydig information om olika processers förlopp. T.ex. har kulturcentralen tyckt att det ibland har varit besvärligt att påverka renoveringen av lokaler. Därtill är processerna vid anskaffning av nya lokaler och upprättande av hyreskontrakt med utomstående fortfarande oklara.

Kostnadseffektivitet

Kulturcentralens kostnader för verksamhetslokaler har varit oförändrade de senaste åren. Man har inte lyckats nå betydande besparingar jämfört med tidigare år. Det är att vänta att kostnaderna för verksamhetslokaler kommer att stiga inom den närmaste framtiden, eftersom det finns behov av renovering av de lokaler som Kulturcentralen hyr (av lokalcentralen).

För att spara kostnader borde man överväga möjligheten att avstå från ägandet av verksamhetslokaler som inte är i flitigt bruk. Det skulle vara kostnadseffektivare att hyra än att äga verksamhetslokaler som används och behövs sällan.

Revisionsnämnden konstaterar att

- sambruket av verksamhetslokaler borde ökas. Sambruket av verksamhetslokaler begränsas ofta av stödtjänsterna. Ambulerande stödtjänstpersonal (t.ex. vaktmästare) skulle möjliggöra effektivare sambruk av verksamhetslokalerna.
- ägarna av verksamhetslokaler borde utreda om alla lokaler används ändamålsenligt. T.ex. skulle det vara kostnadseffektivare att hyra än äga verksamhetslokaler som används och behövs sällan.

4.4 IDROTTSFÖRVALTNINGENS BYGGANDE AV IDROTTSPLATSER

Syftet med utvärderingen var att utreda idrottsförvaltningens användning av investeringsanslag och huruvida den står i överensstämmelse med det idrottspolitiska programmet.

I det idrottspolitiska programmet sattes mål i euro för resurserna för ny- och ombyggnad. I mitten av årtiondet minskades idrottsförvaltningens disponibla investeringsanslag kraftigt. Detta ledde till att målen för det idrottspolitiska programmet inte nåddes till alla delar. Under programperiodens två sista år har investeringsanslagen återställts till den nivå som sattes som mål och under dessa år har anslagen fördelats enligt målen för programmet.

De minskade investeringsanslagen har påverkat byggandet av nya idrottsplatser. T.ex. har man under programperioden avstått från att bygga de planerade konstisbanorna. Ombyggnaden av idrottsplatser har slukat sin del av anslaget och man har inte kunnat dra ner på ombyggnadsarbetena mer än till en viss nivå.

År 2009 hade ca 20,6 mn euro reserverats för idrottsförvaltningens investeringar. Härav användes ca 18,5 mn euro. Av anslagen var 8,8 mn euro avsedda för byggande av nya idrottsplatser och 7,2 mn euro för ombyggnad av befintliga objekt. Återstående 2,5 mn euro användes för byggande av fri-

luftsområden, motionsslingor och småbåtshamnar, samt skötsel och planering av Rastböle campingplats.

År 2009 förblev 2,2 mn euro av anslagen outnyttjade. Idrottsförvaltningen lyckades bättre än tidigare år planera behovet och utnyttja investeringsanslagen. Ny- och ombyggnaden av idrottsplatser har genomförts nästan som planerat. Idrottsförvaltningen har också lyckats påskynda slutförandet av arbeten som försenats under tidigare år.

Av de medel som inte användes 2009 överfördes ca 2 mn euro till 2010 som överskridningsrätt. För uppföljningen av anslagen är det bättre ju striktare man håller sig till de framlagda planerna och ju mindre överskridningsrätt man nödgas anhålla om.

Idrottsförvaltningen administrerar alla anslag för byggande av idrottsplatser och betalar alla därtill hörande investeringar. Samarbetet med HSB-Byggherre har fungerat bra. I samarbetet med andra förvaltningar har det förekommit vissa problem, men i huvudsak har samarbetet ändå löpt bra.

Vid planeringen av ombyggnadsprojekt måste man beakta att det enligt stadens anvisningar ska göras tillräckliga konditionsundersökningar av projekt som tas med i reparationsprogrammet för att man

på ett tillförlitligt sätt ska kunna bestämma reparationsarbetenas omfattning och prioritera projekten. Eftersom byggnadsprojekt inte får inledas före beslut från vederbörande instans är tillräcklig planering av största vikt redan i behovsplaneringsskedet för att det ska finnas tillräckligt med information som underlag för beslutsfattandet.

I framtiden kommer det att behövas ännu mera anslag för ombyggnadsprojekt. T.ex. är det igen i en nära framtid aktuellt att iståndsätta de olympiska platserna.

Tillräckliga anslag måste reserveras för byggande av idrottsplatser i nya bostadsområden för att de ska

kunna genomföras som planerat och för att staden inte ska lida av imageförlust för att den sviker givna löften till invånarna i nya bostadsområden.

De minskade anslagen i mitten av årtiondet bidrog till att målen för det idrottspolitiska programmet förändrades och försköt tyngdpunkten inom anslagen mot ombyggnad. Under årtiondets sista fjärdedel har idrottsförvaltningen haft svårigheter med att genomföra de planerade projekten inom utsatt tid. Det sista granskningsåret visar dock att idrottsverket har lyckats forcera tidtabellen och genomföra en stor del av de planerade projekten inom utsatt tid.

Revisionsnämnden konstaterar att

- idrottsförvaltningen borde satsa på att projekten planeras och genomförs inom den godkända tidtabellen.
- samarbetet mellan idrottsförvaltningen och andra förvaltningar borde ökas ytterligare och den förvaltningsövergripande beredningen av projekt som påverkar flera förvaltningar utvecklas.
- idrottsförvaltningen borde ges tillräckliga resurser för att bygga idrottsplatser i nya bostadsområden. Vid fördelningen av resurserna borde särskild uppmärksamhet ägnas åt byggande av idrottsplatser som används av barn och unga.

4.5 SAMARBETSPROJEKTET MED KULTTUURITEHDAS KORJAAMO OY

Bakgrundsinformation

Samarbetsprojekt med privata tjänsteleverantörer valdes som ett tema i revisionsplanen för 2009 som godkänts av revisionsnämnden, eftersom Kulturcentralen och Helsingfors stadsmuseum har ett mycket betydande samarbetsprojekt med Kulttuuritehdas Korjaamo Oy (nedan Korjaamo). Dessutom är det fråga om en helt ny verksamhetsform. Samarbetsavtalet undertecknades i slutet av 2007. Genom projektet har Korjaamo vuxit till ett kulturcentrum i två byggnader med mellanliggande gårdsområde.

Det tidigare Spårvägmuseet, numera Vagnhallen, har också anslutits till kulturcentret. I de förnyade lokalerna finns nu en stor scen och salong, kafé, shop, gallerilokaler och det förnyade Spåramuseet. Byggnadernas sammanlagda area är ca 3 000 m² och gårdsområdenas 1 500 m².

Vid utvärderingen utreddes samarbetsavtalets innehåll och vilka förpliktelser det medför för staden samt målen för samarbetet. Därtill granskades verksamhetens lönsamhet och storleken på de bidrag

som staden betalar. Framtida utmaningar och risker kartlades likaså.

Stadens och bolagets uppgifter enligt samarbetsavtalet

Enligt samarbetsavtalet svarade staden för de byggnadstekniska arbeten som projektet krävde och som utfördes i byggnaden på Tölögatan 51 a. Staden ansvarar också för underhållet av byggnaderna på fastigheten och för betalningen av hyra för Museibyggnaden på Tölögatan 51 a (grundhyra före de byggnadstekniska arbetena), som stadsmuseet betalar till lokalcentralen. Stadsmuseets uppgift är att upprätthålla den permanenta utställningen i Spåramuseet och därtill hörande museiverksamhet samt producera utställningar.

Bolaget ansvarar för verksamheten i Korjaamo, utnyttjandet av lokalerna som helhet och för ekonomin med undantag för stadsmuseets andel. Bolagets uppgift är att ordna växlande utställningar och evenemang, sköta Spåramuseets och hela kulturcentrets dagliga verksamhet, öppethållning och annan kundservice, museisäkerheten samt marknadsföringen och övriga investeringar. Bolaget betalar också en del av tilläggshyran för Museibyggnaden på Tölögatan 51 a till stadsmuseet och hyran för lokalen på Tölögatan 51 b och dess gårdsområde i sin helhet till lokalcentralen.

Målen för samarbetet

I samarbetsavtalet definieras mål för både verksamheten och ekonomin. Verksamhetsmål för samarbetet är att öka utbudet av kultur som intresserar allmänheten samt nå högre publiksiffror än i dag och aktivera det totala utnyttjandet av fastigheten. Enligt kulturdirektören och museidirektören har det lyckats bra att nå verksamhetsmålen. Verkstadsbyggnaden är i aktivt bruk och programmet som tillhandahålls i Korjaamo, av vilket Spåramuseet är en del, är mångsidigt och högklassigt. Enligt statistiken har besökarsiffrorna ökat betydligt. Besökarna

på museet och i kaféet/shopen bokförs dock inte separat.

De ekonomiska målen för samarbetet har varit att frigöra resurser för den övriga museiverksamheten och utveckling av den samt i viss mån även att spara kostnader. Dessa mål har även nåtts.

Bolaget har haft som mål att utöka sin affärsverksamhet och skapa ett nytt betydande kulturcentrum i Helsingfors som går på plus inom 2–3 år efter starten. Bolagets verksamhet har emellertid inte varit lönsam. Bolaget gick med klar förlust 2008, trots att staden köpte den teater- och konserttekniska utrustningen och åskådarläktaren av bolaget för 480 000 euro. Nu äger staden fastigheten och de därtill hörande fasta anordningarna, vilket innebär att ordnandet av kulturutbud inte är beroende av den nuvarande samarbetspartnern. Efter köpet har bolaget utnyttjat utrustningen och läktarhelheten utan ersättning under 2009, eftersom de ingick i hyran. Hyran till lokalcentralen sänktes med 33 procent jämfört med 2008. Bolaget kunde dock inte betala hyran i tid för de sex sista månaderna under 2009. Det har gjorts upp en betalningsplan för hyresbetalningen. Bolaget gick med stor förlust även 2009.

Stadens understöd

Kultur- och biblioteksnämnden har beviljat bolaget 50 000 euro i verksamhetsbidrag för åren 2007 och 2008 samt 60 000 euro för 2009. Därtill har nämnden beviljat 30 000 euro i projektbidrag för utveckling av den ryska kulturen för åren 2008 och 2009. För 2010 ansökte bolaget om 150 000 euro i verksamhetsbidrag. I verksamhetsbidrag beviljades 60 000 euro. Därtill beviljades Korjaamo 30 000 euro för ordnande av Stage-festivalen och 23 000 euro för hyror.

Framtida utmaningar och risker

Ett samarbetsprojekt med en privat tjänsteleverantör är förbundet med olika utmaningar och risker.

På Kulturcentralen har man diskuterat riskerna med projektet, men inte dokumenterat dem skriftligt eller bedömt dem. Man har inte heller gjort upp någon alternativ åtgärdsplan. Enligt Kulturcentralen är utmaningen att Korjaamo inte börjar fungera på något annat sätt än med det kulturkoncept det utlovat. Risker är att hyresinkomsterna uteblir och att

Korjaamo drar sig ur samarbetet. Om bolaget läggs ner har staden lokaler och utrustning för kulturella ändamål, men ingen som ordnar verksamhet. En annan risk kan anses vara att det med dagens ekonomiska ramar kan man inte vara säker på att Korjaamos koncept fungerar, eftersom den ekonomiska situationen för Korjaamo är ytterst dålig.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsmuseet borde utreda det faktiska antalet besökare på Spåramuseet. Utifrån det borde stadsstyrelsen bedöma om Spåramuseet har förutsättningar att fortsätta sin verksamhet enligt den nuvarande verksamhetsmodellen.
- samarbetsprojekt med privata tjänsteleverantörer borde förberedas noggrant. Man borde identifiera alla ekonomiska risker och verksamhetsrisker som är förbundna med det och bestämma vilka åtgärder som vidtas om målen inte nås.
- kulturtjänster borde produceras kostnadseffektivt och beviljandet av verksamhetsbidrag kan inte vara beroende av avtalspartners ekonomiska situation.
- eftersom de ekonomiska förutsättningarna för Korjaamos verksamhet har förändrats betydligt sedan samarbetet inleddes borde stadsstyrelsen bedöma huruvida det finns förutsättningar för att fortsätta verksamheten enligt den nuvarande verksamhetsmodellen.

4.6 KOMMUNAL PARKERINGSÖVERVAKNING

Lagen om parkeringsbot som styr parkeringsövervakningen trädde i kraft 1.9.1970. Under de senaste åren har även privata företag deltagit i parkeringsövervakningen vid sidan av polisen och den kommunala parkeringsövervakningen. Lagen känner inte till övervakning som utförs av privata och därför tillsatte justitieministeriet våren 2009 en arbetsgrupp för att förnya regleringen av parkeringsövervakningen.

Syftet med utvärderingen var att utreda täckningen av stadens parkeringsövervakning och parkeringsövervakningsväsendets utveckling samt utvärdera måluppfyllelsen för parkeringsövervakningen under

de senaste åren. Vid utvärderingen granskades även problem inom parkeringsövervakningen och utsikterna för den framtida utvecklingen.

Prestationsmålet för parkeringsövervakningen är antalet uppmaningar att betala parkeringsböter. Målet sätts upp årligen. Efter 2006 har målen för uppmaningar att betala parkeringsböter överskridits. År 2009 var inkomsterna från parkeringsövervakningen sammanlagt 21,4 mn euro. Enbart parkeringsböterna inbringade 10,2 mn euro. Utgifterna hänförde sig till personalen, köp av tjänster samt material och förnödenheter, ca 4,3 mn euro. I Helsingfors var parkeringsboten 50 euro i vissa områ-

den i centrum och 40 euro i övriga områden. Som jämförelse kan konstateras att kontrollavgiften i kollektivtrafiken var 80 euro.

Inom parkeringsövervakningen pågår en rad utvecklingsprojekt för att modernisera och effektiva verksamheten. Bland annat är det meningen att enheten ska börja använda handdatorer med vars hjälp man kan få en bättre bild av övervakningens täckning och lättare kan ordna övervakning jämlikt i olika delar av staden. Dessutom fortsätter samarbetet med andra myndigheter och kommunerna i huvudstadsregionen.

År 2009 flyttades ca 12 500 fordon i närheten, och av dessa var nästan 11 000 sådana som störde underhållet och renhållningen. Vid renhållning av ga-

tor sätts en skylt ut på gatan som berättar när renhållningen sker och att fordon eventuellt flyttas om de inte avlägsnats från gatan när renhållningen börjar. Skylten är en s.k. informationsskylt och enligt vägtrafiklagen kan parkeringsbot inte utdömas om uppmaningen på skylten inte efterföljs.

Enligt gällande lag utförs parkeringsövervakning av polisen och under vissa förutsättningar även av kommunen. När utvärderingen gjordes var en regelreform under arbete. En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet avgav sitt förslag till reform av lagstiftningen om parkeringsövervakning 11.3.2010. I förslaget föreslås bland annat att felparkeringsavgiften blir 20–80 euro, att det blir möjligt att använda hjullås och att privat parkeringsövervakning blir möjlig i vissa fall.

Revisionsnämnden konstaterar att

- de tekniska utvecklingsprojekten i samband med parkeringsövervakningen borde fortsätta för att effektivisera verksamheten och modernisera arbetsredskapen och att uppföljnings- och rapporteringssystemen borde utvecklas när de nya tekniska hjälpmedel som tas i bruk ger möjlighet till detta.
- man när den nya lagstiftningen om parkeringsövervakning trätt i kraft borde överväga att höja felparkeringsboten till det maximibelopp som lagen tillåter. Då skulle den vara lika hög som kontrollavgiften i kollektivtrafiken.
- parkeringsövervakningen borde tillsammans med byggtjänsten (Stara) ta fram åtgärder för att bättre förebygga felparkering av fordon som stör underhållet av gatorna.

4.7 ORDNANDE AV INFARTSPARKERING

I stadens strategi ingår att stärka kollektivtrafikens ställning med tonvikt på spårbunden trafik. För trafikverket har ett verksamhetsmål satts upp som anknyter till detta: kollektivtrafikens andel i morgontrafiken mot centrum är > 72 %. Man kan tänka sig att detta mål är lättare att nå om det finns tillräckligt med infartsparkeringsplatser.

År 2009 hade trafikverket huvudansvaret för genomförandet av infartsparkeringen. Det använde ca 0,2 mn euro för parkeringsområdenas driftsutgifter (städning, bortforsling etc.). Trafikverket har inte på årtal investerat i nya parkeringsplatser, eftersom byggpengarna skulle ha minskat pengarna för ordnande av kollektivtrafik. Enligt den nya instruktionen för trafikverket som stadsfullmäktige god-

kände 3.2.2010 sköter trafikverket ordnandet av parkeringsplatser för kollektivtrafiken. Tidigare nämndes saken inte separat i instruktionen.

För utvärderingen intervjuades sakkunniga från stadsplaneringskontorets trafikplaneringsavdelning, trafikverket och HRT. Därtill stod ett omfattande skriftligt material till förfogande för utvärderingen.

Bakgrund till ordnandet av infartsparkering

Infartsparkering är en viktig del av kollektivtrafiken, som förbättrar möjligheterna att utnyttja kollektivtrafiken och bl.a. minskar utsläppen från trafiken, rusningen, bullret, energiförbrukningen och behovet av parkeringsplatser i centrum. Infartsparkeringen medför också samhällsnytta i form av sparad tid, när belastningen på livliga trafikleder minskar och trafiken löper smidigare. I stadsfullmäktige har behovet av fler parkeringsplatser ofta lyfts fram. Målen för ökning av antalet parkeringsplatser har inte nåtts, eftersom man varit sysselsatt med att bereda infartsparkeringsstrategin och bilda HRT. Eftersom frågan har varit under beredning även beträffande finansieringen av investeringarna, har inga nya infartsparkeringar byggts på över fem år.

Kollektivtrafikens transportandel

Trafikverket nådde inte sitt bindande mål 2009, eftersom kollektivtrafikens andel i morgontrafiken mot centrum var 71,6 procent, medan målet var > 72 procent. En bidragande orsak till detta kan ha varit att infartsparkeringsplatserna inte blivit fler.

Infartsparkeringarnas beläggningsgrad följs regelbundet genom en undersökning och man har också tagit fram en metod för att beräkna efterfrågan på platser.

Enligt undersökningen har man t.ex. i Hertonäs sparat kostnader för staden genom samutnyttjande

parkering tillsammans med den privata sektorn, och platserna borde utökas eftersom de även minskar det totala behovet av parkeringsplatser.

Slutsatser

Under de senaste åren har antalet infartsparkeringsplatser inte utökats som planerat. Man borde få i gång byggandet av nya platser genast när investeringsfrågan är löst. Staten borde delta i byggkostnaderna.

Infartsparkeringssystemet är litet rörigt för användarna, eftersom det förutom avgiftsfria områden även finns några avgiftsbelagda områden. Infartsparkeringen är avgiftsbelagd i Malm, i Gräsviken och på Velodromen. Revisionsnämnden anser att parkeringsförfarandet borde vara enhetligt på alla infartsparkeringar, så att det är gratis att parkera med kollektivtrafikens resekort och annars avgiftsbelagt.

En resa med infartsparkering är nyttigare ju längre från centrum och ju närmare resenärens bostad den inleds. Därför borde infartsparkeringens placering och antalet platser alltid beaktas när man t.ex. planerar att bygga ut spårvägsnätet till nya bostadsområden.

Ett framtida utvecklingsmål när den regionala informationen om infartsparkering utvecklas och förbättras skulle kunna vara att producera information i realtid t.ex. om lediga infartsparkeringsplatser t.ex. för bilens navigator.

Byggnadskontoret borde öka parkeringsövervakningen på infartsparkeringarna för att platserna ska vara tillgängliga för dem som behöver dem. För att förebygga ofog och cykelstölder borde satsningar göras på tillräcklig belysning och även annan övervakning av parkeringsområdena, t.ex. med kameror. Enligt undersökningen av infartsparkeringarna i Helsingforsregionen hade vart tredje infartsparkerat fordon utsatts för ofog på infartsparkeringen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- man borde försäkra sig om infartsparkeringens placering och ett tillräckligt antal platser när man t.ex. planerar att bygga ut spårbunden trafik till nya bostadsområden.
- informationen om infartsparkering borde utvecklas och förbättras ytterligare bl.a. i samarbete mellan stadsplaneringskontoret, HST och HRT.
- parkeringsövervakningen på infartsparkeringarna borde effektiveras.

4.8 AVLÄGSNANDE AV KLOTTER

I slutet av 1997 satte stadsfullmäktige enhälligt som mål för projektet Stoppa klottret att minska klottret som fenomen och synligt och mätbart minska mängden klotter som då förfölade Helsingfors. Projektet startade i början av 1998 och avslutades i september 2008.

För byggnadskontoret hade ett bindande verksamhetsmål i fråga om klottret satts upp för åren 2006–2008: mängden klotter i Helsingfors är högst 10 procent jämfört med den första kartläggningen 1998. I budgeten för 2009 var målet inte längre bindande. De ovannämnda målen uppfylldes årligen.

Revisionsnämnden utvärderade verksamheten som rörde avlägsnande av klotter vid byggnadskontoret, byggnadstillsynsverket samt fastighetskontoret, på vilka utvärderingsbesök gjordes. Därtill utvärderades stadsfullmäktiges mål för det ovannämnda projektet. Utöver det skriftliga utvärderingsmaterialet intervjuades två projektchefer som sakkunniga.

Projektet Stoppa klottret

Projektet Stoppa klottret genomfördes med en strategi där hörnstenarna var: nolltolerans för klotter, påverkan genom kommunikation, avlägsnande av klotter och skyddande av ytor, brett samarbete samt skälig övervakning.

Från och med 1998 finansierades projektet med sammanlagt ca 10,6 mn euro. Byggnadskontoret nådde sina bindande verksamhetsmål med avta-

gande kostnader, eftersom projektkostnaderna t.ex. 2007 var bara 40 procent jämfört med 2000 års nivå.

Projektet medförde inte enbart kostnader utan fakturerade sina samarbetspartner, t.ex. fastighetskontorets lokalcentral, samt övriga kunder för sina tjänster. Efter att klottret minskat har man på bl.a. trafikverket och lokalcentralen sparat in på kostnaderna för avlägsnande av klotter.

Projektenheten har också centraliserat skött medlingen vid skadeståndsärenden, sakkunniguppgifter vid polisens förutredning, statistikföringen, kommunikationen, kontakten med invånarna och det nationella och internationella samarbetet.

Efter den pampiga avslutningen av projektet Stoppa klottret hösten 2008 började klottret öka igen. Då resurserna för avlägsnande av klotter och övervakning fördubblades för slutet av 2008 nådde byggnadskontoret sitt bindande verksamhetsmål med ett resultat på sex procent.

År 2009 var mängden synligt klotter 6 635 objekt eller ca 10 procent av den ursprungliga kartläggningen 1998. Det var nästan 80 procent mer än året innan och den största mängden sedan 2004. Mängden klotter i stort format ökade för sin del med 360 procent från föregående år. I skenet av denna statistik fick graffitiplanket i Södervik inte det olagliga klottret att minska. År 2009 användes sammanlagt

ca 1,3 mn euro för avlägsnande av klotter och förebyggande, inklusive löne-, hyres- och allmänna kostnader.

Förebyggande av klotter och övervakning åren 2008–2010

För hela kundkretsens behov beställs under nämnda tid övervakningstjänster för högst 1,2 mn euro av två företag inom säkerhetsbranschen. Eftersom övervakningen har haft god effekt och delvis gjort sig själv överflödig, används åren 2008–2010 årligen 0,1 mn euro mindre än man hade reserverat åren 2005–2007.

Upphandling av bekämpning av klotter från och med 1.10.2008

Årsavtal om avlägsnande av klotter, skyddande av ytor och avlägsnande av olagliga affischer ingicks med tre entreprenörer för tiden 1.10.2008–31.12.2009. I beslutet ingick en option för 2010. Med en entreprenör upprättades därtill ett årsavtal för tiden 1.10.2008–31.12.2009 om arbeten som utförs i Helsingfors stadskärna kl. 21.00–6.00. I avtalet ingick en option för 2010. Inom ramen för ovan nämnda upphandlingar används sammanlagt högst 2,5 mn euro (inkl. moms). Arbetets leveranstid och kvalitet övervakas genom projektenhetens allmänna och tekniska övervakning samt genom kontinuerliga stickprov.

I de värdefulla fastigheterna i stadskärnan förebyggs och avlägsnas därmed klotter även nattetid, i motsats till vad som är fallet i ytterstadsområdena. Utvärderingen gav vid handen att klotter i princip avlägsnas lika snabbt från stadens alla fastigheter, men ändå litet snabbare från daghem och skolor. Enligt uppföljningen av mängden klotter är skillnaderna i mängden klotter stora mellan olika områden.

Projektenhetens placering i stadens organisation

När byggtjänsten grundades genom stadsfullmäktiges beslut 18.6.2008 och inledde sin verksamhet från och med 1.1.2009 överfördes projektenheten som ansvarar för bekämpning av klotter (tre personer) från byggnadskontoret till byggtjänsten som en del av HSB-Teknik.

Organisatoriskt var denna flyttning inte motiverad, eftersom de övriga myndighetsuppgifterna som rör underhåll och ägande av allmänna områden stannade kvar vid byggnadskontorets gatu- och parkavdelning. Sedan 1.1.2010 finns enhetens personal igen inom byggnadskontorets organisation.

Slutsatser

Projektet Stoppa klottret lyckades bra med att nå de uppsatta målen, eftersom klottret synligt minskade och mängden klotter har mätts så som stadsfullmäktige förutsatte. Byggnadskontoret, som genomförde projektet i praktiken, nådde årligen de bindande mål som satts upp för projektet i budgeten.

För att klottret inte ska öka för mycket i stadsbilden måste förvaltningarna i samband med övrig verksamhet fortsätta att använda anslag för övervakning, förebyggande och avlägsnande av klotter bl.a. med tanke på det kommande kulturhuvudstadsåret 2012. Centraliserad verksamhet som i projektet behövs även i framtiden för att sakägaruppgifter, medlingsbeslut m.fl. frågor som rör klotter ska bli skötta utöver beställningen av tjänster och övervakningen av tjänsteleverantörerna.

Den övervakning av stadsbilden som särskilt utförs av byggnadstillsynsverket och även byggnadskontoret måste ske i samarbete och med tillräckliga personresurser. Vid utvärderingsbesöken framgick det att personresurserna inte nödvändigtvis var tillräckliga t.ex. för att uppmana fastigheter att avlägsna klotter.

Revisionsnämnden konstaterar att

- projektet Stoppa klottret samt byggnadskontoret lyckades bra med att nå sitt mål.
- Byggnadstillsynsverkets och byggnadskontorets övervakning av ordningen i stadsbilden måste ske i bättre samarbete än hittills och med tillräckliga personresurser.

4.9 MINSKANDE AV GATUDAMM

Gatudamm är ett av de viktigaste luftkvalitetsproblemen, framförallt på våarna. Kommunerna har lagstadgad skyldighet att med tillbudsstående metoder förhindra att gränsvärdena i statsrådets förordning om luftkvaliteten överskrids. Staden har därför utfärdat egna anvisningar om bekämpning av damm bl.a. i miljöskyddsföreskrifterna.

Stadsfullmäktige godkände 30.3.2005 ett program för ekologisk hållbarhet för åren 2005–2008. Temat för programmet var bl.a. minskande av gatudamm.

I budgetarna för 2008 och 2009 hade byggnadskontoret och miljöcentralen bindande verksamhetsmål för gatudamm. År 2009 hade målet formulerats på följande sätt: mängden gatudamm (PM10) överskrider inte gränsvärdena i förordningen om luftkvaliteten. Gränsvärdena överskreds inte, de ovannämnda bindande målen nåddes alltså.

Enligt stadens miljörapport för 2008 medförde bindningen av damm och avlägsnandet av sand från gatorna kostnader på 3,6 mn euro. Gatudammet ökar i någon mån kostnaderna även inom hälsovården i form av riskgruppernas mottagningsbesök, som orsakas av att inhaleda små partiklar söker sig ner i de lägre luftvägarna.

Bakgrund till minskandet av gatudamm

Minskande av gatudamm har varit med i miljöprogrammet ända sedan början av 1990-talet. Bygg-

nadskontoret har utvecklat sina arbetsmetoder för bekämpning av gatudamm långsiktigt och systematiskt ända sedan 1980-talet. Miljöcentralen har för sin del med stöd av sin övervakningsuppgift i fråga om luftvård aktivt deltagit i minskandet av gatudamm bl.a. genom att samordna breda forskningsprojekt av olika slag i samband med gatudamm (KAPU I och KAPU II). Utvärderingen gav vid handen att det finns risk för att gatudammet ökar om anslagen för forskning, renhållning, tvättning eller vinterunderhåll av gator minskar.

Genom olika åtgärder och samarbete mellan förvaltningarna har man efter 2006 kunnat förhindra att gränsvärdena överskrids. Den totala mängden svävande partiklar har minskat med uppskattningsvis en tredjedel. Utan de åtgärder som redan vidtagits skulle situationen vara ännu sämre på grund av de ökade trafikvolymerna.

Helsingfors har tre permanenta och minst en flyttbar mätstation som ger information om luftföroreningar för utnyttjande inom stadens verksamhet. För den händelse att luftkvaliteten plötsligt försämrats finns en beredskapsplan som godkändes 2007.

Förvaltningarna fortsätter bekämpningen av gatudamm genom att fortsätta att genomföra handlingsprogrammet för luftvård för åren 2008–2016 som stadsstyrelsen godkände 19.5.2008. Även i byggnadskontorets miljöprogram för åren 2009–

2012 är luftkvaliteten och gatudammet ett huvudtema.

Staden borde fortsätta med att informera och instruera fastigheter och entreprenörer i fråga om fordonens snygghet på byggarbetsplatser och kvalitetskraven på sandningsmakadam samt användning av riktiga arbetsmetoder och rätt typ av materiel särskilt vid avlägsnande av sandningssand. För att minska dammandet har staden redan själv övergått till att använda en enda typ av sandningsmakadam

som är tvättad och sållad och har optimal kornstorlek. Härigenom påverkar man den primära orsaken till gatudamm.

Det mest problematiska området i fråga om gatudamm är stadskärnan, där det finns trottoarer som sköts av privata och av byggnadskontoret, stenlagda gator samt spårvägsområden som sköts av trafikverket. Nu putsas området vid olika tidpunkter och med olika standard på arbetet, vilket ökar dammandet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- byggnadskontorets och miljöcentralens gemensamma långsiktiga arbete för att minska gatudammet har lett till resultat som klart förbättrar luftkvaliteten och att förvaltningarna borde fortsätta att informera och instruera fastigheter och entreprenörer om hur de kan minska gatudammet.

4.10. UTNYTTJANDET AV EXTERNA SAKKUNNIGTJÄNSTER INOM STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET

I punkten välfärd och tjänster i stadens gemensamma strategi konstateras att kostnadseffektiviteten ska bli bättre i stadens verksamhet. En åtgärd som nämns är att sättet att tillhandahålla tjänster utvecklas (t.ex. utnyttjas resurserna inom partnerskap och hos icke-kommunala aktörer).

Föremål för utvärderingen var utnyttjandet av externa sakkunnigtjänster inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet samt byggnadskontoret (HSB-Byggherre) och byggtjänsten i fråga om samarbetet vid upphandling av sakkunnigtjänster. Syftet med utvärderingen var att utreda i vilken omfattning sakkunnigtjänster utnyttjas och för vad, planmässigheten vid upphandlingen av tjänster, beaktandet av kvalitetsfaktorer samt samordningen av utnyttjandet av sakkunnigtjänster på hela stadens nivå. Utvärderingen utfördes genom studier av befintliga dokument, bokföring, statistik och genom en enkät

vid de förvaltningar som var föremål för utvärderingen.

Planmässigheten vid köpet av tjänster, omfattning och ändamål

I budgeten för 2009 har förvaltningarna presenterat principer för konkurrensutsättning och genomförande av upphandlingsstrategin samt beskrivit planmässigheten i upphandlingen av sakkunnigtjänster. Stadsplaneringskontoret upphandlar planeringstjänster som anknyter till kärnfunktionerna närmast i brist på resurser, när man vill ha specialkompetens eller alternativa planer och idéer.

Fastighetskontoret konkurrensutsätter själv cirka en tredjedel av sina upphandlingar för driftsekonomin och sex procent av upphandlingarna för investeringar. Vid investeringar i husbyggnad är lokalcentralen i huvudsak själv byggherre för mindre och medelstora projekt eller anlitar utomstående konsulter

för byggherreuppgifterna. När det rör sig om stora projekt på över en miljon euro har lokalcentralen beställt byggherreuppgifterna av byggnadskontoret.

Bostadsproduktionsbyråns grundläggande uppgift är att konkurrensutsätta byggtjänster, dvs. bygga och projekteringstjänster. Byggnadstillsynsverket sköter självt sina grundläggande uppgifter och anlitar externa sakkunnigtjänster bara i obetydlig utsträckning.

Byggnadskontoret och byggtjänsten ingår ett flerårigt avtal om underhållsarbeten i allmänna områden och ett ettårigt avtal om byggprojekt. Underhållsentreprenader av gatu- och grönområden som beställs från den privata sektorn samt byggprojekt konkurrensutsätts.

När man ser till värdet i euro är stadsplanerings- och fastighetsväsendets upphandling av sakkunnigtjänster rätt obetydligt, eftersom dess andel av sektorns totala utgifter 2009 var 3,6 procent eller 8,5 mn euro. Kostnaderna har stigit märkbart under de fem senaste åren och merparten av dem har hänfört sig till fastighetskontoret. Inom sektorn har interna sakkunnigtjänster upphandlats i litet större omfattning än externa.

Samordning av upphandlingarna och slutsatser av enkäten

Genom enkäten om utnyttjande av externa sakkunnigtjänster försökte man utreda planmässigheten vid upphandlingen av sakkunnigtjänster, hur kvalitetsfaktorer beaktas och hur utnyttjandet av tjänsterna samordnas på stadsnivå. Utifrån enkäten kan det konstateras att definitionen av vilka tjänster förvaltningarna producerar i egen regi och vilka de köper huvudsakligen baserar sig på upphandlingsstrategierna eller anvisningarna för upphandlingar och är därmed rätt konsekvent och planmässig. Sakkunnigtjänsterna konkurrensutsätts alltid när lagen så kräver och vid upphandlingen försöker man ta hänsyn till andra förvaltningars behov. Även kva-

litetskriterier inkluderas i regel i upphandlingen av sakkunnigtjänster, men det visade sig att uppföljningen av kvaliteten skulle kunna vara bättre.

Det finns plats för förbättring i den gemensamma användningen av ramavtal eller genomförandet av gemensamma konkurrensutsättningar. Upphandlingarna samordnas inte alltid ens på förvaltningsnivå. Hanteringen av avtal är huvudsakligen koncentrerad till avdelningarna, och det skulle vara möjligt att utnyttja tjänsterna gemensamt, om informationen om upphandlingsavtalen och deras innehåll förmedlas mellan förvaltningarna. Därtill anses det finnas ett behov av att koncentrera avtalshanteringen på stads- eller förvaltnings-/avdelningsnivå.

Enligt svaren upphandlar förvaltningarna sakkunnigtjänster med samma innehåll som köptjänster. Vid utvärderingen visade det sig att åtminstone fastighetskontoret och byggnadskontoret har konkurrensutsatt och ingått ramavtal om tjänster med samma innehåll. Kostnadsplanering, VVS-planering, elplanering och konstruktionsplanering är exempel på sådana tjänster. Båda förvaltningarna hade valt samma tjänsteleverantörer som avtalspartners. Upphandlingarna hade konkurrensutsatts och båda förvaltningarna hade lagt ner arbete på det. Överlappande ramavtal möjliggör en situation där två ramavtal har ingåtts med samma tjänsteleverantör och det ena avtalet är fördelaktigare för staden än det andra.

Enligt enkätsvaren är ramavtalsförfarandet rätt allmänt vid upphandlingar, och därför skulle det vara fullt möjligt att olika förvaltningar beställer tjänsten på basis av gemensam konkurrensutsättning och ett gemensamt avtal. Så konstaterades det också i svaren att man redan i viss mån har samarbetat vid upphandlingen av sakkunnigtjänster och att det finns behov av det även i framtiden.

Revisionsnämnden konstaterar att

- hanteringen av avtal om sakkunnigtjänster borde ordnas på hela stadens nivå för att möjliggöra ett effektivt utnyttjande av avtalen och samordning av upphandlingarna.
- fastighetskontoret och byggnadskontoret i framtiden borde ha ett närmare samarbete vid konkurrensutsättningen av avtal om externa sakkunnigtjänster för att undvika överlappande förberedelser för upphandlingen och ramavtalsarrangemang.

4.11 PRODUKTIVITETEN INOM SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSVÄSENDET SAMT BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET

Stadsfullmäktige beslutade i slutet av april om ett strategiprogram för 2009–2012, där det centrala målet är att förbättra serviceproduktionens effektivitet och produktivitet. Förvaltningarna inom social- och hälsovårdsväsendet och bildnings- och personalväsendet tillfrågades bl.a. hur de beräknar sin produktivitet, hur produktiviteten har utvecklats och kommer att utvecklas, vilka anvisningar de har för beräkning av produktiviteten och om de har en produktivitetsplan eller motsvarande för hur de ska förbättra eller utveckla produktiviteten.

Nästan alla förvaltningar som deltog i utvärderingen har ett produktivitetstal för 2009 i sin budget. Även stadens konstmuseum uppger att det följer produktiviteten, men inte den indexerade produktiviteten. Personalcentralen är med i projektet för att förnya produktivitetsberäkningen. I budgeten kommenteras i regel inte produktivitetssiffrorna eller vad de baserar sig på. Endast stadsmuseet lämnar en förklaring till varför produktiviteten försämrats sedan 2007. Utbildningsverket har sina egna produktivitetstal för olika utbildningslinjer, medan hälsovårdscentralen och socialverket som är i samma storleksklass vad verksamheten och anslagen beträffar bara har ett enda produktivitetstal för hela sin verksamhet.

Socialverket har sedan 2007 varit s.k. pilotförvaltning vid utvecklingen av en modell för matrisberäkning av produktiviteten. Hälsovårdscentralen uppger för sin del att den håller på att ta fram en produktifiering för primärvården åren 2008–2009. Av det totala anslaget för hälsovårdsväsendet har 40 procent reserverats för samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt och anslaget har dimensionerats så att det bl.a. beaktar den 2-procentiga produktivitetshöjning som förutsätts i strategiplanen som godkänts av HNS:s styrelse.

Vid det nuvarande uppgörandet av budget byts basåret för produktiviteten varje budgetår, och därför finns det ingen längre produktivitetsutvecklingsserie att lägga fram på fullmäktigenivå.

Anvisningen för beräkning av produktiviteten är från 1990. De flesta förvaltningar beräknar sin produktivitet som produktivitetsindex, dvs. förhållandet mellan output- och inputindex enligt denna rekommendation. Utifrån svaren kan det konstateras att det finns ett behov av att utveckla både förvaltningarnas egen bestämning av prestationer och den beräkningsmodell som används. Arbetarinstitutet beräknar sin produktivitet på olika sätt, finska arbetarinstitutet anger produktivitetsindex medan svenska Arbis anger priset per studerandetimme.

Stadsorkestern tillämpar förändringar i beläggningsgraden. Förvaltningarna gör de olika resultaten av sin verksamhet kommensurabla med hjälp av viktcoefficienter. Sedan 2007 har man arbetat på en modell för matrisberäkning av produktiviteten, med stöd från Arbetarskyddsfonden och i samarbete med socialverket, Tammerfors tekniska universitet och ekonomi- och planeringscentralen. Matrismodellen beaktar också kvalitativa aspekter och möjliggör produktivetsberäkning på enhetsnivå till skillnad från den nuvarande beräkningen av produktivetsindex.

I april 2009 godkände stadsstyrelsen ramen för budgetförslaget för 2010 och anvisningarna för uppgörande av budget och ekonomiplan för åren 2010–2012. I sina budgetmotiveringar skulle alla förvaltningar lägga fram åtgärder som förbättrar servicens produktivitet och effektivitet. De utvärderade förvaltningarna angav bl.a. följande planer för förbättrande av produktiviteten:

Socialverket har startat ett produktivetsprojekt där produktiviteten behandlas mera allsidigt än vid traditionell produktivetsberäkning. Vid hälsovårdscentralen kommer utgångspunkten för planeringen av kommande år framför allt att vara att utveckla produktiviteten så att resultaten är mätbara. Då är produktifieringsprojektet en viktig del vid sidan av andra åtgärder som förbättrar produktiviteten.

Utbildningsnämnden har lagt fram centrala åtgärder som främjar produktiviteten i förslaget till budget för 2010 och förslaget till ekonomiplan för åren

2010–2012. Exempel på åtgärder är att effektivera utnyttjandet av lokaler inom den grundläggande utbildningen och få de studerande inom utbildningen på andra stadiet att ta sin examen snabbare. Stadsbiblioteket har som mål att förbättra produktiviteten i första hand genom att utveckla verksamhetsprocesserna och arbetsmetoderna. Servicestandarden förbättras också genom IT-tekniska lösningar, en ny servicekultur, ett nytt service- och lokalkoncept och experimentell verksamhet. Stadsmuseet strävar i enlighet med strategin efter att via en genomgång av servicenätet utnyttja verksamhetslokaler effektivt och strävar efter att förbättra tjänsternas effektivitet. Utvecklingen av elektroniska tjänster gör tjänsterna tillgängligare för kunderna.

Idrottsverket deltar för närvarande i utredningen av Helsingfors stads servicenät. Ett av målen är att finna metoder som även bidrar till förbättrad produktivitet. Företagshälsovårdscentralen meddelar att den har en klar plan för hur den kommer att förbättra verksamhetens produktivitet under de närmaste åren.

I bokslutsboken kommenteras inte utfallet för förvaltningarnas produktivitet, endast de bindande målen och verksamhetsmålen samt användningen av anslag och influtna inkomster. Utfallet för produktiviteten anges nog, precis som utfallet för andra nyckeltal.

Revisionsnämnden konstaterar att

- alla förvaltningar borde ha nyckeltal för produktiviteten i sin budget.
- framför allt de förvaltningar som tillhandahåller tjänster av många olika slag borde inte bara följa totalproduktiviteten utan även produktiviteten för de huvudsakliga serviceprestationerna.
- aktuella anvisningar för produktivetsberäkningen borde göras upp i enlighet med stadsstyrelsens förslag med beaktande av verksamhetens varierande natur vid olika förvaltningar, kvalitetsaspekter och enhetsnivåer.
- i bokslutsbokens verksamhetsberättelsedel borde en utredning lämnas över utfallet i fråga om produktiviteten och vilka faktorer som påverkat det.

4.12 ÅLDERSMEDVETET LEDARSKAP

Föremål för utvärderingen var åldersmedvetet ledarskap och de möjligheter detta erbjuder för att möta de utmaningar som uppkommer när de anställda vid Helsingfors stad åldras. Föremål för granskningen var framför allt husbyggnads- och logistikenheten vid Helsingfors stads byggtjänst (tidigare HSB-Teknik vid byggnadskontoret), men även de mål och åtgärder för åldersmedvetet ledarskap som anges i litteraturen. Syftet var att hitta de metoder för åldersmedvetet ledarskap som eventuellt skulle behöva tas i bruk vid Helsingfors stads alla förvaltningar och affärsverk. Ett annat mål var att lyfta fram vad förtida pensionering av en anställd kostar.

I strategiprogrammet för 2009–2012 (Stge 29.4.2009) har stadsfullmäktige beslutat att Helsingfors ska vara en mönsterstad för åldersmedvetet ledarskap. Stadsfullmäktige har satt som mål att se till att staden får kunnig personal till sin tjänsteproduktion och att personalen stannar, att arbetstillfredsställelsen hos personalen ökar och högre pensionsålder.

Av stadens 39 000 anställda når över 750 pensionsålder 2010. Toppen infaller 2013, då över tusen personer når pensionsålder.

Bra chefsarbete viktigast vid åldersmedvetet ledarskap

Personalen är en central framgångsfaktor för organisationen och man måste målinriktat satsa på dess välbefinnande, arbetsförmåga, motivation och kompetens. Med hjälp av åldersmedvetet ledarskap försöker man hitta lösningar för nya situationer på arbetsplatserna, t.ex. på hur man ska få juniorer och seniorer att fungera optimalt tillsammans och hur man ska motivera en anställd att fortsätta jobba i stället för att gå i pension. En annan strävan är att genom åldersmedvetet ledarskap fördjupa kunskapen om betydelsen av en människas ålder och levnadsfas i arbetslivet. Detta är samtidigt ledning av mångfald.

Vid en del organisationer handlar utmaningarna i fråga om åldersmedvetet ledarskap tydligare om att få kompetensen att stanna kvar i organisationen och överföra s.k. tyst kunskap inom organisationen. Då anses det åldersrelaterade ledarskapet ha en

viktig del inte bara i välbefinnandet utan även i bevarandet av konkurrenskraften.

Den breda uppföljningsundersökning som pågått inom kommunsektorn i över 10 år gav vid handen att bra chefsarbete var den viktigaste förklarande faktorn för förbättrad arbetsförmåga hos äldre anställda. Hos anställda vars tillfredsställelse med chefens inställning ökade förbättrades arbetsförmågan 3,6-faldigt jämfört med anställda vars tillfredsställelse med chefsarbetet inte ökade. I ett bra chefsarbete kunde fyra viktiga egenskaper urskiljas ur äldre anställdas synvinkel: icke-stereotyp åldersattityd, team- och samarbetsförmåga, förmågan att planera arbeten individuellt samt förmåga att kommunicera.⁶

Inom åldersmedvetet ledarskap har man redan en tid betonat vikten av en bra arbetskultur och en ledarstil som stöder individen samt betydelsen av utbildning. Rätt genomfört förebygger åldersmedvetet ledarskap mobbning på arbetsplatsen, likaså diskriminering av tillfällig och deltidanställd arbetskraft, som var fjärde anställd hade upplevt enligt arbetsministeriets arbetsklimatbarometer.⁷

Helsingfors stads förtidspensionsavgifter

Arbetsgivaren måste betala förtidspensionsavgift för en person som för första gången får invalidpension, individuell förtidspension, arbetslöshetspension eller börjar lyfta rehabiliteringsstöd, dvs. tidsbunden invalidpension.

Stadens förtidspensionsavgifter för 2008 var sammanlagt 12,5 mn euro. Redan en enda person som avslutar sin arbetskarriär tidigt medför betydande förtidspensionsavgifter. Som allmän minnesregel kan ges att förtidspensionsavgiften för en person som får en genomsnittlig invalidpension på 1 000

euro är i medeltal 75 000 euro, och avgiften kan antas stiga betydligt i framtiden.

Deltidspension och annan flexibilitet i arbetslivet

I Finland anser både politiska organisationer och arbetsmarknadsorganisationer att det är nödvändigt och oåterkalleligt att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Den sysselsättningsgrupp som statsrådet tillsatt (den s.k. Sailasgruppen)⁸ rekommenderade ökat deltidarbete samt överlag flexibla arbetsmarknad särskilt för personer över 55 år.

Man önskar särskilt att sådant deltidarbete ska gynnas som främjar människors möjligheter att samordna arbete och familj eller mera allmänt arbete och fritid (family-friendly arrangements, work-life balance). Andra flexibla arrangemang som bör uppmuntras förutom deltidarbete är t.ex. sabbatsledighet, distansarbete och flexibla pensionerings-system.

Helsingfors stad har en anvisning om deltidspensionsarrangemang (Heke, 12.2.2008). Enligt anvisningen ska en anställd hos Helsingfors stad ha möjlighet att deltidspensionera sig om det blir tungt att arbeta under de sista åren i arbetslivet. Deltidspension kan göra de sista arbetsåren lättare. Deltidspension ökar den anställdas arbetshälsa och är ett mycket förmånligare alternativ för arbetsgivaren än heltidspension. Den är också ett bra alternativ till andra pensionsformer, eftersom den inte medför någon förtidspensionsavgift för arbetsgivaren.

Byggtjänstens åldersprogram

Byggtjänsten är stadens centraliserade produktionsenhet för husbyggnad och logistik. I början av 2000-talet var byggtjänstens problem en hårdnad konkurrenssituation och försämrad konkurrenskraft på grund av äldre personal och omfattande sjukfrånvaro. Som botemedel började man planera ett åldersprogram vars huvudsyfte var att förbättra

⁶ Ilmarinen Juhani, Lähteenmäki Satu, Huuhtanen Pekka (2003) Kyvyistä kiinni, Ikäjohtaminen yritysstrategiana. Talentum, Helsinki.

⁷ Tuominen Eila (2004), Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaiket. Eläketurvakeskuksen raportteja 37.

⁸ Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaiket. Eläketurvakeskuksen raportteja 37, Eila Tuominen (2004, 85).

konkurrenskraften och lönsamheten på ett långsiktigt och hållbart sätt. En väsentlig del av programmet var att de anställda skulle ha en produktiv arbetskarriär till normal pensionsålder. Man ville radikalt minska deltidspensionering och sjukfrånvaro.

Huvudelementen i byggtjänstens åldersprogram

- Åldersfokuserade utvecklingssamtal och en personlig utvecklingsplan för arbetslivscykeln (HEKS) för över 45-åringar
- Hälsogaranti för över 56-åringar (årliga hälsokontroller, konditionsundersökningar och bedömning av belastningen i arbetet)
- Intensifierad företagshälsovård för 45–55-åringar
- Till arbetshälsan och belastningen i arbetet bunden åldersledighet för över 56-åringar
- Till kapacitetsefterfrågan bundna konditionssemestrar för över 45-åringar
- Dialog och samarbete mellan den anställda, chefen och företagshälsovården i det elektroniska eHR-systemet

Win-Win-principen och ömsesidigt förtroende har utgjort grunden för åldersprogrammet. De anställda har behandlats som jämlika partners, som bara har andra uppgifter än ledningen och cheferna. Överföringen av kunskap från en anställd till en annan har genomförts genom arbetspar som bestått av seniorer och juniorer. Kärnan har hela tiden varit att förändra ledningssystemet från ledning av sakfrågor (management) till ledning av människor (leadership).

Ett narcissistiskt ledarskap har upplevts som det största hindret för åldersmedvetet ledarskap. Även om formerna varierar från individ till individ tar det sig ofta uttryck i misstro mot de underordnade. Det känns inte bra för någon att jobba under en narcissistisk chef och då väljer särskilt äldre anställda att

gå i pension eller också försämrar deras arbetsresultat på ett avgörande sätt. Ett narcissistiskt ledarskap märks ofta i att organisationskulturen vittrar sönder och det ekonomiska resultatet försämras.

Byggtjänstens omsättning har ökat märkbart (med nästan 50 procent) och det ekonomiska resultatet har hela tiden förbättrats utan att man just alls utökat den ordinarie personalen. Sjukfrånvaron och frånvaron på grund av arbetsolycksfall har betydligt minskat särskilt bland 56-åringar och äldre. Som en biprodukt har man också lyckats höja den genomsnittliga pensionsåldern och personalen har börjat trivas ännu bättre med sitt arbete. Antalet deltidspensionerade har mer än halverats jämfört med för fem år sedan. Den genomsnittliga pensionsåldern steg från 58–59 till 62 år. I september 2009 hade byggtjänsten sammanlagt 27 anställda som var i pensionsålder, dvs. 63 år eller äldre.

Vattenfalls modell

I sitt åldersrelaterade ledarskap strävar Vattenfall efter individuella lösningar på samma sätt som byggtjänsten. Som alternativ till förtids- eller ålderspension erbjuds modellen 80/90/100. Där är arbetstiden 80 procent jämfört med heltidsarbete, lönen 90 procent och pensionen 100 procent, den är alltså oförändrad. ”I allmänhet brukar folk hålla fredagen ledig eller också vara lediga var femte vecka. Sedan kommer de på jobb igen, uppladdade och fulla av energi”, berättar man på Vattenfall.

När Vattenfall började med sitt åldersprogram 2002 var pensionsåldern i medeltal 59 år. Nu är pensionsåldern i medeltal 62,7 år. Detta har sparat 3–4 mn kronor i pensionsavgifter varje år. Personalens medelålder har stigit och även frånvaron har minskat.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadens olika förvaltningar borde gå in för åldersmedvetet ledarskap och göra upp ett åldersprogram för att höja pensionsåldern, minska sjukfrånvaro och öka arbetshälsan.
- eftersom undersökningar visar att ett bra chefsarbete är den viktigaste förklarande variabeln som förbättrar arbetsförmågan vid åldersmedvetet ledarskap, borde staden som arbetsgivare avdela tillräckliga resurser för att utbilda ledningen och cheferna i åldersmedvetet ledarskap.
- i åldersprogrammen borde ledning av människor ges samma vikt som ledning av sakfrågor.
- parallellt med deltidspension borde även andra alternativ utvecklas på ett mångsidigt sätt för att de anställda bättre ska orka med sitt arbete.

4.13 UTVECKLING AV YRKESKOLORNAS VERKSAMHET

Syftet med utvärderingen var att utreda vilka åtgärder den stora andelen studerande som avbryter yrkesutbildningen och den utdragna studietiden har lett till vid utbildningsverket och vilka effekter dessa åtgärder har haft.

Ett bindande verksamhetsmål för utbildningsverket år 2009 var att en andel på 60 procent av de studerande inom yrkesutbildningen avlägger en yrkesinriktad examen på tre år, antingen vid en läroanstalt eller delvis genom läroavtal. Målet nåddes inte, eftersom utfallet var 51 procent. För 2010 sänkte stadsfullmäktige utbildningsväsendets bindande mål till 55 procent. I skenet av resultaten för de senaste åren verkar även detta mål svåruppnåeligt. Det skulle vara viktigare att få trenden att vända för nyckeltalet. Nyckeltalets absoluta värde är i det här fallet av sekundär betydelse.

Fullmäktige har satt upp två huvudmål för att utveckla yrkesutbildningen. Antalet studerande borde utökas, dvs. man måste genom att öka utbudet försäkra sig om att platserna är tillräckligt många, och tiden fram till avläggande av examen borde förkortas till tre år.

Utbildningsnämnden har satt upp mål för antalet som avbryter studierna vid enskilda läroanstalter.

Åren 2007–2009 har ca 17 procent av de studerande avbrutit sina studier. Av dessa har ca 12,5 procent varit så kallade negativa avbrytanden (man vet inte var den studerande placerat sig efteråt eller också har den studerande relegerats från läroanstalten). Under de tre senaste åren har nyckeltalets variation legat inom en procentenhet. Antalet studerande som avbryter studierna är dock fortfarande mycket stort, och man har inte heltäckande information om orsaken till avbrytandet.

Inom utbildningsväsendet pågår resp. har man genomfört en rad projekt vars syfte har varit att få de studerande att ta examen snabbare eller minska antalet som avbryter studierna. Utifrån de senaste årens utveckling av studietidens längd fram till examen kan det konstateras att utbildningsväsendets utvecklingsprojekt och andra åtgärder inte har haft önskad effekt. Antalet studerande som tar examen på tre år har varit på nedgående. Enligt lagen har studerande möjlighet att avlägga sina studier på fyra år. Utbildningsväsendet borde ändå uppmuntra de unga att klara av studierna på tre år.

Utbildningsväsendets utvärdering av utvecklingsprojektens effekter har i viss mån varit bristfällig. Projekten ger god praxis och deras effekter märks

på lokalplanet. Risken är dock att de uppnådda resultaten inte sprids utanför den lilla grupp som medverkat i projektet.

I vissa fall kan det vara svårt, för att inte säga omöjligt att skilja mellan ett enskilt projekts och andra yttre faktorerers inverkan. Vid utbildningsväsendet

tror man dock att projekten har haft effekt och att situationen skulle vara ännu mycket sämre utan dessa åtgärder. Vid planeringen av projekt borde särskilt utarbetandet av indikatorer beaktas. Målen för projekten borde kunna mätas och resultaten dokumenteras.

Revisionsnämnden konstaterar att

- orsakerna till att studerande avbryter sin yrkesutbildning borde utredas närmare.
- större uppmärksamhet borde ägnas åt att få de studerande att ta examen snabbare.
- uppföljning av utvecklingsprojekt, rapportering om resultaten och bedömning av effekterna borde beaktas redan i planeringsskedet.

4.14 FÖREBYGGANDE AV VÅLDSAMT BETEENDE HOS UNGA OCH ELEVVRÅRD

En av de centrala principerna i barnskyddslagen är att garantera barnet en trygg uppväxtmiljö samt fysisk och psykisk integritet. Kommunen ska göra upp en plan över kommunens verksamhet för att främja barns och unga personers välfärd samt ordna och utveckla barnskyddet. Planen ska innehålla uppgifter om bl.a. projekt som främjar barns och unga personers välfärd och förebygger problem. I enlighet med lagen godkände stadsfullmäktige i november 2009 en välfärdsplan för barn och unga i Helsingfors för åren 2009–2012, där ett av målen för välfärden är att förbättra möjligheterna för barn och unga till en sund och trygg uppväxt. Detta främjas bl.a. genom att effektivisera arbetet för att förebygga våld mot barn och unga.

Ett strategiskt mål i det strategiprogram för Helsingfors stad för åren 2009–2012 som stadsfullmäktige godkänt är "Ett mångfasetterat och tryggt Helsingfors med internationell konkurrenskraft". I sitt verkställighetsbeslut uppmanade stadsstyrelsen socialverket och hälsovårdscentralen att uppdatera programmet för förebyggande av våld som ett led i verksamhetsplaneringen. Syftet med utvärderingen

var att granska vilka anvisningar och projekt för förebyggande av våld som ingår i elevvrården som ett led i barnskyddet och stadens strategiprogram.

Elevvrård

Enligt både gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning har den studerande rätt till en trygg studiemiljö.

En studerandevårdsgrupp finns vid varje gymnasium och yrkesläroanstalt. En studerandevårdsgrupp kan bestå av: rektor eller biträdande rektor eller skolansvarig, studiehandledare, psykolog, kurator vid yrkesläroanstalter, hälsovårdare, deltidsspeciallärare, grupphandledare, (psykiatrisk sjukskötare), stödperson för studerande samt lärare. Yrkesskolorna har också studerandevårdsgrupper för enskilda utbildningsområden. Skolkuratoren är skolans socialarbetare. Skolkuratoren hjälper om de unga har problem med studierna eller kompisarna eller om de drabbas av förluster i sitt liv. Alla lågstadieskolor och nästan alla högstadieskolor har en skolkurator,

men gymnasierna har det inte. I yrkesläroanstalterna är kuratorerna sammanlagt 10.

Projektet KiVa Skola

Hösten 2009 inleddes projektet KiVa Skola vid flera grundskolor i Helsingfors i syfte att förebygga mobbning. KiVa Skola-programmet som tagits fram vid Åbo universitet med finansiering av undervisningsministeriet omfattar 300 000 elever i finländska skolor. Programmet som pågått ett år har redan nu konstaterats minska mobbning och öka tryggheten och välbefinnandet i skolan. Om mobbning förekommer i skolan ingriper KiVa Skola-teamet. Skolorna som tog i bruk programmet hade möjlighet till en kartläggning av läget i maj 2009.

Kartläggningen visade att det fanns betydligt fler mobbningsoffer i de första klasserna än på högstadiet. Det anses att lärarna har stor eller mycket stor möjlighet att påverka mobbningens omfattning på lågstadiet. Dessutom är andelen föräldrar som anser att mobbning är absolut fel större på låg- än högstadiet. I experimentfasen fyllde KiVa-teamsom jobbat i skolorna i en rapport av vilken det bl.a. framgick att nästan alla mobbade elever vid uppföljningssamtalet uppgav att deras situation förbättrats.

Enkät och statistik

Arbetskyddet vid utbildningsväsendet har i ca tio års tid systematiskt samlat in information om faror och hot som lärarna utsatts för. År 2009 har anmälningarna minskat med en dryg tredjedel jämfört med tidigare år. Man kan anta att KiVa Skola-projektet bidragit även till denna utveckling. Mobbning, våld eller hot om våld mot studerande statistikförs inte centraliserat på samma sätt, fast det borde göras. I enskilda skolor tas anmälningar om mobbning emot och behandlas t.ex. vid föräldrakvällar.

Vartannat år genomför Institutet för hälsa och välfärd en skolhälsoenkät bland första- och andraårsstuderande i gymnasiet och inom yrkesutbildningen. I punkten levnadsförhållanden frågar man om den studerande upplevt fysiskt hot och i punkten skolförhållanden frågar man om den studerande har blivit mobbad minst en gång i veckan. Det skulle vara på sin plats att göra de här frågorna mångsidigare t.ex. genom att fråga var och när den studerande upplever mobbning, våld eller hot om våld, och från vem.

Andel av svarspersonerna som upplevt fysiskt hot enligt skolhälsoenkäten 2008, procent:

	Pojkar/män	Flickor/kvinnor	Sammanlagt	Huvudstadsregionen
Första- och andraårsstuderande i gymnasiet	24	11	18	17
Första- och andraårsstuderande inom yrkesutbildningen	31	19	25	24

Andel av svarspersonerna som blivit mobbade minst en gång i veckan enligt skolhälsoenkäten 2008, procent:

	Pojkar/män	Flickor/kvinnor	Sammanlagt	Huvudstadsregionen
Första- och andraårsstuderande i gymnasiet	2	1	1	2
Första- och andraårsstuderande inom yrkesutbildningen	6	3	5	4

Anvisningar för agerande vid våldsamt beteende

Utbildningsverkets chef ansvarar för säkerheten vid utbildningsverket och har en säkerhetsdirektör som hjälp vid verkställandet. Verket har också en arbetarskyddschef. Utbildningsverket har ingen säkerhetsplan, däremot en räddningsplan som krävs i 9 §

i räddningslagen. På läroanstaltsnivå har rektor ansvar för säkerheten. Läroanstalterna har räddningsplaner och säkerhetsmappar som uppdateras årligen. Uppgifterna om tillvägagångssätten är från åren 1998 och 2004.

Revisionsnämnden konstaterar att

- på grund av de goda erfarenheterna av projektet KiVa Skola i grundskolorna är det motiverat att förankra samma handlingsätt i ungdoms- och vuxenutbildningen och stärka elevvården inte bara i yrkesläroanstalterna utan även i gymnasierna.
- eftersom barnskyddslagen förpliktar alla myndigheter borde staden utarbeta enhetliga och aktuella anvisningar för ingripande mot och förebyggande av våld som ett led i säkerhetsstrategin. Utbildningsverkets instruktioner för mobbnings- och våldssituationer borde uppdateras i detalj.

4.15 DAGVÅRDENS KVALITET, BEFOLKNINGSPROGNOSER OCH KOSTNADSUTVECKLING

Helsingfors strategiprogram för åren 2009–2012 innehåller flera riktlinjer för välfärd och tjänster som är viktiga även med tanke på dagvården. I strategiprogrammet betonas främjande av barns och ungas välfärd. Det är centralt att man sköter om att ekonomin är i balans och förbättrar serviceproduktions effektivitet. Vid utvärderingen kartlades tillgången till service, kvalitetsuppföljningen, ekonomin, befolkningsutvecklingens inverkan, mångkulturalism och personalens tillräcklighet.

Dagvårdens kvalitet i klienternas ögon

Dagvårdens kvalitet har mätts genom enkäter bland kunderna. År 2008 har kundtillfredsställelsen inom dagvården mätts av Finnish Consulting Group och 2009 av verket självt. I bägge enkäterna har resultaten varit ensartade.

Resultaten av enkäterna har huvudsakligen varit bra, delvis utmärkta. Av föräldrarna som besvarade enkäten gav 88 procent det allmänna betyget

mycket bra (45 %) eller ganska bra (43 %)⁹ för dagvårdens funktion.

Vid enkäterna ville man utreda vilka områden inom dagvården som enligt föräldrarna var i störst behov av förbättring. Föräldrarna valde barnens säkerhet och omsorg om deras välfärd som de viktigaste utvecklingsobjekten. Näst viktigast ansågs att barnen trivs i dagvården och på tredje plats kom mångsidiga möjligheter till aktivitet och lek. För barnens hälsa och välfärd är det också viktigt att dimensioneringen av daghemslokaler är tillräcklig, dvs. minst de 9 m²/barn som socialnämnden fastställt 2005.

I enkäten uttryckte föräldrarna också missnöje. Man önskade förbättring i webbsidornas överskådlighet, dagvårdsplatsens webbsidor, dagvårdsalternativens tillräcklighet och tillgången till information om olika dagvårdsalternativ. Föräldrarna var också missnöjda

⁹ Skala 1) mycket bra, 2) ganska bra, 3) någorlunda, 4) ganska dålig, 5) mycket dålig.

med att transparensen var dålig i dagvårdsbesluten och att besluten drog ut på tiden. Av denna orsak önskade de sig en öppnare ansökningsprocess och snabbare beslut.

Dagvårdsplatserna och befolkningsutvecklingen

År 2008 fanns det i Helsingfors 274 daghem i stadens egen regi, 39 köptjänstdaghem och 63 helt privata daghem. År 2008 var antalet barn i kommunal dagvård 17 918.

Enligt faktacentralen (2009) började antalet barn i dagvårdsålder, 0–6 år, öka under 2007 och ökade med ca 600 personer under 2008. Andelen barn som deltar i dagvård har också klart ökat. T.ex. i september 2008 fanns det 850 fler barn i kommunal dagvård än i september 2005, och av den här ökningen hänförde sig 500 till ökat deltagande i dagvård och 350 till att antalet barn ökade i staden. Deltagandet i dagvård har ökat och detta har ökat efterfrågan på kommunal dagvård mera än vad barnens antal i sig skulle ha medfört. Inom den närmaste framtiden väntas antalet barn i dagvårdsålder öka med åtminstone 200–300 per år.

Kostnadsutvecklingen för dagvården

I stadsstyrelsens ställningstaganden angående social- och hälsovårdsväsendet vid beredningen av budgeten för 2009 framhölls vikten av att effektivisera kostnadsstyrningen så att kostnaderna närmar sig medelvärdet för de fem följande största städerna.

I jämförelsen mellan de sex största städerna 2008 var Helsingfors näst dyrast. Situationen har varit densamma även tidigare år. Visserligen har kostnaderna i en del andra stora städer varit på uppgåen-

de, medan Helsingfors har kommit lite närmare medeltalet.

Under granskningsperioden 2005–2009 ökade socialväsendets driftsutgifter (utan sysselsättningsåtgärder och avskrivningar) med i medeltal 6,8 procent per år, medan motsvarande ökning inom dagvården var 4,3 procent. Utgiftsökningen inom dagvården har alltså varit mindre än för vissa andra sociala tjänster. Detta har bl.a. berott på att barnen blivit färre och att man därför minskat antalet dagvårdsplatser. Å andra sidan började antalet barn som behöver dagvård öka 2008, vilket har lett till ett snabbt behov av fler dagvårdsplatser 2009, vilket även inverkar på utgifterna.

Personalsituationen

Arbetskraftssituationen 31.12.2009 för fostrings- och vårdpersonal enligt dagvårdsförordningen (F om barndagvård 16.3.1973/239, 6 §) visade att av dem som skötte vakanser och vikariat (sammanlagt 3 284 anställda) var 310 obehöriga medan 132 vakanser inte sköttes av någon, vilket utgör sammanlagt 13,2 procent av alla anställningar i ovan nämnda grupp. Den relativa andelen av alla anställningar inom yrkeskategorin i fråga var 29 procent för specialbarntädgårdslärare, motsvarande procenttal för barntädgårdslärare och barnskötare var 13,1 resp., 12,6. I september 2009 hade 21,2 procent (1 139 personer) av dagvårdspersonalen tidsbunden anställning.

Familjedagvårdens andel har minskat betydligt, eftersom man inte har fått nya familjedagvårdare i stället för dem som slutat eller gått i pension. Det finns dock fortfarande efterfrågan på familjedagvård. Särskilt för mindre barn (under 3 år) är familjedagvården populär.

Revisionsnämnden konstaterar att

- man vid utvecklandet av dagvårdens kvalitet borde fokusera på de kvalitetsfaktorer som visat sig viktigast vid mätning av kundtillfredsställelsen, såsom att se till barnens säkerhet och välbefinnande, att barnen trivs i dagvården och har mångsidiga möjligheter till aktivitet och lek.
- det är väsentligt med tanke på dagvårdens kvalitet att hålla gruppstorlekarna på en rimlig nivå och tillgodose barnens behov av särskilt stöd. Dagvårdslokalerna borde också vara tillräckligt stora och motsvara anvisningarna.
- annat som borde utvecklas är ansökningsprocessen till dagvårdsplatser, den elektroniska informationens och ärendehanteringens överskådlighet, dagvårdsalternativens tillräcklighet och tillgången till information om olika dagvårdsalternativ.
- det ökade antalet barn i dagvårdsålder borde beaktas vid organiserandet av dagvården och planeringen av lokaler. Vid beräkningen av behoven borde man stödja sig på mångsidiga informationskällor för att säkra tillförlitligheten.
- dagvårdspersonalen borde vara behörig och ha fast anställning. Rekryteringen av personal för familjedagvård borde motsvara efterfrågan på familjedagvård.

4.16 REHABILITERING SOM STÖD FÖR ÄLDRES FYSISKA FUNKTIONSFÖRMÅGA OCH FÖR ATT DE SKA KUNNA BO HEMMA

I det äldreomsorgsprogram som stadsfullmäktige godkände 19.4.2006 är det viktigaste målet under perioden 2006–2009 att upprätthålla funktionsförmågan hos den del av befolkningen som är under 75 år i syfte att senarelägga det egentliga behovet av rehabilitering.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur riktlinjerna i äldreomsorgsprogrammet har genomförts vid rehabiliteringen av äldre. Utvärderingen baserade sig på äldreomsorgsprogrammets rapport om rehabilitering för 2007 samt på en bred enkät som riktades till hälsovårdscentralens avdelningar och socialverkets ansvarsområde tjänster för äldre hösten 2009.

Rehabilitering och upprätthållande av funktionsförmågan

En arbetsgrupp som dryftat rehabiliteringen av äldre konstaterade 2007 att principen är att äldre helsingforsbor får den rehabilitering de behöver obe-

roende av om de bor hemma, i servicehus, på ålderdomshem eller på långvårdssjukhus. Trots detta har bristen på tillräcklig rehabilitering för att vårdkedjorna ska kunna fungera på förväntat sätt visat sig vara en central flaskhals i tjänsterna för äldre.

Enligt äldreomsorgsprogrammets arbetsgrupp Rehabilitering för äldre innebär upprätthållande och stärkande av funktionsförmågan att resurser mera målmedvetet än förut inriktas på att upprätthålla och stärka funktionsförmågan hos äldre samt effektivera och utöka rehabiliteringsverksamheten.

Hälsovårdscentralen

På hälsostationerna är husläkaren en viktig portvakt, vars förmåga att identifiera rehabiliteringsbehovet hos sin klient och inleda en smidig rehabiliteringsprocess påverkar rehabiliteringshelheten. Rehabiliteringen sköts i hälsovårdscentralens egen regi eller med betalningsförbindelse.

Akutsjukhusavdelningen (fr.o.m. 1.1.2010 stads-sjukhuset) ordnar största delen av rehabiliterings-tjänsterna för äldre i Helsingfors. Till avdelningen hör akutavdelningarna vid Dals, Hertonäs och Malms sjukhus, jourenheterna vid Malm och Maria (numera Haartmanska sjukhuset) samt rehabiliteringsenheten. Akutsjukhuset tillhandahåller fysioterapi-, arbetsterapi-, talterapi- och neuropsykologiska tjänster för akut- och långvårdssjukhusets bädd-avdelningar samt fysioterapitjänster för hälsostationerna, hemvården, servicehusen och dem som bor på privata åldringshem. Största delen av resurserna har koncentrerats till akutsjukhusets rehabiliteringsenhet. Vid akutsjukhuset finns också ett dag-sjukhus vars syfte är att tillhandahålla effektiv undersökning, vård och rehabilitering för äldre helsingforsbor när deras möjlighet att bo hemma även-tyras.

Långvårdssjukhuset (som fr.o.m. 1.1.2010 sorterar under socialverket, Storkärrs sjukhus blev kvar vid hälsovårdscentralen) ordnar lång- och kortvarig sjukhusvård som stöder rehabilitering och funktionsförmåga samt human vård i livets slutskede för svårt och långvarigt sjuka helsingforsbor. Till avdelningen hör Stengårds, Forsby, Kvarnbäckens och Storkärrs sjukhus. Vid sjukhusen vårdas också patienter vars rehabilitering sker långsamt och som det inte är ändamålsenligt att vårda och rehabilitera på akutavdelningen på grund av den långa vårdperioden.

Hemvårdens strävan är också att identifiera och stärka klientens egna resurser samt tidigt beakta funktionsnedsättning som gör det svårare att bo hemma, i syfte att minska risken för att klienten måste flytta till anstalt. Hemvårdsavdelningens tjänster baserar sig på mångprofessionellt teamarbete. I hemvårdens kärnteam finns primärskötare, närvårdare och hemvårdare samt hemhjälpare och hälsovårdare eller sjukskötare. Läkare deltar vid behov i verksamheten. För att utöka kärnteamets yrkeskunskap kan man också ta hjälp av ett utvidgat

team till vilket man bl.a. kan kalla en fysioterapeut och en socialarbetare.

Socialverket

Servicecentralsverksamheten är öppen, förebyggande verksamhet för alla äldre personer. Exempel på verksamhetsformer är rekreations- och hobby-verksamhet, studiecirklar, gruppaktiviteter, ledd motion samt social- och hälso- rådgivning. Man har försökt utveckla servicecentralerna så att de i högre grad än tidigare inriktar tjänsterna på dem vars fysiska, psykiska eller sociala funktionsförmåga har försämrats.

Syftet med socialarbetet inom tjänster för äldre är att se till att de äldre kan bo och klara sig hemma. Metoden är uppsökande och förebyggande socialarbete, rådgivning, bred bedömning av servicebehovet, servicestyrning samt gruppaktiviteter som upprätthåller funktionsförmågan. Strävan är att skapa ett socialt nätverk som stöder rehabiliteringen genom att ge psykosocialt stöd. Vid Gustafsgårds åldringscentrum finns den separata rehabiliteringsenheten Kuntokartano med 56 platser.

Staden har 14 servicehus för äldre personer som inte längre klarar sig hemma men som inte heller behöver sluten vård. Utöver de egna servicehusen köper staden också boendetjänster. I vård- och serviceplanen för varje boende i servicehuset kommer man överens om vilken vård och service som behövs och i vilken utsträckning. Hälsovårdscentralen tillhandahåller bl.a. läkartjänster, arbets- och fysioterapi, även om servicehusens klienter inte har någon särskild namngiven läkare.

På åldringscentren (tidigare åldringshemmen) vårdas 65 år fyllda personer som inte ens efter rehabilitering klarar sig hemma eller på ett serviceboende. Nästan alla klienter lider av demens eller andra psyko-geriatriska sjukdomar. Det centrala i åldringscentrens vårdarbete är att stärka de boendes förmåga att klara sig självständigt och göra saker på egen

hand, så att de kan utnyttja sina egna resurser. Vårdarbetet baserar sig på plan för vårdarbetet som görs upp av ett mångprofessionellt team i samarbete med klienten och dennas anhöriga.

Utfallet för de strategiska riktlinjerna och målen

Både hälsovårdscentralen och socialverket har under de senaste åren satsat mycket arbete på de äldre funktionsförmåga och rehabilitering. Det mångprofessionella teamarbetet har utökats och utvecklats särskilt inom hemvården, likaså den förebyggande verksamheten. Vid hälsovårdscentralens sjukhus baserar sig verksamheten på ett rehabiliteringsfrämjande vårdgrepp, där alla som deltar i vården av patienten beaktar patientens egna resurser genom att stödja patientens egen aktivitet i alla dagliga aktiviteter. Reformerna stöder strategin som inriktar sig på öppenvård för den åldrande befolkningen.

Vårdkedjorna har blivit bättre men fungerar fortfarande inte riktigt bra, särskilt inte mellan förvaltningarna. Svaren lyfte fram erfarenheten att det egentligen inte finns någon instans i staden som har ansvaret för tjänsterna för äldre som helhet och för vårdkedjorna. Det saknas en instans som samordnar tjänsterna för och vården av äldre ur ett klientperspektiv. Man har främjat motion genom att göra upp motionsplaner, men tills vidare görs det bara för långvårdssjukhusets klienter.

Fysisk rehabilitering eller bevarande av funktionsförmågan förutsätter en holistisk människosyn, och för att rehabilitering ska vara möjlig måste därför särskilda vårdkedjor tas fram t.ex. för äldre som har psykiska besvär eller är missbrukare. Vårdkedjorna måste förtätas ytterligare, särskilt mellan hemvården och sjukhusen. Likaså måste utbytet av klientinformation mellan hälsovårdscentralen och socialverket utvecklas.

För att genomföra ett rehabiliterande vårdarbete behövs det en djupare förankring av det mångprofessionella samarbetet både på sjukhusen och inom hemvården (utbildning, utveckling av gemensamma arbetsformer).

De intervjuade betonade vikten av en permanent personal vid genomförandet av ett rehabiliterande arbetssätt. Det skulle behövas mera terapieresurser av olika slag inom öppenvårdstjänsterna (hemvården, servicecentralerna, en del av serviceboendet), och man önskade också att terapeuterna skulle ha en aktivare roll på hälsostationerna och sjukhusen.

I samband med omorganiseringen av långvården 2010 är det meningen att dimensioneringen av fysio- och arbetsterapi vid de enheter som överförs ska vara oförändrad. När Storkärrens sjukhus gradvis övergår från långvård till rehabiliteringsverksamhet kommer dimensioneringen av terapi med tiden att anpassas till behovet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- staden har behov av servicerådgivare som samordnar alla tjänster för äldre. Socialverket och hälsovårdscentralen har ansvaret för ordnandet av samordningen.
- särskilt öppenvårdstjänsterna måste förbättras med hjälp av yrkespersoner inom socialarbete, fysioterapi och arbetsterapi.
- hälsovårdscentralen skulle kunna inleda ett försök med s.k. intensifierad äldrerådgivning inom dag-sjukhusverksamheten. Vid socialverkets serviceboendeenheter finns det behov av en egen läkare.

4.17 FÄRDSTÖD OCH PERSONLIG ASSISTANS FÖR GRAVT HANDIKAPPADE

Handikappservicelagen definierar vilka tjänster och ekonomiska stödåtgärder kommunens socialväsende ska ordna för en handikappad person.

Rätt till tjänster och stödåtgärder enligt handikappservicelagen har personer som på grund av skada eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara av de funktioner som hör till normal livsföring. Dessa tjänster ska ordnas om en handikappad inte enligt någon annan lag får sådan service som är tillräcklig och lämplig för honom.

Inom handikappomsorgen är handikapp och gravt handikapp olika begrepp. En del av tjänsterna som förutsätts i handikappservicelagen är bara avsedda för gravt handikappade och andra för alla handikappade. Tjänsterna som det är kommunernas särskilda skyldighet att ordna är avsedda för gravt handikappade. Dessa har subjektiv rätt till dessa tjänster. Exempel på sådana subjektiva tjänster är färdtjänst och personlig assistans.

I stadens strategiprogram för åren 2009–2012 har man betonat utbudet av användarcentrerade tjänster ur klientperspektivet och att vikt fästs vid den ekonomiska balansen så att kostnaderna för tjänsteproduktionen anpassas efter de disponibla inkomsterna. Vid utvärderingen utreddes i vilken omfattning tjänsterna utnyttjades, tjänsternas tillgänglighet och kvalitet samt kostnaderna för dem.

Färdstöd enligt handikappservicelagen

Färdtjänsten med ledsagartjänst är avsedd för gravt handikappade personer. Man kan ansöka om färdtjänst för arbetsresor, studieresor, resor för uttrötande av ärenden och fritidsresor. Antalet resor som beviljas för uttrötande av ärenden och fritidsresor är vanligen 18 per månad. Den nämnda färdtjänsten kan också genomföras genom en kombina-

tion av den allmänna kollektivtrafikens och färdtjänstcentralens tjänster. Enligt handikappservicelagen ska service och stöd ordnas subsidiärt då den primära servicen eller stödet inte är tillräcklig eller lämplig för mottagaren.

Vid beslut om färdtjänst anses som gravt handikappade de som har särskilda svårigheter att röra sig och som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom inte kan anlita de offentliga kollektivtrafikmedlen utan oskäligt stora svårigheter. Behovet av färdtjänst ska bero på handikapp eller sjukdom och olägenheten av handikappet eller sjukdomen ska vara långvarig.

År 2009 använde 10 688 personer färdtjänst och antalet resor i en riktning var 528 701. Det fanns 4 145 personer som fick färdtjänst enligt socialvårdslagen.

Antalet resor enligt handikappservicelagen har minskat efter återgången till behovsprövad färdtjänst enligt socialvårdslagen. Kriterierna för färdtjänstbeslut enligt handikappservicelagen har också preciserats, särskilt för äldre personer, eftersom hög ålder i sig inte är ett gravt handikapp. Färdtjänsten samordnas av Helsingin Matkapalvelu, vars uppgift är att centraliserat ta emot färdtjänstbeställningar och förmedla dem till chaufförerna. På det här sättet har man kunnat ordna samåkning mellan klienter som ska åt samma håll och lyckats få verksamheten mera ekonomisk än om motsvarande resor skulle ha genomförts som enskilda körslor för varje klient. Man har också lyckats effektivisera kontrollen av transporter och övervaka utnyttjandet av färdtjänsten i strid med anvisningarna.

Antalet personer som får färdtjänst enligt handikappservicelagen har börjat minska, likaså det genomsnittliga antalet resor per klient. Sedan 2004 har antalet personer som får färdtjänst enligt socialvårdslagen börjat öka och även det genomsnittliga

antalet resor per klient. Antalet 65–84-åringar som får färdtjänst enligt handikappservicelagen har minskat i motsvarande grad.

Anslagen för färdtjänst i resultatbudgeten har överskridits varje år. För färdtjänst enligt handikappservicelagen användes 15,6 mn euro 2009, vilket var 14,8 procent mer än beräknat. Samtidigt som antalet färdtjänstmottagare och antalet resor har minskat har färdtjänstvolymen per klient ökat. Då antalet färdtjänstmottagare minskade med 1 167 personer (9,9 %) från 2005 och antalet resor i en riktning minskade med 171 173, ökade färdtjänstvolymen per klient med 32,5 procent och resornas genomsnittliga pris per enskild resa med 58,1 procent. För färdtjänst enligt socialvårdslagen användes 1,8 mn euro 2009.

Som helhet har tillfredsställelsen med färdtjänsten ökat. Av dem som besvarade klientenkäten 2008 var 88,6 procent mycket nöjda eller ganska nöjda med färdtjänsten mot 73,6 procent föregående år. Ändå framkom det också missförhållanden. Man får inte ta en transport direkt "vid taxistolpen" utan måste beställa den via färdtjänstcentralen och kan då bli tvungen att vänta länge på bilen. Av svarspersonerna ansåg 39,5 procent att samåkningen gör resandet besvärligare och att den förlänger resrutten för mycket. Andra nackdelar var enligt svarspersonerna att det inte var lätt att göra ändringar i en beställd resa och att bilarna inte kommer vid överenskommen tidpunkt.

Personlig assistans

Med personlig assistans avses i handikappservicelagen den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad har behov av hemma eller utanför hemmet. En sådan person får assistans i de dagliga sysslorna, i arbete och studier, i fritidsverksamhet, i samhällslig verksamhet och i upprätthållande av sociala kontakter.

Personlig assistans är en avgiftsfri socialtjänst som det är kommunens särskilda skyldighet att ordna.

Enligt handikappservicelagen utgår den personliga assistansen alltid från det behov som den gravt handikappade personen själv definierar.

Den gravt handikappade identifierar själv sina behov och uttrycker vid behov även för andra vad han vill men inte kan göra på grund av de funktionshinder handikappet eller sjukdomen medför. Till den personliga assistentens arbete eller den på annat sätt ordnade personliga assistansen hör alla uppgifter som den svårt handikappade skulle utföra själv om han inte hade det handikapp eller den sjukdom som medför funktionshinder.

Service och stöd ordnas för en gravt handikappad person bara då den primära sociala service eller stöd som ges med stöd av socialvårdslagen eller någon annan lag inte är lämpliga eller tillräckliga för mottagaren.

Enligt dem som besvarade klientenkäten 2008 skulle cirka hälften av dem som har en personlig assistent behöva hjälp av en assistent 20–40 timmar i veckan och 44 procent över 40 timmar. För en del var hjälpbehovet under 20 timmar.

I Helsingfors fick sammanlagt 595 personer personlig assistans 2009. Största delen av mottagarna var i arbetsför ålder, 19–64 år. Kostnaderna för den personliga assistentverksamheten var 10,1 mn euro.

I en jämförelse mellan de sex största städerna framkom det att hemvården i Helsingfors inte alltid förmår tillgodose de handikappades behov och därför har man huvudsakligen nödgats förverkliga serviceboendet med hjälp av personliga assistenter. Det beviljade antalet assistenttimmar varierar mycket beroende på personernas behov. Sedan 2007 har assistenter också beviljats för nätter och vissa kunder har beviljats assistenter dygnet runt.

I klientenkäten ansåg 31 procent av klienterna att de behövde mera hjälp. Många klienter (42 %) tyckte att det var ganska svårt eller svårt att anställa en

personlig assistent. I vissa fall tyckte man att det var svårt att få kontakt med socialarbetarna per telefon, likaså att få information.

Revisionsnämnden konstaterar att

- även om antalet klienter som får färdtjänst enligt handikappservicelagen har minskat och likaså antalet resor har resornas genomsnittliga pris ändå stigit. Man borde utreda den närmare orsaken till detta och påverka kostnaderna t.ex. genom att konkurrensutsätta tjänsterna.
- enligt uppgifterna från klientenkäten har klienterna upplevt att det inte är lätt att göra ändringar i en beställd resa och att bilen inte alltid kommer vid överenskommen tidpunkt. På dessa frågor borde man hitta sådana lösningar att olägenheterna för klienterna minimeras.
- i utredningen om personlig assistans och utnyttjande av en assistent har det konstaterats att hemvården i Helsingfors inte till alla delar förmår tillgodose de gravt handikappades behov. Man borde utreda om behovet av personlig assistans kan minskas genom att effektivisera hemvården för de handikappade.
- vid klientenkäten om personlig assistans framkom bl.a. svårigheten att få telefonkontakt med socialtjänsten. Detta skulle kunna förbättras t.ex. genom att förlänga telefontiderna och utveckla ersättande kontaktformer såsom internet.

4.18 BEDÖMNING AV EFFEKTEN AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER

Föremål för utvärderingen var vilken effekt revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2007 har haft. Syftet var att utreda vilka åtgärder centralförvaltningen och förvaltningarna har vidtagit med anledning av revisionsnämndens rekommendationer/konstateranden i utvärderingsberättelsen för 2007 och vilken inverkan rekommendationerna har haft på stadens verksamhet och service.

Åren 2004 och 2008 har revisionsnämnden utvärderat vilka effekter dess rekommendationer har haft under nämndens mandatperiod. År 2009 ändrades praxis så att rekommendationernas effekter utvärderas årligen med avseende på utvärderingsberättelsen för två år sedan. I nämndens utvärderingsberättelse för 2007 behandlades 26 utvärderingste-

man och 73 rekommendationer/konstateranden framfördes i anslutning till dem. Rekommendationernas effekter utvärderades för tio temans del. Utvärderingen utfördes genom att man bl.a. studerade stadsstyrelsens utredning till fullmäktige i december 2008 och utförde en enkät bland de förvaltningar av vilka revisionsnämnden hade begärt ett utlåtande i maj 2008.

Observationer och slutsatser

Nämnden utvärderade rekommendationernas effekter utifrån tre olika kriterier:

- Förvaltningen har vidtagit de rekommenderade åtgärderna. (rekommendationen som getts utifrån observationer och slutsatser har varit be-



fogad, gett mer information för utveckling av verksamheten)

- Åtgärderna har föranletts av revisionsnämndens rekommendation. (vidtogs åtgärderna med anledning av revisionsnämndens rekommendation eller av andra orsaker)

- Det utvärderade sakförhållandet har förändrats till det bättre genom de vidtagna åtgärderna. (rekommendationen har haft rätt innehåll med avseende på förbättring av verksamheten)

För kriterierna användes en tregradig skala med vilken man mätte hur kriterierna uppfylldes. I sammandragstabellen har utfallet beskrivits med färger:

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

Tabellen nedan visar ett sammandrag över utvärderingsresultaten efter tema:

Utvärderingstema	Förvaltningen har vidtagit de rekommenderade åtgärderna	Åtgärderna har föranletts av nämndens rekommendation	Sakförhållandet har förändrats till det bättre
Åldrande helsingforsbor och serviceutbudet	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits.	Åtgärderna föranleddes inte av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.	Sakförhållandet har delvis förändrats till det bättre.
Kollektivtrafiken	De rekommenderade åtgärderna har vidtagits.	Åtgärderna föranleddes inte av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.	Sakförhållandet har förändrats till det bättre.
Stadskoncernens mål	De rekommenderade åtgärderna har vidtagits.	Nämndens rekommendation har bidragit till att åtgärder vidtagits.	Sakförhållandet har förändrats till det bättre.
Tillgänglighetsplanen Helsingfors för alla	De rekommenderade åtgärderna har vidtagits.	Åtgärderna föranleddes inte av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.	Sakförhållandet har förändrats till det bättre.
Specialtjänster för svenskspråkiga	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits.	Åtgärderna föranleddes inte av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.	Sakförhållandet har delvis förändrats till det bättre.
Specialtjänster på främmande språk	De rekommenderade åtgärderna har vidtagits.	Åtgärderna föranleddes inte av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.	Sakförhållandet har förändrats till det bättre.
Motion för barn och unga	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits.	Åtgärderna föranleddes inte av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.	Sakförhållandet har delvis förändrats till det bättre.
Boendetjänster för specialgrupper	De rekommenderade åtgärderna har vidtagits.	Nämndens rekommendation har bidragit till att åtgärder vidtagits.	Sakförhållandet har delvis förändrats till det bättre.
Tillgång till icke brådskande vård	De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits.	Åtgärderna föranleddes inte av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.	Sakförhållandet har delvis förändrats till det bättre.
Förorenad mark	De rekommenderade åtgärderna har vidtagits.	Nämndens rekommendation har bidragit till att åtgärder vidtagits.	Sakförhållandet har förändrats till det bättre.

Utvärderingen ger vid handen att förvaltningarna i fråga om alla utvärderingsteman åtminstone delvis har vidtagit de rekommenderade åtgärderna. Revisionsnämndens rekommendationer har varit befo- gade.

I förvaltningarnas utredningar framkom det att revi- sionsnämndens rekommendation bara i fråga om tre utvärderingsteman var den faktor som låg bak- om vidtagandet av åtgärder. I flera av förvaltningar- nas svar konstaterades det att åtgärder för förbätt- rande av sakförhållandet redan pågick som ett led i utvecklingen av förvaltningens egen verksamhet. Det har också kunnat gå till så att förvaltningen har konstaterat utvecklingsbehov redan vid beredning- en av utvärderingen och omedelbart vidtagit åtgär- der. Sammantaget kan resultatet dock anses som gott, eftersom man har tagit itu med missförhållan- den och vidtagit åtgärder, oberoende av om det skett på grund av nämndens rekommendation eller inte.

I fråga om alla utvärderade teman har sakförhållan- det förändrats i positiv riktning, för fem temans del visserligen bara delvis. Utifrån detta kan revisions- nämndens rekommendationer ha varit i rätt rikt- ning.

I fråga om de teman som rörde stadskoncernens mål resp. förorenad mark har nämndens rekom- mendationer uppfyllt samtliga kriterier. De före- slagna åtgärderna har vidtagits med anledning av revisionsnämndens rekommendationer och sakför- hållandet har förändrats till det bättre.

I samband med utvärderingen framkom det att stadsstyrelsen inte har lämnat en utredning till fullmäktige i december 2008 över de åtgärder som har vidtagits i fråga om rekommendationerna i ut- värderingsberättelsen för 2007 angående åldrande helsingforsbor och serviceutbudet. Här har stads- styrelsen inte agerat i enlighet med den uppmaning som fullmäktige beslutat om (165 § 18.6.2008).

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen borde för alla rekommendationer som getts i utvärderingsberättelsen lämna en utred- ning om de åtgärder som vidtagits i fråga om revisionsnämndens rekommendationer.



BILAGOR

BILAGA 1. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING

	1:A SEKTIONEN	2:A SEKTIONEN	3:E SEKTIONEN
ORDFÖRANDE	Hannele Luukkainen	Sari Näre	Antti Vuorela
VICE ORDFÖRANDE	Olli Viding	Tuulikki Vuorinen	Jaakko Ojala
LEDAMOT	Nils Torvalds	Satu Kouvalainen	Salla Korhonen

Revisionskontorets ansvarspersoner som biträtt sektionerna 2009:

1:a sektionen		
	Kähkönen Liisa	stadsrevisor
	Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
	Nyström Anna-Lisa	stadsrevisor
	Roine Kari	stadsrevisor
	Sova Kirsi	koncernrevisor
	Terävä Timo	utvärderingschef

2:a sektionen		
	Kähkönen Liisa	stadsrevisor
	Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
	Nyström Anna-Lisa	stadsrevisor
	Palomäki Tarja	stadsrevisor
	Peltola Pertti	stadsrevisor
	Terävä Timo	utvärderingschef

3:e sektionen		
	Ahlqvist Arto	stadsrevisor
	Kähkönen Liisa	stadsrevisor
	Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
	Ritari Jari	stadsrevisor
	Roine Kari	stadsrevisor
	Sova Kirsi	koncernrevisor
	Terävä Timo	utvärderingschef

Koncernfrågor		
	Sova Kirsi	koncernrevisor



BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, ARBETSFÖRDELNING

1. SEKTIONEN	2. SEKTIONEN	3. SEKTIONEN
Stadsstyrelsen Direktörskollegiet Förvaltningscentralen Ekonomi- och planeringscentralen Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) Direktionen för affärsverket Helsingfors Energi Helsingfors Energi Direktionen för affärsverket Helsingfors Hamn Helsingfors Hamn Direktionen för affärsverket Helsingfors Vatten Helsingfors Vatten Direktionen för affärsverket HST HST Personalcentralen Affärsverket Personalutvecklingstjänster (Oiva Akatemia) Företagshälsovårdscentralen Faktacentralen Samarbetsärenden i huvudstadsregionen Koncernledning och -tillsyn Koncernbolag och stiftelser	Kultur- och biblioteksnämnden Kulturcentralen Stadsbiblioteket Direktionen för stadens konstmuseum Konstmuseet Direktionen för stadsmuseet Stadsmuseet Direktionen för stadsorkestern Stadsorkestern Direktionen för djurgården Högholmens djurgård Ungdomsnämnden Ungdomscentralen Idrottsnämnden Idrottsverket Socialnämnden Socialverket Hälsovårdsnämnden Hälsovårdscentralen	Utbildningsnämnden Utbildningsverket Direktionen för finska arbetarinstitutet Finska arbetarinstitutet Direktionen för svenska arbetarinstitutet Svenska arbetarinstitutet Stadsplaneringsnämnden Stadsplaneringskontoret Fastighetsnämnden Fastighetskontoret Bostadsnämnden Bostadsproduktionskommittén Bostadsproduktionsbyrå Byggnadsnämnden Byggnadstillsynsverket Nämnden för tekniska tjänster Anskaffningscentralen Byggtjänsten Partitorget Direktionen för affärsverket Palmia Palmia Nämnden för allmänna arbeten Byggnadskontoret Räddningsnämnden Räddningsverket Miljönämnden Miljöcentralen Direktionen för affärsverket Metropolilab Metropolilab
Helsingfors stads koncernföretag och stiftelser, 1:a sektionens ansvarsområde (nedan uppräknas de viktigaste):		
Finlandia-huset Ab Energiproduktionsbolag (Oy Mankala Ab, Mitox Ab, Fab Helsingfors Elhus, Helen Elnät Ab) Helsingfors Busstrafik Ab (Helsingin Palveluauto Oy, Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy) Sveaborgs Trafik Ab (50 %) Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy Urheiluhallit Oy (51,3 %) Vuosaaren Urheilutalo Oy (52 %)	Bolag som bostadsbelånats av staten eller fått statligt räntestöd: Lokala hyresbostadsbolag, 21 st. Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Helsingin Pienasunnot Koy Övriga bostadsaktiebolag: Auroranlinna Koy Oy Helsingin Asuntohankinta Ab Lokalbolag: Fab Helsingfors Tennispalats Kaapelitalo Koy Glaspalatsets Mediacentrum Ab Pakkalantie 30 Koy Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy Helsingin Toimitilat Koy	Övriga bolag: Huvudstadsregionens Återvinningscentral Ab (51,3 %) Oy Gardenia-Helsinki Ab Stiftelser: Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet Helsingfors teaterstiftelse Stiftelsen Helsingforsinstitutet Stiftelsen Helsingfors-veckan Isbanestiftelsen Stadion-stiftelsen Helsingin Seniorisäätiö

HELSINGFORS STAD
REVISIONSNÄMNDEN

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

