



HELSINGFORS STAD

Revisionsnämnden

18.4.2012

UTVÄRDERINGSBERÄTTELSE

2011

Tav 100 år



Omslag

Helsingfors stadsmuseum

Helsingfors stad
revisionskontoret

Telefon (09) 310 1613
tarkastusvirasto@hel.fi

Internet

www.hel.fi/tav



INNEHÅLL

1. REVISIONSNÄMNDEN	1
1.1 REVISIONSNÄMNDENS SAMMANSÄTTNING	1
1.2 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET	1
1.3 ÖVRIG VERKSAMHET	2
1.4 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2010	3
1.5 BEDÖMNING AV EFFEKTEN AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER.....	3
1.6 ÅTGÄRDER SOM REKOMMENDATIONERNA MED ANLEDNING AV REVISIONEN FÖRUTSÄTTER	6
2. UTVÄRDERING AV DE BINDANDE MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN	7
2.1 UTFALLET FÖR DE BINDANDE MÅL SOM STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP	7
2.2 GRANSKNING AV VERKSAMHETSMÅLEN UTIFRÅN STRATEGIN.....	8
2.3 MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN PER SEKTOR.....	11
2.4 OM UPPFÖLJNINGEN OCH DOKUMENTATIONEN AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN	14
2.5 SLUTSATSER ANGÅENDE SÄTTANDET AV BINDANDE MÅL	14
2.6 BINDANDE ÅRSMÅL FÖR DE STORA STÄDERNA	15
3. UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI	18
4. UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN	24
4.1 UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVA.....	24
4.1.1 GENOMFÖRANDET AV LEDARSKAPSSTRATEGIN.....	24
4.1.2 MÄTNING AV PRODUKTIVITETEN OCH PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN	27
4.1.3 HUR FÖRVALTNINGARNA UTNYTTJAT RESULTATEN AV HELSINGFORS-VANDA-UTREDNINGEN	30
4.1.4 UTVECKLINGEN AV PERSONALVOLYMEN INOM STADEN.....	33
4.1.5 ARBETSHÄLSA.....	35
4.1.6 ENERGISPARÅTGÄRDER	38
4.1.7 BEDÖMNING AV HÄLSOEFFEKTERNA VID BESLUTFATTANDET	40
4.2 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNEN.....	42
4.2.1 JÄMFÖRELSE MELLAN KONCERNSEKTIONENS STÄLLNING OCH KONCERNANVISNINGARNA I DE STORA STÄDERNA	42
4.2.2 ÅTGÄRDER FÖR ATT EFFEKTIVISERA KONCERNSTYRNINGEN	46
4.2.3 IDROTTSKONCERNENS ÄGARSTYRNING	49
4.3 UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN	52
4.3.1 FÖREBYGGANDE AV ENSAMHET OCH UTSLAGNING BLAND BARN OCH UNGA	52
4.3.2 ANSVAR FÖR BYGGANDE OCH FASTIGHETSSKÖTSEL	55
4.4. UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSDIREKTÖRSROTELN.....	58
4.4.1 INNOVATIONSFONDENS SYFTE OCH ANVÄNDNINGEN AV ANSLAG	58
4.5 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET	62
4.5.1 UTVÄRDERING FÖR HELSINGFORS DEL AV MILJÖMÅLEN FÖR HUVUDSTADSREGIONEN	62
4.6 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRD SVÄSENDET	66
4.6.1 OMHÄNDERTAGANDEN.....	66
4.6.2 UTKOMSTSTÖD	70
4.6.3 KVALITETSKONTROLL INOM SOCIALVERKETS KÖP AV KLIENTTJÄNSTER.....	75



4.6.4 SKOLHÄLSOVÅRDENS DIMENSIONERING OCH FUNKTION	79
4.7 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET	81
4.7.1 SKOLAVHOPPARE OCH UTBILDNINGSPLATSERNAS TILLRÄCKLIGHET PÅ ANDRA STADIET	81
4.7.2 KÖP AV EXPERTTJÄNSTER	86
4.7.3 IDROTTSVERKETS HYRESSUBVENTIONER	89
4.8 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET	90
4.8.1 REPARATIONSBEHOVET I ÄLDRADE BOSTADSOMRÅDEN OCH DERAS BYGGNADSBESTÅND	90
BILAGOR	95
BILAGA 1. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING OCH REVISIONSKONTORETS ANSVARSPERSONER SOM BITRÄTT SEKTIONERNA	95
BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, ARBETSFÖRDELNING	96
BILAGA 3. UTVECKLINGEN AV ANTALET DOTTERSAMMANSLUTNINGAR I STADSKONCERNEN ÅREN 2006– 2011	97



SAMMANFATTNING

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

Måluppfyllelsen: Av de 100 bindande verksamhetsmålen i budgeten nåddes 78 (78 procent) och av de 69 bindande målen för driftsekonomin nåddes 56 (81 procent). De bindande investeringsmålen var 69, och för 49 (71 procent) av dessa överskreds inte budgetanslagen.

Sättandet av bindande mål: De bindande verksamhetsmålen borde klarare än i dag härledas ur målen i strategiprogrammet. Förvaltningarna borde sträva efter att deras bindande verksamhetsmål ska vara mer betydelsefulla.

Stadens ekonomi: Stadens ekonomiska situation var bättre än föregående år. Skuldsättningen ökade emellertid och de ekonomiska utmaningarna är så stora att man borde få stopp på ökningen av omkostnaderna genom att på politisk nivå omvärdera serviceproduktionens volym, innehåll, struktur och produktionsätt.

Åtgärder som rekommendationerna med anledning av revisionen förutsätter: Förvaltningarna och affärsverken borde utan dröjsmål vidta korrigerande åtgärder för att undanröja missförhållanden som upptäckts vid revisionen. Ekonomi- och planeringscentralens IT-avdelnings roll vid utvecklingen, styrningen och samordningen av stadens informationsteknik borde stärkas.

Genomförandet av ledarskapsstrategin: Ledarskapet har utvecklats i enlighet med strategin. Behovet av att hantera helheter borde beaktas inom chefernas kompetens. Ledarskapet borde stärkas så att stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna styr processer som överskrider gränserna mellan verksamhetsområdena och följer hur de genomförs.

Produktiviteten: Förvaltningarna och affärsverken borde försöka utveckla produktivitetmatriser som ger en bredare bild av resultatet. Förvaltningarna som tillämpar input/output-mätaren borde i bokslutet rapportera inte bara om produktivitetens utvecklingen utan även om förändringarna i mätarna som beskriver servicens kvalitet och verkningsfullhet.

Personalen: Personalökningen stannade av under 2010 och var måttlig under 2011. När befolkningen åldras blir det allt viktigare att hejda utgiftsökningen genom att förbättra arbetets resultat, produktivitet och kostnadseffektivitet.

Koncernstyrningen: Målet i stadens strategi att minska antalet dottersammanslutningar har inte uppfyllts. Koncernledningen borde bedöma hur ändamålsenlig koncernhelheten är. Koncernsektionens ställning borde preciseras och stärkas. För de viktigaste dottersammanslutningarna borde man sätta upp verksamhetsmål och följa dem i koncernsektionen.

Förebyggande av utslagning bland barn och unga: I och med välfärdsplanen för barn och unga har den förebyggande verksamheten utvecklats märkbart. Biträdande stadsdirektörerna och förvaltningscheferna för ifrågavarande sektorer ska se till att arbetet och samarbetet mellan förvaltningarna fortsätter.

Omhändertagande av barn och unga: På grund av det ständigt ökande antalet omhändertaganden borde socialverket för att förebygga omhändertaganden garantera tillgången till hemservice för barnfamiljer. Social- och hälsovårdsväsendet borde särskilt satsa på tillgången till mentalvårds- och missbrukartjänster för barnens föräldrar. Villkoren för behovsprövat utkomststöd borde ses över ur perspektivet att förebygga omhändertaganden.

Skolavhoppare och utbildningsplatsernas tillräcklighet på andra stadiet: Antalet yrkesutbildningsplatser i Helsingfors motsvarar inte efterfrågan. Aktiva påstötningar bör riktas mot staten för att öka antalet nybörjarplatser på andra stadiet i huvudstadsregionen. Man borde försöka förhindra skolavhopp genom att vara observant på frånvaro. Ansvar för förebyggande av skolavhopp och för sysselsättning bland unga borde koncentreras till ett ställe och tillräcklig finansiering av verksamheten säkerställas.

Skolhälsovården: Inom skolhälsovården borde det finnas läkare i enlighet med social- och hälsovårdsministeriets kvalitetsrekommendation.

Utnyttjande av Helsingfors-Vanda-utredningen: Biträdande stadsdirektören för stadsplanerings- och fastighetsväsendet samt de ansvariga förvaltningarna borde följa Vandas exempel och inleda samprojekt mellan förvaltningarna för att öka smidigheten i bostadsproduktionen, planläggningen och byggandet.

Ansvar för byggande och fastighetsskötsel: Fuktskadorna i fastigheter har ökat under de senaste åren, t.o.m. i nya objekt. Byggnadstillsynen borde genomföras med tillräckliga resurser. Förvaltningarna som ansvarar för byggandet och fastighetsskötseln ska utveckla sitt samarbete med lokalcentralen.



Åldrande bostadsområden: Stadens egna normer som är strängare än de nationella byggbestämmelserna höjer byggkostnaderna. T.ex. borde stadens bestämmelser om tillgänglighet ses över så att de motsvarar de nationella riktlinjerna.

Huvudstadsregionens miljömål: Arbetet för att bekämpa klimatförändringen borde vara klarare organiserat på stadsnivå och man borde komma överens om samarbete och arbetsfördelning inom huvudstadsregionen.

Använda förkortningar

ARA-produktion	Produktion av statsstödda hyres- och bostadsrättsbostäder
ATT	Helsingfors stads bostadsproduktionsbyrå
EU	Europeiska unionen
GWh	Gigawattimme
Halke	Helsingfors stads förvaltningscentral
Heke	Helsingfors stads personalcentral
HST	Affärsverket Helsingfors stads trafikverk
HSB	Helsingfors stads byggnadskontor
HR	Human Resources, personalresurser
HRT	Samkommunen Helsingforsregionens trafik
HRM	Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
HNS	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
OFR	Revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
dir	Direktion
m ² vy	kvadratmeter våningsyta
CGR	Av Centralhandelskammaren godkänd revisor
LASU	Välfärdsplanen för barn och unga
MB-programmet	Genomförandeprogrammet för markanvändning och boende
Palmia	Helsingfors stads affärsverk Palmia
Stara	Helsingfors stads byggtjänst
Talpa	Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten
Taske	Helsingfors stads ekonomi- och planeringscentral
Tieke	Helsingfors stads faktacentral
Tyke	Helsingfors stads företagshälsövärdcentral



1. REVISIONSNÄMNDEN

1.1 REVISIONSNÄMNDENS SAMMANSÄTTNING

Stadsfullmäktige tillsatte 14.1.2009 en revisionsnämnd för åren 2009–2012. År 2011 hade nämnden nio ledamöter med nio personliga ersättare.

Tabell 1. Revisionsnämndens ledamöter och ersättare 2011

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 Hyödymaa, kandidat i humanistiska vetenskaper
Satu Kouvalainen, vicehäradshövding (till 3.10.2011) Katja Utti-Lankinen, pedagogie magister (från 4.10.2011)	Maarit Toveri, ekonomi- och personalchef
Sari Näre, docent i sociologi	Kimmo Pentikäinen, direktör
Jaakko Ojala, politices magister	Tuomo Markelin, ekonomie magister
Nils Torvalds, redaktör	Mia Montonen, politices magister
Olli Viding, lärare	Marikaisa Niskanen, studerande
Tuulikki Vuorinen, magister i hälsovetenskaper	Valter Vesikko, jurist

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

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

1.2 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET

Revisionsnämnden

Revisionsnämnden sammanträdde 11 gånger i samband med utvärderings- och revisionsarbetet för 2011. Nämndens tre sektioner sammanträdde sammanlagt 33 gånger i samband med utvärderingen för 2011, av vilka fyra var utvärderingsbesök vid objekt inom stadens förvaltning och två vid objekt inom stadskoncernen.

Våren 2012 antecknade revisionsnämnden direktörskollegiets redogörelser för uppfyllelsen av målen för verksamheten och ekonomin för 2011. Därtill behandlades utvecklingen av Östersundområdet och stadskoncernens framtidsutsikter. Hösten 2011 antecknade nämnden redogörelser för tiggartenomenet och för verksamheten inom samkommunen Helsingfors stads miljötjänster och Helsingforsregionens trafik.



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 2011 års revision till revisionsnämnden.

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 2011 låg fokus på helhetsbedömningar av stadens och stadskoncernens verksamhet och utvärderingar i samband med barn och unga. Därtill utvärderades en rad teman från olika förvaltningar.

Under verksamhetsåret genomförde revisionsväsendena i städerna i huvudstadsregionen sin fjärde gemensamma utvärdering, temat var bekämpning av klimatförändringen, ett rent Östersjön och ett sammanhängande nät av grönområden. Vanda stads externa revision ledde utvärderingen.

1.3 ÖVRIG VERKSAMHET

Vid höstens första sammanträde 2011 övergick revisionsnämnden till elektroniskt mötesförfarande (Ahjo).

En gemensam utbildning för revisionsnämnderna i huvudstadsregionen ordnades 16.11.2011 i Gran-kulla. Tema för utbildningen var bl.a. beredningen av den nya kommunallagen, problem med att för-ena datasystem samt regeringsprogrammets mål och konsekvenser i huvudstadsregionen.

Nämnden deltog i förberedelserna för de stora städernas (Esbo, Helsingfors, Lahtis, Tammerfors, Åbo, Uleåborg och Vanda) första gemensamma utvärdering. Tammerfors externa revision ledde utvärderingen av fullmäktiges sättande av bindande mål.

Revisionskontoret

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess tre sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med den granskningsplan för 2011 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 Hakapää, OFR, var chef för revisionskontoret. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen, ekonom Marjo Niska-aro, OFR, medan utvärderingschefen, förvaltningsmagister Timo Terävä ansvarade för utvärderingsprocessen. Timo Terävä var även revisionsnämndens sekreterare.

Revisionsnämndens förslag i december 2010 om ändring av revisionsstadgan behandlades i stadsfullmäktige 8.6.2011 i den form som stadsstyrelsen föreslagit och bordlades då, samt 14.9.2011, då fullmäktige återremitterade ärendet till stadsstyrelsen för ny beredning. Den viktigaste ändringspunkten gällde revisionsnämndens möjlighet att komma med separata rapporter.



1.4 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2010

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2010 till protokollet 15.6.2011. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfullmäktige antecknade denna utredning till protokollet 14.12.2011.

Frågor som tagits upp i utvärderingsberättelsen för 2010 behandlades vid revisionsnämndens informationsmöte 5.5.2011.

1.5 BEDÖMNING AV EFFEKTER AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER

Revisionsnämnden bedömer årligen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av dess rekommendationer och vilka effekter rekommendationerna har haft. Rekommendationernas effekter har bedömts med två års fördröjning, vilket innebär att effekten av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2009 har bedömts 2011. Genom det här förfarandet har man önskat ge centralförvaltningen och förvaltningarna tillräckligt med tid för att genomföra åtgärderna och därmed nå effekt.

I sin utvärderingsberättelse för 2009 behandlade revisionsnämnden 32 utvärderingsteman och framförde 88 rekommendationer i anslutning till dem. Rekommendationernas effekter utvärderades för nio temans del.





Utvärderingen genomfördes genom att man bl.a. studerade stadsstyrelsens utredning till fullmäktige 8.12.2010 och riktade en förfrågan till de förvaltningar och aktörer som ansågs vara ansvariga för genomförandet av de åtgärder som framförts i revisionsnämndens rekommendationer.

Genomförandet av åtgärder enligt rekommendationerna

Nämnden utvärderade rekommendationernas effekter utifrån tre kriterier:

- Förvaltningen har vidtagit de rekommenderade åtgärderna.
- Vidtagandet av åtgärder har föranletts av revisionsnämndens rekommendation.
- Det utvärderade sakförhållandet har förändrats till det bättre genom de vidtagna åtgärderna.

Den tillämpade skalan var tredelad och utfallet beskrivs med färger i sammandragstabellen:

-  Kriteriet uppfylls helt, d.v.s. alla rekommenderade åtgärder har vidtagits.
-  Kriteriet uppfylls delvis, d.v.s. de rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits.
-  Kriteriet uppfylls inte alls, d.v.s. de rekommenderade åtgärderna har inte vidtagits.
-  Om man inte kunnat konstatera att kriteriet uppfyllts presenteras temat i vitt.

Tabellen nedan är ett sammandrag per utvärderingstema över observationer i samband med kriterierna *åtgärder har vidtagits* och *läget har förbättrats*:

Tabell 2. Sammandrag av uppfyllandet av kriterierna per utvärderingstema

DE REKOMMENDERADE ÅTGÄRDERNA HAR VIDTAGITS	LÄGET HAR FÖRBÄTTRATS
Årsplanering av stadens investeringar	
<p>● De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits. I de lämnade utredningarna finns inga omnämmanden om mer koncentrerad samordning av investeringsprojekt, däremot har utvecklingsarbete i samband med uppföljningen av investeringarna utförts. Arbetet har dock inte fortskridit enligt den tidsplan som tidigare meddelats.</p>	<p>● Läget har inte ännu egentligen förändrats, eftersom utvecklingsarbetet pågår.</p>
Förvaltningsstruktur, kostnader och funktion	
<p>● Åtgärder enligt rekommendationerna har delvis vidtagits, eftersom man utvecklat kundprocesserna över förvaltningsgränserna, förbättrat samordningen av funktioner och lättat upp förvaltningen genom att utnyttja elektroniska system. På stadsnivå har förvaltningen inte ännu definierats och dess omfattning inte utretts.</p>	<p>● Läget i fråga om förvaltningsstrukturen och dess funktion har delvis förbättrats.</p>
Presentation av miljöfrågor i miljörapporten och dotterbolagens bokslut	
<p>● De rekommenderade åtgärderna har huvudsakligen vidtagits. Utbildning om miljöstyrning har ordnats för dottersammanslutningarna, miljörapporteringen har utvidgats till att även omfatta miljöbokföring och för bostadsfastighetsbolagens del har uppgifter samlats in om energi- och vattenförbrukningen. Det är oklart om man i dottersammanslutningarna identifierat de väsentliga miljöansvaren och riskområdena och ordnat med uppföljning av dem.</p>	<p>● Läget har förbättrats. Miljöstyrningen har betonats i vissa dottersammanslutningar, t.ex. i form av förberedelser för införande av ett miljösystem. Åtgärderna har också inverkat gynnsamt på omfattningen av stadens miljörapportering och på spridning av god praxis.</p>
Förvaltningen av stadens lokaler och effektiviteten i utnyttjandet av lokalerna	
<p>● De rekommenderade åtgärderna har huvudsakligen vidtagits. Arbetsfördelningen mellan lokalcentralen och förvaltningarna har förtydligats genom att t.ex. administrationen av hyreskontrakten för externa lokaler överförs från användarförvaltningarna till lokalcentralen. Lokalcentralen har fått en större roll vid planeringen av förvaltningarnas användning av lokaler och dialogen har fördjupats åtminstone med de största förvaltningarna.</p>	<p>● På basis av utvärderingen har hanteringen av lokaler gått mot det bättre.</p>
Ordnande av infartsparkering	
<p>● Alla rekommenderade åtgärder har inte vidtagits, eftersom övervakningen av infartsparkeringen inte egentligen har effektiviserats. Skyltningen och informationen om infartsparkering har utvecklats i samarbete mellan olika aktörer och ett pilotförsök i samband därmed håller på att starta.</p>	<p>● Enligt utredningarna har läget i fråga om infartsparkeringen inte förändrats märkbart sedan 2009, eftersom saken har avancerat rätt långsamt.</p>
Produktiviteten inom social- och hälsovårdsväsendet samt bildnings- och personalväsendet	
<p>● Alla rekommenderade åtgärder har inte vidtagits, eftersom alla förvaltningar inte har ett nyckeltal för produktiviteten i</p>	<p>● Uppföljningen av produktiviteten har förbättrats och utvidgats sedan 2009 och</p>

sin budget. Dessutom har uppdaterade anvisningar för produktivetsberäkning inte ännu gjorts upp.	därmed förbättrats.
Åldersmedvetet ledarskap	
<input checked="" type="radio"/> Alla rekommenderade åtgärder har inte vidtagits. Av svaren framgick det inte i vilken omfattning förvaltningarna genomför åldersmedvetet ledarskap och om åldersprogram har gjorts upp för att höja pensionsåldern. Utbildningen i fråga om åldersmedvetet ledarskap bland mellancheferna har utökats och olika slags hjälpmedel har tagits fram som stöd för det åldersmedvetna ledarskapet.	<input type="radio"/> Det åldersmedvetna ledarskapet torde utvecklas positivt bl.a. genom ökad utbildning. Utifrån de utredningar som erhållits kan man dock inte konstatera att märkbara förändringar skulle ha skett.
Utveckling av yrkesskolornas verksamhet	
<input checked="" type="radio"/> Nästan alla rekommenderade åtgärder har vidtagits. Man har utrett orsakerna till skolavhopp och satsat på att förkorta genomströmningstiden. Åtgärderna i samband med uppföljning av, rapportering om och utvärdering av utvecklingsprojekt förblir oklara.	<input type="radio"/> Effekterna av startade projekt syns först med fördröjning och kan därför inte ännu bedömas.
Dagvårdens kvalitet, befolkningsprognoser och kostnadsutveckling	
<input checked="" type="radio"/> De rekommenderade åtgärderna har delvis vidtagits. De elektroniska tjänsterna har förbättrats och målet är att under 2012 införa personliga ärendemappar för kommuninvånarna. I fråga om lokalerna och dagvårdsnätet har man tagit i bruk en månatlig granskning av servicenätet i olika områden. Dagvårdspersonalen har ökat och familjedagvårdens omfattning har huvudsakligen motsvarat efterfrågan. Vad gäller gruppstorlekarna inom dagvården, barnens behov av särskilt stöd, lokalernas ändamålsenlighet eller prognostisering av dagvårdsefterfrågan går det inte att konstatera om åtgärder vidtagits.	<input checked="" type="radio"/> Situationen i fråga om dagvården har delvis förbättrats, eftersom den elektroniska kommunikationen utvecklats och utbildningen av personalen i fråga om barnens aktivitets- och lekmiljö har utökats. Det ökade antalet barn och variationerna i olika områden försvårar ordnandet av dagvårdstjänster.

Slutsatser

Utvärderingen ger vid handen att förvaltningarna i fråga om alla utvärderingsteman delvis har vidtagit de rekommenderade åtgärderna. Av svaren framgick det inte varför inte alla rekommenderade åtgärder har vidtagits. Uppenbarligen har man inte ansett rekommendationerna vara befogade eller också har förvaltningarna helt enkelt inte vidtagit de åtgärder som behövs för att avhjälpa missförhållandena. De flesta förvaltningarna hade genomfört de rekommenderade åtgärderna.

I nästan alla svar från förvaltningarna konstaterades det att man även annars skulle ha vidtagit åtgärder t.ex. i enlighet med målen i sina egna strategier. I 12

svar konstaterades det att nämndens rekommendationer har påskyndat vidtagandet av åtgärder eller accentuerat och stött behovet av att utveckla verksamheten, så till denna del har rekommendationerna tjänat sitt syfte. I fråga om sex utvärderingsteman ansågs revisionsnämndens rekommendationer och konstateranden delvis ha påverkat vidtagandet av åtgärder, medan de i tre fall inte hade någon inverkan. Huvudsaken för stadens del är att man har tagit itu med missförhållandena och vidtagit åtgärder.

I fråga om bedömningen av åtgärdernas effekter var situationen problematisk, eftersom effekterna inte ännu kunde bedömas vad gäller årsplanering av investeringar, åldersmedvetet ledarskap och yrkes-

skolornas verksamhet. För de övriga utvärderings- om de delar där åtgärder vidtagits.
temana har läget förbättrats, visserligen bara i fråga

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen borde försäkra sig om att förvaltningarna vidtar åtgärder med anledning av alla missförhållanden och rekommendationer som tas upp i utvärderingsberättelsen.

1.6 ÅTGÄRDER SOM REKOMMENDATIONERNA MED ANLEDNING AV REVISIONEN FÖRUTSÄTTER

Revisionsnämnden följer på basis av revisionen att de redovisningsskyldiga och övriga personer som ansvarar för verksamheten har vidtagit erforderliga åtgärder med anledning av de rekommendationer och anmärkningar som revisionen föranlett.

Stadens revisor rapporterar om utförd revision tre gånger per år. Rapporterna delas ut till stadens samt förvaltningarnas och affärsverkens ledning och till övriga personer med ansvar för förvaltning och ekonomi. Slutrapporten delas även ut till ledamöterna i stadsfullmäktige. Rapporterna redogör för observationerna vid revisionen och ger förvaltningarna rekommendationer med anledning av dem.

Rekommendationerna överlag

I revisorns rapporter för räkenskapsåren 2009–2011 har brister i skötseln av förvaltningen och ekonomin vid olika förvaltningar och affärsverk påtalats upprepade gånger. Revisionsnämnden anser det på sin plats att påminna förvaltningarna och affärsverken om att det är deras skyldighet att utan dröjsmål vidta åtgärder för att rätta till brister som upptäckts vid revisionen. Detta gäller särskilt de aktörer som nämns i rapporterna, men rekommendationerna är

till nytta även för dem som inte varit föremål för utvärdering i den aktuella revisionen.

Rekommendationer angående datasystemen

I revisorns rapporter för räkenskapsåren 2009–2011 har brister i datasystemens kontrollmiljö särskilt accentuerats. Sådana brister förekommer i datasystem som är centrala med tanke på revisionen, både i stadens gemensamma och i förvaltningarnas enskilda datasystem. Förvaltningarna och affärsverken borde vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Ekonomi- och planeringscentralens IT-avdelning sköter centralförvaltningens informationsteknik och styrningen av utnyttjandet av informationsteknik inom hela stadsförvaltningen. Den har instruerat förvaltningarna och affärsverken bl.a. om hur datasystemens kontrollmiljö ska ordnas. Det verkar som om även genomförandet av instruktionerna vid förvaltningarna och affärsverken behöver stöd från IT-avdelningen. IT-avdelningens roll vid utvecklingen, styrningen och samordningen av stadens informationsteknik borde stärkas. Ekonomi- och planeringscentralen borde utarbeta åtgärdsförslag i samband med detta.

Revisionsnämnden konstaterar att

- förvaltningarna och affärsverken borde utan dröjsmål vidta korrigerande åtgärder för att undanröja missförhållanden som upptäckts vid revisionen.
- ekonomi- och planeringscentralens IT-avdelning borde ha en starkare roll vid utvecklingen, styrningen och samordningen av stadens informationsteknik.

2. UTVÄRDERING AV DE BINDANDE MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN

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

I detta kapitel granskas per strategi och sektor hur de bindande målen i budgeten uppfyllts. För varje förvaltning och affärsverk har dessutom en separat

måltvärdering gjorts. Observationer från de här promemoriorna har använts vid slutsatserna och rekommendationerna i detta kapitel. Granskningen fokuserar på verksamhetsmålen i budgeten och målen i driftsekonomidelen. Målet har nåtts om anslaget i budgeten inte har överskridits eller om verksamhetsbidraget har nåtts. Därtill utvärderades uppföljningssystemen för förvaltningarnas bindande verksamhetsmål och dokumentationens tillförlitlighet.

2.1 UTFALLET FÖR DE BINDANDE MÅL SOM STADSFULLMÄKTIGE SATT UPP

Budgeten för 2011 innehöll sammanlagt 100 bindande verksamhetsmål som godkänkts av stadsfullmäktige. Av dem nåddes 78 eller 78 procent. Fullmäktige hade satt upp 69 bindande mål för driftsekonomin, varav 56 eller 81 procent nåddes.

De bindande verksamhetsmålen var två fler än året innan. Av målen hänförde sig 43 till välfärd och tjänster, 24 till ledarskap, 23 till stadsstruktur och boende och 10 till konkurrenskraft.

De bindande målen som gällde investeringsanslag var 69 och för 49 av dem (71 procent) överskreds inte budgetanslaget. För investeringsutgifter utan

affärsverken fanns, när budgetändringarna och överskridningsrätterna medräknas, sammanlagt 577,4 miljoner euro till förfogande, varav 496,3 miljoner euro användes. Utfallet var ca 86 procent.

Ett bindande mål i budgeten kan ändras på beslut av stadsfullmäktige. I fråga om de ekonomiska målen har anslagsöverföring, överskridningsrätt eller ändring av verksamhetsbidraget beviljats för alla uppnådda mål, antingen under eller efter budgetåret. Stadsfullmäktige godkände 14.3.2012 avvikelser från totalt 22 bindande verksamhetsmål. Därtill godkändes att målet för avkastningen på HST:s investerade kapital inte nåddes.

2.2 GRANSKNING AV VERKSAMHETSMÅLEN UTIFRÅN STRATEGIN

Utfallet för verksamhetsmålen granskas utifrån temaområdena och de strategiska målen i det strategiprogram som stadsfullmäktige godkänt.

Välfärd och tjänster

Av verksamhetsmålen gällde 43 (43 procent) strategiområdet välfärd och tjänster. Sju av målen för strategierna inom välfärd och tjänster nåddes inte. Utfallet var därmed 84 procent.

Tabell 3. Måluppfyllelsen inom strategiområdet välfärd och tjänster

VÄLFÄRD OCH TJÄNSTER	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
1 Användarcentrerade tjänster med större delaktighet och eget ansvar för invånaren			
1.1 En ny servicekultur skapas	2	2	100
1.2 Fler alternativ ges genom en servicestrategi	2	2	100
1.3 Invånarnas behov tillgodoses genom ett servicenät i stadsrummet och på webben	2	2	100
1.4 Pluralism och invandrare	1	1	100
1.5 Större jämställdhet och likabehandling	-	-	-
1.6 De elektroniska tjänsterna, interaktionen och delaktigheten stärks	1	1	100
2 Skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan invånarna minskas			
2.1 Hälsöfrämjandet effektiviseras	10	10	100
2.2 Välbefinnandet hos barn och ungdomar förbättras	2	2	100
2.3 Staden arbetar för att de äldre invånarna ska bevara sin funktionsförmåga	3	1	33
2.4 Utslagning förebyggs	6	6	100
3 Välbefinnandet och sysselsättningen ökas genom lärande och kunskaps			
3.1 Bildningen och kulturen stärks som grund för välbefinnande och konkurrenskraft	13	10	77
3.2 Utbildningstjänsterna anpassas efter behoven hos invånarna och inom arbets- och näringslivet	1	0	0
Mål sammanlagt	43	36	84

Konkurrenskraft

Antalet mål i samband med konkurrenskraft var tio, varav tre inte nåddes. Utfallet var 70 procent.

Tabell 4. Måluppfyllelsen inom strategiområdet konkurrenskraft

KONKURRENSKRAFT	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
4 Ett mångfasetterat och tryggt Helsingfors med internationell konkurrenskraft			
4.1 En lockande, fungerande och rolig stad	8	6	75
4.2 Staden satsar på skydd av Östersjön	-	-	-
4.3 Staden är en föregångare i fråga om användarcentrerade innovationer	-	-	-
4.4 Ett internationaliserat Helsingfors	-	-	-
5 Ett Helsingfors med mångsidig näringslivsstruktur och nya arbetstillfällen			
5.1 Förutsättningar skapas för ett ökande antal jobb	2	1	50
5.2 Arbetskraftstillgången förbättras	-	-	-
5.3 Förutsättningar skapas för tillväxt i tjänstebranscher, kompetenskluster och företag	-	-	-
Mål sammanlagt	10	7	70

Stadsstruktur och boende

om målen för kollektivtrafiken och gång- och cykeltrafiken.

De bindande verksamhetsmålen som hänförde sig till stadsstruktur och boende var 23, varav åtta inte nåddes (utfall 65 procent). Utfallet var dåligt i fråga

Tabell 5. Måluppfyllelsen inom strategiområdet stadsstruktur och boende

STADSSTRUKTUR OCH BOENDE	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
6 Bostadsvolymen, boendekvaliteten och en stadsmiljö präglad av mångsidighet tryggas			
6.1 Staden ser till att bostadsproduktionen får den planerade volymen och beskaflenheten	7	5	71
6.2 Intressanta, vackra och fungerande urbana bostadsområden och miljöer byggs ut	3	3	100
6.3 Livskraften i Helsingfors centrum stärks	-	-	-
7 Stadsstrukturen kompletteras för att staden ska kunna möta klimatförändringen			
7.1 Stadsstrukturen kompletteras med fokus på spårtrafiknätet	1	0	0
7.2 Stadsstrukturen utvecklas så att energi sparas	4	3	75
7.3 Kompletteringsbyggande främjas	-	-	-
8 Trafiksystemet utvecklas så att hållbara trafikformer främjas			
8.1 Trafiksystemet utvecklas huvudsakligen med fokus på spårtrafiken. Servicenivån i kollektivtrafiken höjs och möjligheterna till gång- och cykeltrafik ökas	6	3	50
8.2 Staden ser till att helsingforsarnas intressen och de regionala intressena sammanjämkas	2	1	50
Mål sammanlagt	23	15	65

Ledarskap

Inom temaområdet ledarskap fanns 24 bindande verksamhetsmål, varav fyra inte nåddes. Utfallet var därmed 83 procent.

Tabell 6. Måluppfyllelsen inom strategiområdet ledarskap

LEDARSKAP	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
9 Förändringsbenägenheten ökas genom att ledarskapet och personalkompetensen utvecklas			
9.1 Gemensamma mål blir lättare att nå och verksamheten utvecklas genom ett gott ledarskap, bättre personalkompetens och större påverkansmöjligheter för personalen	7	5	71
9.2 Personaltillgången, kompetensen, belöningsystemet och arbetshälsan stärks	4	4	100
10 Vikt fästs vid den ekonomiska balansen, och tjänsteproduktionen blir mer verkningsfull			
10.1 Omkostnaderna anpassas efter de disponibla inkomsterna	7	7	100
10.2 Tjänsterna blir mer verkningsfulla	4	3	75
10.3 Organisationen utvecklas så att tjänsterna blir bättre	-	-	-
10.4 Verksamhetslokalerna används effektivt	2	1	50
11 Dottersammanslutningarna leds med fokus på det allmänna bästa och tjänster för invånarna			
11.1 Hela stadskoncernens bästa tryggas	-	-	-
11.2 Koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare	-	-	-
11.3 Ägarpolicyn blir klarare	-	-	-
Mål sammanlagt	24	20	83

2.3 MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN OCH EKONOMIN PER SEKTOR

I tabellerna nedan presenteras per sektor antalet mål för verksamheten och ekonomin i budgetens driftsekonomidel samt antalet uppnådda mål. De

mål för verksamheten och ekonomin som inte nåtts inom sektorn presenteras efter respektive tabell.

Stadsdirektörsroteln

Tabell 7. Måluppfyllelsen inom stadsdirektörsroteln

STADSDIREKTÖRSROTELN	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	14	13	93
Ekonomiska mål	21	21	100

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

1. Helsingfors Hamn: nivå för kundtillfredsställelsen > 8,1, utfallet var 7,94.

De affärsverk som i budgeten hör till stadsdirektörsroteln är Helsingfors Energi, Helsingfors Hamn och Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst. Det bindande målet i budgetens resultaträkningsdel var avkastning på grundkapitalet för Helsingfors Energi

och Helsingfors Hamn samt ett positivt resultat för budgeten. Ekonomiförvaltningstjänsten. Utfallet var bättre än i

Byggnads- och miljöväsendet

Tabell 8. Måluppfyllelsen inom byggnads- och miljöväsendet

BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	27	20	74
Ekonomiska mål	8	6	75

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

2. Anskaffningscentralen: Anskaffningscentralen stöder och handleder förvaltningarna i upphandlingsfrågor för att säkerställa att linjedragningarna i stadens uppverksamhetsstrategi verkställs. Analyser, förhandlingar och konsultering genomförs med samtliga förvaltningar före slutet av budgetåret. Målet nåddes inte.
3. Anskaffningscentralen: Ett avtalshanteringsystem togs inte i bruk.
4. Byggnadskontoret: De viktigaste gatorna och gång- och cykelbanorna för arbetsresor plogas och halkan bekämpas före kl. 7.00. Målet nåddes inte.
5. Räddningsverket: För att olyckor ska förebyggas utförs det årligen säkerhetsgranskningar och åtgärder som gäller invånarna. För granskningarna och åtgärderna räknas säkerhetspoäng. År 2011 samlas minst 7 600 säkerhetspoäng. Målet nåddes till ca 80 procent.
6. Räddningsverket: Beredskapstiden 6 min. i riskområde I uppnås i 60 % av uppdragen. Den genomsnittliga beredskapstiden är under 6 min.

30 sek. Beredskapstiden uppnåddes i 58 procent av uppdragen.

7. HST: Kundtillfredsställelsen inom spårvägs- och metrotrafiken minst på 2010 års nivå (4,14). Kundtillfredsställelsen var 4.
8. HST: När det gäller tillförlitlighet kommer spårvägstrafiken upp till 99,85 procent. Tillförlitligheten var 99,41 procent.

Följande ekonomiska mål nåddes inte:

9. HSB Underhåll av gator och grönområden samt allmän förvaltning – driftsutgifterna överskreds med 10,2 euro.
10. Räddningsväsendets utgifter överskreds med 239 000 euro.

De affärsverk som i budgeten hör till byggnads- och miljöväsendet är affärsverket HST och Helsingfors stads servicecentral (Palmia). HST:s mål i fråga om avkastning på investerat kapital (19,8 miljoner euro) nåddes inte helt utan underskreds med 221 459 euro. I summan ingår ränta på infrastrukturegen- dom.

Social- och hälsovårdsväsendet

Både socialverkets och hälsovårdscentralens föregående år. överskridning av HNS-utgifter var klart mindre än

Tabell 9. Måluppfyllelsen inom social- och hälsovårdsväsendet

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRD SVÄSEN- DET	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	17	14	82
Ekonomiska mål	5	2	40

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

11. Socialverket: Antalet personer som omfattas av stödet för närståendevård stiger med 100 före slutet av 2011. Antalet steg med 94.
12. Socialverket: För de tjänster där produktiviteten uträknas med matris, stiger produktiviteten. Produktiviteten steg inte för alla tjänster.
13. Hälsovårdscentralen: Andelen hemvårdsklienter av de invånare som fyllt 75 år är minst 12,5 procent. Utfallet var 12,4 procent.

Följande ekonomiska mål nåddes inte:

14. Socialverkets driftsutgifter överskreds med 7 miljoner euro.
15. Utgifterna för utkomststöd överskreds med 7,1 miljoner euro.
16. Hälsovårdscentralens anslag för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) överskreds med 14,3 miljoner euro.

Bildnings- och personalväsendet

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

Tabell 10. Måluppfyllelsen inom bildnings- och personalväsendet

BILDNING- OCH PERSONALVÄSEN- DET	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	28	24	86
Ekonomiska mål	29	21	72

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

17. Utbildningsverket: En andel på 98 procent av eleverna i läropliktsåldern i stadens finska grundskolor och avtalsskolor får avgångsbetyg från grundskolan. Motsvarande siffra för stadens svenska grundskolor är 100 procent. Det genomsnittliga poängtalet för vitsorden i de ob-

- ligatoriska ämnena i studentskrivningarna når minst medelnivån i landet. Målet nåddes i övrigt, men i de svenska grundskolorna var andelen som fick avgångsbetyg 99,5 procent.
18. Utbildningsverket: Antalet studerande som avlägger examen inom utbildningen på andra stadiet ökar och den tid detta tar blir kortare. Må-

let nåddes i övrigt, men inte inom yrkesutbildningen.

19. Konstmuseets mål för antalet besökare underskreds med nästan 26 000.
20. Kulturcentralens mål för undervisningstimmar (12 000) underskreds med 672 timmar.

Följande ekonomiska mål nåddes inte:

21. Utbildningsverkets driftsutgifter för undervisnings- och utbildningstjänster överskreds med 2,4 euro.
22. Finska arbetarinstitutets driftsutgifter överskreds med 280 000 euro.
23. Svenska arbetarinstitutets utgifter överskred budgeten med 68 000 euro.

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet

Stadsplanerings- och fastighetsväsendet var den sektor där måluppfyllelsen i fråga om verksamhetsmålen var sämst. En del av orsakerna till att må-

24. Stadsbibliotekets driftsutgifter överskreds med 1,7 miljoner euro.
25. Kulturcentralens driftsutgifter överskreds med 277 000 euro.
26. Stadsmuseets driftsutgifter var 150 000 euro större än i budgeten.
27. Ungdomsväsendets driftsutgifter överskreds med 613 000 euro.
28. Vid personalcentralen var utgifterna för personalbiljetter 586 000 euro större än planerat.

Ett bindande mål i resultaträkningsdelen var därtill avkastningen på affärsverket Oiva Akatemias grundkapital, vilket nåddes.

len inte nåddes är desamma som tidigare (bostadsproduktionen, kollektivtrafiken).

Tabell 11. Måluppfyllelsen inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet

STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET	Antal mål i budgeten	Uppnådda	Utfall %
Verksamhetsmål	14	7	50
Ekonomiska mål	6	6	100

Alla ekonomiska mål för driftsekonomin nåddes inom sektorn.

Följande verksamhetsmål nåddes inte:

29. Stadsplaneringskontoret: Ett utkast till en gemensam generalplan för Östersundom utarbetas med Vanda och Sibbo. Målet nåddes inte.
30. Stadsplaneringskontoret: Detaljplaner som möjliggör byggande av 5 000 bostäder (450 000 m² vy) utarbetas i enlighet med genomförandeprogrammet för markanvändning och boende 2008–2017. Utfallet var 211 222 m² vy.

31. Stadsplaneringskontoret: Andelen resor till fots, med cykel och med kollektivtrafik av alla resor ökar med en procentenhet. Ökningen kunde inte beräknas eftersom saken inte utreddes.
32. Stadsplaneringskontoret: Kollektivtrafikens andel i tvärtrafiken är större än 20 procent. Utfallet var 18,9 procent.
33. Stadsplaneringskontoret: Energibesparingsmålet på 2 procent av den totala energiförbrukningen nåddes inte för fjärrvärmens del.

34. Fastighetskontoret: Andelen tomma lokaler i lokalbeståndet är högst 6 procent. Utfallet var 7,1 procent.
35. Bostadsproduktionsbyrån: Bostadsproduktionsbyrån förbinder sig att vara byggherre för stadens egen bostadsproduktion i enlighet med programmet för markanvändning och boende,

inom ramen för de för bostadsproduktionskommittén reserverade byggbara tomterna. År 2011 produceras 1 276 bostäder. Utfallet var 1 075 bostäder.

2.4 OM UPPFÖLJNINGEN OCH DOKUMENTATIONEN AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN

Målet för utvärderingen av dokumentationen av uppföljningssystemen för de bindande verksamhetsmålen var att försäkra sig om att uppgifterna om utfallet är tillförlitliga. Enligt anvisningen om dokumentation av uppgifter om utfallet för verksamhetsmålen ska varje förvaltning och affärsverk lämna en beskrivning av dokumentationen av utfallet för de bindande verksamhetsmålen som en del av bokslutsmaterialet.

Dokumentationen av uppföljningssystemen och de bindande verksamhetsmålen var välskött med undantag för några få brister.

För vissa av socialverkets mål går det inte att få en entydig bild av målluppfyllelsen.

Hälsovårdscentralens mätare för bedömning av vårdbehovet innehåller en liten felmöjlighet.

Idrottsverket har inte till alla delar dokumenterat utfallet för de bindande verksamhetsmålen på det sätt som bokslutsanvisningen förutsätter.

I företagshälsovårdscentralens kundenkät är samplet anspråkslöst (332 svar då t.ex. antalet mottagningsbesök var sammanlagt 99 000 år 2011) och borde vara större.

2.5 SLUTSATSER ANGÅENDE SÄTTANDET AV BINDANDE MÅL

Sättandet av mål varierar mycket vid olika affärsverk och förvaltningar. Vissa förvaltningar sätter upp prestationsmål eller tidsfrister i samband med sin service, och dessa kan t.o.m. vara relativt enkla och rutinmässiga att nå. Andra sätter upp utmaningar för sig själva t.ex. med hjälp av utvecklingsprojekt. I vissa fall påverkas målluppfyllelsen mer av yttre förhållanden än av den egna verksamheten.

I sin utvärderingsberättelse för 2009 rekommenderade revisionsnämnden att förvaltningarna borde sätta upp mål som överskrider förvaltningsgränserna. Tillsviare har de enda målen som varit gemen-

samma för flera förvaltningar varit bekämpning av gatudamm och genomförande av grävningarna inom utsatt tid.

Förvaltningarna borde inte sätta upp sådana mål som de inte har möjlighet eller avsikt att mäta under uppföljningsåret (stadsplaneringskontoret: andelen resor till fots, med cykel och med kollektivtrafik). Enligt stadsplaneringskontorets målutvärdering verkar det även i övrigt vara svårt att mäta vissa mål, bland annat det ovannämnda.

Det skulle vara möjligt att utveckla fastighetskontorets mål och mätare för överlåten byggrätt för bostäder och andelen tomma lokaler så att objektens läge beaktas.

Idrottsverket har inte utvecklat sina mål i enlighet med revisionsnämndens rekommendationer 2009.

Revisionsnämnden konstaterar att

- idrottsverket borde utveckla sina bindande verksamhetsmål så att de stöder verksamhetens grundläggande uppgifter och strategi, så som revisionsnämnden rekommenderade redan 2009. Likaså borde idrottsverket följa anvisningen om dokumentationen av utfallet för de bindande verksamhetsmålen, så som revisionsnämnden rekommenderade 2010.
- socialverket borde ägna större uppmärksamhet åt att formulera innehållet i sina mål och mäta dem noggrannare.
- bostadsproduktionsbyråns möjligheter att genomföra de krävande produktionsmålen i MB-programmet borde förbättras genom förvaltningsövergripande processer i syfte att trygga tomtutbudet.
- målen för tjänster för barn och unga, lokalförvaltningen och IT-tekniken ska formuleras som bindande mål för flera förvaltningar
- uppföljningen av utfallet för investeringarna enligt budgeten ska göras med samma precisionsnivå som den ursprungliga budgeten.

2.6 BINDANDE ÅRSMÅL FÖR DE STORA STÄDERNA

Enligt kommunallagen (519/2007) ska fullmäktige fatta beslut om de centrala målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi. Målen för kommunens verksamhet och ekonomi finns i den budget som fullmäktige godkänner varje år.

Revisionsväsendena i de stora städerna (Esbo, Helsingfors, Lahtis, Uleåborg, Tammerfors, Åbo och Vanda) förberedde under 2011 sin första gemensamma utvärdering av de bindande mål som respektive fullmäktige satt upp. Vid utvärderingen utredde man bl.a. fullmäktigemålen innehåll, deras överensstämmelse med strategin samt deras betydelse och styrande inverkan. Utvärderingen baserade sig på en enkät bland städernas centrala tjänsteinnehavare hösten 2011 och på en granskning av

målen innehåll. De förtroendevaldas perspektiv utreddes genom en enkät¹ som gjordes 2010.

Helsingfors strategiarbete och bindande mål

Helsingfors årliga strategiarbete och ekonomiska planering baserar sig på det strategiprogram för 2009–2012 som fullmäktige godkänt och som innehåller de viktigaste målen, utvecklingsobjekten och åtgärderna. Programmet genomförs med hjälp av den årliga budgetprocessen och särskilt de bindande verksamhetsmålen i den.

Helsingfors stads revisionsnämnd bedömde 2010 hur väl de bindande verksamhetsmålen i budgeten genomför strategiprogrammet. Nämnden ansåg att strategiprogrammet var omfattande men att måluppfyllelsen och mätarna delvis var bristfälliga. Målen i strategiprogrammet och i budgeten hade inte till alla delar någon fast koppling till varandra och processerna i samband med uppföljningen av utfallet var delvis åtskilda från varandra. Även om en del av målen i budgeten för 2011 har förändrats jämfört med 2010 har bristen på en fast koppling mellan strategiprogrammet och budgetmålen inte avhjälpats. Det är beskrivande att man i budgeten inte har satt mål för alla kritiska framgångsfaktorer som genomför strategin och därmed kan budgeten inte till alla delar fungera som styrverktyg för strategin.

I budgeten för 2011 har ca 100 bindande verksamhetsmål och ca 70 bindande mål för driftsekonomin satts upp, beroende på hur man räknar². De övriga

verksamhetsmålen är sammanlagt ca 200. Målen har satts med utgångspunkt i förvaltningarna och dessa ansvarar för att producera uppföljande information. De förvaltningsövergripande målen är få. På basis av målen innehåll fokuserar målhelheten på tjänster. Observationen får även stöd av hur målen indelats enligt strategiprogrammet. Av målen hade omkring hälften samma innehåll som 2010.

De stora städernas sättande av mål

Enkäten om städernas bindande mål besvarades av 244 tjänsteinnehavare, varav 37 från Helsingfors. Enkäten innehöll påståenden vars uppfyllelse och betydelse svarspersonerna skulle bedöma. Nedan beskrivs svaren på påståendena per huvudpunkt.

I Helsingfors ansåg 82 procent av tjänsteinnehavarna att målen satts i enlighet med den planerade processen. Av svarspersonerna ansåg nästan alla att årsmålen för Helsingfors har härletts ur stadens strategi. Andelen motsvarar det genomsnittliga resultatet för alla städerna. Av svarspersonerna ansåg 83 procent att det finns en stark koppling mellan strategiarbetet och sättandet av mål på årsnivå. Till denna del är resultatet för Helsingfors bättre än genomsnittet för alla städerna. Visserligen konstaterades det i de fria kommentarerna bl.a. att de enskilda mål som fullmäktige presenterat i strategin har mycket varierande tyngd och att de strategiska målen borde vara klarare för att det ska gå att sätta konkreta verksamhetsmål. Kopplingen mellan målen och strategierna utreddes också i fullmäktigeenkäten hösten 2010. På basis av svaren är kopplingen inte lika stark i Helsingfors som i de övriga städerna som besvarade enkäten.

¹ Enkäten om revisionsnämnderna och utvärderingsberättelserna riktades till fullmäktigeledamöterna och de ledande tjänsteinnehavarna i Esbo, Helsingfors, Tavastehus, Kuopio, Lahtis, Villmanstrand, Uleåborg, Björneborg, Rovaniemi, Tammerfors och Vanda. I enkäten utreddes bl.a. fullmäktiges sättande av mål. Skalan i svaren var helt av annan åsikt (1) – helt av samma åsikt (5).

² En del av målen består av flera separata mål, t.ex. "Kundtillfredsställelsen inom spårvägs- och metrotrafiken minst på

2009 års nivå". Dessutom kan målet vara gemensamt för flera förvaltningar.

Av tjänsteinnehavarna ansåg 72 procent att kommuninvånarnas servicebehov har beaktats i tillräcklig utsträckning i målen för Helsingfors. Det genomsnittliga resultatet för alla städerna var 67 procent. På basis av fullmäktigeenkäten 2010 var de förtroendevalda mera kritiska till påståendet, eftersom Helsingfors hade det näst lägsta medelvärdet av alla 11 städer.

Av svarspersonerna i Helsingfors ansåg 68 procent att kopplingen mellan de ekonomiska målen och verksamhetsmålen i budgeten uppfylls. I de fria kommentarerna i enkäten konstaterade en svarsperson att "det inte finns någon som helst koppling mellan målen och de ekonomiska resurserna". Även om situationen enligt tjänsteinnehavarna är en aning bättre än det genomsnittliga resultatet för städerna, ger fullmäktigeenkäten 2010 vid handen att kopplingen mellan verksamhetsmålen och anslagen i Helsingfors är sämre än genomsnittet.

Av alla svarspersoner ansåg 77 procent att de förtroendevalda deltar i sättandet av mål. I Helsingfors var bara 74 procent av den här åsikten och 11 procent av svarspersonerna ansåg det inte ens vara viktigt att de förtroendevalda deltar i sättandet av mål. Resultatet överensstämmer med resultaten av fullmäktigeenkäten hösten 2010. Fullmäktigeledamöterna i Helsingfors upplevde att de hade mindre möjlighet än i de andra städerna att påverka beslutsfattandet kring sättandet av mål.

I Helsingfors ansåg man i högre grad än i de andra städerna att målen var entydiga och begripliga, visserligen ansåg 10 procent av svarspersonerna att saken inte var viktig. I de öppna svaren konstaterades det att målen borde vara konkretare, enhetligare mellan förvaltningarna och färre. Vid fullmäktigeenkäten 2010 framgick det att inställningen till antalet mål var mest kritisk i Helsingfors. I de öppna svaren föreslogs att antalet mål minskas och att målen förenklas till klarare helheter.

Av tjänsteinnehavarna i Helsingfors ansåg 63 procent att målen var mätbara eller att uppnåendet av dem kan verifieras på något annat sätt. Detta är bättre än det genomsnittliga resultatet för städerna. Ändå ansåg hela 16 procent av svarspersonerna att påståendet hade liten betydelse och uppfylldes dåligt i Helsingfors.

Av alla svarspersoner ansåg 71 procent att måluppfyllelsen i regel är beroende av verksamheten vid den enhet för vilken målet har satts och 65 procent ansåg att det är realistiskt att nå målen. I Helsingfors uppfylldes påståendena bättre än genomsnittet. En svarsperson i Helsingfors konstaterade att målen "delvis inte är tillräckligt konkreta och yttre faktorer inverkar för mycket på möjligheten att nå dem". På basis av utfallsinformationen från tidigare år har målen för vissa förvaltningar överträffats betydligt redan i flera års tid och därför borde målnivån höjas.

I enkäten ansåg tjänsteinnehavarna att det allra viktigaste är att målen är centrala för enhetens verksamhet. Över en fjärdedel anser att detta inte är fallet i praktiken. Trots bristerna var det positivt att svarspersonerna ansåg att målen klart styr verksamheten. I Helsingfors uppfylldes båda påståendena bättre än genomsnittet för alla städerna. På basis av fullmäktigeenkäten 2010 var de förtroendevalda i Helsingfors däremot något mer tveksamma i fråga om budgetmålens styrande inverkan än i de andra städerna.

Slutsatser

De bindande mål som satts upp i budgeten för Helsingfors bildar stadens viktigaste målhelhet, genom vilken man bl.a. genomför det strategiprogram som fullmäktige godkände. Att målen huvudsakligen fokuserar på tjänster motsvarar grundtanken för kommunens verksamhet, nämligen att den ska producera tjänster för kommuninvånarna.



På basis av enkäten bland tjänsteinnehavarna sätts målen mer realistiskt i Helsingfors jämfört med de andra städerna. Fullmäktigeledamöterna har dock en mer kritisk inställning än tjänsteinnehavarna till sättandet av mål, deras innehåll och styrande inverkan. I framtiden borde tjänsteinnehavarna därför koppla fullmäktigeledamöterna fastare till sättandet av mål och uppföljningen av dem.

Målen sätts huvudsakligen av de enskilda förvaltningarna och med utgångspunkt i dem, vilket innebär att förvaltningarnas perspektiv accentueras i målens innehåll. Detta leder till en helhet där målen har olika betydelsenivå, vilket det stora antalet mål framhäver. Som exempel på mål med olika betydelsenivå kan bland de bindande verksamhetsmålen för 2011 nämnas att hälsovårdstjänster ges inom de tidsfrister som anges i lagstiftningen om vårdgaranti (hälsovårdscentralen), goda inlärningsresultat inom den grundläggande utbildningen (utbildningsver-

ket), dokumentation av serviceprocessen (bygg-tjänsten) och utplantering av fiskyngel inom ramen för fiskerihushållningsavgiften (idrottsverket).

Kopplingen mellan strategiprogrammet och de bindande målen borde vara bättre än i dag för att budgeten ska fungera som verktyg för genomförandet av strategin. Dessutom borde kopplingen mellan förvaltningarnas verksamhetsmål och ekonomiska mål stärkas.

På basis av uppgifterna om utfallet för tidigare år har vissa mål betydligt överträffats varje år.

De förvaltningsövergripande målen är fortfarande få jämfört med tidigare år och med andra städer, även om man försökt betona vikten av att sätta sådana bl.a. i anvisningarna för upprättande av budgeten.

Revisionsnämnden konstaterar att

- de bindande verksamhetsmålen borde klarare än i dag härledas ur målen i strategiprogrammet, så som revisionsnämnden rekommenderade 2010.
- förvaltningarna borde sträva efter att deras bindande verksamhetsmål ska vara mer betydelsefulla.
- kopplingen mellan förvaltningarnas verksamhetsmål och ekonomiska mål borde vara starkare.
- de förtroendevalda borde i högre grad delta i sättandet av mål.

3. UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI

Allmänt

Enligt förhandsuppgifter om kommunernas och samkommunernas bokslut (Statistikcentralen 8.2.2012) försämrades kommunernas ekonomiska situation 2011 när man ser till årsbidraget och lånebeståndet. Omkostnaderna ökade mer än verksamhetsintäkterna och utgifterna kunde inte täckas med ökade skatteinkomster och statsandelar.

Helsingfors stads inkomstfinansiering försämrades genom finanskrisen 2008 och den internationella ekonomiska nedgången. Finansieringsunderskottet har fördubblat skuldbeloppet sedan det året och den relativa skuldsättningen har ökat. År 2011 förbättrades nyckeltalen bl.a. tack vare höjd inkomstskattesats och man lyckades stoppa ökningen av den relativa skuldsättningen.

Målet för stadens ledarskapsstrategi är att stadens omkostnader per invånare inte ökar mer än kostnadsnivån stiger. Detta mål nåddes 2011.

Inkomsternas tillräcklighet

Skatteinkomsterna uppgick till sammanlagt 2 218,1 miljoner euro, 55,3 miljoner euro mer än beräknat. Andelen av avkastningen från samfundsskatten var 334,9 miljoner euro, vilket är 74,9 miljoner euro mer än man räknat med i budgeten. Fastighetsskatten inbringade 186,5 miljoner euro och statsandelarna uppgick till sammanlagt 259,8 miljoner euro.

Inkomstskattesatsen var 17,5 procent åren 2003–2010 tills den höjdes till 18,5 procent 2011. Höjningen av inkomstskattesatsen inbringade nästan 120 miljoner euro.

Budgetramen för 2011 utgick från en höjning av kostnadsnivån på 2,2 procent och en folkökning på 0,6 procent. Den faktiska kostnadsstegringen inom den kommunala ekonomin var 3,2 procent (Statistikcentralen, prisindex 8.2.2012) medan folkökningen var 1,1 procent. År 2011 ökade stadens omkostnader med ca 3,1 procent. Utan affärsverken och fonderna och den nettobudgeterade byggtjänsten ökade de jämförbara omkostnaderna med 2,5 procent. Omkostnaderna per invånare ökade med 1,3 procent, alltså betydligt mindre än kostnadsnivån inom den kommunala ekonomin steg (3,2 procent).

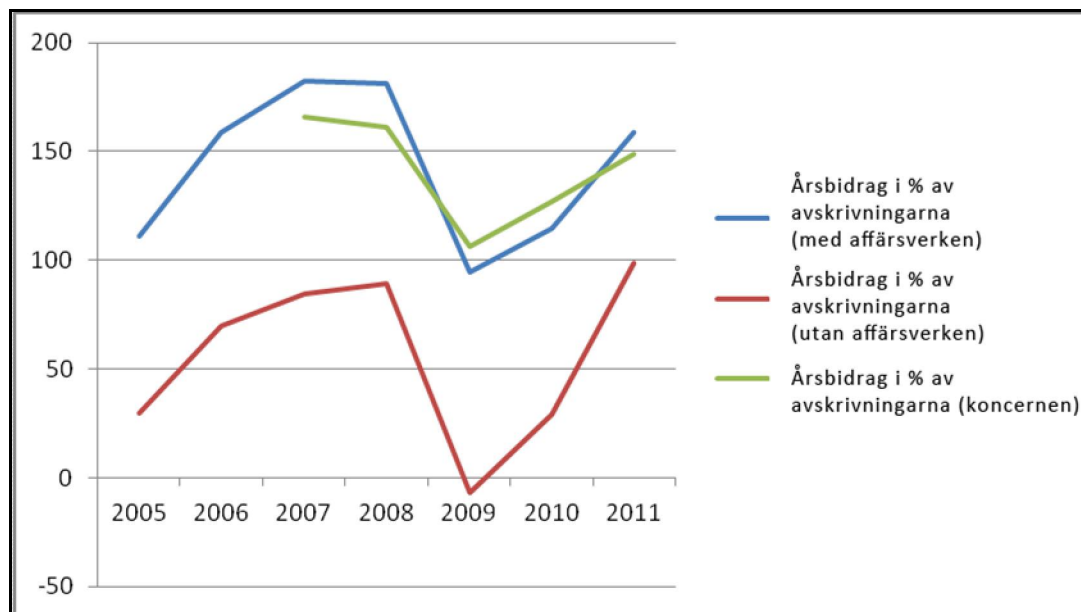
År 2011 var årsbidraget 574,3 miljoner euro med affärsverken och 249,5 miljoner euro utan dem. Årsbidraget var klart bättre än beräknat. Enligt tabell 12 och figur 1 har årsbidraget utan affärsverken varit rätt svagt, tills det förbättrades 2011 efter höjningen av inkomstskattesatsen. Årsbidragets andel av avskrivningarna har förbättrats av samma orsak.

På koncernnivå har årsbidraget utvecklats på samma sätt som på stadsnivå (affärsverken medräknade) och räcker bra till avskrivningar, men inte lika bra till nya investeringar. I koncernbokslutet har 115 dottersammanslutningar sammanställts, dvs. alla som upprättade bokslut.

Tabell 12. Årsbidragets utveckling 2005–2011, miljoner euro (till fasta priser, 2011=100)

NYCKELTAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Årsbidrag, mn euro (med affärsverken)	394,5	544,6	606,9	571,1	332,3	400,4	574,3
Årsbidrag, mn euro (utan affärsverken)	66,3	149,9	186,2	185,8	15,0	69,4	249,5

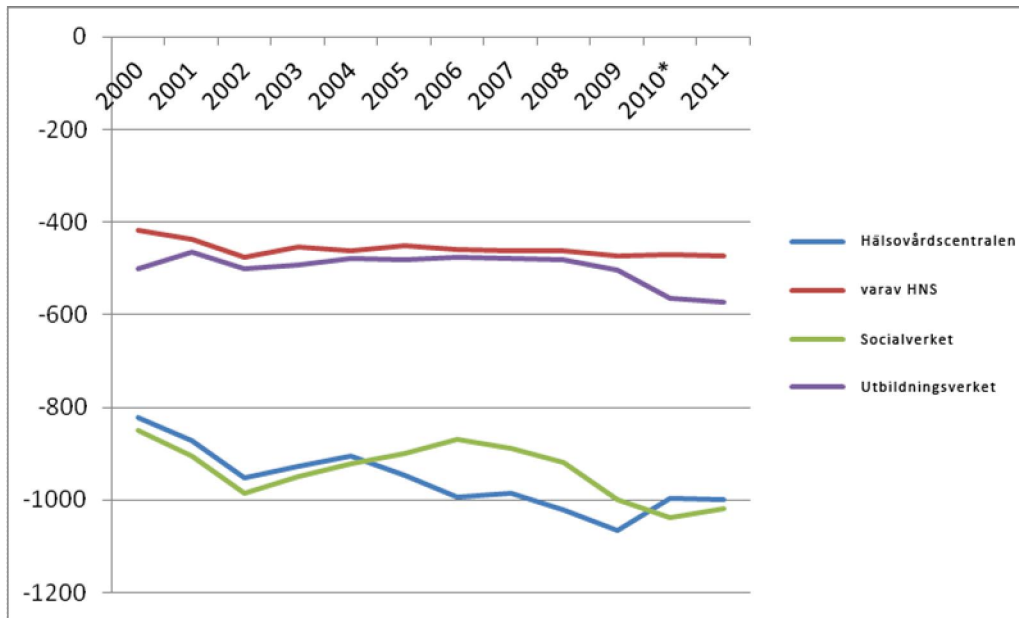
Figur 1. Årsbidrag i % av avskrivningarna, utveckling 2005–2011



Figur 2 visar att verksamhetsbidragen för de förvaltningar som är viktigast för stadens ekonomi har försämrats under 2000-talet. Socialverkets verksamhetsbidrag förbättrades 2004 men vände nedåt ett par år senare. Vid utbildningsverket har verk-

samhetsbidraget försämrats särskilt under de två senaste åren. Utvecklingen för socialverket och hälsovårdscentralen 2010 förklaras av att långvården överfördes från hälsovårdscentralen till socialverket.

Figur 2. Utvecklingen för de största förvaltningarnas verksamhetsbidrag 2000–2011, miljoner euro (till fasta priser, 2011=100).



*År 2010 överfördes långvården från hälsovårdscentralen till socialverket.

Sedan 2001 har stadens ekonomi varit beroende av Helsingfors Energis resultat. Vid sitt möte 26.3.2012 beslutade Helsingfors stadsstyrelse föreslå att 200 miljoner euro av de ackumulerade vinstmedlen i

Helsingfors Energis balansräkning läggs till eget kapital i Helsingfors stads balansräkning. Sammanlagt uppgår de extra intäktsföringarna under 2000-talet till närmare 1,6 miljarder euro.

Tabell 13. Helsingfors Energis extra intäktsföringar till staden 2002–2011, miljoner euro

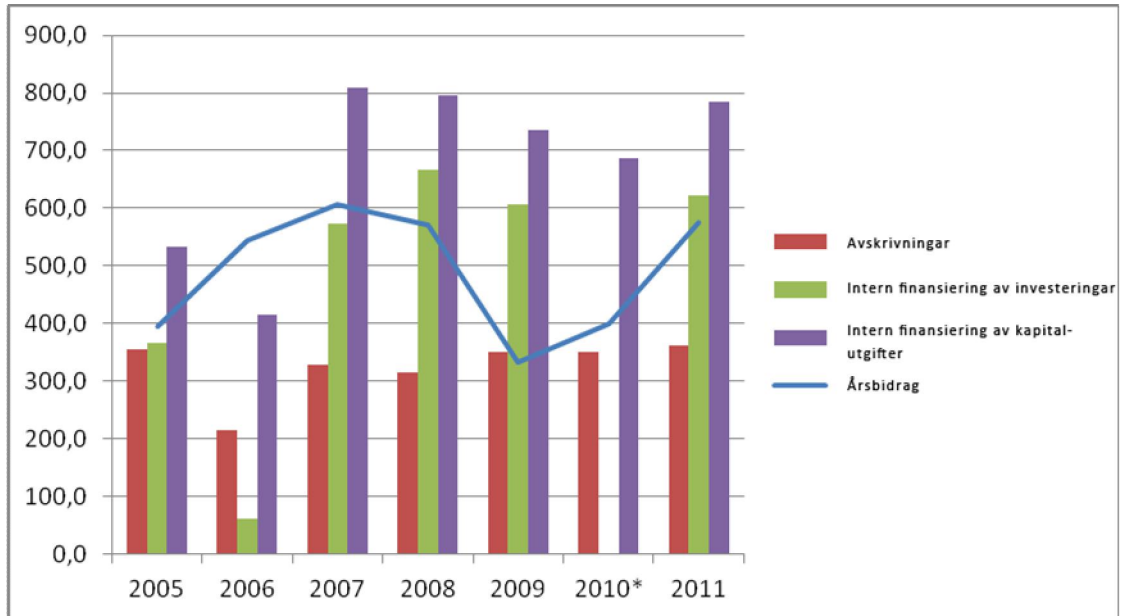
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOT
Extra intäktsföring	50	110	100	100	150	200	250	200	200	200	1 560

Finansiering

Årsbidraget täckte 159 procent av avskrivningarna (149 procent på koncernnivå) och 85,1 procent av nettoinvesteringarna (76,2 procent på koncernnivå). Ökningen från föregående år beror bl.a. på vat-

tenverksaffären 2010, som gör att nyckeltalen såg sämre ut än vanligt. Inkomstfinansieringen av investeringar och övriga kapitalutgifter har varit svag åren 2008–2010, men förbättrades 2011 (figur 3). De övriga nyckeltalen för finansieringen har förblivit goda (tabell 14).

Figur 3. Årsbidragets (med affärsverken) tillräcklighet för avskrivningar enligt plan, intern finansiering av investeringar och kapitalutgifter 2005–2011 (till fasta priser, 2011=100)



*År 2010 var den interna finansieringen av investeringar positiv på grund av försäljningsinkomster för vattenverket. Detta har dragits av från den interna finansieringen av kapitalutgifter. Av denna orsak ingår inte intern finansiering av investeringar i siffrorna för 2010.

Tabell 14. Låneskötselbidrag och likviditet, kassadagar 2005–2011

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

*Låneskötselbidraget anger inkomstfinansieringens tillräcklighet för betalning av räntor och amorteringar på främmande kapital. Kommunens lånesköselförmåga anses vara god om nyckeltalet är över 2.

Staden har lämnat en utredning om överensstämelsen mellan avskrivningar och investeringar 2010–2014 i enlighet med Bokföringsnämndens kommunsektions anvisning. Enligt utredningen är bl.a. trafikverkets grundinvesteringar i metrotrafik och Helsingfors Energis kraftverksinvesteringar under kommande år bidragande orsaker till avvikelserna i investerings- och avskrivningsnivån.

Uppgifterna i balansräkningen

Balansomslutningen var 225,8 miljoner euro större än föregående år. Både moderbolagets och hela

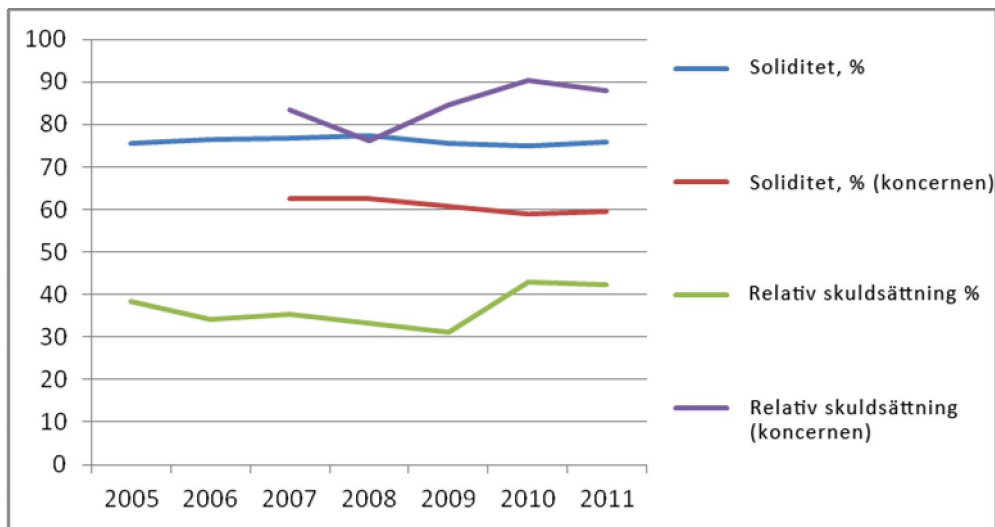
koncernens lånebestånd har ökat (se tabell 15), men den relativa skuldsättningen har slutat öka (figur 4). Soliditeten är oförändrad.

Koncernens lånebestånd är mer än tre gånger större än stadens egen skuld och den relativa skuldsättningen två gånger större. Sedan 2008 har moderbolagets lånebestånd nästan fördubblats (ökning 95 procent), på koncernnivå har utvecklingen varit måttligare (43 procents ökning). Koncernens soliditet har varit klart svagare än stadens, men ändå stabil.

Tabell 15. Utvecklingen för vissa nyckeltal i balansräkningen 2005–2011 (till gängse priser)

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

Figur 4. Soliditetens och den relativa skuldsättningens utveckling 2005–2011



Slutsatser

Omkostnaderna per invånare (1,3 procent) ökade klart mindre än kostnadsnivån steg (3,2 procent). Staden har under 2011 lyckats i sitt strategiska mål att hejda ökningen av omkostnaderna så att de ökat mindre än kostnadsnivån stigit.

På grund av osäkerhetsmoment i den globala ekonomin, sparåtgärder inom statsekonomin och sämre utveckling än väntat av stadens skatteunderlag samt framtida investerings- och bolagiseringsbehov finns det hot som förutsätter åtstramning av utgifterna även i fortsättningen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- staden har lyckats förbättra ekonomin med hjälp av höjd inkomstskattesats. Samtidigt har emellertid skuldsättningen ökat. Staden har lyckats hejda ökningen av omkostnaderna.
- de ekonomiska utmaningarna är så stora att det är nödvändigt att stoppa ökningen av omkostna-

derna. Detta kan bara genomföras på politisk nivå, genom en omvärdering av serviceproduktionens volym, innehåll, struktur och produktionsätt.

4. UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN

4.1 UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVÅ

4.1.1 GENOMFÖRANDET AV LEDARSKAPSSTRATEGIN

Stadsfullmäktige godkände strategiprogrammet för åren 2009–2012 vid sitt möte 29.4.2009. Skillnaden mot det tidigare strategiprogrammet är att temat ledarskap har tagits med som ett fjärde strategiområde utöver de tre andra. I ledarskap ingår enligt strategiprogrammet att förändringsbenägenheten ökas genom att ledarskapet och personalkompetensen utvecklas, vikt fästs vid den ekonomiska balansen och hela stadskoncernens bästa tryggas.

Utvärderingen inriktades på ledarskapsstrategins första strategiska mål "Förändringsbenägenheten ökas genom att ledarskapet och personalkompetensen utvecklas" och den kritiska framgångsfaktorn i detta "Gemensamma mål blir lättare att nå och verksamheten utvecklas genom ett gott ledarskap, bättre personalkompetens och större påverkansmöjligheter för personalen". Som bakgrund utreddes praxis inom stadens ledarpolicy och framtida utmaningar i fråga om ledarskap och förvaltningsstruktur.

Vid utvärderingen besvarades frågorna:

1. Vilket slags ledarpolicy bedriver staden?
2. Hur har ledarskapsstrategin genomförts?
3. Finns det behov av förändringar i ledarskapet och förvaltningsstrukturen?

Med ledarpolicy avsågs i utvärderingen de tillvägagångssätt som Helsingfors stad använder sig av vid hanteringen av ledarskapet, dvs. hur ledarna rekryteras, tränas, utvärderas och uppmuntras. Genom-

förandet av ledarskapsstrategin granskades i perspektiv av dessa fyra delområden. Antalet ledare avgränsades till Helsingfors stads högsta tjänsteinnehavare, dvs. stadsdirektörerna, förvaltningarnas och affärsverkens chefer och avdelningschefer.

Utvärderingen baserade sig på skriftligt material och i fråga om ledarpolicy på fyra temaintervjuer, i fråga om genomförandet på en enkät bland stadsdirektörerna och förvaltningscheferna samt i fråga om behoven av förändringar i ledarskapet och förvaltningsstrukturen på en enkät bland stadsstyrelsens ledamöter. Enkäten bland stadsdirektörerna och förvaltningscheferna besvarades av sammanlagt 31 personer, varav 30 var chefer för förvaltningar eller affärsverk. Därmed svarade 86 procent av de 35 förvaltningscheferna. Av stadsstyrelsens ledamöter besvarade sex eller 40 procent enkäten.

Observationer i fråga om ledarpolicy

Staden har principer för personalrekryteringen och personalchefen deltar i processen när förvaltningschefer rekryteras. Man försöker alltså försäkra sig om att enhetliga principer följs, men ibland kan politiska aspekter accentueras vid rekryteringen.

Utbildningen av cheferna är systematisk och mångsidig. Chefsutbildningsprogrammets uppbyggnad är rätt stabil, men innehållsmässigt beaktas de aktuella behoven och fokuseringarna i stadens strategiprogram. Stadens strategi har ända från början ingått i chefsutbildningen, men ledarskapets profil har höjts

av att ledarskap tagits med som ett strategiområde i strategiprogrammet. När stadens strategier har konkretiserats har man kunnat beakta dem i utbildningen på ett mera systematiskt sätt.

Vid ledarutvärderingen accentueras utvärderingen av hur målen för verksamheten och ekonomin har nåtts. Att utvärdera personalstyrningen från centralförvaltningens sida är svårare. Vid chefsutbildningen har man dock utfört 360°-utvärderingar och problematiska situationer kommer vanligen fram i arbetshälsoenkäter. Det skulle kunna vara meningsfullt att till arbetshälsoenkäten foga en separat rapportering om nuläget och utvecklingen i fråga om arbetshälsan på chefsnivå.

Resultatpremien är ett centralt premieringssystem för cheferna. Vid ingången av 2012 omfattades 67 procent av personalen av resultatpremien. Av förvaltningscheferna och affärsverkens direktörer omfattades 74 procent av resultatpremien.

Trots chefsutbildning är Helsingfors ledarpolicy ändå i barnaskorna med tanke på chefernas yrkesmässiga utveckling och karriärvägar. Det finns ingen särskild identifiering av chefspotential och inte heller någon nyckelpersonsstrategi. Man har inte gjort några egentliga beredskapsplaner med tanke på pensioneringar.

Åtgärderna inom ledarskapsstrategin har huvudsakligen genomförts

Syftet med ledarskapsstrategin är att förbättra ledarskapets kvalitet så att förändringsbenägenheten och innovativiteten ökar. Som mätare för målfyllnaden används servicens kvalitet, verkningfullhet och införande av innovationer som förbättrar produktiviteten. På grund av att målen är allmänt hållna och mätaren kan tolkas på flera sätt inriktades utvärderingen på nio enskilda åtgärder som nämns i strategin.

Enligt stadens strategiprogram betonas yrkeskunskap vid rekrytering. Av strategin framgår det dock inte om detta uttryckligen avser yrkeskunskap inom sektorn eller eventuellt ledarkompetens. På basis av svaren från de förvaltningschefer som besvarade enkäten i samband med utvärderingen kan det konstateras att yrkeskunskap redan tidigare ansetts vara ett viktigt kriterium vid rekrytering och dess betydelse har ökat en aning. Flera svarspersoner ansåg dock att ledarkompetensens betydelse accentuerats. En del svarade också att rekryteringen har blivit professionellare.

I enlighet med strategiåtgärden har utbildningen av högsta ledningen, mellancheferna och de lägsta cheferna fortsatt. Vid utbildningen har man också tydligare än förut beaktat fokuseringarna i strategiprogrammet och bland representanterna för förvaltningarna och affärsverken försökt skapa en gemensam syn om att man "styr skutan åt samma håll" i enlighet med stadens strategi.

På basis av enkäten bland förvaltningscheferna har chefsutbildningarna dock inte gett alla tillräckliga färdigheter för vissa delområden som nämns i strategin, dvs. personalledning, nätverk, allt mer heterogena arbetsgemenskaper och ledning av reformer samt ledning av den helhet som tjänsteproducenterna inom den egna sektorn utgör. Bäst upplever cheferna att utbildningen gett dem färdigheter för personalledning (61 procent av svarspersonerna). I fråga om de övriga delområdena som nämndes ovan upplevde omkring hälften att chefsutbildningen gett dem tillräckliga kunskaper eller färdigheter.

I enlighet med strategin borde svaga prestationer hos ledningen tas tag i snabbt och beslutsamt. Enligt enkäten bland förvaltningscheferna har drygt hälften blivit tvungen att ta tag i svaga prestationer hos cheferna på avdelningschefsnivå. I enkäten var det inte möjligt att bedöma hur snabbt och beslutsamt åtgärderna vidtagits, men på basis av de preci-

serande svaren har det oftast rört sig om situationer som kan klaras upp genom samtal.

En åtgärd i strategin i samband med motivering av cheferna var att bygga ut systemet med motiverande lön. Det förefaller som om man avancerat i överensstämmelse med strategin, eftersom resultatpremierystemen inom förvaltningarna blivit mera omfattande under strategiperioden. Av de 30 förvaltningscheferna som besvarade enkäten uppgav 40 procent att de ökat den motiverande lönen till sina underordnade chefer under strategiperioden.

Den högsta ledningens projekt enligt strategin om processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområdena har inletts och fortskridit enligt planerna. Någon modell för processledarskap har inte ännu definierats, men i övrigt har man gått vidare i enlighet med strategin. I fråga om fem processer har man beslutat att ta med dem i de berörda förvaltningarnas resultatpremierystem. En preliminär observation är att tänkesättet småningom har börjat förändras. Saker som upplevts vara problematiska är vem som äger processen, vem som har makten och vem som i sista hand fattar beslutet. Förvaltningscheferna tycker att det är besvärligt att gå in på någon annans revir. Gränssytorna mellan processerna är inte lätta att överskrida även därför att man samtidigt överskrider nämndernas eller direktionsernas gränser.

Utvecklingsbehov i fråga om förvaltningsstrukturen

Enligt den tidigare utvärderingen från 2009 är direktörskollegiet (inklusive förvaltningscheferna) relativt tillfreds med förvaltningsstrukturen. På basis av denna utvärdering ser åtminstone en del av stadsstyrelsens medlemmar behov av förändringar i ledarskapssystemet och organisationsstrukturen. På basis av de preciserande svaren borde arbetsför-

delningen mellan politiker och tjänsteinnehavare förtydligas och nämndindelningen ses över. Enligt intervjuerna med de ledande tjänsteinnehavarna finns det också mycket att förbättra i fråga om förvaltningsstrukturen.

Enligt intervjuerna borde beslutsfattandet bli snabbare, eftersom det emellanåt är mycket långsamt. En delorsak är att det politiska maskineriet av tradition varit försiktigt i Helsingfors och några snabba förändringar i det rådande verksamhetssättet finns inte i sikte.

Slutsatser

Åtgärderna som rör rekrytering, utbildning och be-
löning av cheferna har huvudsakligen genomförts enligt planerna. Ledarpolicyn är i barnskorna när det gäller utvärdering av kunskaper om personalledning och chefernas karriärvägar. Tack vare strategin har ledarpolicyn och ledarskapet blivit mera medvetet och synligare. Trots det är ledarskapssystemet bundet till stadens starka förvaltningsbaserade organisationsstruktur.

Ett förvaltningscentrerat tänkesätt leder i värsta fall till deloptimering, vilket inte tjänar stadsborna på bästa möjliga sätt. Med en av åtgärderna inom ledarskapsstrategin, nämligen utveckling av processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområdena, kan man i viss mån förändra chefernas roll från att bevaka revir till att se till hela stadens bästa. Detta lyckas bara genom att formulera exakta ledarskapsansvar och engagera aktörerna i att sträva mot mål i enlighet med processerna. Stadsdirektörernas roll är central härvidlag.

Revisionsnämnden konstaterar att

- hanteringen av helheter kommer att accentueras i ledarskapsförmågan inom den närmaste framtiden på grund av den försämrade ekonomin och förändringar i omvärlden och omvärldens komplexitet. Detta borde beaktas vid rekryteringen och utbildningen av chefer.
- ledarskapet borde stärkas så att stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna styr processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområdena och följer hur de genomförs. Även de förtroendevalda organen borde kopplas till styrningen av dessa processer.
- i samband med den förutseende personalpolitiken borde staden ha en beredskapsplan med tanke på chefernas pensionering.

4.1.2 MÄTNING AV PRODUKTIVITETEN OCH PRODUKTIVITETSUTVECKLINGEN

Det centrala målet för strategiprogrammet som stadsfullmäktige godkände för 2009–2012 är att tjänsteproduktionen blir mer verkningsfull och produktivitet höjs. Mål som gäller höjning av produktivitet finns i tre av strategiprogrammets fyra strategiområden. Inom delområdet ledarskap i strategiprogrammet inriktades utvärderingen på följande åtgärder:

- Åtgärder som förbättrar kvaliteten, verkningsfullheten och produktivitet tas årligen upp i budgeten.
- Förvaltningarna kommer vid ingången av år 2011 att ha en metod att mäta produktivitet som baserar sig på en ny modell för avkastningsberäkning.
- Förfaringsätten och processerna reformeras så att produktivitet och verkningsfullhet ökar.

Vid utvärderingen besvarades därtill frågorna:

- Hur har produktivitet utvecklats under strategiperioden?
- På vilket sätt utnyttjas information om produktivitetens utveckling på förvaltningsnivå?

- Hur har produktivetsprogramsamarbetet mellan staten och 20 städer stött Helsingfors stads produktivetsarbete?

Utvärderingen baserade sig på skriftliga dokument om Helsingfors stads produktivitet, en intervju med ansvariga tjänsteinnehavare och en enkät bland förvaltningarna och affärsverken (svarsprocent 86).

Införandet av produktivetsmätning enligt den nya produktivetsberäkningsmodellen

Enligt strategiprogrammet borde förvaltningarna och affärsverken vid ingången av år 2011 ha haft en metod att mäta produktivitet som baserar sig på en ny modell för avkastningsberäkning. På basis av utvärderingen verkade det emellertid som om man inom centralförvaltningen och stadsdirektörskollegiet frångått tanken att alla förvaltningar skulle införa den nya modellen för produktivetsberäkning och därför har denna modell inte definierats. Om man som utvärderingskriterium för införandet av den nya modellen tar att det finns en produktivetsmätare som beaktar kvaliteten eller att den ses

över eller förnyas under strategiperioden, är slutsatsen att mindre än hälften av förvaltningarna och affärsverken har en metod att mäta produktiviteten som baserar sig på en ny modell för produktivetsberäkning.

När man enbart granskar om förvaltningarna över huvud taget har en produktivetsmätare är svaret att nästan alla har en sådan. Personalcentralen och ekonomi- och planeringscentralen håller på att utarbeta en produktivetsmätare. Därtill använder förvaltningscentralen och stadsorkestern resultatmätare som lämpar sig för deras egen verksamhet.

På basis av enkätsvaren från 30 förvaltningar och affärsverk är den vanligaste metoden att mäta produktiviteten en input/output-mätare (65 procent av mätarna på förvaltnings- eller enhetsnivå). Produktivetsmatrisernas andel var 16 procent medan en tiondedel av förvaltningarna hade mätare som byggde på förädlingsvärdet och likaså en tiondedel hade någon annan mätmetod. I en matris som bygger på ett tänkande som omfattar flera variabler kan man bl.a. beakta kvalitetsfaktorer och indirekta produktivetsmätare, t.ex. personalens sjukfrånvaro inom barndagvården. Produktivetsmatrisen kallas även resultatmatris. Staden började utveckla matrismodeller 2007 med stöd av experter från Tammerfors tekniska universitet.

Utvärderingen visade också, med beaktande av produktivetsens betydelse i stadens strategi, att anvisningarna om mätning av produktiviteten och utvecklingen av beräkningssätt för produktiviteten har varit bristfällig från centralförvaltningens sida. Tidsplanen för förnyandet av anvisningarna för beräkning av produktiviteten sköts först upp från 2009 till ingången av 2011, och det beslut om alternativa metoder att mäta produktiviteten som fattades i slutet av 2011 kan inte anses vara en egentlig anvisning. Den föregående anvisningen är från 1990. Dessutom ansåg 39 procent av förvaltningarna och

affärsverken som besvarade enkäten att de inte hade fått tillräckligt med stöd och anvisningar för framtagning av en produktivetsmätare under strategiperioden.

Produktivetsutveckling och åtgärder som förbättrar produktiviteten

Ett bedömningskriterium för produktivetsutvecklingen i strategiprogrammet är "kvaliteten beaktas bättre i produktiviteten". På stadsnivå är det dock inte möjligt att rapportera hur kvaliteten beaktas i produktiviteten, eftersom mindre än hälften av förvaltningarna har mätare som beaktar kvaliteten. De flesta mätarna beskriver utvecklingen av förhållandet input/output, vilket inte har något samband med den kvalitet på tjänsterna som stadsborna upplever. Ett vanligare problem vid produktivetsmätning i den offentliga sektorn är att det går att förbättra produktiviteten t.ex. genom att banta ner verksamheten och försämma kvaliteten.

En helhetsbild av Helsingfors stads produktivitet fanns inte ännu att tillgå, eftersom ekonomi- och planeringscentralen förbereder en produktivetsberäkning på stadsnivå under 2012. På basis av den tillgängliga informationen verkade produktivetsutvecklingen för affärsverket gynnsam. Däremot upptäcktes skiljaktigheter vid granskningen av de tio största förvaltningarna för vilka produktivetsinformation fanns att tillgå. När produktiviteten för 2010 jämförs med basåret 2007 låg hälften av förvaltningarna på en bättre nivå än under basåret (stadsplaneringskontoret, fastighetsväsendet, idrottsverket, ungdomsväsendet, hälsovårdscentralen) och hälften på en sämre nivå (stadsbiblioteket, utbildningsverket, räddningsväsendet, byggnadskontoret, socialverket).

På stadsnivå är produktivetsutvecklingen för social- och hälsovårdstjänsterna och utbildningen den största utmaningen. Där har produktivetsutvecklingen varit svag även i ett nationellt perspektiv.

Särskilt inom social- och hälsovårdstjänsterna finns det ett starkt tryck på ökad produktivitet då befolkningen åldras.

Enligt strategiprogrammet reformeras förfaringssätten och processerna så att produktiviteten och verkningsfullheten ökar. Förvaltningarna och affärsverken som besvarade enkäten trodde mest på de produktivetsfördelar som hänför sig till elektroniska datasystem och effektivisering av verksamhetsprocesserna. Många förvaltningar försöker också förbättra sin produktivitet genom ökat samarbete, omorganiseringar, effektivare utnyttjande av lokalerna och ofta inskränkningar i servicenätet i samband därmed.

Enligt strategin tas åtgärder som förbättrar kvaliteten, verkningsfullheten och produktiviteten årligen upp i budgeten. En fjärdedel av förvaltningarna och affärsverken tog emellertid inte upp några åtgärder som förbättrar produktiviteten i sin budget för 2011. Bara ett fåtal förvaltningar eller affärsverk tog upp åtgärder som gällde kvaliteten och verkningsfullheten. Anvisningarna för upprättandet av budget betonade åtgärder som gällde produktiviteten, och med tanke på det är det förståeligt att aspekterna som rör kvalitet och verkningsfullhet togs upp i så liten omfattning.

Hur information om produktivetsutvecklingen utnyttjas på förvaltningsnivå

En femtedel av förvaltningarna som besvarade enkäten hade inget mål för produktivetsutvecklingen. Alla förvaltningar som har en produktivetsmätare rapporterar om produktivetsutvecklingen i bokslutet. Förvaltningarnas och affärsverkens produktivetsutveckling behandlas nästan utan undantag i nämnder och direktions, förutom i fråga om de förvaltningar som inte har någon nämnd (Halke,

Heke, Taske, Tieke, Tyke). Vid utvärderingen gick det inte att närmare utreda behandlingens art, men på basis av förvaltningarnas svar föreföll det som om behandlingen av produktivetsinformation oftast går ut på rutinmässig presentation av siffror i samband med budgetberedningen och bokslutsrapporteringen. Ekonomi- och planeringscentralen har fäst uppmärksamhet vid att produktivetsutvecklingen för enskilda tjänster borde följas bättre i nämndernas och direktionsernas arbete. Även vid den operativa ledningen är det naturligast att utnyttja produktivetsinformation för enskilda enheter eller tjänster. Många förvaltningar följer kontinuerligt faktorerna som påverkar produktivetsutvecklingen och rapporterar regelbundet om dem.

Produktivetsprogramarbetet mellan staten och 20 stora städer ur Helsingfors synvinkel

Helsingfors deltog inte särskilt intensivt i det gemensamma produktivetsarbete för 20 städer som staten samordnade, med undantag för projektet för produktivetsmätning samt inledningsfasen, där Helsingfors representant var ordförande för arbetsprogramfasen. Den huvudsakliga nyttan av projektet var möjligheten till mera omfattande utbyte av information jämfört med tidigare samarbetsformer. Att Helsingfors är en så stor stad jämfört med övriga städer i Finland kom emellertid fram på det sättet att Helsingfors, särskilt i fråga om mätning av produktiviteten, snarare var en förebild för de andra än en part som drog nytta av den jämförande informationen.

Slutsatser

Utvecklingen av produktivetsmätningen har inte helt fortskridit i enlighet med det strategiprogram som stadsfullmäktige godkände. Den nya modell för produktivetsberäkning som konstaterats i strategin har inte definierats i praktiken och det är inte möjligt att på stadsnivå rapportera hur kvaliteten beaktas i produktiviteten, eftersom mindre än hälft

ten av förvaltningarna har mätare som beaktar kvaliteten. Bara mindre än hälften av förvaltningarna har förnyat eller sett över sina mätare under strategiperioden. Utvecklingen av produktivetsberäkningen har försvårats av att tidsplanen för uppdatering av anvisningen om produktivetsberäkning har förskjutits, och det beslut om alternativa metoder att mäta produktiviteten som fattades i slutet av 2011 är inte en egentlig anvisning.

Förvaltningarna har instruerats att i sin budget presentera åtgärder som förbättrar produktiviteten. I budgeten för 2011 presenterade tre fjärdedelar sina produktivetsåtgärder. I fortsättningen borde man vara noga med att alla förvaltningar i sin budget presenterar åtgärder som påverkar produktiviteten.

Man borde också ge klarare anvisningar om att beskrivningen av produktivetsåtgärdernas effekter även borde innehålla en bedömning av om åtgärden har någon inverkan på kvaliteten eller verkningsfullheten. Detta accentueras särskilt i verksamheter som är förenade med direkt kundkontakt.

Dessutom borde större uppmärksamhet ägnas åt att de produktivetsförbättrande åtgärder och produktivets-siffror som presenteras i budgettexten är jämförbara, särskilt när det bedöms att produktiviteten utvecklas negativt. Tolkningen av informationen om produktivetsutvecklingen i budgeten eller bokslutet försvåras också av att bara ett fåtal förvaltningar berättar vilka faktorer produktivetsmätaren består av.

Revisionsnämnden konstaterar att

- det är viktigt att förbättra produktiviteten och ekonomin i stadens verksamhet, men man måste också säkerställa tjänsternas kvalitet och verkningsfullhet. Därför borde förvaltningarna och affärsverken försöka utveckla produktivetsmatriser som ger en bredare bild av resultatet.
- förvaltningarna som tillämpar input/output-mätaren borde i bokslutet rapportera inte bara om produktivetsutvecklingen utan även om förändringarna i mätarna som beskriver tjänstens kvalitet och verkningsfullhet.
- ekonomi- och planeringscentralen borde uppdatera sin anvisning om produktivetsberäkning från 1990 och utfärda en allmänt hållen anvisning om matrisberäkning.
- förvaltningarna och affärsverken ska i samband med presentationen av produktivetsinformation beskriva vilka faktorer produktivetsmätaren består av.
- förvaltningarna och affärsverken borde också ta upp vilka faktorer som försämrar produktiviteten i det fall att man bedömer att produktiviteten försämras.

4.1.3 HUR FÖRVALTNINGARNA UTNYTTJAT RESULTATEN AV HELSINGFORS-VANDA-UTREDNINGEN

Helsingfors och Vanda stad inledde hösten 2009 ett utredningsarbete i syfte att klarlägga för- och nackdelarna med en eventuell sammanslagning av städerna. Utredningen genomfördes i sju temagrupper som bestod av beredare från vardera staden inom respektive sektor. Även om fullmäktige i Vanda 31.1.2011 beslutade att Vanda inte inleder ett förfarande enligt kommunindelninglagen, är Helsingfors-Vanda-utredningen ändå en unik rapport i fråga om omfattning och genomförande.

I februari 2011 uppmanade Helsingfors stadsstyrelse nämnderna och direktionerna att före 31.5.2011 komma med ett åtgärdsförslag och ge ett utlåtande om Helsingfors-Vanda-utredningen för att utveckla sin egen verksamhet och stadens verksamhet. Stadsstyrelsen beslutade också att uppmana ekonomi- och planeringscentralen att på basis av nämndernas och direktionernas åtgärdsförslag sammanställa en rapport som tas upp i stadsfullmäktige före utgången av 2011.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur konkreta åtgärdsplaner Helsingfors-Vanda-utredningen har lett till inom förvaltningarna. Som utvärderingsmaterial användes nämndernas, direktionernas och förvaltningarnas utlåtanden till stadsstyrelsen om Helsingfors-Vanda-utredningen och ekonomi- och planeringscentralens sammandragsrapport över dem.

Nämndernas, direktionernas och förvaltningarnas förslag

Av nämnderna, direktionerna och förvaltningarna kom sju med egentliga förslag i sitt utlåtande eller lade fram klara åtgärder för att utveckla verksamheten (utbildningsnämnden, fastighetsnämnden, nämnden för allmänna arbeten, personalcentralen, kultur- och biblioteksnämnden, Palmias direktion och revisionsnämnden).

Utbildningsnämnden har kommit längst med sina åtgärder och har satt upp tidsplaner för sitt eget utvecklingsarbete. I resultatbudgeten gav utbildningsnämnden grundskolorna och läroanstalterna större rätt att besluta om hur de använder sin budget. I förvaltningens budgetförslag ingår även ett förslag om inrättande av fyra områdeschefstjänster inom den finska grundläggande utbildningen. Man håller på att beakta Vandas modell vid utvecklingen av gymnasienätet och samarbetet mellan gymnasier. Förvaltningen utreder även möjligheten till en modell med en enda yrkesläroanstalt så som i Vanda.

Fastighetsnämnden hade också rätt specifika förslag, bl.a. att man skulle kunna lätta upp sakkunnignämndernas interna utlåtanden i samband med detaljplanläggningen. Man såg också ett behov av att fördjupa det lösningsinriktade samarbetet mellan sakkunniga över förvaltningsgränserna, utveckla ett nytt övergripande sätt att bedöma och följa upp detaljplaneekonomin samt lätta upp tomtöverlåtelseprocessen genom att delegera beslutanderätt. Bostadsproduktionskommittén hade liknande allmänt hållna förslag om hur bostadsproduktionsprocessen kan för snabbas, samarbetet mellan förvaltningarna intensifieras, intresset för entreprenadtävlingar ökas och kostnadsberäkningen för områdesprojekt tidigareläggas.

Enligt nämnden för allmänna arbeten ska städerna ha gemensam näringspolitik och markanvändningsplanering, man ska bedöma hur stor del av verksamheten det är optimalt att lägga ut och öka samarbetet mellan förvaltningarna för att förbättra planernas genomförbarhet, hanteringen av detaljplaneekonomin och livscykelkostnaderna, planeringen, materialvalen, gatu- och grönområdenas funktion och tillgängligheten. Likaså borde man försöka nå synergifördelar för beställarförvaltningarna genom att granska de gemensamma verksamhetsprocesserna och vid behov samla funktionerna.

Kultur- och biblioteksnämnden föreslog att transporten av medier mellan biblioteken rationaliseras så att en gemensam sorteringscentral och ett transportnät inrättas för biblioteken. Man föreslog att samarbetet mellan städernas randområden utökas och att kollektivtrafikens biljettrutiner förenhetligas i randområdena.

Personalcentralen föreslog att man utreder alternativa sätt att organisera personalförvaltningen. Palmias direktions föreslog att man utreder om det är möjligt att nå kostnadsbesparingar genom förenhetligad upphandling och serviceproduktion samt genom samarbete mellan Palmia och Vanda stad. Direktionen föreslog även att man utreder samarbetsmöjligheterna inom staden i fråga om andra tjänster och stödtjänster.

Revisionsnämnden föreslog att det skulle bli möjligt att avge separata rapporter till fullmäktige.

Stadsplaneringsnämnden konstaterade att det utförda arbetet var till direkt nytta för beredningen av generalplanarbetet i regionen. Även många andra nämnder eller direktionskonstaterade att beredningen varit nyttig och tjänar framtida samarbete (bostadsnämnden, förvaltningscentralen, stadsmuseets direktionskonstaterade, idrottsnämnden, ungdomsnämnden, byggnadsnämnden, socialnämnden, direktionskonstaterade för finska arbetarinstitutet, ekonomiförvaltningstjänstens direktionskonstaterade, faktacentralen, hälsovårdsnämnden, miljönämnden).

Sammanfattning och fortsatta åtgärder

Enligt ekonomi- och planeringscentralens sammanfattning är de viktigaste förslagen för att utveckla verksamheten följande:

- att diversifiera sätten att producera social- och hälsovårdstjänster, att fortsätta göra servicestrukturerna för social- och hälsovårdstjänster lättare genom att minska institutionsvården och

utveckla öppenvården, att utvärdera omfattningen av och servicenivån på icke lagstadgade och icke subjektiva social- och hälsovårdstjänster

- att inom undervisningsväsendet utveckla regionorganisationen inom grundundervisningen, utnyttja kapaciteten i grundskolorna bättre, anordna gymnasieutbildningen i stora gymnasier och anordna den yrkesinriktade utbildningen i en och samma läroanstalt
- att göra remissförfarandena inom detaljplanläggningen lättare åtminstone i mindre projekt, att göra tomtöverlåtelseprocessen lättare, att främja smidigheten i helhetsprocessen för planering och förverkligande av markanvändning
- att granska verksamhetsprocesserna för expertförvaltningar inom den tekniska sektorn och vid behov sammanställa funktionerna till en så logisk helhet som möjligt
- att beräkna den ändamålsenliga och optimala andelen av byggande och underhåll av allmänna områden som bör läggas ut
- att utreda alternativen för organisering av personaladministrationen.

Promemorian behandlades i stadsfullmäktige 14.12.2011, där det konstaterades att de förberedelser inför en totalreform av social- och hälsovårdsväsendet som ingår i 2012 års budget skapar förutsättningar för att granska en diversifiering av sätten att producera tjänster och att fortsätta göra servicestrukturerna lättare.

Utvecklingsbehoven för att göra remissförfarandena inom detaljplanläggningen lättare, att göra tomtöverlåtelseprocessen lättare samt att främja smidigheten i helhetsprocessen för planering och förverkligande av markanvändning kan bedömas i samband med anvisningarna för utarbetande av budgeten för år 2013 eller vid beredningen av strategiprogrammet 2013–2016. Fullmäktige konstaterade även att utläggningen av byggande och under-

håll av allmänna områden kan granskas i samband med byggnadskontorets strategiska riktlinjer för tjänster. Organiseringen av personaladministrations uppgifter anknyter till det pågående datasystemprojektet inom personaladministrationen.

I mötespromemorian konstateras även att de högre servicekostnaderna i Helsingfors kan åtgärdas endast genom att se över servicenätverket och servicebudet samt servicenivån på icke lagstadgade och icke subjektiva tjänster.

Slutsatser

Nämnderna, direktionerna och förvaltningarna har i sina utlåtanden kommit med förslag som är väldigt olika till sin omfattning och natur. Även om flera av

förslagen är begränsade till en bestämd sektor kan de ändå inte anses obetydliga med tanke på utveckling av verksamheten. Man blev även medveten om behovet av tätare samarbete mellan förvaltningarna t.ex. inom markanvändningen.

De egentliga förslagen är få och det verkar som om resultaten av rapporten inte har omsatts i praktiken i särskilt stor skala. De åtgärder som utbildningsnämnden inlett är det enda exemplet där resultaten av Helsingfors-Vanda-arbetet tydligt har märkts i utveckling av verksamheten. Sannolikt är en del av fördelarna med arbetet än så länge bara tyst kunskap som samlats vid samarbetet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- förvaltningarna och affärsverken borde följa utbildningsväsendets exempel och inleda de utvecklingsåtgärder som de föreslagit i sina utlåtanden på basis av Helsingfors-Vanda-utredningen. Utvecklingen i fråga om den privata sektorn är också viktig.
- biträdande stadsdirektören för stadsplanerings- och fastighetsväsendet samt de ansvariga förvaltningarna borde följa Vandas exempel och inleda samprojekt mellan förvaltningarna för att öka smidigheten i bostadsproduktionen, planläggningen och byggandet.

4.1.4 UTVECKLINGEN AV PERSONALVOLYMEN INOM STADEN

I Helsingfors stads budget för 2011 uppskattas det sammanlagda antalet kommunanställda åren 2011–2013 hålla sig på den nuvarande nivån. Det ökade servicebehov som folkökningen orsakar borde täckas genom förbättring av produktiviteten. Att stoppa ökningen av personalutgifterna är en särskild utmaning för ledningen och aktörerna inom personalförvaltningen.

Åren 2005–2009 ökade antalet anställda i Helsingfors stad årligen. År 2010 var antalet anställda näs-

tan oförändrat och 2010 var ökningen bara 0,6 procent.

Lönesummans utveckling i jämförelse med de största städerna

Helsingfors är Finlands enda storstad och personalvolymen och lönesumman är i en klass för sig jämfört med de övriga stora städerna i Finland.

Jämförelsen av lönesumman och personalvolymen mellan olika städer försvåras också av att servicen

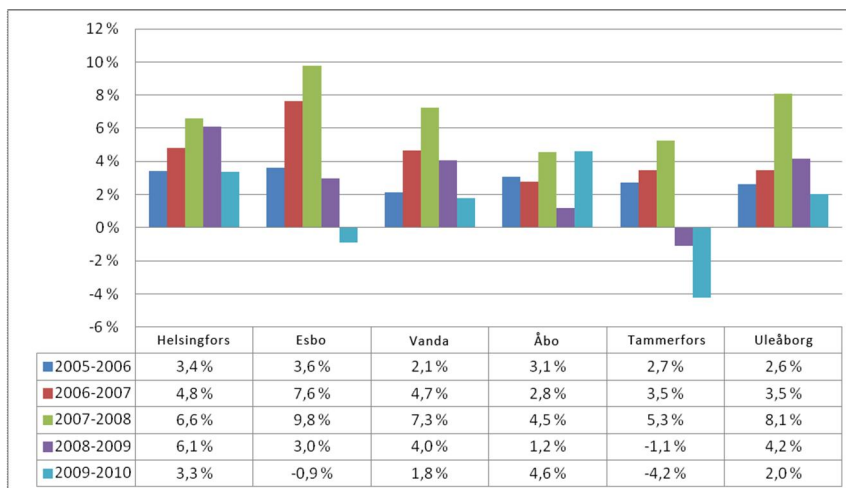
är ordnad på olika sätt. I bokslutet brukar t.ex. köptjänster och inhyrd arbetskraft inte synas i lönesumman utan i köp av tjänster.

Helsingfors stads lönesumma ökade med ca 43 miljoner euro eller 3,3 procent från 2009 till 2010. Under året har antalet anställda minskat med flera hundra. Personalminskningen beror till stor del på omorganiseringar. Om omorganiseringarnas inverkan inte beaktas minskade antalet anställda med bara nio personer, dvs. i praktiken inte alls.

I Helsingfors budget för 2010 bedömde man att den genomsnittliga ökningen av lönesumman inom den kommunala sektorn kommer att vara ca 3 procent

2010. Den faktiska ökningen av lönesumman i Helsingfors var 3,3 procent. Procenten minskade till följd av omorganiseringar, t.ex. överföringen av affärsverket Helsingfors Vattens funktioner och personal till samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster (HRM) och överföringen av personalen vid Trafikverkets trafikplanering och biljettkontroll till samkommunen Helsingforsregionens Trafik (HRT). Utan överföringen av Helsingfors Vatten skulle lönesumman ha ökat med 4,6 procent.

Figur 5. Ökning av lönesumman i de stora städerna åren 2005–2010



I Helsingfors var löneökningen från 2009 till 2010 större än i de andra städerna i jämförelsen, med undantag för Åbo där ökningen var 4,6 procent. I Helsingfors minskade antalet anställda med 548 eller 1,4 procent och i Åbo ökade antalet med 270 eller 1,9 procent. I Helsingfors har lönesumman inte minskat en enda gång under perioden 2005–2010, och detsamma gäller Vanda, Åbo och Uleåborg. I Esbo och Tammerfors minskade lönesumman 2010 och i Tammerfors även 2009. När lönesumman minskat i Tammerfors och Esbo har också antalet anställda alltid minskat. Minskningar i antalet anställda har oftast samband med bolagisering av för-

valtningar eller att funktioner och personal annars flyttas ut ur stadens organisation.

År 2011 var Helsingfors stads lönesumma 1 330 miljoner euro, vilket var 1,97 procent mer än året innan. Ökningen av lönesumman var måttlig jämfört med tidigare år, i synnerhet då antalet anställda har ökat en aning. Antalet anställda ökade med 240 och var 39 438 vid utgången av 2011.

Pensioneringar

Under de två senaste åren har knappt 800 av stadens anställda gått i pension varje år. Andelen som

går i pension kommer att öka i framtiden. Detta kan göra det möjligt att minska personalen inom vissa sektorer, om inte behovet av tjänster ökar eller om man inte vill höja kvaliteten. Å andra sidan kommer den åldrande befolkningen sannolikt att öka trycket på mer personal särskilt inom social- och hälsovården. Pensionärer konsumerar bl.a. mer kommunalt finansierade social- och hälsovårdstjänster än personer i arbetsför ålder. För att ökningen av personalutgifterna ska kunna hejdas framför allt inom social- och hälsovårdssektorn måste produktiviteten förbättras.

Produktivitetshöjning nödvändig

Om användningen av tjänster och produktiviteten utvecklas som hittills kommer Finland fram till 2040 att behöva 200 000 nya arbetstagare enbart för social- och hälsovårdstjänster. En höjning av produktiviteten skulle klart minska arbetskraftsbehovet i branschen. Enligt arbets- och näringsministeriets kalkyler skulle en produktivitetshöjning på en halv procent per år minska social- och hälsovårdssektorns arbetskraftsbehov från 200 000 till 80 000 personer.

HR-datasystemprojektet

Stadens ledning och chefer behöver ett verktyg som underlättar personalstyrningen både på daglig basis och på längre sikt. Inom staden pågår ett HR-projekt som beräknas vara slutfört 2015. Projektet ska ge cheferna tillgång till mer användbara rapporter. Datasystemet väntas förändra sättet att beräkna personalvolymen; målet är att övergå från att räkna huvuden till att räkna insatser.

I dag har staden ca 80 olika HR-datasystem där uppgifter om personalen behandlas. Samma uppgifter behandlas flera gånger om i olika system. Om projektet lyckas kommer systemet att påverka personalvolymen genom att gallra bort överlappande arbete på stadsnivå och göra det möjligt att spara in på resurserna för personalförvaltning.

Slutsatser

Antalet anställda inom Helsingfors stad har ökat med 1 871 personer mellan åren 2005 och 2009. Personalökningen stannade av under 2010 och var måttlig under 2011. Folkökningen och åldrandet kommer att öka servicebehovet i framtiden. För att bekämpa ökningen av personalvolymen och personalkostnaderna behövs högre produktivitet t.ex. genom nya verksamhetsmodeller.

Revisionsnämnden konstaterar att

- för att bekämpa ökningen av personalvolymen borde staden vidta fler åtgärder som förbättrar arbetets produktivitet, resultat och kostnadseffektivitet, t.ex. utnyttja fungerande informations- och kommunikationsteknik, förnya verksamhetsmodeller och satsa på arbetshälsa.
- personalcentralen borde övervaka om lönesummans utveckling följer den allmänna ökningen av inkomstnivån och löneprogrammen som främjar jämställdhet. Avvikelser ska motiveras.

4.1.5 ARBETSHÄLSA

Enligt Helsingfors stads strategiprogram 2009–2012 ska personalens arbetshälsa främjas. Ett av målen för programmet är att trygga tillgången på kunnig personal och se till att personalen stannar, och att personalens arbetstillfredsställelse ökar. Arbetshälsan inom staden följs och mäts årligen. Som mätare för arbetshälsan har staden valt arbetstillfredsställelsen, som enligt strategiprogrammet borde öka.

Ett framgångsrikt arbetshälsoarbete kan ge betydande besparingar. Genom arbetshälsoverksamhet försöker man t.ex. påverka sjukfrånvaron, år 2010 hade Helsingfors stad enligt statistiken 751 000 sjukfrånvarodagar. Totalkostnaderna för dessa sjukfrånvarodagar var 188 miljoner euro. Syftet med arbetshälsoverksamheten är också att påverka ar-

betsolycksfallen och invalidpensionerna, som kostar staden flera miljoner euro.

Mätning och uppföljning av arbetshälsovården inom Helsingfors stad

Vid stadens arbetshälsoenkät mäts årligen arbetsgemenskapens funktion och ledarskap, kontroll över arbetet och arbetskompetens, arbetsförhållanden och säkerhet samt de egna resurserna. Enligt resultaten av arbetshälsoenkäten har arbetshälsan legat på i stort sett samma nivå åren 2008–2010 enligt tabellen nedan. Som helhet har arbetshälsan inte förbättrats från 2009 till 2010. När totalresultatet för 2009 jämförs med 2010 har resultatet försämrats, om ock ytterst lite. Däremot är resultatet en aning bättre än 2008.

Tabell 16. Resultaten av Helsingfors stads arbetshälsoenkät 2008–2010

Huvudpunkterna i enkäten	2010		2009		2008	
	N=22 467		N=23 488		N=15 785	
	medelvärde	spridning	medelvärde	spridning	medelvärde	spridning
Arbetsgemenskapens funktion och ledarskap	3,47	1,11	3,5	1,11	3,44	1,13
Kontroll över arbetet och arbetskompetens	3,62	1,04	3,64	1,03	3,61	1,04
Arbetsförhållanden och säkerhet	3,42	1,04	3,4	1,05	3,33	1,06
De egna resurserna	3,53	1,07	3,56	1,07	3,49	1,09
Sammanlagt	3,51		3,53		3,47	

I stadens arbetshälsoenkät mäts även arbetstillfredsställelsen. När den här frågan granskas separat har arbetstillfredsställelsen sjunkit en aning från

2009 till 2010. Arbetstillfredsställelsen får dock bättre betyg 2010 och 2009 än 2008.

Tabell 17. Resultaten i fråga om arbetstillfredsställelsen i Helsingfors stads arbetshälsoenkät 2008–2010

	2010		2009		2008	
	medelvärde	spridning	medelvärde	spridning	medelvärde	spridning
Arbetstillfredsställelse	3,49	1,05	3,53	1,06	3,46	1,07

Om resultaten av arbetshälsoenkäten

I arbetshälsoenkäten används skalan 1–5. Per åldersgrupp presenteras resultaten av arbetshälsoenkäten på följande sätt:

- under 25 år (N=878)
- 25–34 år (N=3 907)
- 35–44 år (N=5 398)
- 45–54 år (N=7 041)
- 55 eller äldre (N=4 947)

Det sämsta resultatet i hela enkäten gällde frågan

- Principer och tillvägagångssätt vid belöning (betyg 2,67).

Resultatet gällde åldersgruppen under 25 år. Även i de övriga åldersgrupperna fick den här punkten det sämsta eller näst sämsta betyget. En annan punkt där betyget var 3 eller lägre gällde nyttan av enkäten.

De lägsta resultaten på skalan gällde punkterna:

- Åldersgruppen under 25 år: Respons från chefen när man lyckas i arbetet (betyg 3,60)
- Åldersgruppen 25–34 år: Arbetsplatsens ergonomi (betyg 3,23)
- Åldersgruppen 35–44 år: Arbetsgemenskapens förmåga att lösa konflikter (betyg 3,23).
- Åldersgruppen 45–54 år: Arbetsgemenskapens förmåga att lösa konflikter (betyg 3,22).
- Åldersgruppen 55 eller äldre: Nyttan av utvecklingssamtal (betyg 3,21).

Det bästa resultatet i hela enkäten gällde frågan

- De egna resurserna, fysisk arbetsförmåga (betyg 4,31).

Handlingsprogrammet för arbetshälsa 2010–2013

Handlingsprogrammet för arbetshälsa består av fyra delområden. Mål, mätare och utfall har definierats

för delområdena. Avsikten är att handlingsprogrammet för arbetshälsa ska genomföras åren 2010–2013, och därför erhålls de slutliga uppgifterna om utfallet i början av 2014.

Av mätarna inom handlingsprogrammet har utvecklingen hittills varit gynnsam för minskad sjukfrånvaro; trenden har varit nedåtgående 2010 och 2011. Däremot har mätarna arbetsgemenskapens funktion och ledarskap, osakligt beteende, antalet arbetsolycksfall och kontroll över arbetet inte utvecklats i önskad riktning. En del av mätarna inom arbetshälsoprogrammet, t.ex. antalet hot- och våldssituationer och analys av dem, har inte ännu kunnat bedömas, eftersom arbetarskyddsverktyget Työsuojelupakki togs i bruk först 2011.

Osakligt bemötande

Enligt arbets- och näringsministeriets utredningar kostar mobbning på arbetsplatsen de finländska arbetsgivarna 85 000 euro per dag och ända upp till en halv miljon euro per vecka i frånvaro och försämrad produktivitet.

I handlingsprogrammet för arbetshälsa som gjordes upp 2010 har man satt målet "nolltolerans" för osakligt bemötande och trakasserier. Staden vill garantera en trygg och hälsosam arbetsmiljö och arbetsgemenskap för alla anställda.

Enligt en enkät bland de anställda hade 23 procent själva upplevt osakligt bemötande eller trakasserier. Av kvinnorna hade nästan en fjärdedel och av männen mindre än en femtedel upplevt osakligt bemötande och mobbning. Mobbaren eller trakasseraren var oftast arbetskamrat till den mobbade. I en fjärdedel av mobbningsfallen var trakasseraren personens närmaste chef. I en del fall var mobbaren en kund, invånare, elev eller patient och hörde alltså inte till arbetsgemenskapen.

Av svarspersonerna hade 38 procent lagt märke till osakligt bemötande eller mobbning av andra på sin

arbetsplats under de två senaste åren. Fem procent av svarspersonerna hade lagt märke till sexuella trakasserier mot andra.

Slutsatser

Som mätare för arbetshälsan har staden valt arbetstillfredsställelse, som enligt strategiprogrammet borde öka. Under de senaste åren har arbetstillfredsställelsen inte förbättrats nämnvärt utan legat på i stort sett samma nivå. Enligt enkätresultaten var personalen minst nöjd med principerna och till-

vägagångssätten i samband med belöning. Personalen önskade också feedback från cheferna om hur de lyckades i sitt arbete samt metoder för hantering av konflikter i arbetsgemenskapen.

I stadens handlingsprogram för arbetshälsa är målet nolltolerans i fråga om osakligt bemötande och trakasserier. Enligt den utförda undersökningen hade 23 procent av stadens anställda själva upplevt osakligt bemötande eller trakasserier medan 38 procent hade lagt märke till osakligt bemötande som riktade sig mot andra.

Revisionsnämnden konstaterar att

- personalcentralen borde utveckla stadens belöningsprinciper och tillvägagångssätt i samband med belöning, eftersom personalen är minst nöjd med dem.
- personalcentralen och Oiva Akademia borde ordna utbildning för cheferna och medarbetarna om hur man upptäcker och förebygger mobbning på arbetsplatsen.
- situationen i fråga om arbetsplatsmobbning inom staden borde kartläggas och följas noggrannare. Personalcentralen borde ta fram metoder för att ingripa mot och förebygga mobbning.

4.1.6 ENERGISPARÅTGÄRDER

Ett av målen för stadens strategiprogram 2009–2012 är att stadsstrukturen kompletteras för att staden ska kunna möta klimatförändringen.

En underpunkt till detta är att stadsstrukturen utvecklas så att energi sparas. Åtgärder i budgeten för 2010 och för 2011 var bl.a. att elförbrukningen per invånare börjar minska, bindande energisparmål ställs upp för förvaltningarna, information om energisparande delas ut till helsingforsarna och att energianvändningen effektiviseras i byggnaderna. Vid utvärderingen utreddes måluppfyllelsen för de centrala förvaltningarnas energisparmål 2011. Där till utreddes övriga energisparåtgärder inom stads-koncernen och hur man informerade om dem.

Energisparåtgärder är inte bara bra för miljön utan har även stor ekonomisk betydelse. Genomförandet av dem medför extra kostnader, men på längre sikt ger de besparingar i bl.a. energikostnaderna. Ett exempel på detta är det obligatoriska förnyandet av stadens utomhusarmaturer åren 2010–2014, vilket medför kostnader på ca 20–30 miljoner euro. Investeringen kommer i sinom tid att minska energiutgifterna för den offentliga belysningen med ca en miljon euro per år räknat med dagens elpriser.

Energisparmålen vid förvaltningarna

Stadsfullmäktige godkände 2010 en hemställningskläm om att bindande verksamhetsmål angående redovisning av miljöaspekter formuleras i budgeten för 2011. För fyra förvaltningar hade ett bindande verksamhetsmål som gällde energisparande satts upp, varför hemställningsklämmen uppfylldes. Dessutom hade energisparmål satts upp som icke-bindande verksamhetsmål för flera andra förvaltningar. I budgeten för 2013 borde antalet mål ökas ytterligare.

Enligt stadens miljörapport 2010 hade miljöfrågor uppmärksammats i flera koncernbolag, men inga separata energisparmål framgick ur rapporten. Miljörapporten för 2011 blir färdig först på senvåren 2012, och därför baserar sig utvärderingen huvudsakligen på statistik för 2010.

För förvaltningarna sattes som mål att minska energiförbrukningen med två procent från föregående år. År 2011 nåddes målen i huvudsak, även om det delvis var svårt bl.a. på grund av den kalla och snörika vintern i början av året. Stadsplaneringskontorets fjärrvärmeförbrukning minskade inte, men däremot elförbrukningen. Energisparmålet var bindande.

År 2010 lyckades man minska den väderkorrigerade specifika förbrukningen i stadens fastigheter. I aravafastighetsbolagen lyckades man år 2010 minska den normaliserade fjärrvärmeförbrukningen med åtta procent jämfört med 2009. Det långsiktiga arbetet för att spara energi har minskat den väderkorrigerade specifika förbrukningen i stadens fastigheter med ca 17 procent från 1990 till 2010. Däremot är det svårare att minska elförbrukningen då den tekniska utrustningen i byggnaderna ökar och likaså antalet apparater och maskiner som används i hus-

hållen. Stadens relativt gamla fastighetsbestånd innebär också utmaningar när det gäller att nå energisparmålen. Av fastighetsbeståndet har hela 88 procent byggts före 1995.

De viktigaste energisparåtgärderna

Under de senaste åren har diverse energisparåtgärder vidtagits i stor utsträckning. Nedan uppräknas de viktigaste:

- Ett energieffektivitetsavtal mellan staden och staten har genomförts.
- Inom förortsprojektet har områdesvisa energieffektivitetsutredningar utförts.
- Bostadsproduktionsbyrån har förbättrat bostadsbyggnadernas energieffektivitet.
- Inom fastighetsunderhållet har projektet Ekoteko inletts.
- En arbetsgrupp som tillsatts av stadsdirektören kartlade bästa energieffektivitetspraxis i Helsingfors och avgav en slutrapport om saken.

Själv använder staden bara en liten del av den energi som förbrukas i staden. År 2010 var stadens andel av fjärrvärmeförbrukningen i Helsingforsområdet ca 16 procent, av konsumtionselen ca 15 procent och av uppvärmningselelen bara ca tre procent. Rådgivning till kommuninvånarna är viktigt för att de övergripande målen för energisparande och minskning av växthusgasutsläppen ska nås.

Flera förvaltningar hade delat ut information om energisparande till kommuninvånarna. T.ex. hade Helsingfors Energi svarat på över 110 000 kundkontakter under 2010. Elförbrukningen per invånare hade minskat en aning mellan 2009 och 2010 i enlighet med målet i stadens strategiprogram.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen borde sätta upp fler energisparmål för förvaltningarna och koncernbolagen.
- förvaltningarna borde fortsätta med energisparåtgärderna och upplysningsverksamheten i samband med dem, för att åtagandena i fråga om energisparande och minskning av växthusgaserna ska uppfyllas.

4.1.7 BEDÖMNING AV HÄLSOEFFEKTERNA VID BESLUTFATTANDET

Hälsoskillnaderna mellan olika befolkningsgrupper i Helsingfors har ökat. I sitt strategiprogram har staden satt som mål att minska skillnaderna i hälsa och välfärd bland invånarna. Den nya hälso- och sjukvårdslagen (313/2011, 11 §) som trädde i kraft 1.5.2011 ålägger kommunen att beakta hälsokonsekvenserna i allt sitt beslutsfattande.

I Helsingfors beredde hälsovårdscentralen redan våren 2008 en anvisning om hälsokonsekvensbedömning (HKB-anvisningen) för förvaltningarna. Enligt stadsdirektörens beslut (12.3.2008, 24 §) tas i enlighet med anvisningen en modell för snabb förhandsbedömning av hälsokonsekvenserna av beslut i bruk vid beredningen av stadens förvaltningars beslutsförslag.

Syftet med utvärderingen var att klarlägga hur väl Helsingfors stads förvaltningar och affärsverk känner till anvisningen om snabb bedömning av hälsokonsekvenserna och om de har bedömt hälsokonsekvenserna vid beredningen av beslutsförslag. Utvärderingen genomfördes genom en intervju med hälsovårdscentralens utvecklingsdirektör som ansvarar för hälsokonsekvensbedömningen och en specialplanerare samt genom en enkät bland stadens förvaltningar (29 st.) och affärsverk (6 st., sammanlagt 35).

Hälsokonsekvensbedömningen

Hälsokonsekvensbedömning innebär att man vid beredningen eller beslutsfattandet identifierar kon-

sekvenserna för människors hälsa av den åtgärd som bereds och bedömer hurdana dessa konsekvenser skulle vara. Hälsokonsekvensbedömning (HKB) är en del av bedömningen av konsekvenser för människan. Den snabba förhandsbedömning som Helsingfors tagit i bruk lämpar sig för situationer där det gäller att samla information om konsekvenserna av ett beslut på kort tid eller i det dagliga arbetet, t.ex. som hjälp vid nämndernas föredragning. Enligt anvisningen tar en förhandsbedömning ca 1–8 timmar av beredarens tid.

Med hälsokonsekvenser avses i hälsovårdscentralens anvisningar en relativt bred skala av indirekta eller direkta konsekvenser för

- jämlik tillgång till basservice eller dess kvalitet
- den fysiska livsmiljön (t.ex. boende, luft- och vattenkvalitet, avfallshantering, buller, säkerhet, trivsel)
- den sociala livsmiljön (t.ex. social gemenskap, kulturell delaktighet, frågor som rör diskriminering)
- levnadsvanorna (t.ex. diet, missbruk, motion)
- utkomsten
- utbildningsmöjligheterna
- s.k. känsliga befolkningsgrupper (t.ex. barn, unga, pensionärer, sjuka, handikappade, flyktingar, bostadslösa, fattiga, etniska minoriteter).

Resultaten av utvärderingen

Enkäten om förhandsbedömning av hälsokonsekvenserna och hur väl man känner till anvisningen för hälsokonsekvensbedömning besvarades av sammanlagt 82 beredare i nämnder eller direktio-
ner. Svarsprocenten är inte känd, eftersom enkäten lämnades till förvaltningscheferna för vidarebefordran till alla som är verksamma som beredare, och det finns ingen uppgift om deras antal på stadsnivå.

Flest enkätsvar kom från socialverket (15 st.) och utbildningsverket (14 st.), vilket påverkar resultaten.

Av svarspersonerna meddelade 60 procent att de sedan tidigare kände till anvisningen om snabb hälsokonsekvensbedömning. Av svarspersonerna meddelade 37 procent att de inte bekantat sig med saken tidigare. Av svaren att döma känner man inte till anvisningen vid Partitorget, stadsorkestern, Oiva Akademia, byggnadskontoret eller bostadsproduktionsbyrån.

Av svarspersonerna hade ca 28 procent använt sig av snabb hälsokonsekvensbedömning. De förvaltningar som enligt svaren hade använt anvisningen var förvaltningscentralen, Helsingfors Energi, personalcentralen, HST, stadsbiblioteket, stadsplaneringskontoret, ungdomscentralen, utbildningsverket, socialverket, finska arbetarinstitutet, konstmuseet, ekonomi- och planeringscentralen samt hälsovårdscentralen.

Av svarspersonerna uppgav 38,5 procent att någon snabb hälsokonsekvensbedömning inte hade gjorts. Bland dessa fanns bostadsproduktionsbyrån, anskaffningscentralen, Helsingfors Hamn, stadsmuseet, kulturcentralen, stadsorkestern, fastighetskontoret, idrottsverket, Palmia, byggnadskontoret, svenska arbetarinstitutet, Stara, Talpa, faktacentralen, Partitorget och miljöcentralen.

Drygt 10 procent svarade att de använde någon annan, ofta noggrannare metod för förhandsbedöm-

ning (Hamnen, stadsplaneringskontoret, miljöcentralen, Palmia, stadsmuseet).

Som exempel på objekt för snabb hälsokonsekvensbedömning nämnde förvaltningarna uppgörande av strategiprogram, utlåtanden och förslag samt investeringar och byggprojekt. Förhandsbedömningsanvisningen hade också använts som "komihåglista".

Om ingen förhandsbedömning av konsekvenserna hade gjorts, ansåg man att det berodde på att

- man inte såg något behov av det (konsekvenser saknas eller är ytterst små eller också har beslutet liten betydelse)
- man inte kände till anvisningen
- man använde någon annan mer detaljerad bedömningsmetod e.d.
- man inte har beslut som kan ha hälsokonsekvenser
- man inte hade tagit anvisningen i praktiskt bruk.

Av svarspersonerna önskade nästan 20 procent mer utbildning i den snabba hälsokonsekvensbedömningen. Utbildningen borde särskilt riktas till nya beredare. Av hälsokonsekvensbedömningen önskade man närmast större konkretisering samt påminnelser och diskussion om förhandsbedömningens betydelse. Man ansåg också att det fanns behov av att förtydliga anvisningen och informera om den på nytt.

Slutsatser

För att vara en bindande anvisning i budgeten är den snabba hälsokonsekvensbedömningen inte så känd som den borde vara. 16 av förvaltningarna använde sig inte av anvisningen. Bland dessa finns sådana där det med stor säkerhet fattas beslut som berör kommuninvånarnas hälsa (bl.a. byggnadskontoret och bostadsproduktionsbyrån), och därför finns det behov av att göra anvisningen mer känd och använda den mer.



Även enligt tidigare utredningar av Helsingfors förvaltningar är förhandsbedömning av hälsokonsekvenserna rätt sällsynt. De beredare som använt sig av förhandsbedömningen ansåg dock att den underlättar deras eget arbete.

Vid några förvaltningar tillämpas en mer detaljerad hälsokonsekvensbedömning vid beredningen av beslut, och för dessa har anvisningen därför ingen större betydelse.

Revisionsnämnden konstaterar att

- hälsovårdscentralen till följd av den nya hälso- och sjukvårdslagen ska ordna en ny informationsrunda och utbildning om snabb förhandsbedömning av hälsokonsekvenserna av beslutsfattandet.
- marknadsföringen och utbildningen om användningen av anvisningen borde riktas till sådana förvaltningar som utarbetar beslutsförslag som berör kommuninvånarnas hälsa, men som inte ännu använder den nuvarande anvisningen.
- man kan ge avkall på användningen av anvisningen i de fall där man inte fattar beslut som berör hälsan eller där man använder sig av någon mer detaljerad eller omfattande metod för förhandsbedömning av hälsokonsekvenserna av beslutsfattandet.

4.2 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNEN

Stadskoncernen består av moderstaden (35 förvaltningar och affärsverk och fem självständiga fonder) och 106 direktägda dottersammanslutningar (12 stiftelser och 94 bolag) samt dotterbolag till dottersammanslutningarna (23 bolag).

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

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

4.2.1 JÄMFÖRELSE MELLAN KONCERNSEKTIONENS STÄLLNING OCH KONCERNANVISNINGARNA I DE STORA STÄDERNA

Enligt 13 § i kommunallagen ska fullmäktige fatta beslut om de centrala målen för kommunens och

kommunkoncernens verksamhet och ekonomi samt om principerna för koncernstyrningen.

I Helsingfors stads strategiprogram 2009–2012 sägs att koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare, och som åtgärd koncentreras ansvaret för att styra stadskoncernen till stadsstyrelsens koncernsektion. I fråga om att göra ägarpolicy klarare sägs det i strategin att koncernsektionen beträffande de olika dottersammanslutningarna beaktar ägarunderlaget, utvecklingsvisionen och de ägarpolitiska målen för verksamheten.

Syftet med utvärderingen var att utreda vilken ställning och behörighet koncernsektionen vid Helsingfors stadsstyrelse har jämfört med koncernsektionerna i andra stora städer och om Helsingfors stads koncernanvisningar skiljer sig från de andra stora städernas anvisningar och i så fall på vilket sätt. Som jämförelsestäder valdes Esbo, Vanda och Åbo, eftersom de här städerna har en koncernsektion i anslutning till sin stadsstyrelse. Som stöd för utvärderingen intervjuades Helsingfors stadskamrer och en enkät genomfördes bland medlemmarna i Helsingfors koncernsektion samt stadens högsta tjänsteinnehavare.

Helsingfors har fyra gånger så många dottersammanslutningar och stiftelser som Esbo, Vanda och Åbo (Helsingfors 106, Esbo 24, Vanda 28 och Åbo 28 dottersammanslutningar och stiftelser 2011).

Koncernsektionens ställning och behörighet

Enligt 17 § i kommunallagen kan sektioner tillsättas i anslutning till kommunstyrelsen. Koncernsektionens ställning och uppgifter definieras i den instruktion som fullmäktige fastställt för kommunstyrelsen.

I Vanda tillsattes en koncernsektion redan 1997. I Esbo och Åbo tillsattes koncernsektioner i mitten av årtiondet, i Helsingfors först 2009. I samtliga fallen är sektionens medlemmar ledamöter eller viceledamöter i stadsstyrelsen.

Helsingfors koncernsektion har relativt smal behörighet. Dess roll är närmast att komma med förslag och följa dottersammanslutningarnas verksamhet. I Åbo och Vanda har sektionen även till uppgift att komma med förslag i samband med investeringsprogrammet. I Esbo är koncernsektionens rätt att lägga fram förslag för stadsstyrelsen mera omfattande än i Helsingfors. Där lägger sektionen bl.a. fram förslag för stadsstyrelsen om grundande och försäljning av dottersammanslutningar.

I Vanda beslutar koncernsektionen om genomförandet av stadens ägarpolicy och placerings- och finansieringspolicy (kapitallån, försäkringar) i enlighet med den strategi som stadsfullmäktige godkänt. I Vanda är koncernsektionen även aktiv vid beredningen och övervakningen av koncernstrategin.

I Vanda har både stadsstyrelsen och dess koncernsektion betydande beslutsrätt. Sektionen beslutar om grundande och upplösning av aktiebolag som staden äger. Den beslutar om kapitallån, försäkringar, ger förhandsmedgivande till bl.a. viktiga personalpolitiska beslut och anpassar dottersammanslutningarnas verksamhet till stadens strategi genom separata förhandlingar.

Både i Vanda och Åbo har koncernen även givits i uppgift att formulera mål för dottersammanslutningarna.

Koncernanvisningarna

Med koncernstyrning avses ägarstyrning och utfärdande av anvisningar om tillsynen över dottersammanslutningarna. Med koncerntillsyn avses uppföljning och analys av samt rapportering om dottersammanslutningarnas verksamhet och finansiella ställning. Med tanke på koncernstyrningen är koncernanvisningarna som fastställts av fullmäktige vä-

sentliga anvisningar som kan jämföras med en instruktion.

I koncernanvisningarna föreskrivs i allmänhet om:

- den kommunala myndighetens, de kommunala organens och tjänsteinnehavarnas uppgifter och behörighet med avseende på koncernstyrningen
- ägarpolicyens innehåll (ägendena och ansvar i fråga om bl.a. anläggningstillgångar)
- de principer som tillämpas vid val av representanter i dottersammanslutningarnas förvaltningsorgan och val av revisorer
- personalpolitiken, arbetsvillkoren och upphandlingspolitiken samt verksamhetspolitiken i fråga om finansiering, placeringsverksamhet, borgensansvar, försäkringar och riskhantering
- rätten att få information och dottersammanslutningarnas rapporteringsskyldighet samt om ordnandet av informationen överlag.

Helsingfors stadsfullmäktige godkände koncernanvisningarna 16.1.2008. Samtidigt godkändes även de centrala principerna för styrning och förvaltning inom Helsingfors stadskoncern (förnyad 2009). Esbo stadsstyrelse godkände 6.9.2010 en anvisning och god förvaltning och styrning i bolag inom Esbokoncernen. Vanda stadsfullmäktige godkände en koncernstrategi 30.1.2006. Åbo stadsstyrelse godkände koncernanvisningar 11.1.2010. Åbo har också en ägarpolicy som godkändes av stadsfullmäktige 5.10.2009 och gäller åren 2009–2013.

I Helsingfors gäller koncernanvisningarna enbart dottersammanslutningarna. I Esbo gäller koncernanvisningarna dottersammanslutningarna och "man försöker även tillämpa dem på intressesammanslutningar". I Åbo gäller koncernanvisningarna i första hand dottersammanslutningarna, men till vissa delar även intressesammanslutningar. I Vanda är koncernstrategin en anvisning som förutom koncernanvisningar även innefattar ägarpolicy, princi-

per för stadens placerings- och finansieringsverksamhet samt centrala principer för styrning och förvaltning. I Vanda innefattar koncernstrategin alla anvisningar som behövs för styrning och övervakning av koncernen.

Åbo stads koncernanvisningar har huvudsakligen samma innehåll som Helsingfors stads. Esbo stads koncernanvisningar har samma innehåll som Helsingfors stads och innehåller även centrala principer för styrning och förvaltning.

De största skillnaderna mellan koncernanvisningarna gäller uppföljning, inhämtande av förhandsmedgivande och rapportering. I Åbo och Vanda ansvarar koncernsektionen för behandlingen av förhandsmedgivande, i Åbo visserligen dock bara för de strategiska bolagens del.

Dottersammanslutningarna ska inhämta förhandsmedgivande i Helsingfors, Vanda och Esbo. I Åbo måste även intressesammanslutningar inhämta förhandsmedgivande. Huvudsakligen ska förhandsmedgivande inhämtas för samma åtgärder i alla städer.

I Helsingfors följs dottersammanslutningarna huvudsakligen med hjälp av uppföljningsrapporter för dem. I Åbo ska dottersammanslutningarna lämna in sina verksamhets- och investeringsplaner till koncernledningen. I Vanda ordnas årliga navigationsmöten mellan dottersammanslutningen och koncernledningen eller staden. I Vanda ska dottersammanslutningarnas verksamhets-, ekonomi-, finansierings- och investeringsplaner lämnas till centralförvaltningen.

Helsingfors stads koncernanvisningar är relativt allmänt hållna. I Åbo stads koncernanvisningar definieras vad bolaget ska rapportera och till vem. I Vanda stads koncernanvisning anges i detalj styrelsens och verkställande direktörens roll vid upprättandet och skötseln av bokföringen. I anvisningen sägs ock-

så på vilket sätt dottersammanslutningarna ska upprätta sin bokföring. I koncernanvisningarna för Åbo, Vanda och Esbo sägs att dottersammanslutningarna ska lämna information i enlighet med den tidsplan som ekonomiservicecentralen meddelat.

I Vanda ska föredragningslistorna från styrelsernas möten jämte bilagor och protokoll lämnas till centralförvaltningen för uppföljning. Motsvarande formulering fanns inte i de övriga städernas koncernanvisningar.

Enkät- och intervjuresultaten

En enkät om koncernsektionens ställning och koncernanvisningarna gjordes bland 15 personer, varav sju var medlemmar i koncernsektionen och åtta var tjänsteinnehavare på högsta nivå som har att göra med koncernsektionen. Åtta svar inkom, varav hälften från förtroendevalda och hälften från tjänsteinnehavare.

Enligt resultaten föreföll majoriteten av svarspersonerna (62,5 procent) vara rätt nöjd med koncernsektionens nuvarande ställning. Tre svarspersoner ansåg att sektionen borde ha större beslutsrätt. Två av dessa var förtroendevalda och en var tjänsteinnehavare. I de öppna svaren önskades att centrala/kritiska frågor skulle ägnas större uppmärksamhet. Många dottersammanslutningar konstaterades fungera "alltför självständigt i förhållande till hela koncernen".

Koncernsektionens ställning inom stadens förvaltning är en avtalsfråga. I Helsingfors har koncernsektionen givits en smal formell ställning. I praktiken behandlar koncernsektionen många gånger ärendena djupgående innan den förelägger dem för stadsstyrelsen.

Ärenden där svarspersonerna önskade att koncernsektionen skulle ha mer att säga till om var "alla ärenden", "uppgörande av koncernstrategin" och "sättande av verksamhetsmål och ekonomiska mål

för dottersammanslutningarna". Strävan borde vara att i högre grad övergå från administrativ till operativ styrning. Det konstaterades även att koncernsektionen borde ha starkare ställning vid behandlingen av målen för enskilda dottersammanslutningar.

Slutsatser

Enligt enkäten är koncernsektionens medlemmar och de beredande tjänsteinnehavarna i Helsingfors ganska nöjda med koncernsektionens ställning och mycket nöjda med koncernanvisningarna.

För närvarande är det svårt att utifrån se vilket mervärde koncernsektionen tillför stadens förvaltning. I praktiken är det stadsstyrelsen som fattar besluten, även om ärenden diskuteras i koncernsektionen. I enkäten riktade sig kritiken särskilt mot den svaga styrningen av dottersammanslutningarna och avsaknaden av strategiska linjer och sättande av mål.

Helsingfors stads koncernanvisningar är inte heller lika omfattande och detaljerade som de övriga städernas. På grund av det stora antalet dottersammanslutningar är önskan att koncernanvisningarna fortsättningsvis ska vara allmänt hållna.

När man ser till koncernsektionens uppgifter är skillnaden mellan Helsingfors och Vanda väsentlig i fråga om förhandsmedgivande. I Vanda är det enligt instruktionen koncernsektionen som fattar beslut och medgivandet ska uppfylla kriterierna för formellt beslutsfattande, men i Helsingfors har man önskat ha kvar ett friare förfarande, vilket innebär att staden inte nödvändigtvis har något dokument över förhandsmedgivandet.

Revisionsnämnden konstaterar att

- på grund av stadens decentraliserade förvaltningsstruktur borde koncernsektionens ställning preciseras och stärkas så att sektionen aktivare än i dag kan granska funktionen och strukturen hos koncernsammanslutningarna och den helhet de bildar.
- för de viktigaste dottersammanslutningarna borde man sätta upp verksamhetsmål och följa dem i koncernsektionen. För dottersammanslutningarna borde man skapa strategier sektorvis och försöka öka samarbetet mellan dottersammanslutningarna inom sektorerna.

4.2.2 ÅTGÄRDER FÖR ATT EFFEKTIVISERA KONCERNSTYRNINGEN

Strategiprogrammet 2009–2012

Enligt det strategiprogram som stadsfullmäktige fastställt leds dottersammanslutningarna med fokus på det allmänna bästa och tjänster för invånarna. En kritisk framgångsfaktor är att koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare: målet är att dottersammanslutningarnas förvaltning effektiviseras och verksamheten är oklanderlig.

Syftet med utvärderingen var att utreda nuläget inom koncernstyrningen och hur den fungerar. Som bedömningskriterium har satts att antalet dottersammanslutningar minskar och att dottersammanslutningarna är på nationell toppnivå inom sitt verksamhetsområde.

I strategiprogrammet nämns följande åtgärder för att nå målet att koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare:

- ansvaret för att styra stadskoncernen koncentreras i fråga om alla dottersammanslutningar till stadsstyrelsens koncernsektion, och totalansvaret för ledarskapet koncentreras till stadsdirektören

- antalet ledamöter som ska väljas till dottersammanslutningarnas förvaltningsorgan minskas, och kunskap om verksamhetsområdet och om ekonomi betonas då ledamöter väljs
- dottersammanslutningarna följer i sin verksamhet de grundläggande riktlinjerna i stadens personalpolitik
- möjligheten att sammanslå bostadsfastighetsbolag i stadens ägo utreds, likaså frågan om effektivare förvaltning.

Dottersammanslutningarnas konkurrenskraft och effektivitet jämförs med andra sammanslutningar inom samma sektor till den del det är möjligt.

Åtgärder som hänför sig till koncernstyrningens funktion

Hösten 2009 beställde ekonomi- och planeringscentralen en enkät om koncernstyrningens funktion av yrkeshögskolan Metropolia. Enkäten riktades till dottersammanslutningarnas verkställande direktörer.

Den allmänna observationen var att de verkställande direktörerna var nöjda med koncernstyrningens funktion. Viktiga fördelar med stadskoncernen var

enligt svaren bl.a. finansieringsstödet, tillgången till koncerntjänster av olika slag, möjligheter till dialog mellan dottersammanslutningarnas verkställande direktörer samt imagefördelen av att en dottersammanslutning hör till stadskoncernen.

Ökat horisontellt samarbete inom koncernen, tydligare ägarvilja och ökad dialog mellan koncernledningen och dottersammanslutningarna är exempel på saker som enligt enkätsvaren skulle kunna förbättras.

På uppdrag av Helsingfors stad gjordes vid Aalto universitetets handelshögskola våren 2011 ett examensarbete om utvecklandet av de interna tjänsterna inom Helsingfors stadskoncern. Syftet med avhandlingen var att förbättra styrningen av Helsingfors stadskoncerns koncerntjänster och koncernens interna tjänster. Som en del av examensarbetet upprepades den enkät om koncernstyrningens funktion som utfördes 2009.

Enligt observationerna i examensarbetet anses koncernstyrningens viktigaste fördelar vara knytandet av dottersammanslutningarnas verkställande direktörer till koncernen och de stödtjänster som ges till dottersammanslutningarna. Den allmänna åsikten verkade vara att koncernstyrningen hade utvecklats till det bättre under de två senaste åren och att koncernstyrningen är av god kvalitet.

Resultatet var att de viktigaste problemen anses vara att diskussionsförbindelserna är otillräckliga mellan dottersammanslutningarnas verkställande direktörer och sektorcheferna. Ett annat problem ansågs vara att samarbetet inte har medfört tillräckligt stora fördelar. Det uppstår inte tillräckligt många gemensamma tjänstelösningar och -koncept.

Vid VD-intervjuerna för examensarbetet framgick det att informationen om koncerntjänster mellan staden och koncernsammanslutningarna är bristfällig, och därför känner de verkställande direktörerna

inte tillräckligt väl till vilka tjänster koncernen erbjuder sina dottersammanslutningar. Det är inte heller alltid klart vilken kontaktperson dottersammanslutningen ska vända sig till när den behöver koncerntjänster av olika slag.

År 2010 beställde ekonomi- och planeringscentralen en enkät från en utomstående aktör. Enkäten gällde styrelsearbetets och ägarstyrningens funktion och riktade sig till styrelsernas ordförande, styrelsemedlemmarna och dottersammanslutningarnas verkställande direktörer.

Enligt enkätresultaten är dottersammanslutningarna väl medvetna om målen för ägarviljan och ägarstyrningen och om de anvisningar och principer som styr dessa. Enligt svaren förstår dottersammanslutningarnas styrelser principerna för ägar- och koncernstyrningen bra. En del av svarspersonerna ansåg att styrelsen inte får tillräcklig feedback från ägarstyrningen i dottersammanslutningens egen strategiprocess.

Dottersammanslutningarnas antal

Åren 2006–2011 minskade antalet dottersammanslutningar med 28. Fyra bolag fusionerades med ett annat av stadens bolag, sju blev dotterbolag till dotterbolag och ett blev intressebolag. I praktiken minskade stadens bolag med bara 16 (staden avstod från aktiestocken). Då koncernen samtidigt fått 26 nya dottersammanslutningar har dottersammanslutningarna de facto blivit fler och inte färre så som målet var i strategiprogrammet.

Revisionsnämnden anförde bl.a. i utvärderingsberättelsen för 2010 att ändamålsenligheten i ägandet av sammanslutningar som fungerar som verktyg för placeringsverksamhet borde bedömas och när det

är motiverat borde staden avstå från ägande som inte tjänar stadens verksamhet eller strategiska mål.

Ledningen av koncernsammanslutningarna

De flesta koncernsammanslutningarna har en utomstående professionell chef som VD. I vissa bolag är verkställande direktören emellertid en av stadens tjänsteinnehavare (vid fastighetskontoret, Palmia, HST eller förvaltningscentralen). Det finns sammanlagt 14 sådana sammanslutningar, och i 11 av dem sköter en tjänsteinnehavare uppgiften som verkställande direktör vid sidan av sin egen tjänst.

Som resultat av utvärderingen kan man ställa frågan om en sammanslutnings existens är berättigad i fall där en tjänsteinnehavare leder bolaget vid sidan om sin egen tjänst. Så här fungerar t.ex. Palmia, där VD:n leder inte bara förvaltningen utan även Palmias dottersammanslutningar (det ena dotterbolaget administrerar matfabriken i Backas medan det andra underhåller och reparerar matfabrikens maskiner och anläggningar).

I fråga om sådana här bolag är det på sin plats att bedöma om deras verksamhet är av ett sådant slag att den skulle kunna skötas som en del av verksamheten vid den förvaltning som administrerar bolaget.

Helsingfors stad (koncernens moderbolag) förutsätter att stadskoncernens gemensamma verksamhetsstrategier och styrningsprinciper följs i dottersammanslutningarna. Dottersammanslutningarnas styrelser har inte systematiskt – t.ex. i sina mötesprotokoll – dokumenterat dessa principer som anvisningar att iaktta i dottersammanslutningarna.

Slutsatser

De åtgärder som vidtagits för att effektivisera koncernstyrningen kan som helhet anses ändamålsenliga och på basis av enkäterna bland dottersammanslutningarnas styrelser kan de även konstateras ha lett till resultat.

De största bristerna i verksamheten kan på basis av intervjuerna och enkäten bland de verkställande direktörerna anses vara informationen, den obetydliga dialogen mellan koncernledningen och dotterbolagen samt det obetydliga antalet projekt som är gemensamma för staden och dottersammanslutningarna (utnyttjande av dottersammanslutningens verksamhet inom stadens serviceverksamhet).

I koncernanvisningarna uppräknas 17 punkter, bl.a. betydande ändring av verksamhetsidén och betydande investeringar, för vilka dottersammanslutningarna ska inhämta förhandsmedgivande från koncernledningen. Revisionsnämnden har redan tidigare föreslagit att de förhandsmedgivanden som dottersammanslutningarna begär av koncernledningen ska dokumenteras på behörigt sätt. Så har emellertid inte gjorts systematiskt.

Koncernens moderbolag förutsätter att stadskoncernens gemensamma verksamhetsstrategier följs i dottersammanslutningarna, och därför borde dottersammanslutningarnas styrelser anteckna stadskoncernens gemensamma verksamhetsstrategier som anvisningar att följa i sammanslutningarna.

Målet om färre dottersammanslutningar i koncernen har inte uppfyllts, eftersom fler dottersammanslutningar tillkommit än försvunnit under de senaste fem åren (bilaga 3).

Revisionsnämnden konstaterar att

- koncernledningen borde bedöma koncernhelhetens ändamålsenlighet, vid behov med hjälp av en

utomstående konsult, och för varje sammanslutning utreda hur nödvändigt det är att sammanslutningen ingår i koncernen.

- koncernledningen borde bedöma om sammanslutningar som tjänsteinnehavare leder vid sidan av sin egen tjänst kan ledas som en del av verksamheten vid den förvaltning som administrerar sammanslutningen, och om det är motiverat att sammanslutningens verksamhet sker i bolagsform.
- ansökningar om förhandsmedgivande borde göras skriftligt och dokumenteras på behörigt sätt.
- dottersammanslutningarnas styrelser borde anteckna stadskoncernens gemensamma verksamhetsstrategier som anvisningar att följa i sammanslutningarna.

4.2.3 IDROTTSKONCERNENS ÄGARSTYRNING

Utgångspunkten för stadens ägarpolitik är stadsfullmäktiges strategiprogram och övriga beslut som rör ägarpolitiken. Bolag och stiftelser används för att komplettera stadens serviceproduktion och sköta vissa andra av koncernens uppgifter. Staden producerar bl.a. idrottstjänster i dotterbolagsform. Tjänsterna produceras förutom av idrottsverket och andra förvaltningar även av en rad bolag och stiftelser som helt eller delvis är i stadens ägo.

Syftet med utvärderingen var att bedöma om man med ägarstyrningsmetoder har satt upp mål för sammanslutningar och stiftelser inom Helsingfors stadskoncern som producerar idrottstjänster, om dessa mål har uppfyllts och hur måluppfyllelsen följs samt hur de uppsatta målen har påverkat koncernbolagens verksamhet.

Föremål för utvärderingen var idrottsverket, Isbanestiftelsen och Helsingin Urheiluhallit Oy. Revisionsnämndens 1:a sektion gjorde ett utvärderingsbesök på både Urheiluhallit Oy och Isbanestiftelsen. Utöver informationen som erhöles vid besöken har även skriftligt material utnyttjats vid utvärderingen.

Strategisk styrning och verksamhetsstyrning av idrottskoncernen

Ett strategiskt mål inom strategiområdet ledarskap i Helsingfors stads strategiprogram för åren 2009–2012 är att dottersammanslutningarna leds med fokus på det allmänna bästa och tjänster för invånarna. Tre kritiska framgångsfaktorer är knutna till uppnåendet av detta mål:

- hela stadskoncernens bästa tryggas
- koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare
- ägarpolicyn blir klarare

Vid utvärderingen fokuserade man på punkten att koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare. I strategin har man som mål för detta definierat att dottersammanslutningarnas förvaltning effektiviseras och verksamheten är oklanderlig. Som bedömningskriterier har man i strategiprogrammet angett att antalet dottersammanslutningar minskar och att dottersammanslutningarna är på nationell toppnivå inom sitt verksamhetsområde.

Stadsstyrelsens koncernsektion drar upp de grundläggande riktlinjerna för strategiprogrammet och

beaktar därvid ägarbasen, utvecklingsvisionerna och de ägarpolitiska målen för de enskilda dottersammanslutningarna.

Som utvecklingsvision för stiftelser som producerar idrottstjänster har man satt att verksamheten utvecklas med utgångspunkt i den nuvarande verksamhetsmodellen och att samarbetet ökas med övriga enheter som producerar idrottstjänster inom stadskoncernen. Som mål för verksamheten har man satt högklassiga och konkurrenskraftiga tjänster.

Som utvecklingsvision för idrottskoncernens aktiebolag har man satt att högklassiga idrottstjänster produceras och att samarbetet ökas med övriga enheter som producerar idrottstjänster. Som mål för verksamheten har man satt högklassiga och kostnadseffektiva tjänster.

Ur koncernbolagens lednings synvinkel fungerar relationerna till stadsstyrelsen och idrottsverket bra. Sammanslutningarna rapporterar till stadsstyrelsen på överenskommet sätt. Idrottskoncernens dotterbolag och stiftelser rapporterar grundläggande information om bolaget samt information om verksamhetens och ekonomins utveckling två gånger per år, i praktiken i samband med bokslutet och halvårsöversikten.

Tyngdpunkten inom koncernstyrningen ligger på rapportering av ekonomisk information och styrningen av verksamheten har närmast skett via styrelsearbetet. På basis av stadens strategiprogram har verksamhetsmål satts upp för sammanslutningarna, men man har inte ännu kunnat följa utfallet för dem bl.a. därför att jämförelsedata saknas.

De av dotterbolagens verkställande direktörer som intervjuades för utvärderingen ansåg att det idrottspolitiska program som stadsfullmäktige godkänt var ett viktigt verktyg för styrning av verksamheten. De ansåg även att kontakterna med idrotts-

verket var viktiga och fungerade bra. Kontakterna är dock inofficiella, eftersom koncernstyrningen har koncentrerats till stadsstyrelsen. Bolagens representanter ansåg att alla kontakter med stadens representanter är viktiga.

Det idrottsforum som inrättats av biträdande stadsdirektören som ansvarar för bildnings- och personalväsendet har fungerat som inofficiell diskussionsarena mellan representanter för idrottsväsendet och bolag som ingår i idrottskoncernen. Enligt de medverkande är idrottsforumet fungerande och det finns ett behov av den här typen av verksamhet.

Enligt en övergripande utredning som idrottsverket låtit utföra upplever idrottsnämnden eller åtminstone en del av dess representanter att de står utanför beslutsfattandet som rör idrottskoncernen. Beslutsrätten finns hos fullmäktige, vars beslut stadsstyrelsen verkställer. Instruktionen för idrottsväsendet ger inte heller idrottsnämnden rätt att delta i beslutsfattandet om koncernsammanslutningarna.

Styrningen av bolagen och stiftelserna som producerar idrottstjänster inom Helsingfors stadskoncern ankommer på stadsstyrelsen medan idrottsplatserna som hör till idrottsväsendet och administreras av idrottsverket är underställda idrottsnämnden. För närvarande producerar både idrottsverket och de av staden ägda bolagen och stiftelserna delvis samma tjänster. Verksamheten styrs dock i två olika delar av organisationen.

Idrottskoncernen ur ekonomiskt perspektiv

År 2011 beviljade stadsfullmäktige ca 9,1 miljoner euro i understöd till sammanslutningar inom idrottskoncernen och ca 7,0 miljoner euro till idrottsnämnden att fördela bland föreningarna via olika understödsformer. Vid understöden till sammanslutningar tar man ställning till vilka grenar som får stadens understöd, eftersom bara vissa grenar

kan utövas i deras lokaler. Inom de understöd som idrottsnämnden beviljar betonas kraftigt andelen unga under 19 år.

Stadens understöd för idrottsutövning behövs, eftersom priserna för att utöva simning och issport skulle bli mycket höga om t.ex. Isbanestiftelsens och Urheiluhallits verksamhet skulle finansieras enbart med biljettinkomster och avgifter för användning av lokalerna.

Stadens budgetunderstöd inriktas i Isbanestiftelsen på amortering av lån och betalning av hyror och räntor. I Urheiluhallit Oy inriktas stadens budgetunderstöd till alla delar på biljettpriserna.

Utöver understöden medför byggandet av nya och istandsättningen av gamla idrottsplatser betydande kostnader för staden. En plan för förnyande av Helsingfors Olympiastadion presenterades 7.2.2012. I planen är det beräknade priset för projektet 242 miljoner euro, varav staden skulle stå för hälften och staten för den andra hälften. Enligt planen skulle det nya stadion vara i bruk 2016.

Av idrottsplatserna som byggdes för sommar-OS 1952 används de flesta fortfarande aktivt. Den senaste omfattande istandsättningen av idrottsplatserna slutfördes huvudsakligen 2002. Då renoverades Olympiastadion, Roddstadion, Simstadion, Brunakärrshallarna och Velodromen. Renoveringen av Gumtäkts friluftsbad blev klar 2005.

Helsingfors ishall ritades på 1960-talet och är därmed opraktisk med tanke på dagens krav. Enligt Is-

banestiftelsens VD kommer det att vara en krävande uppgift att göra de utbyggnader och reparationer som behövs. På basis av kostnadsförslaget för renoveringen av Olympiastadion kommer även moderniseringen av Ishallen att bli dyr och reparationskulden i samband därmed borde beaktas vid planeringen av verksamheten.

Idrottskoncernens organisation och samarbete skulle kunna vara bättre

Isbanestiftelsen ägs av tre dotterbolag, som alla har till uppgift att administrera en eller flera ishallar. Isbanestiftelsens organisation har förändrats under årens lopp. Bolag har alltid grundats utifrån vad som för tillfället varit klokast med tanke på helheten. I stadens strategiprogram är ett bedömningskriterium för att koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare att antalet dottersammanslutningar minskar. För idrottskoncernens del har man dock inte ännu tagit några steg i den riktningen.

Aktörerna i idrottsplatsklustret i Tölö: Isbanestiftelsen, Stadionstiftelsen och Helsinki Stadion Oy är alla verksamma i samma område nära varandra. I området finns också Tölö bollplan och Simstadion som administreras av idrottsverket. För närvarande är samarbetet mellan aktörerna i området relativt obetydligt, trots att stadsstyrelsens koncernsektion satt ökat samarbete som mål i utvecklingsvisionen för både stiftelserna som producerar idrottstjänster och aktiebolagen inom idrottskoncernen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsens koncernsektion borde utreda för- och nackdelarna med en sammanslagning av de bolag som Isbanestiftelsen äger.
- stadens ägarstyrning i idrottskoncernens sammanslutningar borde ökas genom att gemensamma

verksamhetsmål sätts upp för dem.

- stadens sammanslutningar som är verksamma i idrottsklustret i Tölö och idrottsverket borde i enlighet med målet i strategiprogrammet utreda möjligheterna till samarbete i fråga om verksamheten och administrationen.
- fastighetskontoret borde utreda reparationsskulden för Helsingfors stads idrottsplatser och beakta den vid planeringen av verksamheten.

4.3 UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN

4.3.1 FÖREBYGGANDE AV ENSAMHET OCH UTSLAGNING BLAND BARN OCH UNGA

Ensamhet bland barn och unga har lyfts fram i färskas undersökningar. Ensamhet ökar risken för depression och ångest. Mentala störningar hos unga ökar i sin tur risken för utslagning. Det har förekommit uppskattningar om att det i Finland kan finnas upp till hundratusen unga som står utanför studier och arbetsliv. Uppskattningarna om hur många 15–24-åringar som hotas av utslagning har varierat mellan 15 000 och ända upp till 100 000.

De ekonomiska effekterna av verksamhet som förebygger utslagning anses allmänt vara betydande. Enligt Statens revisionsverks (2007) beräkningar kostar en utslagen ung person i medeltal 27 500 euro per år med en antagen tid i arbetslivet på 40 år (= 1,1 miljoner euro). Redan uppskattningarna och kalkylerna över vad en ung utslagen person kostar samhället talar för att de unga ska få hjälp så tidigt som möjligt. Samtidigt förebygger man psykiskt illabefinnande.

I Helsingfors har man i enlighet med barnskyddslagen (417/2007, 12 §) gjort upp en plan för att främja barns och ungas personers välfärd (LASU 2009–2012). LASU-projektet har en budget på sex miljo-

ner euro. Ett av målen för planen är att barns och ungas delaktighet och sammanhållning stärks (mål III). Som framgångsfaktorer för målet har man lyft fram att växelverkan och utvecklingen av emotionella färdigheter görs till en resurs för en balanserad uppväxt för barn och unga. Målet är även att använda barns och ungas idéer vid planeringen av tjänsterna.

Vid utvärderingen var målet att beskriva ensamhet bland barn och unga och utslagning till följd därav. Ett annat mål var att utvärdera hur målen för delaktighet och sammanhållning i välfärdsplanen för barn och unga har uppfyllts och hur man genom dem försöker möta problem med ensamhet och utslagning. Vid utvärderingen granskades tre spetsprojekt inom Helsingfors stads välfärdsplan för barn och unga.

Definition av ensamhet och de ungas vanligaste bekymmer

Med social ensamhet avses upplevelsen att stå utanför gemenskapen och inte ha någon att vara med. T.ex. kan ett barn som inte får vara med de

andra på rasterna eller som alltid blir utan par vid grupp- eller pararbeten vara socialt ensamt.

Emotionell ensamhet är känslan av att det inte finns någon man kan lita på, som lyssnar och finns där när det behövs. En vän behöver inte alltid vara fysiskt nära, den emotionella kontakten är viktigast.

Under de senaste tio åren har de ungas bekymmer förändrats: då umgänge med det motsatta könet och sexualitet förr var dominerande handlar det nu om utmattning, självdestruktivitet och ensamhet (Emmi Oksanen, Nuorisotutkimus 2/2011). Vid undersökningen framgick det också att behovet av stöd har ökat, men tillgången till stöd har minskat. Bristen på stöd framkom även i skolhälsoenkäten 2010.

Helsingfors stad har varit med i den nationella skolhälsoenkäten ända sedan 1996. Enligt Helsingfors kommunrapport för årskurserna 8 och 9 i skolhälsoenkäten 2010 uppgav 10 procent att de inte har en enda nära vän. 25 procent av svarspersonerna upplevde att de inte blev hörda i skolan och 10 procent visste inte hur de kan påverka saker i skolan.

Stärkande av delaktigheten och den sociala gemenskapen

Mål III i välfärdsplanen för barn och unga har tre spetsprojekt:

- utveckling av verksamheten under skollov och fritid
- kulturplan för skolorna
- barn och unga ges fler möjligheter att påverka.

Utveckling av verksamheten under skollov och fritid

För projektet har förvaltningarna utvecklat en gemensam "arbetshandske", som samlas ungefär en gång i månaden och samordnar utvecklingen.

Utbildningsverket har projektet Harrasteharava som är ett gemensamt projekt för att utveckla skolornas klubbverksamhet och fritidstjänster i de olika områdena. För närvarande ordnar skolorna ca 500 klubbar. En del av klubbarna riktar sig till specialgrupper.

Vid idrottsverket har nya fritidsmotionstjänster för barn och unga inletts i samarbete med tredje sektorn och olika förvaltningar. Projektet EasySport riktar sig till barn i årskurserna 1–6 och har till syfte att tillhandahålla lättillgänglig förmånlig eller helt kostnadsfri fritidsmotion med låg tröskel för barn av alla slag. Ett annat projekt är idrottspasset FunAction som är avsett för unga och erbjuder möjlighet att pröva på olika idrottsformer, samt Drop out som haft till syfte att få unga att delta i planeringen av sin egen idrottsverksamhet. Särskilt EasySport har fått en bra start och blivit populärt.

Ungdomscentralens s.k. kommunikationsutredning blev klar i maj 2011. Anslagen för LASU-projektet har möjliggjort sammanlagt 442 smågrupper bl.a. i ungdomsgårdarna. Genom satsningen på verksamhet i smågrupper ökade antalet unga som nås individuellt och i gruppverksamhet till 11 700. Ungdomsgårdarna har låg tröskel och deras ledande tanke är att stärka de unga socialt.

Helsingfors kulturcentral har målmedvetet gått in för att utveckla skolornas klubbverksamhet och verksamhet under loven, vilket inte tidigare hört till förvaltningens verksamhet. Tillsammans med socialverket har omhändertagna barn styrts direkt till kulturcentralens läger innan den övriga anmälningen börjat. Fritids- och klubbverksamheten har riktats till områden där deltagandet i konstverksamhet är mindre än i övriga delar av staden. Alla läger är gratis, även maten.

Kulturplan för skolorna

Projektet Kultur till skolorna! är på väg att övergå från planerings- till genomförandestadiet. Projektet erbjuder redskap som underlättar samarbetet mellan kulturaktörer och skolor. För ändamålet skapas ett nät av kontaktpersoner i skolorna, webbsidan [http:// www.kultus.fi/suomi/](http://www.kultus.fi/suomi/) förnyas och en lärobok utarbetas och delas ut till alla lärare i Helsingfors. Utbildningsverkets och kulturcentralens gemensamma samordnare försöker underlätta samarbetet över förvaltningsgränserna. Man räknar med att projektet ska nå ensamma och utslagningshotade barn och unga så att kulturutbudet blir en del av skolans normala verksamhet där det är lätt för barnen att gå med. Kulturen har en viktig effekt genom att den främjar gruppbildning och skapar kompisnätverk som i bästa fall fortsätter även efter att verksamheten avslutats.

Barn och unga ges fler möjligheter att påverka.

Ett påverkningssystem för unga som fick namnet Krut togs i bruk 2011 och ger möjlighet att påverka på olika nivåer. En del av påverkningsmöjligheterna har varit i bruk redan tidigare. KrutExpo är ett stort diskussionsmöte för unga och ett evenemang där alla unga som vill får vara med. Krut är en påverkningsgrupp av stadigvarande natur på stadsnivå och leds av en kärngrupp som är verksam ett år i taget. Tjänsten Verkko-Ruuti (Krut på nätet) som är avsedd för påverkan på nätet ger unga möjlighet att påverka beredningen av olika frågor. Verksamhetsgrupperna är öppna arbetsgrupper där de unga själva kan börja arbeta vidare på nya idéer. Ansvarverksamheten (Aktiiviset Nuoret Stadin Asialla) som startade hösten 2007 riktar sig till barn och unga i grundskoleåldern. Stadsdirektörens möten som gått under namnet Ung röst på stan ordnades från och med 2011 under namnet Smällen. Mötena med beslutsfattare vår och höst är ett diskussionsmöte mellan de unga och beslutsfattarna. Skolorna och

läroanstalterna är aktivt med i påverkningssystemet.

Sammandrag av resultaten

Enligt Niina Junttilas doktorsavhandling mår upp till 15–20 procent av barn i skolåldern dåligt (Lapsen sosiaalset kyvyt ja yksinäisyys näkyviin jo alakoulussa. Väitöstiedote 11.3.2010). De borde kunna söka hjälp via skolhälsovården. Enligt skolhälsoenkäten upplever barn och unga emellertid att det är svårt att få komma till skolläkaren, -psykologen och -kuratorn. Våldigt många barn och unga upplever också att de inte får hjälp med sina bekymmer. Därför borde skolhälsovårdens resurser inriktas bättre och förbättras så att barn och unga känner att de får stöd när de behöver det.

I och med välfärdsplanen för barn och unga har fritidsverksamheten för barn och unga utökats betydligt inom ungdoms-, idrotts- och kulturväsendet. En nyhet är att verksamheten mera medvetet styrts till socioekonomiskt svagare områden: t.ex. har man inom idrottsväsendet nått just de barn och unga som inte har någon hobby sedan tidigare. Kulturväsendets samarbete med bl.a. socialväsendet i fråga om sommarlägerverksamhet för omhändertagna barn är också viktigt samarbete mellan förvaltningarna. Det är viktigt att satsa på LASU-projekt även i fortsättningen, eftersom den sociala integrationen av barn och unga är en utmaning som samhället borde svara på genom att försöka hitta lösningar som stöder upplevelsen av delaktighet.

Som framgångsfaktor för mål III i välfärdsplanen för barn och unga har man lyft fram tanken att växelverkan och utvecklingen av emotionella färdigheter görs till en resurs för en balanserad uppväxt för barn och unga. Både när det gäller ökningen av fritidsverksamheten, kulturplanen och ökningen av påverkningsmöjligheterna är bakgrundstanken att tröskeln för att delta ska vara så låg som möjligt. I bästa fall innebär det alltså förebyggande av en-

samhet och utslagning, eftersom emotionell utslagning ofta finns i bakgrunden vid social utslagning.

Revisionsnämnden konstaterar att

- staden ska se till att projektverksamheten enligt välfärdsplanen för barn och unga fortsätter och att förvaltningarna samarbetar även efter den separata finansieringen. Biträdande stadsdirektörerna för social- och hälsovårdsväsendet och för bildnings- och personalväsendet samt förvaltningscheferna ska se till att samordningen av arbetet på stadsnivå och samarbetet mellan förvaltningarna fortsätter för att välfärds målen ska nås.
- projekt från vilka erfarenheterna har varit goda – t.ex. EasySport-verksamheten – ska utvidgas till högstadiet elever och i tillämpliga delar till studerande på andra stadiet.
- hälsovårdscentralen och utbildningsverket borde förbättra skolhälsovården och den övriga elevvården så att det blir lättare för eleverna att komma till skolläkaren, -psykologen och -kuratorn.
- även om de föreslagna åtgärderna ökar utgifterna på kort sikt kommer de att öka välfärden och minska kostnaderna på lång sikt.

4.3.2 ANSVAR FÖR BYGGANDE OCH FASTIGHETSSKÖTSEL

Reparationerna av fuktskador och ventilationsproblem i stadens fastigheter har ökat oroväckande under de senaste åren, t.o.m. i nya objekt. År 2010 hade stadsstyrelsen 12 miljoner euro i specialanslag för brådskande reparationer av fuktskador i service-lokaler. Av anslagen användes ca 11,4 miljoner euro. Ett motsvarande anslag på 5 miljoner fanns även 2009, då användes 3,8 miljoner euro. År 2011 fanns motsvarande specialanslag inte längre i budgeten.

År 2011 använde lokalcentralen hela 143 miljoner euro för olika reparationsprojekt inom staden, när reparationerna för att utveckla centrumkvarteren medräknas. Lokalcentralen hade över 1000 pågående projekt i olika byggnadsskeden. Av dessa var 50 i storleksklassen över 50 miljoner euro. Lokalcentralen underhåller lokaler på sammanlagt ca 1,8 miljoner m³.

Vid utvärderingen utreddes om ansvarsfördelningen mellan byggandet och fastighetsskötseln fungerar, hur väl man har lyckats med övervakningen och om tillsynsresurserna är tillräckliga.

En e-postenkät skickades till byggnadstillsynsverket, fastighetskontorets lokalcentral, byggnadskontorets HSB-Byggherre och Stara. I enkäten frågades om tillsynsresurserna för byggandet är tillräckliga och hur man under de senaste åren särskilt har satsat på fuktbekämpning vid ny- och ombyggnad. Lokalcentralen tillfrågades dessutom om resurstilldelningen för underhåll av fastigheter och om hur samarbetet fungerar med andra förvaltningar.

Observationer från byggnadstillsynen

Tillsynen över byggandet regleras särskilt av markanvändnings- och bygglagen. Den mångskiftande byggverksamheten, nya byggnadsmaterial, byggande på stadens strandområden och de skärpta ener-

giefektivitetsbestämmelserna som skärpts ytterligare sommaren 2012 ställer enligt byggnadstillsynsverket i dag allt större krav på planeringen och genomförandet av byggen.

En grundförutsättning för att ett byggprojekt ska lyckas är att tillräckligt kompetent personal anlitas för både planering och genomförande. Det största problemet inom byggandet är att de som inleder ett byggprojekt inte alltid har insett att de själva i sista hand är ansvariga för byggkvaliteten. Byggnadstillsynsverkets roll går till stor del ut på att förrätta syner under byggnadstiden, när planerarna och byggarbetsledningen har valts och godkänts och det inledande mötet har hållits. Om man vill att myndigheten ändå i detalj övervakar att byggandet går bra, borde tillsynsresurserna enligt byggnadstillsynen i stort sett femdubblas jämfört med dagens läge.

Observationer från HSB-Byggherre

Lokalcentralen och HSB-Byggherre har årligen haft ett samarbetsavtal om beställarförfarandet vid husbyggnadsprojekt. År 2011 uppskattade man att byggherreuppdrag beställs för ca 15 miljoner euro (utan moms). Enligt lokalcentralen fungerar HSB-Byggherres byggplatsövervakning inte alltid på den nivå som lokalcentralen förutsätter i egenskap av beställare. Det har förekommit brister särskilt i fråga om tillsynen över arbetets kvalitet och följdandet av planerna, och problemen i nya byggnader är delvis en följd av detta. Fel och riskkonstruktioner har förekommit i planerna. Den otillräckliga detaljplaneringen av så kallade svåra objekt kritiserades också. Lokalcentralen kritiserade också att byggherreuppdragen och tillsynen huvudsakligen inriktas på att sköta ekonomiska och administrativa uppgifter. Då får man inte tillräcklig rapporteringsinformation från byggnadskontoret om användningen av reserveringar för extra arbeten och ändringsarbeten eller t.o.m. om överskridning av dem.

Enligt HSB-Byggherre har det ökade antalet byggprojekt inte ökat antalet anställda i motsvarande grad. Detta har man delvis lyckats kompensera genom att effektivisera verksamheten. Därtill anlitas i viss mån externa konsulttjänster för att jämna ut rusningstoppar inom byggherreverksamheten. Omkring tre fjärdedelar av den offentliga husbyggnadsverksamheten i Helsingfors utgörs av ombyggnad. Den ökade användningen av utländsk arbetskraft, skillnaderna i arbetskultur, entreprenörernas minskade arbetsledning och anlitaandet av underentreprenörer har ökat behovet av tillsyn och styrning även på stadens byggarbetsplatser. Hösten 2011 började arbetet på ett nytt fukthanteringssystem. Systemet tas i bruk under 2012.

Observationer från Stara

Lokalcentralen och Stara har årligen haft ett samarbetsavtal om genomförande av mindre reparations- och underhållsarbeten. År 2011 räknade man med att beställa sådana för 35 miljoner euro momsfrött. Lokalcentralen har fört fortlöpande utvecklingsförhandlingar med Stara, eftersom otillräckliga tillsynsresurser har gjort att det förekommit kostnads- och tidtabellsproblem i samband med små projekt som Stara genomfört.

Enligt Stara är resurserna för tillsyn av byggarbetsplatser huvudsakligen tillräckliga. Vid små och brådskande objekt kan det ibland förekomma resursbrist. Bristen på arbetsledning har lappats med köptjänster. I stora projekt är tillsynen på byggarbetsplatserna kontinuerlig. Stram projekttidtabell kan bidra till att byggfel uppkommer, eftersom bl.a. konstruktionerna måste hinna torka tillräckligt länge. I samband med reparationsåtgärder satsar man särskilt på att förhindra att ytterligare skador uppstår. Det är också viktigt att instruera användarna för att undvika skador som beror på felaktig användning.

Observationer från Palmia

Lokalcentralen har årligen haft ett samarbetsavtal med Palmia om små underhållsarbeten och reparationer i fastigheter. År 2011 var deras värde högst tre miljoner euro (utan moms). Under de senaste åren har man kraftigt utvecklat verksamhetsätten med Palmia, eftersom det ständigt förekommit problem med fastighetsskötseln och dess kvalitet. Den elektroniska serviceboken Pakki har delvis förbättrat styrningen och övervakningen av fastigheterna. När fastigheterna blir allt energisnålare är Palmias fastighetsskötselpersonals förmåga att sköta husautomationsprocesserna central.

Observationer från lokalcentralen

På grund av lokalcentralens omfattande uppgifter och det stora antalet skötta och underhållna objekt är de cirka tjugo disponenterna tvungna att prioritera sina arbeten. Bl.a. finns det inga nämnvärda resurser för övervakning av fastighetsskötseln och underhållsreparationerna. På grund av de begränsade resurserna har lokalcentralen ett tvåårigt ramavtal om byggherre- och tillsynstjänster för högst nio miljoner euro (utan moms) med tolv branschföretag.

Vid lokalcentralen har man gjort upp planeringsanvisningsmodeller för hur de vanligaste problemkonstruktionerna ska repareras. Man har också gjort upp modeller för hantering av fukt och damm samt för tillsynsplaner.

Våren 2011 lämnade fastighetsnämnden ett utlåtande till stadsstyrelsen där man konstaterade att det behövs mer resurser för teknisk tillsyn över byggarbetsplatser. Detta gäller även styrning av projektplaneringen och granskning av planer samt styrning av underhållet.

Reparationsbehovet i stadens gamla byggnadsbestånd ökar årligen för att byggnadernas tekniska värde ska bevaras. Delvis av denna orsak stiger även kostnaderna för fastighetsunderhållet. Enligt lokal-

centralen gör det stora antalet objekt, reparationskulden och de omfattande inomhusluftproblemen att disponenterna inte har tillräckligt med tid för att aktivt övervaka fastighetsskötseln och energiekonomin. Därför borde lokalcentralen ha tillräckliga personal- och anslagsresurser för att fastigheter med service- och verksamhetslokaler ska bevara sitt tekniska värde. Den årliga användningen av byggnadsbeståndet, yttre påfrestningar samt tekniskt åldrande medför teoretiskt räknat ett investeringsbehov på ca 150 miljoner euro för reparationer varje år.

Den förnyade anvisningen för bekämpning av grå ekonomi samt lagen om beställaransvar medför extra arbete särskilt inom byggnadssektorn. Det finns risk för att resurserna för tillsyn över byggarbetsplatserna minskar när de skärpta skyldigheterna ska fullgöras.

Slutsatser

Vid utvärderingen upptäcktes att det fortfarande finns plats för utveckling i fråga om ansvarsfördelningen mellan byggandet och fastighetsskötseln samt tillsynen. Tillsynsresurserna har inte alltid varit tillräckliga ur riskperspektiv.

Utvärderingen visade att stadens olika förvaltningar borde ha tillräckliga resurser för styrning av projektplaneringen, för byggnadstillsyn och för styrning och tillsyn över byggnadsunderhållet. Om man försummar detta kan risken vara fuktskador och ventilationsproblem som utgör en fara för hälsan, t.o.m. i nya byggnader.

Samarbetet mellan stadens olika aktörer och ramavtalsleverantörerna borde förbättras ytterligare för att nå ett så bra slutresultat som möjligt vid byggandet och fastighetsunderhållet.

De senaste åren hade man inom samtliga byggnadsorganisationer och inom byggnadstillsynen ägnat särskild uppmärksamhet åt bekämpning av fukt

och damm samt tillsyn över byggnadsarbetena. T.ex. hade man väderskyddat byggnaderna i högre grad än tidigare och gjort upp fler fuktbekämpningsplaner. Enligt fastighetskontorets bokslut förekom ändå problem med inomhusluften i stor ut-

sträckning under 2011. Utredningen och åtgärdandet av dem band upp en stor del av förvaltningens ekonomi- och personalresurser.

Revisionsnämnden konstaterar att

- styrningen av projektplaneringen, byggnadstillsynen och styrningen och tillsynen över fastighetsunderhållet borde genomföras med tillräckliga och kompetenta resurser vid de olika förvaltningarna.
- HSB-Byggherre och Stara borde tillsammans med fastighetskontorets lokalcentral vidareutveckla sitt samarbete för att byggherreverksamheten och byggnadstillsynen ska fungera bättre.
- fastighetskontorets lokalcentral och Palmia måste vidareutveckla sitt samarbete för att säkra fastighetsskötselns kvalitet.
- fastighetskontorets lokalcentral borde ha tillräckliga resurser för att bevara fastigheternas tekniska värde.

4.4. UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSDIREKTÖRSROTELN

4.4.1 INNOVATIONSFONDENS SYFTE OCH ANVÄNDNINGEN AV ANSLAG

Stadsfullmäktige bildade en innovationsfond 19.6.2002 och överförde ca 16,8 miljoner euro ur bokslutet för 2001 till grundkapital. Fondens syfte är att stärka kompetensbasen i Helsingfors i samarbete med högskolorna och näringslivet. Enligt fondens stadgar ska fondmedlen användas för finansiering av investeringsprojekt som skapar en bas för framtida näringar och genomförs av staden eller i samarbete med andra parter. I samband med bildandet av fonden godkände stadsfullmäktige en

hemställningskläm vars syfte var att få mera företagsverksamhet till östra Helsingfors.

Stadsfullmäktige beslutade också att överföra tio miljoner euro 23.6.2010 och fem miljoner euro 15.6.2011 till innovationsfonden för inledande av nya innovationsprojekt och tryggnad av fortsatt finansiering för pågående innovationsprojekt. Sammanlagt har alltså ca 31,8 miljoner euro överförts till fonden. Ur innovationsfonden hade per 16.5.2011 sammanlagt ca 27,1 miljoner euro beviljats för finansiering av projekt.

Syftet med utvärderingen var att utreda om de understödda projekten motsvarar fondens stadgar, om fondens stadgar är uppdaterade, vilka aktörer som har beviljats understöd och hur mycket samt hur projekten övervakas.

Sambandet med stadens strategier

Fonden har samband med stadens nuvarande strategiska mål, kritiska framgångsfaktorer och åtgärder. T.ex. i fråga om konkurrenskraften är stadens mål att Helsingfors är en föregångare i fråga om användarcentrerade innovationer. Målet är att stadens service blir bättre och mer verkningsfull. För avdelningen Vårdförvaltning och tjänster är målet att bl.a. de elektroniska tjänsterna byggs ut och skillnaderna i hälsa mellan helsingforsarna blir mindre.

Uppföljningssystemet för fonden

Stadsstyrelsen fick 7.2.2011 en lägesöversikt över innovationsfondens verksamhet fram till dess och beslutade anteckna informationen. Finansdirektören följer i regel halvårsvis de projekt som får bidrag genom hans beslut. Fonden är en självständig balansenhets i bokföringen. Därmed begränsas fondens användning av medel inte av budgetåret. För fonden upprättas årligen ett eget bokslut som sammanställs med stadens bokslut.

Understöd som beviljats ur fonden

Tabellen nedan visar vilka aktörer som fått finansiering ur innovationsfonden.

Tabell 18. Administratörer av projekt som fått finansiering ur innovationsfonden samt belopp (fram till 16.5.2011).

Administratörer	Beviljat understöd
Hälsöcentralen	6 980 400
Forum Virium -Helsinki	5 000 000
Socialverket	4 918 059
Ekonomi- och planeringscentralen/näringslivsservicen	3 090 000
Tekniska högskolan	2 739 338
Stadsbiblioteket	1 779 000
HST	588 930
Yrkehögskolan Metropolia	526 618
Helsingfors handelshögskolas forskningscenter för internationella marknader	290 000
Byggnadskontoret	252 000
Partitorget	228 000
Helsingfors yrkehögskola (numera yrkehögskolan Metropolia)	165 000
Culminatum Innovation Oy	165 000

Aalto-universitetets Service Factory/HSE	154 020	
Arkitektbyrå L&M Sievänen Oy	100 000	
Utbildningsverket	51 000	
Länsimetro Oy	20 000	
IADE Utbildnings- och utvecklingsinstitutet för konstuniversiteten i Finland	11 250	
Sammanlagt	27 058 615	

Av anslagen har nästan hälften beviljats två förvaltningar, hälsovårdscentralen och socialverket. Hälsovårdscentralen har fått nästan sju miljoner euro ur innovationsfonden och socialverket nästan fem miljoner euro. Även Forum Virium Helsinki har fått fem miljoner euro i finansiering. Andra förvaltningar och samarbetsaktörer som fått finansiering i miljonklassen är ekonomi- och planeringscentralens näringslivsservice, Aalto-universitetets tekniska högskola och stadsbiblioteket.

Utvärdering av projekt som fått finansiering

Sammanlagt har ett 60-tal projekt fått finansiering ur innovationsfonden. Vid utvärderingen valde man att utvärdera tre projekt, ett som är avslutat, ett som håller på att avslutas och ett som pågår. I samplet tog man från de stora förvaltningarna med ett projekt som administreras av hälsovårdscentralen och ett som administreras av socialverket. Från de övriga förvaltningarna tog man med ett projekt som administrerades av stadsbiblioteket och fick ett rätt stort bidrag ur fonden. Vid utvärderingen intervjuade man projektens ansvarspersoner och studerade deras bokföringsmaterial och annat skriftligt material.

De valda projekten var:

- Träffpunkt@Glaspalatset (stadsbiblioteket)
- Innovationsprojekt vid Gårdsbacka åldringscentral 2007–2009 (socialverket)
- Programmet En sund stadsdel 2007–2011 (hälsovårdscentralen).

Bedömning av de ovannämnda projektens innovativitet

Enligt de intervjuade personerna vid stadsbiblioteket har Träffpunkt@Glaspalatset varit ett praktiskt projekt där man kunnat utveckla nya serviceformer inom biblioteksverksamheten och bl.a. förbereda sig för det framtida centrumbiblioteket. Projektet har också gjort det möjligt att skapa ett offentligt rum som svarar mot stadsbornas behov och har stött en process där stadsbornas förhållande till kultur förändras från konsument till producent. Genom projektet har man också försökt minska den digitala klyftan mellan olika generationer. Finansieringen ur innovationsfonden har möjliggjort en snabb förändringsberedskap, som inte skulle ha varit möjligt med traditionell budgetfinansiering. Projektet minskar inte stadens utgifter, men möjliggör uppkomsten av kompetens och digital bildning och förbättrar därmed stadsbornas välbefinnande.

Enligt de intervjuade vid socialverket har innovationerna inte nämnvärt frigjort personalresurser vid den nya åldringscentralen i Gårdsbacka. Däremot har de gett upplevelser och förbättrat personalens och de boendes livskvalitet. Man tror att det nyckelösa huset (fingeravtryckslås) sparar pengar på sikt, eftersom det tidigare ständigt uppstod kostnader när nycklar försvann. Samtidigt förbättras säkerheten för de boende och personalen. Ett annat projekt som krävt mycket resurser, nämligen integreringen av säng- och mattsensorer i personalanropssystemet, har också gett klara fördelar. I stället för att gå

rond hela tiden kan vårdaren koncentrera sig på de patienter som behöver hjälp och undvika att väcka andra patienter i onödan nattetid. Ett annat projekt var inte lika lyckat. Nyttan av den antibakteriella beläggningen i sanitetsrummen blev kort, eftersom det framgick att den dyra beläggningen måste förnyas varje halvår. Innovationsprojektet har ändå varit nyttigt genom att fungera som pionjärprojekt för ny teknik, som eventuellt får större spridning inom social- och hälsovården.

Hälsovårdscentralens program En sund stadsdel 2007–2011 har genererat flera innovationer, t.ex. den unika idéslungan Idealinko, det kvalitetsbelödade elektroniska Hälsokortet och verksamhetspunkten Hälsohållplatsen. Inom programmet slutfördes även en rad projekt, varav det viktigaste torde vara den mobila munvårdsenhet som överfördes till programmet. Programmets slutseminarium hölls i november 2011. Programmet En sund stadsdel avslutades 2011. Efter det är målet att tillämpa och sprida god praxis och verksamhetsmodeller till övriga stadsdelar i Helsingfors samt till andra intresserade såväl i Finland som utomlands.

Därmed kan de utvärderade projekten åtminstone i viss mån ha förverkligat innovativitet.

Slutsatser

Vid utvärderingen konstaterades att man i vissa fall genom projekten har försökt få finansiering för normal verksamhet som ska finansieras ur budgeten. Ibland hade detta även upptäckts och då beviljade stadsstyrelsen inte finansiering för projektet. Eftersom understöd emellertid beviljats ur innova-

tionsfonden på delvis bristfälliga grunder, borde stadsstyrelsen i fortsättningen ägna större uppmärksamhet åt motiveringen av understödsansökningarna och åt att projektbudgeten är realistisk.

I ansökningsskedet är det svårt att bedöma projektens innovativitet. Innovativiteten kan också vara svår att påvisa senare när projektresultatet bedöms. Det är också svårt att bedöma projektens resultat och kostnadseffektivitet. Därför borde man skapa mer detaljerade kriterier för projekten som beviljas understöd och följa hur kriterierna uppfylls.

Särskilt när det gäller större projekt och fleråriga projekt som slukar mest anslag borde man själv göra eller låta en utomstående part göra en lätt mellanutvärdering av om målen för projektet är möjliga att nå. För alla projekt ska det göras en slututvärdering där det klart och detaljerat presenteras hur finansieringen använts och vad som uppnåtts med den.

På basis av utvärderingen framkom inga bevis på att östra Helsingfors skulle ha fått företagsverksamhet särskilt med hjälp av fonden. Det här är något som man inte heller aktivt haft i tankarna under fondens verksamhet.

Enligt fondens stadgar sköts fonden av stadskansliet. Till följd av omorganiseringar sköts den numera av ekonomi- och planeringscentralen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- det ändamålsenliga i att fortsätta innovationsfondens verksamhet borde allvarligt övervägas. Vid utvärderingen framkom inga klara bevis på att fondens syfte uppfylls. Eftersom understöd har beviljats på delvis bristfälliga grunder, borde stadsstyrelsen ägna särskild uppmärksamhet åt hur

ansökningarna och projektbudgeten motiveras.

- vid ekonomiskt betydande och fleråriga projekt borde det göras en lätt mellanutvärdering av om det eftersträfvade syftet är möjligt att nå genom projektet. En slututvärdering ska göras för alla projekt.
- ekonomi- och planeringscentralen borde bereda de ändringar som behövs i innovationsfondens stadgar. Stadsstyrelsen borde precisera grunderna för beviljande av understöd och vid behov förelägga stadsfullmäktige ändringarna av innovationsfondens stadgar.

4.5 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BYGGNADS- OCH MILJÖVÄSENDET

4.5.1 UTVÄRDERING FÖR HELSINGFORS DEL AV MILJÖMÅLEN FÖR HUVUDSTADSREGIONEN

Som föremål för sin fjärde gemensamma utvärdering hade revisionsnämnderna i städerna i huvudstadsregionen tre miljömål: bekämpning av klimatförändringen, ett rent Östersjön och trygghet av ett sammanhängande nät av grönområden. Syftet med utvärderingen var att utreda hur olika strategier, program och avtal som hänför sig till målen genomförs i städerna i huvudstadsregionen. Som utvärderingsmaterial användes dokument som hade samband med målen samt intervjuer med respektive stads ansvarspersoner för genomförandet av miljömålen.

Bekämpning av klimatförändringen

Internationella avtal har använts för att begränsa utsläppen av växthusgaser som värmer upp miljön. Genom att underteckna Kyotoprotokollet har Finland förbundit sig att stabilisera sina växthusgasutsläpp på 1990 års nivå under åren 2009–2012. EU satte som mål att fram till 2020 minska växthusgasutsläppen inom sitt område med 20 procent från 1990 års nivå. Ett annat mål är att öka andelen för-

nybara energikällor till i medeltal 20 procent av EU:s slutförbrukning av energi och öka energieffektiviteten med i medeltal 20 procent jämfört med en utveckling enligt grundkalkylen.

Av växthusgasutsläppen i huvudstadsregionen kommer över 90 procent från fjärrvärme, konsumtionsel, trafik och elvärme. Av dessa är fjärrvärmens den största utsläppskällan. I Helsingfors är belastningen nästan dubbelt så stor som i Esbo eller Vanda.

Huvudstadsregionens klimatstrategi 2030

Städerna började arbeta på en klimatstrategi 2003 under ledning av SAD (numera HRM). Huvudstadsregionens klimatstrategi 2030 godkändes i städernas fullmäktige 2008. Målsättningen inom huvudstadsregionen är att minska energiförbrukningen och fram till 2030 minska växthusgasutsläppen per invånare med 39 procent från 1990 års nivå.

Klimatstrategins visioner för enskilda sektorer förenas av huvudvisionen, som är "en förbättring av energieffektiviteten och sparsam förbrukning av naturresurser så, att regionens utsläpp av växthusga-

ser minskar och dess konkurrenskraft stärks." Nyckelsektorer och teman i klimatstrategin är trafik, markanvändning, elförbrukning, byggnader, upphandling, konsumtion, avfall och energiproduktion.

Städerna i huvudstadsregionen är också med i olika projekt eller avtal vars syfte är stödja uppnåendet av målen för klimatstrategin. Som exempel kan nämnas:

- klimatåtagandet Covenant of Mayors, som är Europeiska kommissionens klimat- och energiåtagande för aktörer på lokalplanet. Genom avtalet utfäster sig kommunerna att minska CO₂-utsläppen mer än EU-målen.
- Energieffektivitetsavtalen (KETS) har i enlighet med den nationella klimat- och energistrategin till syfte att för sin del ansvara för de internationella åtagandena i arbetet för att bekämpa klimatförändringen. Det centrala målet för avtalet är att energianvändningen ska effektiviseras med nio procent från 2005 års nivå före utgången av 2016.
- Julia 2030-projektet: Klimatförändringen i Helsingforsregionen – kontroll och anpassning, är ett treårigt projekt som syftar till att finna metoder för att minska växthusgasutsläppen från den offentliga servicen.

I Esbo och Vanda har arbetsgrupper på stadsnivå inrättats för att styra och samordna klimatarbetet. I Helsingfors finns ett inofficiellt nätverk.

Helsingfors åtgärder

Bekämpningen av klimatförändringen ingår i flera delområden i Helsingfors stads strategi 2009–2012. Ett strategiskt delområde för sig är dessutom "stadsstrukturen kompletteras för att staden ska kunna möta klimatförändringen", enligt vilken de centrala principerna är att stads- och regionstrukturen ska förtätas och att trafiksystemet och det sy-

stem enligt vilket folk förflyttar sig ska utvecklas så att de blir smidiga.

Helsingfors stadsfullmäktige fattade 8.12.2010 och 18.1.2012 beslut i enlighet med de energipolitiska riktlinjerna om att minska växthusgasutsläppen och ta i bruk förnybara energikällor fram till 2020.

I anslutning till klimatåtagandet Covenant of Mayors inleddes projektet ENGAGE vid byggnadskontoret 2010. Enligt avtalet har Helsingfors gjort upp ett åtgärdsprogram för hållbar energianvändning. Programmet blev färdigt i december 2010. Energieffektivitetsavtalet innebär för Helsingfors stad en energibesparing på 133,05 GWh under perioden 2008–2016. Som en del av projektet Julia 2030 har redan nästan 1 000 ekostödpersoner utbildats.

Städernas samarbete vid genomförandet av klimatstrategin

HRM följer klimatstrategins utfall halvårsvis. Den årliga klimatrapporten för huvudstadsregionen innehåller för sin del uppgifter om växthusgasutsläppen, energiförbrukningen och energiproduktionen i Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla.

Kommunernas klimatgrupp sammanträder ca 4–5 gånger per år. HRM samordnar projektet och presenterar årligen beräkningar av växthusgasutsläppen. Klimatstrategins ledningsgrupp Hilmasto har följt klimatstrategins fortskridande och styrt arbetet. Efter hösten 2011 har arbetet fortsatt vid möten mellan HRM och miljöcheferna i huvudstadsregionen.

Stadsdirektörerna för de sex största städerna bildade i februari 2011 ett klimatnätverk vars verksamhetsidé är att sporra städerna till aktioner och projekt för att bekämpa klimatförändringen.

Luftvårdens handlingsprogram 2008–2016

I luftvårdsförordningen anges gränsvärden för koncentrationerna av föroreningar i luften. HRM följer luftkvaliteten i huvudstadsregionen. Vid mätningarna har överskridningar av de långsiktiga målen konstaterats. SAD (HRM) har tillsammans med städerna i huvudstadsregionen gjort upp handlingsprogram för luftvården för åren 2008–2016. Programmen bildar tillsammans huvudstadsregionens handlingsprogram för luftskyddet, som innehåller en rad konkreta åtgärder för att förbättra luftkvaliteten. Åtgärderna som vidtagits i Helsingfors utvärderades senast i maj 2011. Staden har börjat vidta största delen av åtgärderna, även om det konstaterades att informationens nivå och tillgänglighet varierar. Tack vare åtgärderna har partikelmängden (PM₁₀) i gatudammet inte överstigit de gränsvärden som anges i luftkvalitetsanvisningarna.

Ett rent Östersjön

År 2007 tog stadsdirektörerna i Åbo och Helsingfors initiativ till den s.k. Östersjöutmaningen för att förbättra Östersjöns tillstånd. Utmaningen har antagits av de övriga städerna i huvudstadsregionen, där varje stad har lagt upp ett eget åtgärdsprogram. Åtgärderna som vidtas av städerna som antagit Östersjöutmaningen handlar om:

- minskning av punktbelastningen
- utveckling av städernas avloppsnät
- minskning av belastningen från glesbebyggelse
- jordbruk som städerna bedriver
- hantering av avloppsvatten från fartygs- och småbåtstrafik
- muddringar i hamnarna.

Städerna förbinder sig för sin del att satsa på internationellt miljösamarbete.

Helsingfors åtgärder inom Östersjöutmaningen

Enligt Helsingfors stads strategiprogram satsar Helsingfors på att skydda Östersjön. I början av 2010 gjordes en utvärdering av åtgärderna, och enligt

den har genomförandet varit framgångsrikt. Problemet hade förekommit bara på grund av fördröjningar i finansieringen och tidsplanerna. År 2008 anställde Helsingfors en samordnare för Östersjöutmaningen vid miljöcentralen. Sedan sommaren 2010 har staden en arbetsgrupp för Östersjöutmaningen.

Punktbelastningen minskas med hjälp av dagvattenstrategin från 2007 och dagvattenplaner har gjorts upp i samband med planläggningen. Man har minskat den diffusa belastningen genom att bl.a. bygga ut avloppsnätet. Åtgärder enligt stadens avloppsvattenutredningar som man har börjat göra sedan 2008 har vidtagits särskilt i skärgården och andra friluftsområden. Utredningar av förorenad mark har gjorts i alla områden där man misstänkt att marken förorenats.

Staden har aktivt arbetat för att minska utsläppen från fartygs- och småbåtstrafiken. År 2008 fattade Helsingfors beslut om att ta emot avloppsvatten avgiftsfritt. Mottagningen av avloppsvatten från internationella kryssningsfartyg har ökat väsentligt. Helsingfors hamn har färdig infrastruktur för ibruktage av landström.

Det internationella samarbetet är aktivt. Ett av de viktigaste projekten är utvecklingen av underhållet av avloppsreningsverk, som genomförts i samarbete med vattenverket i S:t Petersburg. År 2010 startade Helsingfors det EU-finansierade projektet Cities for a Healthier Sea för att aktivera de lokala myndigheterna i Estland och Lettland. Helsingfors har skickat sin egen expert till EU:s beredningsgrupp för Östersjöstrategin. Helsingfors stad och Helsingfors universitet inrättade en donationsprofessur i Östersjöskyddets ekonomi sommaren 2009.

I slutet av 2010 togs oljebekämpning med i Östersjöutmaningen. Räddningsverket har investerat i oljebekämpningsutrustning och utvecklat beredskaps-

pen för olyckor. Oljebekämpningsgrupper har även inrättats vid idrottsverket.

Ett sammanhängande nät av grönområden

Grönområden i planläggningen

Enligt landskapsprogrammet 2011–2014 ska särskild uppmärksamhet fästas vid naturens tolerans och vid att trygga natur- och grönområden på grund av den kraftiga tillväxten i regionen. Helsingfors stadsplaneringskontors verksamhetsplan 2011–2013 definierar som ett centralt mål att utveckla nätet av grönområden och som åtgärd att bereda en grönområdesstrategi. Arbetet med bakgrundsutredningar för strategin började 2010.

Planeringen av grönområden sker i områdesplanerna. Vid områdesplaneringen av gränsområden hörs grannkommunerna. Vid planeringen av grönområdena som helhet väntar man på att samarbetet kring en generalplan för huvudstadsregionen ska fortskrida. Arbetet har inletts med en gemensam utvecklingsbild för markanvändningen. I Östersundområdet är samarbetet tätare tack vare den gemensamma generalplanen.

Byggnad och trafikleder har splittrat grönområdena och gjort dem osammanhängande. Skydds målen står ofta i strid med andra markanvändningsformer. Många vill att grönområden ska förbli obebyggda och att skyddsområden inte ska användas för rekreationsbruk, även om det enligt planläggarna är nödvändigt att förtäta huvudstadsregionens struktur.

Byggnad och skötsel av grönområden

Helsingfors hade ett grönområdesprogram 1999–2008, men det ersattes senare av andra program, t.ex. Naturvårdsriktlinjer 2010 och Helsingfors stads aktivplan för bevarandet av biodiversiteten (LUMO).

Byggnadskontorets ansvarspersoner för grönområden ser det som ett problem att den årliga finansie-

ringen för grönområden varierar. På grund av små underhållsresurser har man blivit tvungen att sänka områdenas underhållsklasser på bekostnad av kvaliteten. För grundinvesteringsprojekt skulle det behövas ca 10 miljoner euro per år.

Slutsatser

I sina egna strategier har städerna i huvudstadsregionen klart lyft fram städernas ansvar för miljön. Samtidigt har man förbundit sig till miljömål som ingår i strategier, program och avtal av olika slag.

Målen i fråga om bekämpning av klimatförändringen sträcker sig långt in i framtiden. Vid utvärderingen av målen har man närmast möjlighet att tolka åt vilket håll utvecklingen är på väg. För närvarande är utsläppen kalkylmässigt inne på ett sådant spår som leder till att klimatstrategins mål för utsläppsminskningen fram till 2030 nås. Minskningen stannade emellertid av under 2010. Helsingfors är ändå den enda av städerna som lyckats minska sina totala utsläpp jämfört med 1990. Förändringen beror till största delen på att fjärrvärmeproduktionen blivit effektivare samtidigt som även de fjärrvärmda husen blivit energieffektivare.

Städerna producerar själva bara en bråkdel av växthusgasutsläppen i området, och därför krävs det nära samarbete med övriga aktörer i området för att utsläppsmålen ska nås. Genom städernas agerande kan emellertid miljömålen betydelse framhävas och därför vore det viktigt att göra städernas miljöarbete synligare i framtiden. Städernas representanter ansåg att det i fortsättningen skulle vara meningsfullt att diskutera hur HRM:s resurser bättre skulle kunna utnyttjas för att genomföra städernas åtgärder som syftar till att bekämpa klimatförändringen.

Vid utvärderingen utreddes förutom bekämpningen av klimatförändringen även målen och åtgärderna som hänför sig till att förbättra luftkvaliteten. I Hel-

singfors centrum har det årligen förekommit överskridningar av gränsvärdena för kvävedioxid, men de övriga luftföroeningarna har hållit sig under gränsvärdena. I synnerhet har åtgärderna för att minska gatudammet haft effekt.

Det är inte möjligt att mäta hur Östersjöutmaningen påverkar Östersjöns tillstånd, men enligt utvärderingarna har städernas åtgärder huvudsakligen utfallit väl. Med tanke på fortsättningen är det viktigt att alla åtgärder kommer i gång och att verksamheten blir kontinuerlig. Eftersom det arbete som stä-

derna utför för Östersjöns bästa för närvarande inte på något sätt syns i statens och andra organisationers program som syftar till att skydda Östersjön, borde städerna försöka öka sitt samarbete med dessa.

Städernas samarbete i grönområdesfrågor är för närvarande rätt obetydligt. Huvudstadsregionens grönområdeshelhet blir aktuellt att diskutera i det generalplanesamarbete som inletts. Med tiden blir det även aktuellt att finna lösningar på naturskyddsaspekter när samhällsstrukturen förtätas.

Revisionsnämnden konstaterar att

- frågorna som rör bekämpning av klimatförändringen är så omfattande att arbetet borde vara klarare organiserat på stadsnivå och man borde komma överens om samarbete och arbetsfördelning på huvudstadsregionnivå.
- likaså borde städerna i sin verksamhet som syftar till att skydda Östersjön försöka bedriva samarbete med staten, olika organisationer och andra aktörer.
- grönområdena känner inga stadsgränser och därför ska planeringen av dem ske på huvudstadsregionnivå. Man borde föra en öppen diskussion om naturskyddets stadsekonomiska konsekvenser och finna ekologiskt och ekonomiskt hållbara lösningar för grönområdesstrukturen genom att engagera ekologisk expertis i planläggningen. Det borde reserveras tillräckliga årliga anslag för byggande och skötsel av grönområden.

4.6 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRD SVÄSENDET

4.6.1 OMHÄNDERTAGANDEN

Under de senaste tio åren har antalet klienter inom barnskyddet och antalet omhändertaganden har ökat märkbart i Helsingfors och hela landet. Enligt Institutet för hälsa och välfärd fanns det 10 003

omhändertagna barn i Finland år 2010, varav 3 432 var brådskande omhändertaganden. I Helsingfors var antalet omhändertagna barn och unga 1 923 och antalet brådskande omhändertaganden 435.

Den av stadsfullmäktige godkända välfärdsplanen för barn och unga för åren 2019–2012 (LASU) innehåller flera mål som rör barns och ungas välfärd. Reformen av barnskyddslagen (417/2007) ålägger också kommunerna att för varje fullmäktigeperiod göra upp en plan över kommunens verksamhet för att främja barns och unga personers välfärd samt ordna och utveckla barnskyddet. Syftet med lagen är att förskjuta tyngdpunkten inom barnskyddet till förebyggande, tidigt stöd och öppen vård. Detta innebär även att ledningen av den servicehelhet som barnskyddet utgör ska utvecklas i enlighet med Helsingfors strategiprogram.

Förutom i strategiprogrammet finns det även i budgeten ett mål som rör barnskyddet och en mätare för måluppfyllelsen. Som mål hade man satt att barn och unga ska må bättre och behovet av barnskydd minska. Bedömningskriteriet var att andelen barn och ungdomar i åldern 0–17 år som placerats utanför hemmet börjar minska.

Syftet med utvärderingen var att utreda orsakerna till omhändertaganden och brådskande placeringar av barn utanför hemmet och att bedöma de åtgärder som vidtagits för att minska behovet av barnskydd. För utvärderingen intervjuades en rad sakkunniga inom barnskyddet och utnyttjades redovisnings- och statistikmaterial om barnskyddet.

Allmänt om omhändertaganden och brådskande placeringar

Bestämmelser om grunderna för omhändertagande finns i 40 § i barnskyddslagen. Enligt paragrafen ska socialnämnden omhänderta ett barn och ordna barnets vård utom hemmet, om

- brister i omsorgen om barnet eller andra uppväxtförhållanden hotar att allvarligt äventyra barnets hälsa eller utveckling, eller

- barnet allvarligt äventyrar sin hälsa eller utveckling genom att använda rusmedel, genom en brottslig gärning som inte kan anses obetydlig eller genom annat därmed jämställbart beteende.

Omhändertagande och vård utom hemmet kan dock tillgripas endast om stödåtgärderna inom den öppna vården inte är i enlighet med barnets bästa eller om de har visat sig vara otillräckliga. En annan förutsättning är att vården utom hemmet bedöms motsvara barnets bästa.

Beslut om omhändertagande kan fattas bara om alla ovan uppräknade förutsättningar föreligger samtidigt. Därmed är t.ex. ett barns beteende inte ensamt en tillräcklig orsak för omhändertagande. Om ett barn befinner sig i omedelbar fara eller annars är i behov av brådskande placering och vård utom hemmet, kan barnet i brådskande ordning placeras i familjevård eller anstaltsvård, eller den vård och omsorg barnet behöver ordnas på annat sätt.

Behov av brådskande placering kan uppkomma t.ex. när förhållandena i hemmet eller brister i omsorgen om barnet omedelbart äventyrar barnets hälsa eller utveckling eller när barnets vårdnadshavare tillfälligt är oförmögna att ta hand om sitt barn, t.ex. på grund av ett akut psykiskt problem eller när de är högradigt påverkade av berusningsmedel. Behovet av brådskande placering kan också bero på att det finns anledning att misstänka att de personer som ansvarar för barnets fostran misshandlar barnet och utredningen av ärendet kräver omedelbara undersökningar eller ordnande av omedelbar vård för barnet.

Antalet omhändertagna barn och unga har ökat stadigt och i synnerhet har antalet brådskande placeringar varit på väg uppåt.

Tabell 19. Omhändertagna barn och unga samt brådskande omhändertaganden i Helsingfors 2001–2010 (Socialverkets klientstatistik 2010)

År	Omhändertagna	Brådskande placeringar
2001	1 678	258
2002	1 784	307
2003	1 780	254
2004	1 846	292
2005	1 909	329
2006	1 967	324
2007	2 046	305
2008	2 092	354
2009	1 816	389
2010	1 923	435

Inom åldersfördelningen bland de omhändertagna har det skett en förskjutning mot högre åldersklasser. Enligt socialverkets klientstatistik var 39 procent av alla omhändertagna barn år 1990 i åldern 13–17 år, medan andelen år 2010 hade stigit till 49 procent.

Av klienterna inom barnskyddet var 53 procent pojkar, och könsfördelningen hade inte förändrats märkbart under tidsperioden. Invandrarnas andel av klienterna inom barnskyddet har ökat.

Orsakerna till omhändertagandena finns i barnets eller den unga personens uppväxt- och levnadsförhållanden eller verksamhetsförutsättningar. Den viktigaste orsaken som gäller uppväxtförhållandena är missbruksproblem samt mentala störningar och fysisk sjukdom hos ena eller båda föräldrarna. Dessa utgjorde nästan 60 procent av de fall där orsaken till omhändertagandet fanns i barnets eller den unga personens uppväxtförhållanden.

Forskningsrön från Institutet för hälsa och välfärd visar också att problem hos barn och omhändertaganden till följd därav ökar märkbart om föräldrarna har varit långvariga mottagare av utkomststöd. Barnskyddslagen förutsätter att kommunen ska ordna tillräckligt ekonomiskt stöd för familjen samt

avhjälpa bristerna i boendeförhållandena, om alternativet är att barnet eller den unga personen omhändertas.

Orsaker som beror på barnet eller den unga personen själv har handlat om svårigheter med den sociala interaktionen och skolgången. Även psykiska sjukdomar och missbruk har varit orsak till omhändertagande. Enligt Helsingfors stads faktacentrals utredning är 77 procent av de omhändertagna barnen och unga personerna föremål för barn- eller ungdomspsykiatrisk utredning eller vårdkontakt.

När ett barnskyddsärende inletts antecknas alla omständigheter som rör barnets situation i olika dokument. I beredningsskedet har socialarbetarens rätt att få information om barnet och förhållandena i familjen från myndigheter, social- och hälsovårdsväsendet och övrig expertis.

Barnets föräldrar och barnet eller den unga personen själv ska höras, och vid behov även andra i barnets eller den unga personens närmaste krets. Innan ett omhändertagande övervägs måste man alltid utreda om stödåtgärderna inom den öppna vården är tillräckliga och fungerande med tanke på barnets och den unga personens bästa.

I den klientplan som lagen förutsätter antecknas bl.a. de omständigheter och saker som målet är att påverka, behovet av stöd och de stödåtgärder som behövs för detta, den tid inom vilken man uppskattar att målen kan uppnås, samt avvikande meningar. Vid socialverket införs klientskapen i Effica-systemet för barnskyddet. Som stöd i föräldraskapet ska en separat klientplan upprättas.

Beslut om omhändertagande och placering utom hemmet fattas av en tjänsteinnehavare inom barnskyddet som har behörighet för detta. Omhändertagandet kan också vara brådskande och fortgår då i 30 dagar.

Omhändertagna barn eller unga kan placeras på institution, i ett professionellt familjehem, i fosterfamilj eller också i mån av möjlighet placeras hos någon närstående. Enligt socialverkets klientstatistik fanns det 412 vårdplatser vid egna institutioner och 513 vårdplatser vid institutioner med köpt service år 2010. Vid nämnda tidpunkt var sammanlagt 1 220 barn och unga placerade i familjehem.

Barnskyddslagen förutsätter att eftervård ska ordnas för barn och unga efter att placeringen avslutats ända tills personen fyller 21 år. Eftervården kan handla om att stödja boende, utbildning, övergång till arbetslivet eller till ett självständigt liv i allmänhet.

År 2011 var barnskyddets driftsutgifter sammanlagt 126,5 miljoner euro enligt resultatbudgeten. Barnskyddet i Helsingfors har varit institutionsinriktat, vilket bidragit till att höja kostnaderna och lett till att anslagen för barnskydd överskridits ett flertal år. Utgiftsökningen verkar dock ha stannat upp sedan 2009.

Stödinsatser för barnfamiljer

Det finns många metoder för tidigt stöd och ingripande och förutom socialverket kan även flera andra förvaltningar, bl.a. hälsovårdscentralen, ut-

bildningsverket och ungdomscentralen upptäcka och genom egna insatser förebygga att problem hos barn och unga tillspetsas.

Tidigt stöd till barnfamiljer innebär att man försöker identifiera, förebygga och underlätta problem hos familjer i ett så tidigt skede som möjligt.

De olika arbetsformerna inom socialverkets service för familjer stöder familjerna på många sätt. Som exempel kan nämnas stödarbete inom den öppna vården, olika former av familjearbete, stödfamiljer och semesterfamiljer, barn- och familjerådgivningstjänster, familjerådslag och familjearbete inom hemservicen.

Antalet hushåll som utnyttjar hemservicen för barnfamiljer har stadigt minskat, å andra sidan har antalet besök per hushåll ökat.

År 1990 omfattades 2 849 hushåll och 10 401 personer av hemserviceverksamheten, medan motsvarande siffror tjugo år senare var 1 045 hushåll och 3 543 personer. Med detta mått har hemservicen för barnfamiljer minskat med två tredjedelar, å andra sidan har antalet besök per hushåll ökat med 29 procent. Behovet av hemservice och stöd för barnfamiljer är sannolikt större än det nuvarande utbudet, men familjerna är själva tvungna att ansöka om det och alla behövande känner inte till den här servicen.

Slutsatser

Ändringen av (50 §) barnskyddslagen 2012 innebär att familjevård blir den primära vårdformen framom anstaltsvård. Anstaltsvård kan ordnas även i fortsättningen, om det inte går att ordna stödåtgärder som motsvarar barnets bästa. I Helsingfors har placeringarna av tradition varit institutionsbetonade och dyrare än familjevård.

Tillgången till fosterfamiljer är ett problem, eftersom det råder brist på familjer som uppfyller krite-

rierna och på professionella familjehem och eftersom även övriga kommuner och tredje sektorn, och numera även företag, konkurrerar om dessa.

Åldersstrukturen hos omhändertagna barn och unga har småningom förändrats så att antalet placerade unga som är 13 år eller äldre är relativt sett större än för 20 år sedan. En delorsak kan vara att antalet barn och unga som varit placerade tio år eller längre var sammanlagt 503 år 2010.

Antalet familjer som får hemservice har stadigt minskat, även antalet besök per familj ökat en aning. En stor del av dem som får hemservice för familjer är ensamförsörjare. Utmattning hos föräldrarna, särskilt hos ensamförsörjare, och bristande föräldrafärdigheter kan leda till omhändertagande.

Otillräcklig tillgång till tjänster för vuxna, t.ex. mentalvårdstjänster, kan vara bidragande orsaker till omständigheter som på sikt leder till att barnskyddsåtgärder inleds.

Revisionsnämnden konstaterar att

- socialverket borde garantera tillgången till hemservice som stöd i barnfamiljernas vardag för att förebygga omhändertaganden. Familjerna borde aktivt informeras om hemservice för barnfamiljer och tidigt stöd.
- social- och hälsovårdsväsendet borde satsa på tillgången till mentalvårds- och missbrukarservice för föräldrar i barnfamiljer och på att servicen är verkningsfull samt på stöd för rehabilitering, eftersom det hjälper till att förbättra uppväxtförhållandena för barn och unga i problemfamiljer.
- socialverket borde utveckla metoder för att hitta fosterfamiljer och öka antalet professionella familjehem för att minska kostnaderna för barnskyddet, eftersom familjevård är billigare än vård på institution.
- systemet med familjerådslag borde utvecklas och på basis av erfarenheterna göras till en etablerad verksamhet i enlighet med välfärdsplanen för barn och unga.
- det ska utvecklas metoder och stödformer för att hjälpa socialarbetarna inom barnskyddet att stanna kvar på jobbet och få bättre arbetshälsa.

4.6.2 UTKOMSTSTÖD

Folkpensionsanstalten ansvarar för grundtryggheten för alla som bor i Finland. Utkomststöd är en förmån genom vilken vars och ens rätt till ound-

gänglig försörjning enligt 19 § 1 mom. i grundlagen tryggas. Kommunen och staten deltar med lika stora andelar i kostnaderna för utkomststödet.

I Helsingfors utgör utgifterna för utkomststöd litet över 13 procent av hela socialverkets budget. År 2010 utgjorde det ekonomiska stödet till hushållen 133 miljoner euro. Det gör i medeltal ca 3 174 euro

per hushåll och 2 199 euro per person, vilket placerade Helsingfors på tredje plats bland de stora städerna.

Tabell 20. Anslag för utkomststöd samt anslagsförbrukning 2006–2010 utan integrationsstöd, miljoner euro

År	Budgeterat	Utfall	Över-/underskridning, %
2006	78,7	78,4	-0,2
2007	82,8	85,0	2,5
2008	85,3	93,7	9,8
2009	91,8	119,1	29,7
2010	123,7	127,6	3,1

I Helsingfors har utgifterna för utkomststöd överskridit budgetanslagen under de senaste åren. I offentligheten har det också diskuterats om att utkomststödet släpar efter kostnadsutvecklingen. Det upplevs vara ytterst svårt att prognostisera utgifterna för utkomststöd. När budgeten görs upp blir det också nödvändigt att anpassa olika synsätt till varandra t.ex. i fråga om hur arbetskraftsförvaltningens åtgärder och det ekonomiska läget påverkar utgiftsnivån.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur antalet klienter som får utkomststöd och utgifterna för utkomststöd har utvecklats i Helsingfors och jämföra utvecklingen med de övriga stora städerna.

Olika former av utkomststöd och rätten till utkomststöd

Rätt till utkomststöd har var och en som inte kan få sin utkomst genom förvärsarbete, verksamhet som företagare, med hjälp av andra förmåner som tryggar utkomsten eller genom andra inkomster eller tillgångar. Stöd kan också beviljas för att främja stödtagarens möjlighet att klara sig på egen hand. En förutsättning för att få utkomststöd är att personen stadigvarande vistas på orten.

Det grundläggande utkomststödet har definierats matematiskt av lagstiftaren. Enligt 6 § i lagen om utkomststöd är utkomststödet belopp skillnaden mellan de utgifter och de disponibla inkomster och tillgångar som fastställs enligt denna lag. I lagen föreskrivs om en grunddel som årligen justeras med folkpensionsindex (år 2011 för ensamboende 419,11 euro/mån). Som inkomster beaktas personens och familjemedlemmarnas samtliga disponibla inkomster, med undantag för vissa förvärsinkomster som är att betrakta som obetydliga, understöd, inkomster som en person under 18 år erhåller, vårdbidrag för pensionärer, handikappade eller barn samt arbetskraftsservicens ersättning för uppehälle. Grunddelen ska räcka till mat, kläder, mindre hälso- och sjukvårdsutgifter, utgifter för personlig hygien och hemmets hygien, resekostnader för lokaltrafik, prenumeration av dagstidningar, tv-licens, användning av telefon samt hobbyverksamhet och rekreation. Utöver grunddelen betalas grundläggande utkomststöd för boendekostnader samt för större hälso- och sjukvårdsutgifter.

Kommunen kan efter egen bedömning även bevilja kompletterande och/eller förebyggande utkomststöd. I kompletterande utkomststöd ingår specialutgifter såsom barndagvårdsavgifter, extra boende-

kostnader samt utgifter som föränleds av särskilda behov eller förhållanden. Syftet med förebyggande utkomststöd är att främja personens och familjens förmåga att klara sig på egen hand och att förebygga utslagning och långvarigt beroende av utkomststöd.

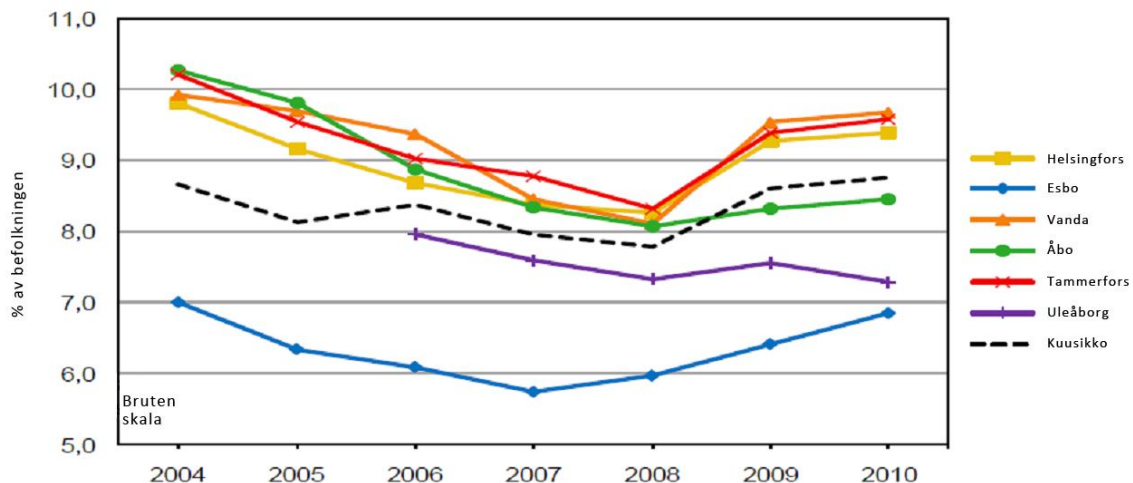
Av utgifterna för utkomststöd i Helsingfors utgörs 83,6 procent av grundläggande, 6,4 procent av kompletterande och 2,7 procent av förebyggande utkomststöd. I övrigt utkomststöd (7,3 procent) ingår förutom integrationsstöd, sysselsättningspenning för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och reseersättning även utkomststöd som beviljas av

mottagningscentralerna och ersätts av staten. Användningen av förebyggande utkomststöd har ökat. I fråga om beviljande av stödet förekommer det emellertid skillnader mellan olika socialstationer i staden.

Utvecklingen av antalet klienter som får utkomststöd

I de sex största städerna (Esbo, Helsingfors, Tammerfors, Åbo, Uleåborg och Vanda) minskade andelen av befolkningen som får utkomststöd mellan 2004 och 2008, men började därefter öka.

Figur 6. Andel (procent) av kommunens befolkning som får utkomststöd 2004–2010 (utan flyktingar, återflyttare och asylsökande). Källa: Kuusikko-arbetsgruppen 27.6.2011



I städerna utgör ensamboende och ensamförsörjare en central del av utkomststödtagarna. Andelen personer under 25 år av alla utkomststödtagare ökade i alla stora städer, i Helsingfors med hela 21 procent (Kuusikko-arbetsgruppen 27.6.2011).

1990-talets lågkonjunktur märktes i tiden tydligt i antalet utkomststödtagare. Antalet mottagare började minska på 2000-talet, men den ekonomiska nedgången vid årtiondets slut gjorde att antalet

ökade igen år 2009. I Helsingfors har antalet utkomststödtagare inte gått ner till den nivå som rådde före 1990-talet.

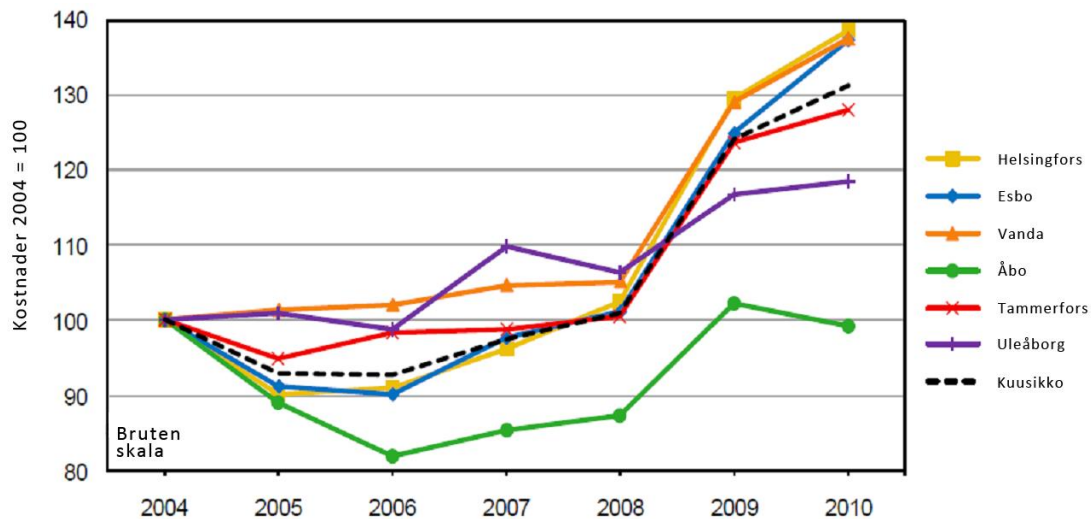
För 30 procent av hushållen som fick utkomststöd i Helsingfors 2010 var stödet kortvarigt (1–3 mån). Andelen mottagare av långvarigt stöd (10–12 mån) var 39 procent, vilket är en klart större andel än i övriga delar av landet.

Kostnadsutvecklingen för utkomststöd

Totalkostnaderna för utkomststödet i de sex största städerna har ökat från och med 2008. Ökningen har varit stor särskilt i Helsingfors, Esbo och Tammer-

fors (Kuusikko-arbetsgruppen 27.6.2011). År 2009 ökade antalet utkomststödtagare och kostnaderna för stödet i de stora städerna mer än någonsin sedan lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Bidragande orsaker var den försämrade arbetsmarknads-situationen och särskilt den ökade ungdomsarbetslösheten.

Figur 7. Förändring i kostnaderna för utkomststödet 2004–2010 (med 2010 års priser) utan flyktingar, asylsökande och återflyttare, 2004=100 (Källa: Kuusikko-arbetsgruppen 27.6.2011).



Klientgrupper inom utkomststödet

Av utkomststödtagarna är största delen (50–60 procent) arbetslösa eller permitterade. I Helsingfors finns det även många pensionärer bland utkomststödtagarna. Andelen 65 år och äldre bland utkomststödtagarna är större i Helsingfors än i de övriga stora städerna (Kuusikko-arbetsgruppen 27.6.2011).

I Helsingfors är andelen inkomstlösa utkomststödtagare dubbelt så stor som i de övriga Kuusikkokommunerna. Även om arbetslöshet i sig har direkt samband med utgifterna för utkomststöd, förklaras

skillnaden i detta fall inte av antalet arbetslösa, eftersom arbetslöshetsgraden i huvudstadsregionen är klart lägre än i de övriga stora städerna (Kuusikko-arbetsgruppen 27.6.2011).

Utkomststödtagarna är en mycket heterogen grupp. Antalet invandrare som får utkomststöd har ökat kraftigt. Det finns även företagare som får utkomststöd, vilket särskilt är en följd av den ekonomiska nedgången.

I Helsingfors har man sedan 1994 gjort enkäter bland klienterna inom utkomststödet vartannat år. Överlag är socialstationernas klienter och klienterna

inom utkomststödet nöjda med den service de fått. Nöjdst är de klienter som fått personlig service. De största orsakerna till missnöje var svårigheten att få kontakt per telefon och de knapphändiga motiveringarna till negativa stödbeslut.

Socialverket har klientskap via flera kanaler som mål, vilket innebär att man försöker öka användningen av olika kanaler även vid ansökan om utkomststöd. För nya klienter, särskilt unga och invandrare, försöker man alltid ordna med ett möte som även kan ha förebyggande effekt med tanke på fortsättningen. Ett projekt för elektronisk kommunikation pågår, och genom det kommer ansökan om utkomststöd även att kunna lämnas in elektroniskt.

Slutsatser

Enligt utvärderingsrapporten om grundtrygghetens tillräcklighet har de disponibla inkomsterna efter

boendeutgifter för hushåll som lever på folkpensionsanstaltens grundtrygghet sjunkit under perioden 1990–2011, med undantag för pensionstagare (Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011). I Helsingfors påverkas behovet av utkomststöd bl.a. av höga boendekostnader.

I Helsingfors har utkomststödtagnas andel av befolkningen inte gått ner till den nivå som rådde före 1990-talet. Sedan början av 1990-talet har andelen som får kortvarigt stöd minskat och andelen som får långvarigt stöd ökat bland utkomststödtagnarna. De budgeterade resurserna för utkomststöd har emellertid varit otillräckliga på årsnivå.

Personalsituationen och personaltillgången är relativt god på socialstationerna med undantag för högt utbildade socialarbetare, där det hela tiden finns otillsatta tjänster. Många socialarbetare som sköter vikariat eller otillsatta tjänster uppfyller inte behörighetsvillkoren. Även om kundtillfredsställelsen är på relativt god nivå, varierar praxis mellan socialstationerna.

Revisionsnämnden konstaterar att

- socialverket borde eftersträva en mer realistisk bedömning vid budgeteringen av utkomststöd.
- praxis borde utvecklas så att klienterna inom utkomststödet får service på lika grunder oberoende av serviceställe.
- negativa beslut om utkomststöd borde motiveras klarare än i dag.
- utöver den elektroniska ärendehantering inom utkomststödet finns det även skäl att förbättra tillgängligheten per telefon, t.ex. med hjälp av ett återuppringningssystem.
- staden borde främja rekryteringen av behörig personal till socialstationerna.
- eftersom långvarigt klientskap inom utkomststödet bland ensamförsörjare utgör en risk för omhändertagande, borde man för dessa klienters del se över kriterierna för prövningsbaserat förebyggande och kompletterande utkomststöd.

4.6.3 KVALITETSKONTROLL INOM SOCIALVERKETS KÖP AV KLIENTTJÄNSTER

Av socialverkets utgifter utgörs en dryg femtedel, 23 procent år 2011, av köp av klienttjänster. Tjänster köps från staten, kommuner, samkommuner eller privata producenter. Producenterna är flera hundra. Användningen av köptjänster har kontinuerligt ökat.

Revisionsnämnden utvärderade senast kvalitetskontrollen av köptjänster inom social- och hälsovården 2004. Då var observationen att man t.ex. inom boendetjänster nyss hade börjat skapa ett system för kvalitetskontroll.

Syftet med denna utvärdering var att utreda hur kvaliteten på klienttjänster som socialväsendet köper från privata producenter kontrolleras, vilka observationer som har kommit fram vid kontrollen och jämföra resultaten med läget 2004. Utvärderingen begränsades till vuxensocialarbete, handikappservice, svenskspråkig socialservice för vuxna och äldre samt serviceboende för äldre, där andelen köptjänster är betydande. Därtill utvärderades köptjänster inom barndagvården. År 2004 utvärderades nästan samma tjänster. Utvärderingen genomfördes som en enkät bland personerna som är ansvariga för servicen.

Köp av klienttjänster och kvalitetskontroll

Tjänster köps antingen för enskilda klienter genom att bevilja klienten betalningsförbindelse, eller i större helheter genom att köpa tjänster från en privat producent, staten eller en samkommun/en annan kommun. Köptjänstavtalet kan vara ett avtal där köptjänstens volym avtalas på förhand, eller ett ramavtal där man årligen kommer överens om köpen.

Andelen köpta klienttjänster är störst inom handikappservicen, tjänster för äldre, omsorger om ut-

vecklingsstörda och inom barnskyddet, medan andelen är minst inom barndagvården.

Tillsynen över privat socialservice regleras genom lag och förordning (den senaste lagen 922/2011). Enligt den ska varje producent av privat socialservice som fortlöpande producerar socialservice dygnet runt ha fått tillståndsmyndighetens tillstånd till produktion av service innan verksamheten inleds. Varje producent som producerar annan socialservice än socialservice dygnet runt ska lämna in en skriftlig anmälan om verksamheten innan den inleds till det kommunala organet i den kommun där tjänsterna produceras.

Tillsynen över tjänsterna ankommer på regionförvaltningsverket och den kommun där tjänsten tillhandahålls. Från hösten 2011 behöver producenterna även nationellt tillstånd från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira. Enligt den nya lagen ska varje producent av privat socialservice utarbeta en plan för egenkontroll för säkerställande av att verksamheten är tillbörlig.

Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn i första hand genom att tillhandahålla den styrning och rådgivning som behövs vid serviceproduktionen och genom att följa hur verksamheten utvecklas. Privata serviceproducenter som erhållit tillstånd ska årligen lämna tillståndsmyndigheten en verksamhetsberättelse. Regionförvaltningsverket kan be det kommunala organet som ansvarar för socialvården att inspektera en verksamhetsenhet, och Valvira kan ålägga regionförvaltningsverket att förrätta en inspektion. Bestämmelser om tillsyn över serviceproducenten finns även i barnskyddslagen, lagen om barndagvård, lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och socialvårdslagen samt i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.

Enligt socialverkets stående anvisning ska avtalet om köptjänster innehålla en förpliktelse som ger socialverket rätt att övervaka serviceproducentens verksamhet och ekonomi. Enligt anvisningen ska man försäkra sig om att de köpta tjänsterna motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet.

Socialnämnden beslutade 14.12.2004 med stöd av 8 § 2 mom. i lagen om tillsyn över privat socialservice att tjänsteinnehavarna vid de enskilda avdelningarna är kommunala tillsynsmyndigheter i Helsingfors.

De tjänsteinnehavare vid socialverket som förordnats att vara tillsynsmyndighet ska vid behov inspektera enheten och se till att verksamhetsenheten och tjänsterna uppfyller verksamhetsförutsättningarna enligt lagens 3 §.

Tjänster som är föremål för utvärdering

Social rehabilitering

Social rehabilitering omfattar förebyggande missbrukarvård för vuxna, A-klinikerna, narkotikakliniken, rehabiliteringscentren, spelkliniken, rehabilitering efter missbrukarvården samt stöd för boende. Klienterna är flest inom den polikliniska missbrukarvården och boendet för klienter inom psykisk rehabilitering. År 2010 var de egna institutionsplatserna inom missbrukarvården 187 och de köpta platserna 44. Staden hade 15 egna och 161 köpta serviceboendeplatser inom missbrukarvården.

Social- och hälsovårdsministeriet har utfärdat kvalitetsrekommendationer för tjänster inom social rehabilitering. I anbudsförfrågan och i avtalet är strävan att noga definiera kvaliteten till de delar som anses viktiga, men detta upplevs vara besvärligt. Strävan är att på förhand ta reda på hur tjänsten fungerar, t.ex. genom besök på de enheter som producerar tjänster och genom att konsultera kommuner som tidigare anlitat tjänsten.

Köptjänsternas kvalitet följs, mäts och övervakas genom samarbetsmöten med producenterna och via respons från klienterna. I vissa fall har en klient klagat hos regionförvaltningsverket eller riksdagens justitieombudsman och ärendet inleddes den vägen. Det finns ingen systematisk dokumentation av observationer som rör köptjänsters kvalitet eller handläggning av anmälningar. Om brister i kvaliteten upptäcks, tar man itu med missförhållandet genom att begära en utredning av serviceproducenten eller be serviceproducenten delta i samarbetsförhandlingar. I regel har problemen lösts genom förhandlingar.

På basis av svaren har uppföljningen av boendeservice kvaliteten och kostnaderna för servicen förbättrats sedan 2004. År 2011 upptäcktes inga problem vid köptjänsteheter och inga avtal hävdades under pågående avtalsperiod. I fråga om dessa var läget detsamma 2004.

Handikapparbete

Handikapparbete omfattar socialarbete bland handikappade i alla åldrar, stöd för närståendevård, handledning av vård av utvecklingsstörda i hemmet, boende- och familjevårdsservice, dag- och arbetsverksamhetstjänster, institutionstjänster för utvecklingsstörda samt färdtjänsteheten enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och socialvårdslagen. År 2010 var antalet klienter inom boendeservice för utvecklingsstörda 919 och av dem omfattades 467 av köptjänster. Antalet klienter inom boende enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp var 388, varav 360 inom köptjänster.

Kvaliteten på omsorgerna om utvecklingsstörda eller boendet för handikappade har inte definierats på nationell nivå. Serviceproducenterna har redan länge producerat tjänster för handikapparbete, och därför finns det en enhetlig uppfattning om tjänsternas kvalitetsnivå utan att detta har skriftligt formulerats i detalj. Serviceboende enligt lagen om ut-

vecklingsstörda och lagen om service och stöd på grund av handikapp konkurrensutsattes för första gången först sommaren 2011, då kvalitetsfaktorer skrevs in i anbudsfrågan.

Information om köptjänstens kvalitet förmedlas till enheten i form av kontakter med socialarbetare eller chefen för serviceboende samt vid anställdas besök på enheterna i fråga.

Tidvis har brister i kvaliteten upptäckts. Då görs ett tillsynsbesök hos producenten eller också förhandlar man med klienten och serviceproducenten. Förfarandet vid kvalitetskontrollen har varit mycket likartat under granskningsåren 2004 och 2011. År 2004 föreslog handikappservicebyrån att en tjänst som samordnare av boendeservicen inrättas bl.a. på grund av det ökade antalet klienter och kvalitetsuppföljningen, men tjänsten har inte inrättats.

Svensk socialservice för vuxna och äldre

Enheten för svensk socialservice ansvarar för service för svenskspråkiga barn och familjer, utkomststöd för vuxna och service för handikappade samt tjänster för äldre. All service köps utifrån. År 2010 omfattade den svenska servicen 1 066 klienter, varav största delen fick färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp.

Kvalitetskriterierna för köptjänsterna skapas separat för varje service. Förslagen till kvalitetskriterier föreläggs socialnämnden för godkännande. Kvaliteten definieras mycket detaljerat i anbudsfrågan och avtalet.

Köptjänstens kvalitet följs på basis av anmälningar och genom att förutsätta att serviceproducenterna uppfyller kvalitetskriterierna. Information om kvaliteten förmedlas till enheten via anhöriga eller myndigheter eller genom årliga uppföljningsbesök. Observationer eller anmälningar som rör köptjänstens kvalitet handläggs och dokumenteras genom kontakt med de anhöriga, skriftlig begäran om utred-

ning, information och fortsatt uppföljning. Enstaka brister som upptäckts i köptjänsters kvalitet har rättats till med de tillbudsstående metoderna.

Boende på ålderdomshem och serviceboende

Dygnetruntvård inom tjänster för äldre innefattar både kort- och långvarig institutionsvård eller serviceboende för klienter för vilka vårdnivåbeslutet institutionsvård har fattats. Staden producerar dels ålderdomshemstjänster själv och köper dels tjänster av Helsingin Seniorisäätiö och privata producenter av institutionstjänster. Serviceboende köps antingen av privata producenter eller med servicesedlar som klienter kan använda för att köpa boendeservice av stadens avtalsproducenter.

Staden har nästan lika många klienter vid egna ålderdomshem som vid ålderdomshem med köpt service (år 2010 sammanlagt ca 3 900). Antalet klienter vid serviceboende i stadens egen regi var 2 131 och vid köpt serviceboende 1 077.

Klienttjänsternas kvalitet har definierats i en nationell kvalitetsrekommendation, i regionförvaltningsverkets tillståndsvillkor för verksamheten och i egna anvisningar (stående anvisningar för institutionsvård och serviceboende) samt i den servicebeskrivning som är bilaga till ramavtalet och i minimikriterierna för kvaliteten. Vid konkurrensutsättning läggs servicebeskrivningen och minimikriterierna för kvaliteten med som bilaga till anbudsfrågan, och serviceproducenten ska förbinda sig att följa dessa.

Köptjänsternas kvalitet följs, mäts och övervakas årligen med hjälp av elektronisk kvalitetskontroll, som är lika för egna tjänster och köptjänster. Tillsammans med producenter ordnas samarbetsmöten 3–4 gånger per år, där man behandlar dels aktuella frågor, dels frågor som rör verksamhetens innehåll. Därtill görs inspektionsbesök på enheterna. Informationen om köptjänstens kvalitet förmedlas till socialverket huvudsakligen via förfrågningar och be-

sök. Kundresponser är relativt obetydliga. Vid respons från kunderna ombeds enheten i fråga lämna en utredning och först därefter får klienten svar. En del av responsen sköts per telefon eller via e-post med serviceproducenten. Som helhet håller köptjänstverksamheten samma kvalitet som den egna verksamheten.

En sak som är värd att notera i fråga om utvecklingen av kvalitetssamarbetet är att privata serviceproducenter numera erbjuds möjlighet att delta i utbildning som staden anordnar.

Barndagvård

Ansvarsområdet barndagvård ansvarar bl.a. för finsk barndagvård och finsk förskoleundervisning. Vid utgången av 2010 fanns det ca 286 kommunala daghem och 39 daghem med köpt service i Helsingfors. Antalet klienter som fick barndagvårdstjänster från staden var sammanlagt drygt 19 000.

Minimikraven för daghem med köpt service är desamma som för dagvård i stadens egen regi. Årligen görs ett inspektionsbesök på varje daghem. Under besöket ifylls ett detaljerat årskontrolldokument, där alla faktorer som rör kvaliteten antecknas. Vid mindre anskaffningar, t.ex. enstaka betalningsförbindelser, är stadens egen elektroniska kvalitetskontroll samt kundrespons den enda kvalitetskontroll som utförs.

Informationen om den köpta servicens kvalitet förmedlas till socialverket närmast genom det årliga besöket. Daghemmen är också med i samma kundenkät som de kommunala daghemmen. Observationerna som rör kvaliteten kan behandlas mellan beställaren och producenten i samband med årsin-

spektionerna och då kan man vid behov komma överens om åtgärder. Observationer som gjorts vid besöket och de överenskomna åtgärderna jämte tidsplan antecknas i dokumentet. Daghemmets ansvarsperson som var med på mötet bekräftar de överenskomna åtgärderna och ansvarar för att de krävda åtgärderna utförs enligt överenskommen tidsplan.

Slutsatser

Kvalitetskontrollen av köptjänster inom serviceboende för äldre fungerar särskilt vid stora, konkurrensutsatta upphandlingar. År 2011 var kvalitetsuppföljningen tätare och mer systematisk än 2004. Man har flera samarbetsmöten med producenterna varje år. Serviceboende enligt lagen om utvecklingsstörda och lagen om service och stöd på grund av handikapp konkurrensutsattes för första gången först sommaren 2011.

Inom den köpta dagvårdsservicen är kvalitetskriterierna klara och uppföljningen är systematisk och verifieras i samband med de årliga inspektionsbesöken. Vid enstaka betalningsförbindelser är kundrespons den enda kvalitetskontrollen. Ställvis är tillsynen även beroende av egna initiativ t.ex. inom social rehabilitering, där det även saknas systematisk dokumentering av kvalitetskontrollen. I svaren som rörde social rehabilitering och svensk socialservice kom bristen på tillsynsresurser fram i svaren.

I ingen av de utvärderade köptjänsterna har det funnits behov av att häva avtalen eller omplacera klienter på grund av dålig kvalitet på servicen. Detta är ett intressant resultat, eftersom servicens kvalitet kontrolleras på mycket varierande sätt.

Revisionsnämnden konstaterar att

- socialverket borde kräva att avtalsproducenterna presenterar en lagstadgad egenkontrollplan

- det finns skäl att utveckla ett dokumentationssystem för kvalitetskontroll inom social rehabilitering.
- kvalitetskontrollen av den svenska socialservicen och köptjänsterna inom handikappservicen borde vara fungerande.
- handikappservicen och tjänsterna för äldre ska samarbeta för att utbyta goda erfarenheter kring kvalitetskontrollen av köpt serviceboende.

4.6.4 SKOLHÄLSOVÅRDENS DIMENSIONERING OCH FUNKTION

Helsingfors strategiprogram 2009–2012 betonar att välbefinnandet hos barn och ungdomar förbättras. I strategiprogrammet fästs bl.a. uppmärksamhet vid förutsättningarna för välbefinnande hos barn och ungdomar och för en sund och trygg uppväxt. I strategiprogrammet förutsätts att skolhälsovården och den övriga elevvården stärks.

Den nya förordningen om skolhälsovård och rådgivningsverksamhet (SRF 380/2009) trädde i kraft 1.1.2011 för hälsoundersökningarnas del. Syftet med den nya förordningen har varit att säkerställa att hälsorådgivningen och hälsoundersökningarna för elever är planmässiga, uppvisar en enhetlig nivå och tar hänsyn till individens och befolkningens behov. Hälsoundersökningsprogrammet enligt förordningen har nästan som sådant funnits med i handboken Skolhälsovården (Stakes 2002) som publicerades redan 2002 och i den kvalitetsrekommendation som blev färdig 2004 (SHM & Kommunförbundet 2004). Nytt är att informationsstyrningen ändrats till normstyrning som är förpliktande för kommunerna.

Periodiska hälsoundersökningar inom skolhälsovården

Numera råder ingen osäkerhet om hur ofta barn ska genomgå hälsoundersökning. I årskurserna 1–6 är läkarundersökningarna två och skolhälsovårdaren

ska träffa eleven varje år. I årskurserna 7–9 undersöks eleven en gång av läkare och varje år av hälsovårdare.

Hälsoundersökningarnas täckning inom skol- och studerandehälsovården i Helsingfors

Lsåret 2010–2011 ordnades läkarundersökning för 78 procent av eleverna i grundskolans årskurs 1, för 82 procent av eleverna i årskurs 5 och för bara 77 procent av eleverna i årskurs 8.

Hälsovårdarundersökning ordnades för 88 procent av eleverna i grundskolans årskurs 3 och för 86 procent av eleverna i årskurs 7.

Lsåret 2010–2011 genomfördes undersökningarna inom skolhälsovården inte ännu i enlighet med förordningen (SRF 380/2009). En delorsak är att läkarna inom skolhälsovården är för få. Enligt SHM:s kvalitetsrekommendation borde antalet elever per skolläkare vara högst 2 100. I Helsingfors är antalet elever och studerande per läkare i genomsnitt 3 400. För närvarande har staden åtta skolläkare för lite jämfört med SHM:s rekommendation.

De nationella rekommendationerna uppmanar även att vid uppskattningen av tillräcklighet ta i beaktande de lokala förhållandena, samarbetet, behovet av krävande psykosocialt arbete, antalet elever som behöver specialstöd, andelen invandrare och ut-

ländska studerande samt utbytesstuderande, antalet skolor samt tillgången till skolpsykolog och skolkurator. Enligt skolhälsovårdens ledning placerar sig verksamhetsmiljön i Helsingfors i alla dessa avseenden bland de mest krävande.

Antalet skolläkar- och hälsovårdartjänster och deras utveckling

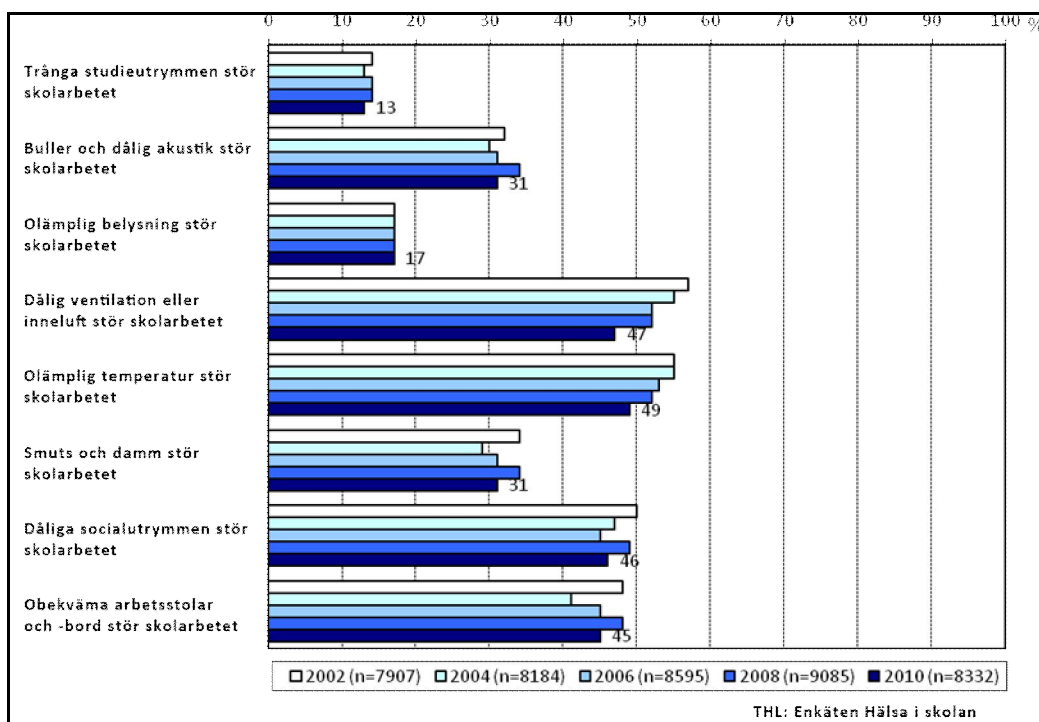
De senaste åren har staden satsat på skolhälsovården, men inte tillräckligt. Antalet skolläkartjänster har mer än fördubblats från 2006 till 2011. År 2006 var skolläkartjänsterna nio och 2011 var de 22. Un-

der samma period har även antalet skolhälsovårdartjänster utökats. År 2006 var skolhälsovårdartjänsterna 122,5 och 2011 var de 127.

Om skolhälsoenkätens resultat i fråga om arbetsförhållandena

Under de senaste åren har den fysiska arbetsmiljön i skolan varit på tapeten, t.ex. ventilationen, inomhusluften, bullret och ergonomiska faktorer. Diagrammet från skolhälsoenkäten visar vad helsingfors eleverna i årskurserna 8 och 9 anser om arbetsförhållandena i skolorna:

Figur 8. Skolhälsoenkätens resultat i fråga om den fysiska arbetsmiljön i Helsingfors 2002–2010 (grundskolans åk 8 och 9, standardiserade procentandelar)



Eleverna upplevde många olägenheter i den fysiska arbetsmiljön i skolan. Enligt Helsingfors kommunrapport för skolhälsoenkäten 2010 upplevde 49 procent av eleverna i grundskolans årskurser 8 och 9 att olämplig temperatur störde skolarbetet. 47 procent upplevde att dålig ventilation störde skol-

arbetet. Skolarbetet stördes även av dåliga socialutrymmen (46 procent av svarspersonerna), obekväma arbetsstolar och -bord (45 procent) samt smuts och damm (31 procent) liksom även buller och dålig akustik (31 procent).

Övriga undersökningsresultat

Även av skolhälsovårdarna hade en klar majoritet enligt enkäten observerat brister i den fysiska arbetsmiljön i skolan. Enligt forskningsrön från slutet av 1900-talet har förekomsten av astma, allergi och diabetes hos barn ökat. Forskningsresultaten visar också att besvär i nacke, skuldror och axlar ökat hos barnen, vilket kan försämra arbetsförmågan märkbart även i vuxen ålder, när statistiskt sittande och arbete vid dator blir allt vanligare. Därför borde man snabbt åstadkomma förbättringar i den fysiska arbetsmiljön i skolorna.

Samarbetets funktion

Enligt enkäten tycker hälsovårdarna att samarbetet mellan hälsovårdare och läkare fungerar mycket bra eller ganska bra. Av de 76 svarspersonerna tyckte bara en att samarbetet var ganska dåligt. I den här enkäten tyckte man också att samarbetet mellan hälsovårdare och föräldrar var mycket bra eller ganska bra. Bara en svarsperson upplevde att samarbetet mellan hälsovårdare och föräldrar var ganska dåligt. Enligt enkäten finns det däremot utrymme

för förbättring i fråga om samarbetet mellan hälsovårdare och föräldrar. En klar majoritet av svarspersonerna önskade att föräldrarna i högre grad skulle få vara med vid hälsoundersökningarna av eleverna.

Slutsatser

Lsåret 2010–2011 genomfördes undersökningarna inom skolhälsovården inte ännu i enlighet med den nya förordningen. En delorsak är det otillräckliga antalet skolläkare. Skolhälsovården i Helsingfors hade åtta läkare för lite i förhållande till SHM:s rekommendationer.

Astma- och allergisymtom samt besvär i nacke, skuldror och axlar har ökat bland skoleleverna under de senaste åren. Enligt undersökningarna finns det många brister i inomhusluftens kvalitet i skolorna och i ergonomiska faktorer. Man borde snabbt åstadkomma förbättringar i arbetsförhållandena i skolorna.

Revisionsnämnden konstaterar att

- för att förbättra tillgängligheten borde skolhälsovården ha läkare i enlighet med SHM:s kvalitetsrekommendationer.
- den fysiska arbetsmiljön i skolorna, t.ex. inomhusluftens kvalitet och ergonomin, borde förbättras och följas enligt anvisningarna, dvs. med tre års intervaller.

4.7 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET

4.7.1 SKOLAVHOPPARE OCH UTBILDNINGSPLATSERNAS TILLRÄCKLIGHET PÅ ANDRA STADIET

I Helsingfors blir varje år flera hundra unga utan utbildningsplats efter grundskolan. Dessutom avbry-

ter ca 15 procent av de studerande helt sina studier på andra stadiet. Att stanna utanför utbildningen

ökar märkbart risken för utslagning bland unga, vilket medför stora kostnader för den offentliga ekonomin dels genom ett stort behov av socialservice och dels genom uteblivna skatteintäkter.

Enligt Helsingfors stads strategiprogram 2009–2012 garanteras ungdomarna ett utbildnings- och sysselsättningsspår genom att skolavhopp motverkas och möjligheter att slutföra sin utbildning tryggas. Enligt programmet förebyggs utslagning under skoltiden och främjas välbefinnande i första hand på så sätt att skolornas och läroanstalternas nuvarande metoder stärks. Andra åtgärder som nämns i programmet är att positiv särbehandling utsträcks till att gälla yrkesläroanstalter, särskilt undervisningen under första läsåret, och att utbudet av utbildning som förbereder för yrkesutbildning ökas för ungdomar som blivit utan studieplats.

I Helsingfors välfärdsplan för barn och unga 2009–2012 är ett av målen att en utbildnings- och sysselsättningsväg tryggas för barn och unga. Ett annat spetsprojekt i samband med målet är att skolavhopp förebyggs med hjälp av förvaltningssamarbete och att skolavhoppare får stöd och vägledning efter grundskolan.

Syftet med utvärderingen var att utreda hur väl utbildningsplatserna har räckt till för helsingforsungdomarnas behov och hur situationen har utvecklats under de senaste åren. Man utredde även hur många som avbrutit sina studier och orsakerna till det samt vilka åtgärder särskilt utbildningsväsendet har vidtagit för att fler unga ska gå vidare till utbildning på andra stadiet och slutföra sin utbildning.

Det otillräckliga antalet nybörjarplatser

Vid den gemensamma elevansökan våren 2011 fanns det i Helsingfors 3 641 platser att söka inom yrkesutbildningen, vilket är ett tjugotal färre än föregående år. Antalet sökande till dessa platser var 7 660, vilket är ca 600 mer än föregående år. Inom

gymnasieutbildningen var antalet nybörjarplatser 3 938 och antalet sökande 4 581. Året innan var siffrorna i stort sett desamma. Inom yrkesutbildningen var antalet förstahandssökande per nybörjarplats 2,1 och inom gymnasieutbildningen 1,2.

Antalet nybörjarplatser inom yrkesutbildningen ökade i början av 2000-talet och igen i slutet av 2000-talet. Senast i början av augusti 2010 fick utbildningsverket 405 studieplatser till. Antalet nybörjarplatser har utökats, men i praktiken har de inte ökat andelen unga som kommer in på utbildning på andra stadiet efter grundskolan. Det otillräckliga antalet nybörjarplatser beror både på yrkesutbildningens ökade popularitet och på det stora antalet studerande som kommer från andra orter än Helsingfors.

År 2007 var andelen utsocknesbor som studerade för grundläggande examen 34 procent, största delen kom från de övriga kommunerna i Helsingforsregionen. Av dem som genomgick läroavtalsutbildning i Helsingfors hade 51 Helsingfors som hemort. Till åldersstrukturen är de som studerar för grundläggande yrkesexamen i Helsingfors äldre än genomsnittet för hela landet och för de övriga stora städerna. Det stora antalet äldre sökande bidrar till att många som slutat grundskolan blir utan utbildningsplats. I Helsingfors har man begränsat andelen vuxna just för att platserna är så få, men det finns också ett klart behov av mer utbildning för vuxna.

Avhopp från studierna

Årligen avbryter drygt tio procent av eleverna inom den grundläggande yrkesutbildningen och under fem procent av eleverna inom gymnasieutbildningen sina studier. Det är fråga om en s.k. negativ avhopsprocent. År 2009 var den sammanlagda genomströmningen i Helsingfors stads yrkesläroanstalter bara 51 procent. I gymnasierna var genomströmningen ca 90 procent.



Läsåret 2009–2010 avbröt ca 1 100 studerande sina studier vid Helsingfors stads yrkesläroanstalter. De positiva avhopp var ca 250 och de negativa ca 850. Den vanligaste orsaken till positiva avhopp är att personen flyttar till en annan läroanstalt. Vid negativa avhopp är det i allmänhet fråga om orsaker som gäller psykisk eller fysisk hälsa, missbruksproblem eller andra sociala problem.

Enligt en av de intervjuade är ökad frånvaro en stark indikator för att ett avhopp från studierna är nära förestående. Genom att noga följa frånvaron och ingripa mot den skulle det också vara möjligt att minska avhopp. Enligt den intervjuade följs frånvaron emellertid inte ordentligt i vissa grupper och eftersom det inte finns några sanktioner lär sig de unga att man inte behöver vara närvarande. Ett annat problem enligt den intervjuade är att alla läroanstalter har sina egna verksamhetsrutiner, vilket gör samarbetet svårt. Finansieringsmodellen, som gör att läroanstalterna får statliga medel efter antalet nybörjarplatser i stället för efter antalet utexaminerade elever, kan också göra att skolorna gärna fortsätter att ha elever inskrivna även om dessa inte går i skola, men lyfter studiestöd.

Enligt personalen vid Framtidsdisken som jobbar med unga är en viktig orsak till att unga hoppar av studierna att de inte riktigt vet vad ett jobb eller en utbildning går ut på. Eftersom man inte riktigt känner till alternativen söker man till linjer där det är realistiskt att komma in. För en del unga är även de teoretiska studierna i början av utbildningen en besvikelse. T.ex. i Esbo testar man för närvarande att inleda utbildningen med praktisk undervisning.

Deltagandet i utbildning i olika områden och grupper

Det finns skillnader inom Helsingfors i fråga om deltagandet i utbildning. I distrikten Drumsö, Munksnäs, Västra och Östra Baggböle och Domarby är andelen som inte deltar i utbildning under 10 pro-

cent inom såväl gymnasie- som yrkesutbildningen. I distrikten Jakobacka, Mellungsby, Kvarnbäcken, Ladugården och Bocksbacka är andelen däremot närmare 20 procent eller över 20 procent. Av ungdomarna i Jakobacka deltar 31 procent inte i examensinriktad utbildning på andra stadiet. Värt att notera är att skillnaderna i fråga om deltagandet i utbildning snarare har ökat än minskat mellan olika områden under de senaste åren.

I Helsingfors är de ungas deltagande i utbildning på andra stadiet mindre än i andra delar av landet. Skillnaden förklaras av att det låga deltagandet bland unga med invandrarbakgrund. Bland de finskspråkiga deltar knappt 90 procent av 16–18-åringarna i utbildning på andra stadiet, bland de svenskspråkiga ca 90 procent och bland dem som har ett annat modersmål än finska eller svenska 55 procent. En faktor som förklarar det låga deltagandet bland unga som har ett annat modersmål än finska eller svenska är den icke-examensinriktade utbildningen som riktar sig till invandrare, t.ex. orienterande yrkesutbildning och tionde klassen. I alla språkgrupper är deltagandet i utbildning högre bland flickor än bland pojkar.

Åtgärder för att öka antalet utbildningsplatser och minska antalet skolavhopp

Enligt utbildningsverkets linjedirektör har man föreslagit undervisningsministeriet att huvudstadsregionen befrias från begränsningarna av antalet nybörjarplatser på andra stadiet. Man har också fortlopande anhållit om fler utbildningsplatser och har även fått sådana av staten i små portioner.

Förvaltningarna samarbetar med varandra vid förebyggandet av skolavhopp. Enligt de intervjuade är ett nära samarbete ett livsvillkor för verksamheten. Förvaltningarnas egna rutiner medför emellertid problem för samarbetet. Det saknas ett tydligt ansvar och ledarskap och samma verksamhet kan vara splittrad på flera förvaltningar. Enligt en byråchef

vid ungdomscentralen skulle det vara rationellt att en förvaltning sköter samordningen frågor som rör sysselsättning av ungdomar, och sysselsättningsarbetet borde ha klarare koppling till välfärdsplanen för barn och unga. Vid utvärderingen framkom det även att läroanstalterna har stor makt och agerar självständigt. Verksamhetsrutinerna och kulturerna är mycket varierande vid olika skolor, vilket kan göra det svårare att nå målen.

Ungdomscentralens verksamhet som går under namnet Lotsen har till syfte att ta itu med problem bland unga i högstadieåldern och hjälpa dem att fullgöra sin läroplikt. Man sätter upp mål för de unga, t.ex. allmänt ansvarstagande eller vissa prestationer. Måluppfyllelsen har varit över 90 procent och verksamheten har haft positiva effekter på nästan alla unga som deltagit.

Framtidsdiskens verksamhet riktar sig till 15–17-åringar. Största delen av ungdomarna styrs till utbildning, workshop, tionde klassen, orienterande utbildning eller motsvarande för invandrare, men en del styrs även till rehabiliterande service. Eventuellt skulle man kunna förbättra tillgången till service genom att utvidga verksamheten till att även gälla unga under 25 år som omfattas av ungdomslagen. Enligt Framtidsdiskens personal skulle det också finnas behov för åtminstone en psykiatrisk sjukskötare bland de unga.

Yrkesstarten är avsedd för 15–18-åringar som inte ännu har bildat sig en klar uppfattning om vilket yrke de ska välja eller inte är redo att börja studera. Vid utbildningen får de unga bekanta sig med olika yrkesutbildningsalternativ, med arbetslivet och med olika yrken. De studerande får stöd med att utveckla färdigheter för studie- och arbetslivet. Enligt intervjuerna fungerar Yrkesstarten bra vid vissa läroanstalter, medan det vid andra förekommer stora problem. Det har kommit respons från ungdomar om att alla grupper inte alltid har verksamhet och

att frånvaron är mycket hög. Därför har man skärpt närvarovillkoren för läsåret 2011–2012 och uppmanat lärarna att intensifiera övervakningen och reagera på frånvaro.

Projektet Tsemppari, som är gemensamt för utbildningsverket, socialverket, hälsovårdscentralen och personalcentralen, syftar till att motverka skolavhopp. Utgångspunkten för projektet är att minska avhopp, förebygga utslagning, minska hälsoskillnaderna och skapa sysselsättning. Målet är att stödja unga så att de avlägger grundläggande yrkesexamen i läroanstaltsform och hjälpa unga som avbryter studierna vid yrkesläroanstalter. Aktörer i Tsemppari är två samordnare och psykiatriska sjukskötare vid utbildningsenheterna. Dessa jobbar tillsammans med gruppledarna och de studerande och deltar i utvecklingen av läroanstaltens handledningstjänster. Ett förslag om att permanenta de psykiatriska sjukskötarna vid yrkesskolorna har lämnats till hälsovårdscentralen. Enligt utbildningsverkets linjedirektör har de preliminära projektsultatet varit positiva.

Den positiva diskrimineringen har utsträckts till gymnasier och yrkesskolor i östra Helsingfors. Tilläggsresurser satsas på läroanstalterna och t.ex. i yrkesskolorna erbjuds orienterande utbildning och stödtjänster som t.ex. kurser i finska för invandrare. Enligt utbildningsverkets linjedirektör ska de nuvarande gymnasierna och yrkesskolorna i östra Helsingfors absolut bevaras och det ska finnas tillräckligt många nybörjarplatser, även om eleverna har rätt att söka till en skola någon annanstans. Särskilt gymnasiet har stor betydelse även som skapare av områdets rykte och identitet.

Slutsatser

Antalet yrkesutbildningsplatser i Helsingfors motsvarar inte efterfrågan. Ett statligt beslut om fler nybörjarplatser i Helsingfors och huvudstadsregionen är på kort sikt sannolikt det enda sättet att få

tillräckligt många nybörjarplatser inom yrkesutbildningen för unga som vill studera.

År 2009 var den sammanlagda genomströmningen i Helsingfors stads yrkesläroanstalter bara 51 procent. En metod att motverka avhopp som sannolikt är effektiv är att skärpa rutinerna vid frånvaro. Man borde se till att frånvaro registreras och följs upp på samma sätt vid alla läroanstalter och i alla undervisningsgrupper. I vissa fall har det varit möjligt att lyfta studiestöd utan att man nästan alls visat sig i skolan. Läroanstalternas finansieringsmodell, där grunden är antalet studerande i stället för antalet utexaminerade, uppmuntrar inte nödvändigtvis läroanstalterna till att effektivt ingripa mot skolavhopp. Skolavhopp ökar för sin del betydligt risken för utslagning.

Arbetsätten inom projekt såsom Lotsen och Tsemppari som syftar till att motverka skolavhopp och att unga stannar utanför utbildningsspåret, verkar ha positiva effekter. Tillräckliga resurser ska tryggas för tidigt ingripande och motverkande av

skolavhopp redan i barndomen. Likaså borde resurserna för skolornas undervisning och elevvård tryggas särskilt i östra Helsingfors och det finns uppenbara grunder för positiv diskriminering. Därtill borde elevernas kännedom om olika utbildnings- och yrkesalternativ ökas redan i grundskolan.

Ett fungerande samarbete mellan förvaltningarna är av största vikt, eftersom ansvaret för skolavhoppare och sysselsättning av unga är splittrat på flera förvaltningar. Sammanlagt är sex förvaltningar involverade i saken, och förvaltningarnas och läroanstalternas varierande rutiner försvårar samarbetet. Ansvaret och ledarskapet borde vara klarare koncentrerat. Ansvaret borde också vara koncentrerat när det gäller den praktiska verksamheten och ungdomarnas kontakter. All verksamhet kan inte koncentreras till en enda kontaktpunkt, utan det ska finnas personal där de unga är, dvs. vid läroanstalterna. För unga som varken studerar eller jobbar skulle Framtidsdisken däremot erbjuda förutsättningar för en tjänst med låg tröskel och en enda kontaktpunkt.

Revisionsnämnden konstaterar att

- aktiva påstötningar bör riktas mot staten för att öka antalet nybörjarplatser på andra stadiet i huvudstadsregionen.
- man borde också utöva påtryckningar på staten för att läroanstalternas finansieringsprinciper ska bli mer resultatbaserade och för att grunderna för beviljande av studiestöd ska preciseras.
- man borde försöka motverka skolavhopp genom att skapa gemensamma spelregler för läroanstalterna i fråga om skärpta rutiner vid frånvaro och tidigt ingripande mot ogiltigt frånvaro. Tillräckliga resurser borde tryggas för tidigt ingripande.
- elevernas och deras föräldrars kännedom om olika utbildnings- och yrkesalternativ borde förbättras redan i grundskolan. Den gemensamma elevansökan ska utvecklas så att de unga i tillräckligt god tid får klart för sig vilka utbildningsalternativ som finns och vilka konsekvenser deras val har.
- man borde säkra tillräcklig finansiering av verksamhet som motverkar skolavhopp. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt resurserna för service i östra Helsingfors.

- förebyggandet av skolavhopp och ansvaret för sysselsättning av unga borde klart koncentreras till ett enda ställe och man borde skapa ett system med en enda kontaktpunkt för unga som saknar studieplats.

4.7.2 KÖP AV EXPERTTJÄNSTER

I stadens strategiprogram konstateras under välfärd och tjänster att staden börjar producera tjänster på ett mångsidigare sätt för att kunna garantera kvalitet och produktivitet. En åtgärd som nämns är att tjänsteproduktion som kompletterar eller ersätter produktion i stadens egen regi och som sköts av den privata eller den tredje sektorn eller är gemensam för regionen slås fast för de enskilda förvaltningarna.

Föremål för utvärderingen var enligt den ursprungliga planen användningen av experttjänster vid utbildningsverket, idrottsväsendet och personalcentralen. För att få större täckning tog man från bildnings- och personalväsendets förvaltningsområde även med kulturcentralen, ungdomscentralen och Oiva Akatemia i utvärderingen.

Syftet med utvärderingen var att utreda:

- experttjänsternas omfattning och inriktning
- om anlitandet av experttjänster är planmässigt
- av vilka orsaker utomstående experttjänster upphandlas
- hur kvalitetsfaktorer beaktas vid upphandlingen av experttjänster
- hur experttjänsternas kvalitet följs.

Utvärderingen avgränsades till stadens anlitande av experttjänster utanför staden.

Upphandlingsprinciper och förvaltningarnas upphandlingsriktlinjer

De huvudsakliga verktygen för strategisk styrning av upphandlingar är strategiprogrammet 2009–2012,

stadens upphandlingsstrategi och förvaltningarnas upphandlings- och servicestrategier.

Huvudsyftet med upphandlingsstrategin är att effektivisera stadens ekonomi och förbättra upphandlingarnas kvalitet. Centrala medel för att nå målet är att utveckla styrningen av upphandlingarna och arbetsfördelningen vid dem, utnyttja elektroniska upphandlingsverktyg och -lösningar, beakta hållbar utveckling vid upphandlingarna och överlag säkra förutsättningarna för ett enhetligt och fungerande upphandlingsarbete.

Inom Helsingfors upphandlingsverksamhet tillämpas en kombinations- eller hybridmodell för koncentration och spridning av upphandlingar, där konkurrensutsättningen av upphandlingar har koncentrerats till en gemensam upphandlingsenhet och stora förvaltningar medan beställningen av produkter och tjänster är spridd över stadens hela organisation.

Även förvaltningarna har egna anvisningar och principer för upphandlingar. I budgeten presenterar en del förvaltningar riktlinjer för sin egen upphandlingsprocess under det kommande året. I budgeten för 2011 var principerna som förvaltningarna presenterade rätt allmänt hållna och bara utbildningsverket och ungdomscentralen presenterade konkreta åtgärder för 2011.

Kostnader för upphandling av experttjänster och spendanalys för staden 2011

År 2011 koncentrerade sig största delen av kostnaderna för experttjänster till utbildningsverket, som

stod för 58 procent av alla de utvärderade förvaltningarnas köp av experttjänster. På andra och tredje plats kom idrottsverket och personalcentralen med 15 resp. 16 procent.

Under perioden 2007–2011 har totalvärdet av köpta experttjänster sjunkit med omkring tio procent eller nästan en miljon euro. Nedgången har varit störst vid personalcentralen och särskilt efter 2008. En delförklaring torde vara att Oiva Akademia inledde sin verksamhet i januari 2009. Däremot har idrottsverkets köp av experttjänster ökat med nästan 60 procent.

År 2011 var bildnings- och personalväsendets utgifter 925,4 miljoner euro. Kostnaderna för experttjänster vid de utvärderade förvaltningarna var 8,8 miljoner euro eller mindre än en procent.

Uppgifterna i spendanalysen produceras ur systemet för behandling av leverantörsfakturer. I tabellen nedan redovisas interna och externa leverantörer separat. Enheter som hör till stadskoncernen är interna medan serviceproducenter utanför koncernen är externa.

Tabell 21. Köp av experttjänster 2011.

Förvaltning	Interna leverantörer, euro	Externa leverantörer, euro	Sammanlagt, euro
Personalcentralen	502 522	810 101	1 312 622
Kulturcentralen	159 937	157 551	317 489
Idrottsverket	711 653	637 037	1 348 691
Ungdomscentralen	374 174	187 421	561 596
Utbildningsverket	3 792 005	1 349 821	5 141 825
Sammanlagt	5 540 291	3 141 931	8 682 223

Källa: Anskaffningscentralen: spendanalys 2011

De utvärderade förvaltningarnas köp av externa experttjänster är spridda på olika leverantörer. Bara vid personalcentralen är de fyra största leverantörernas andel ca 70 procent. Vid utbildningsverket är de fem största externa leverantörernas andel bara 16 procent. Vid kulturcentralen, idrottsverket och ungdomscentralen är motsvarande andelar klart mindre än hälften. De utvärderade förvaltningarna har alltså många enstaka externa leverantörer. Därför kan det vara svårt att upptäcka överlappande köp och avtal om experttjänster.

Enkät om köp av experttjänster

Genom enkäten om utnyttjande av externa sakkunnigtjänster försökte man utreda planmässigheten vid upphandlingen av sakkunnigtjänster, hur kvali-

tetsfaktorer beaktas och hur utnyttjandet av tjänsterna samordnas på stadsnivå. Enkäten riktades till 35 svarspersoner, varav 20 svarade inom utsatt tid. Svarsprocenten var 57, vilket innebär att resultaten kan anses riktgivande.

På basis av enkäten köper förvaltningarna huvudsakligen experttjänster som kräver sådan specialkompetens som förvaltningarna själva saknar. Besluten om huruvida en tjänst ska produceras i egen regi eller köpas fattas från fall till fall och tjänster köps efter behov. I regel samordnas köpen inte heller på förvaltningsnivå.

Vid upphandlingen beaktas i regel inte andra förvaltningars behov, även om förvaltningarna redan har samarbetat i samband med upphandling av ex-

perttjänster. Olika förvaltningar gör likartade upphandlingar, särskilt vid köp av utbildningstjänster.

Ansvar för avtalshanteringen vilar huvudsakligen på förvaltningarnas olika enheter och avdelningar. Avtalshanteringsrutinerna är mycket skiftande och kan t.o.m. variera inom en och samma förvaltning. Svarspersonerna anser att det finns behov av att koncentrera avtalshanteringen på stadsnivå eller åtminstone på förvaltningsnivå.

Kvalitetskriterier ingår i regel i upphandlingen av experttjänster och enligt svarspersonerna är just det skede då beställningen formuleras viktigt med tanke på kvaliteten. Kvalitetskontrollen är delvis slumpmässig och baserar sig i stor utsträckning på kundernas initiativ.

Slutsatser

Helsingfors stads viktigaste verktyg för styrning av upphandlingar är strategiprogrammet, upphandlingsstrategin samt förvaltningarnas egna anvisningar och riktlinjer som presenterats i budgeten. Förvaltningarnas egna riktlinjer i budgeten är i allmänhet inte särskilt konkreta.

Under perioden 2007–2011 har totalvärdet av köpta experttjänster sjunkit med omkring tio procent eller nästan en miljon euro. Nedgången har varit

störst vid personalcentralen och särskilt efter 2008, vilket delvis torde förklaras av att Oiva Akademia inledde sin verksamhet i januari 2009. Däremot har idrottsverkets köp av experttjänster ökat med nästan 60 procent. De utvärderade förvaltningarnas köp av externa experttjänster är inte särskilt koncentrerade, utan det finns många enstaka leverantörer.

På basis av enkäten köper förvaltningarna huvudsakligen experttjänster som kräver sådan specialkompetens som förvaltningarna själva saknar. Besluten om huruvida en tjänst ska produceras i egen regi eller köpas fattas från fall till fall och tjänster köps efter behov. Vid upphandlingen beaktas i regel inte andra förvaltningars behov, även om förvaltningarna redan har samarbetat i samband med upphandling av experttjänster.

Avtalshanteringsrutinerna är mycket varierande och kan t.o.m. variera inom en och samma förvaltning. Svarspersonerna anser att det finns behov av att koncentrera avtalshanteringen på stadsnivå eller åtminstone på förvaltningsnivå. Kvalitetskriterier ingår i regel i upphandlingen av experttjänster och enligt svarspersonerna är de kvalitetskrav som formuleras i samband med konkurrensutsättningen/beställningen viktiga med tanke på kvaliteten.

Revisionsnämnden konstaterar att

- bildnings- och personalväsendet borde öka sitt samarbete vid upphandling av experttjänster med samma innehåll.
- vid formulerandet av kvalitetsfaktorer och -kriterier borde man samarbeta på stadsnivå och mellan förvaltningarna för att lära sig bästa praxis.
- det avtalshanteringsystem på stadsnivå som är under utveckling borde tas i bruk så snabbt som möjligt för att effektivisera förvaltningarnas upphandlingar.

4.7.3 IDROTTSVERKETS HYRESSUBVENTIONER

Syftet med utvärderingen var att utreda hur mycket staden subventionerar företag och idrottsföreningar som upprätthåller idrotts- och motionsplatser och reda ut hur man väljer vilka aktörer som understöds.

Enligt idrottslagen är det kommunens uppgift att skapa de allmänna förutsättningarna för idrott genom att bl.a. tillhandahålla idrottsplatser. För ordnandet av idrott svarar huvudsakligen idrottsorganisationer.

Helsingfors stad stöder idrottsföretagare i staden genom att hyra ut idrottsplatser för idrottsändamål till nedsatt pris. Idrottsverket hyr tomter eller idrottsplatser av fastighetskontoret och, om utrymmet används uteslutande för idrott eller verksamhet med direkt anknytning till idrott, hyr ut dem till idrottsföretagare till nedsatt hyra.

Beredningen av objekt som hyrs ut för idrottsändamål sker vid idrottsverket. Idrottsverket väljer ut det bästa alternativet tillsammans med den blivande hyresgästen. Om man inte hittar ett lämpligt objekt bland de tillgängliga alternativen och om det finns behov av att planlägga ett nytt område deltar även fastighets- och stadsplaneringskontoret i förhandlingarna.

På basis av idrottsverkets beredning fattar idrottsnämnden beslut om uthyrning för högst tio år. Beslut om längre hyreskontrakt fattas i stadsstyrelsen och om kontrakt på längre tid än 30 år i stadsfullmäktige.

Varierande principer för hyresbestämningen

Fastighetskontoret tar intern hyra av idrottsverket i enlighet med det mellanhandsuthyrningssystem som varit i bruk sedan 1994. Kvadratmeterpriset för ett område är beroende av läget, förbindelserna

och områdets allmänna intresse. År 1994 var priserna 50, 100 eller 150 mark/m². När en idrottsbyggnad eller ett friluftsbad finns på tomten är priset tredubbelt. De nuvarande priserna baserar sig huvudsakligen på 1994 års indexkorrigerade priser.

Hyrorna för idrottsplatser som idrottsverket hyr ut vidare bestäms huvudsakligen på basis av byggrätten. Som prissättningsgrund har man beroende på område använt sig av två kvadratmeterpriser 8,41 €/m² vy och 11,77 €/m² vy, som är bundna till levnadskostnadsindex och baserar sig på rekommendationer som fastighetskontoret i tiden utfärdat. Dessa europriiser motsvarar indexets poängtal 100 i oktober 1951. Gångse hyra erhålls alltså när det nämnda kvadratmeterpriset multipliceras med faktorn "indexets poängtal vid ingången av hyreskontraktet/100". T.ex. i december 2011 var faktorn 18,28. Årshyran för ett markområde bestäms på basis av kapitalvärdet, som erhålls när kvadratmeterpriset multipliceras med byggrätten. Årshyran är fem procent av kapitalvärdet, varav emellertid bara hälften debiteras. Före 2007 var den debiterade andelen 30 procent.

Vid idrottsväsendets helhetsutredning föreslogs att idrottsväsendets hyressubvention är ca 1,8 miljoner euro 2011. Subventionen har beräknats som skillnaden mellan den interna hyra som fastighetskontoret tar ut och den hyra som idrottsverket tar ut av sin hyresgäst.

Att beräkna hyressubventionen på basis av den interna hyra som fastighetskontoret tar ut ger dock inte en riktig bild av subventionens storlek, eftersom den hyra som idrottsverket betalar till fastighetskontoret och den hyra idrottsverket tar ut av hyresgästerna inte är jämförbara till de delar tomten är förenad med byggrätt.

Fastighetskontoret tar ut intern hyra av idrottsväsendet på basis av tomtarealen medan idrottsväsendet hyr ut idrottsplatsen till ett pris som är beroende av tomtens byggrätt. Till dessa delar kan de inte jämföras sinsemellan, eftersom beräkningsgrunderna är olika.

För områden som saknar byggrätt debiteras i regel en hyra som är hälften av den interna hyra som fastighetskontoret tar ut av idrottsverket. I fall där området kan användas för det egentliga ändamålet bara en del av året även om byggrätt finns, har den debiterade hyran till denna del bildats på basis av fastighetskontorets interna hyra och återstoden på basis av byggrätten.

För golfbaneområden som staden hyr ut har avvikande hyra tagits ut. Under de senaste åren har man lyckats förenhetliga de varierande hyresgrunderna för olika banor och kvadratmeterhyran är densamma för alla banor som staden äger.

Av de fyra golfbanor som staden äger är det bara banan i Nordsjö som får s.k. hyressubvention. Nordsjö Golf bana hyrde ursprungligen banan av fastighetskontoret och när hyreskontraktet överfördes till idrottsverket 2007 halverades hyran i enlighet med hyressubventionsprinciperna för att motsvara hy-

resnivån för de övriga banorna. För två andra banor har hyran bestämts utan subventioner. Hyresnivån för golfbanan i Luk har anpassats till hyresnivån i Esbo.

Presentationen av hyressubventionen i budgeten

I idrottsväsendets budget har man inte specificerat med vilka summor staden deltar i understödandet av idrott genom subventionering av hyror. I stycket som handlar om idrottsväsendets understöd nämns inte heller möjligheten att få hyran nedsatt för idrottsplatser som hyrs för idrottsändamål.

Priset för vidareuthyrning av idrottsplatser borde bestämmas inom staden enligt samma principer oberoende av förvaltning. Priset borde bestämmas på ett enda ställe, dvs. fastighetskontoret, eftersom det förvaltar idrottsplatserna. Då skulle hyressubventionernas belopp kunna konstateras tillförlitligt som skillnaden mellan den marknadshyra som fastighetskontoret definierat och den hyra som idrottsverket tar ut.

Revisionsnämnden konstaterar att

- idrottsverket borde i motiveringsdelen till budgeten presentera hur mycket understöd idrottsväsendet årligen beviljar i form av hyressubventioner i förhållande till den marknadshyra som fastighetskontoret definierat.

4.8 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET

4.8.1 REPARATIONSBEHOVET I ÄLDRADE BOSTADSOMRÅDEN OCH DERAS BYGGNADSBESTÅND

I åldrande bostadsområden finns förändringsbehov av många slag. Invånarstrukturen förändras när invånarna blir äldre och barnen växer upp och flyttar bort från förorten. Byggnadsbeståndet kräver reparationer med åren. Man borde också kompletteringsbygga i lämpliga områden för att kunna utnyttja den byggda infrastrukturen effektivare när folkmängden ökar och de byggbara tomterna minskar.

Ett strategiskt mål i strategiprogrammet 2009–2012 är att göra stadsstrukturen helgjuten för att möta klimatförändringen. Man försöker göra detta genom att främja kompletteringsbyggnad och förbättra energieffektiviteten både i nybyggen och i det gamla bostadsbeståndet.

Stadsfullmäktige godkände 13.2.2008 ett genomförandeprogram för markanvändning och boende 2008–2017 (MB-programmet). Ett av målen för MB-programmet är att förbättra gamla områden och det gamla bostadsbeståndet. Målet genomförs med hjälp av följande delmål: kompletteringsbyggnad främjas, gamla bostäder rustas upp och stadens hyresbostäder byggs om och utvecklas.

Förortsfonden bildades 2001 för att höja förorternas anseende genom att göra dem trivsammare och funktionella samt förbättra åldrande stadsbors möjligheter till aktivitet. Åren 2002–2010 har 51,4 miljoner euro ur fonden använts för olika projekt. Den av stadsstyrelsen godkända verksamhetsplanen för perioden 2008–2011 hade mottot *Sivistys on siistiä!*

Syftet med utvärderingen var att bedöma och kartlägga de åtgärder som vidtagits för att utveckla åldrande bostadsområden och reparera det åldrande bostadsbeståndet i dem. Eftersom det fram till utgången av 2011 fanns 21 områdesvisa aravafastighetsbolag i staden valde man ut två exempelområden för utvärdering och gjorde en e-postenkät som skickades till deras verkställande direktörer. Därtill synades en särskilt dyr ombyggnad närmare.

Förortsprojektet

Under perioden 2008–2011 har man inom ramen för förortsprojektet ordnat workshops och producerat invånarnas egna kulturföreläsningar. I samarbete med Sibelius-akademien och kulturcentralen har man ordnat konserter i förorternas kulturhus och köpcentra. Utöver kultur och evenemang har man även inriktat sig på kommunikation. Information om evenemangen i stadsdelarna har spritts via gratistidningar och man har stött utgivningen av stadsdelstidningar. Man har strävat efter att göra stadsstrukturen mångsidigare genom kompletteringsbyggnad och förbättring av köpcentrummiljöerna.

Mål och åtgärder för perioden 2012–2015 är bl.a. att främja kompletteringsbyggnad och ombyggnad, rusta upp offentliga stadsrum och förbättra trafikmiljön. Det här försöker man göra t.ex. genom detaljplanläggning samt genom att skapa intressen för tilläggsbyggnad på tomter, erbjuda reparations- och energirådgivning och utarbeta anvisningar om reparations sätt. Målen och åtgärderna inom förortsprojektet överensstämmer i flera avseenden med projektet Förorternas renässans.

Projektet Förorternas renässans

Stadsplaneringskontorets projekt Förorternas renässans eftersträvar en helhetsutveckling av förorterna samt ökad livskraft och attraktionskraft. Strävan är att områden med svagare ekonomiska resurser ska "sugas upp" i starkare områden. Ett av de viktigaste målen i översiktsplanen är att utveckla Helsingfors till en nätverksstad med ett starkt stöd av spårtrafiken. Förorterna utvecklas i jokerzonerna och i det första skedet bereder man sig på att framför allt göra linjen Joker I till snabbspårväg. Stadsstrukturen granskas på basis av en tillgänglighetsanalys och markanvändningen effektiviseras i stationsomgivningar, särskilt i spårtrafikens knutpunkter.

Med utgångspunkt i översiktsplanen uppgörs områdesvisa utvecklingsplaner för de enskilda stadsdelarna. Utvecklingsprinciperna för markanvändningen i Joker I-zonen och utvecklingsmålen för Åggelby och Degerö var uppe i stadsplaneringsnämnden. Joker II-zonen granskas i år. I samband med generalplanarbetet började man under 2012 även utreda stationsomgivningarna samt tilläggsbyggande och parkeringsmodeller. De viktigaste utvecklingsområdena i fråga om markanvändningen i Joker I-zonen är Haga-Sockenbacka, Norra Haga-Lassas, Åggelby-Månsas, Vik-Rönninge och Kasäkern-Kvarnbäcken. De första områdena som ska utvecklas utanför Joker II-zonen och Jokrarna är bl.a. Degerö och Mellersta Nordsjö.

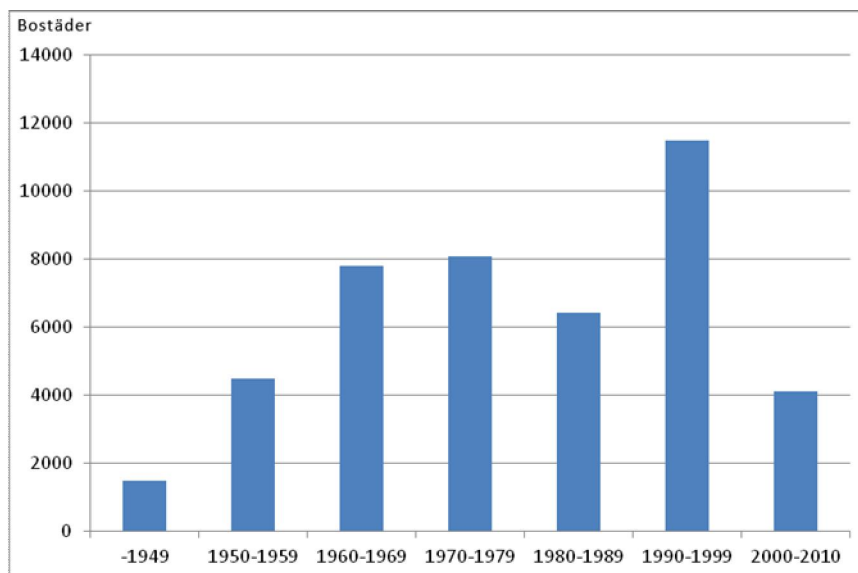
Kompletteringsbyggande och byggbestämmelserna

Ekonomi- och planeringscentralen har gjort en utredning av bostadsfastighetsbolags kompletterings-

byggande, daterad 12.3.2010. Enligt bostadsproduktionsbyrån försvåras kompletteringsbyggande och i synnerhet stadens egen produktion av tomtbrist. Särskilt svårt är det att få tomter för ARA-hyresproduktion. Krävande terrängformer och stadens oflexibla byggbestämmelser i fråga om antalet bilplatser och gemensamma utrymmen samt tillgänglighet gör byggandet så dyrt att många tomter inte lämpar sig för priskontrollerad ARA-produktion. I många områden finns det redan tidigare så många hyreshus att man inte vill bygga fler hyreshus där på grund av den ökande segregeringen av bostadsområden. Enligt bostadsproduktionsbyrån borde tomtutbudet tryggas genom förvaltningsövergripande processer.

Bostadsbyggnadsbeståndets åldrande och reparation av det

Figur 9. Stadens hyresbostäder efter byggdecennium (Källa: Kaupungin vuokra-asunnot ja asukkaat 2010).



Enligt MB-programmets uppföljningsrapport för 2011 har reparationsunderskottet ställvis vuxit sig stort i bostadsområden från 1960–1970-talet, detta gäller särskilt ägarbostäder. I bolag med stort reparationsunderskott kan kostnaderna bli mycket höga redan för nödvändiga stambyten och fasadreparationer. Reparationer som behövs för att uppfylla de nya energieffektivitetskraven ökar också reparationskostnaderna avsevärt.

Enligt Helsingfors stads faktacentrals statistik 2011:16 (Kaupungin vuokra-asunnot ja asukkaat 2010) är en fjärdedel eller 11 500 av stadens 43 875

hyresbostäder byggda på 1990-talet (figur 9). Över 31 procent eller 13 770 är byggda före 1969. En tredjedel eller 14 511 är byggda åren 1970–1989 och 35,5 procent eller 15 591 byggda åren 1990–2010. Byggandet av hyresbostäder har mattats av betydligt under 2000-talet, eftersom bara 9 procent av bostadsbeståndet har byggts under det decenniet.

Tabell 22. Statsfinansierade bostäder som byggts om av bostadsproduktionsbyrån

År	Slutförda ombyggnader, st.	Procent av bostadsbeståndet	Påbörjade ombyggnader, st.
2006	1 228	2,9	1 281
2007	601	1,4	942
2008	1 369	3,3	779
2009	1 089	2,6	1 415
2010	1 390	3,3	1 045
2011	1 168	2,7	406

De årliga variationerna i antalet påbörjade och slutförda ombyggnader är rätt stora bl.a. beroende av konjunkturerna i byggbranschen.

Exempelområden: Jakomäen Kiinteistöt Oy och Vallilan Kiinteistöt Oy

Av Jakomäen Kiinteistöts ca 2 000 bostäder ligger de flesta i Jakobacka och är byggda på 1960-talet. Nyare fastigheter finns i Parkstad, Henriksdal och Fallkulla i Mosabacka. I bolagets bostäder bor ca 4 000 personer. Enligt verkställande direktören börjar ombyggnaden av flervåningshusen i Jakobacka vara klar: två tredjedelar eller 20 av 31 flervåningshus är redan ombyggda. Enligt fastighetsbolaget har de nuvarande tillgänglighetskraven höjt priset på ombyggnaderna alltför mycket. Därför borde det räcka om t.ex. bara tio procent av bostäderna är tillgängliga. Enligt bostadsproduktionsbyrån är Hel-

singfors byggnadsnämnds riktlinjer för tillgänglighet strängare än de nationella. I dag förpliktar bestämmelserna till tillgängligt byggande även i bostadshus som saknar hiss och i småhus. Lindringar i bestämmelserna skulle spara kostnader.

I fastigheterna i Vallgård finns ca 2 000 bostäder, de flesta i Vallgård och Hermanstad men en del även på Skatudden. Ombyggnader har gjorts i alla objekt förutom i dem som är byggda på 1990- och 2000-talet. I trähusen i gamla Vallgård har det förekommit stora problem. Husen byggdes om i början av 1980-talet och avsikten var att förlänga deras livscykel med 25 år. På grund av knappa resurser blev reparationerna emellertid inte grundligt utförda. Hustaken är i så dåligt skick att det är nödvändigt att röja snö från taken varje gång det snöat. Till följd av läckage är bostäderna i dåligt skick även invän-

digt. En fullständig reparation skulle kräva att husen rivs så att bara stommen står kvar.

Exempel på omfattande ombyggnad med betydande extra arbeten

Bostadsproduktionskommittén gav 25.3.2009 bostadsproduktionsbyrån rätt att föra entreprenadförhandlingar om byggnads-, VVS- och elarbeten och fasadbeklädnad vid ombyggnaden av Laajasalon Kiinteistö Oy/Gunillavägen 6. Fasadentreprenadens omfattning förändrades avsevärt i samband med reparationsarbetena. Orsaken till ändringsarbetena var att ytterväggskonstruktionerna inte var i det skick man antagit i planerna. Som ändringsarbete revs fasadernas ytskikt, fasaderna tilläggsisolerades och fick ny puts, ytskiktets förankring förstärktes, balkongernas betongkonstruktioner bilades upp och reparerades och takfotskonstruktionerna ändrades. Ombyggnadsentreprenaden krävde extra arbeten och ändringsarbeten för sammanlagt ca 4,2 miljoner euro, vilket innebar ett påslag med hela 55 procent på de ursprungliga entreprenadbeloppen som var ca åtta miljoner euro.

Slutsatser

Normerna för bilplatser, gemensamma utrymmen och tillgänglighet samt krävande tomtterräng höjer bygg- och ombyggnadskostnaderna. En stor del av kostnaderna hänför sig i dag till andra utrymmen än de egentliga bostadsutrymmena. Därför är det svårt att hitta tomter i synnerhet för priskontrollerad ARA-produktion, vilket kan vara en bidragande or-

sak till att det inte byggs tillräckligt många hyresbostäder. Stadens egna skärpta byggbestämmelser höjder byggkostnaderna. Av kostnadsskäl borde tillgänglighetsbestämmelserna därför ses över, så att man vid ny- eller ombyggnad inte skulle behöva beakta tillgängligheten i större utsträckning än den faktiska efterfrågan.

I utvärderingsberättelsen för 2006 konstaterade revisionsnämnden att staden årligen bygger om mindre än tre procent av bostäderna i stadens aravahyreshus. Bara 2008 och 2010 har man förmått bygga om över tre procent av bostadsbeståndet, vilket betyder att målet inte har nåtts de övriga åren. Stadsstyrelsen borde utreda varför de årliga bostadsombyggnaderna fortsättningsvis har varit relativt få trots det åldrade bostadsbeståndet.

Bristfällig ritnings- och konstruktionsinformation medför ibland betydande kostnader för extra arbeten och ändringsarbeten vid ombyggnadsprojekt, så som ombyggnaden av Gunillavägen 6 visade.

Revisionsnämnden konstaterar att

- byggnadstillsynsverket och stadsplaneringskontoret borde se över stadens egna byggbestämmelser, eftersom byggkostnaderna höjs av stadens egna normer som är strängare än de nationella byggbestämmelserna.
- stadens bestämmelser om tillgänglighet borde ses över så att de motsvarar de nationella riktlin-

jerna.

- även i områden där kompletteringsbyggande sker borde man se till att det finns ett tillräckligt utbud av tomter för priskontrollerad ARA-produktion och för bostadsproduktionsbyrån.
- vid ombyggnadsprojekt borde man i kostnadsförslagen bättre beakta eventuella brister i ritnings- och konstruktionsinformation, eftersom bristerna kan medföra betydande kostnader för extra arbeten och ändringsarbeten.
- stadsstyrelsen borde utreda varför de årliga bostadsombyggnaderna fortsättningsvis har varit relativt få.

BILAGOR

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

	1:A SEKTIONEN	2:A SEKTIONEN	3:E SEKTIONEN
ORDFÖRANDE	Hannele Luukkainen	Sari Näre	Antti Vuorela
VICE ORDFÖRANDE	Olli Viding	Tuulikki Vuorinen	Jaakko Ojala
LEDAMOT	Nils Torvalds	Satu Kouvalainen (till 3.10.2011 Katja Utti-Lankinen från 4.10.2011)	Salla Korhonen

Revisionskontorets ansvarspersoner som biträtt sektionerna 2011:

1:a sektionen	
Ahlqvist Arto	koncernrevisor (från 10.11.2011)
Jäske Petri	stadsrevisor
Kähkönen Liisa	stadsrevisor
Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
Ritari Jari	stadsrevisor
Roine Kari	stadsrevisor
Sova Kirsi	koncernrevisor (till 18.9.2011)
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor
2:a sektionen	
Jäske Petri	stadsrevisor
Kähkönen Liisa	stadsrevisor



Palomäki Tarja	stadsrevisor
Peltola Pertti	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor
3:e sektionen	
Ahlqvist Arto	koncernrevisor (från 10.11.2011)
Hynninen Harri	ADB-planerare
Jäske Petri	stadsrevisor
Mettomäki Tuomas	stadsrevisor
Ritari Jari	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Koncernfrågor	
Ahlqvist Arto	koncernrevisor (från 10.11.2011)
Sova Kirsi	koncernrevisor (till 18.9.2011)

BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDEN 2009–2012, ARBETSFÖRDELNING

1:A SEKTIONEN	2:A SEKTIONEN	3:E SEKTIONEN
Stadsstyrelsen Direktörskollegiet Förvaltningscentralen Ekonomi- och planeringscentralen Dir för affärsverket Helsingfors stads ekonomi-förvaltningstjänst Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) Dir för affärsverket Helsingfors Energi Affärsverket Helsingfors Energi Dir för affärsverket Helsingfors Hamn Affärsverket Helsingfors Hamn Dir för affärsverket HST Affärsverket HST Personalcentralen Dir för affärsverket Helsingfors stads personalutvecklingstjänster Affärsverket Personalutvecklingstjänster (Oiva Akademia) Företagshälsövärdcentralen Faktacentralen Samarbetsärenden i huvudstadsregionen Koncernledning och -tillsyn Koncernbolag och stiftelser	Kultur- och biblioteksnämnden Kulturcentralen Stadsbiblioteket Dir för stadens konstmuseum Konstmuseet Dir för stadsmuseet Stadsmuseet Dir för stadsorkestern Stadsorkestern Dir för djurgården Högholmens djurgård Ungdomsnämnden Ungdomscentralen Socialnämnden Socialverket Hälsövärdnämnden Hälsövärdcentralen	Utbildningsnämnden Utbildningsverket Dir för finska arbetarinstitutet Finska arbetarinstitutet Dir för svenska arbetarinstitutet Svenska arbetarinstitutet Idrottsnämnden Idrottsverket Stadsplaneringsnämnden Stadsplaneringskontoret Fastighetsnämnden Fastighetskontoret Bostadsnämnden Bostadsproduktionskommittén Bostadsproduktionsbyrån Byggnadsnämnden Byggnadstillsynsverket Nämnden för tekniska tjänster Anskaffningscentralen Byggtjänsten (Stara) Partitorget Dir för affärsverket Palmia Affärsverket Palmia Nämnden för allmänna arbeten Byggnadskontoret Räddningsnämnden Räddningsverket Miljönämnden Miljöcentralen
Helsingfors stads koncernföretag och stiftelser, 1:a sektionens ansvarsområde (nedan uppräknas de viktigaste):		



Helsingfors Koncernupphandling Ab	<i>Bolag som bostadsbelånats av staten eller fått statligt räntestöd:</i> Regionala hyresbostadsbolag, 21 st. Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy	Övriga bolag: Metropolilab Oy Finlands Havsvind Ab Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab Oy Gardenia-Helsinki Ab Radio- ja televisiotekniikan tutkimus RTT Oy Helsingforsleden Ab Työmaahuolto Oy Posivire Oy Seure Henkilöstöpalvelut Oy
Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Finlandia-huset Ab Bolag med anknytning till energiproduktion: (Oy Mankala Ab, Mitox Ab, Fab Helsingfors Elhus, Helen Elnät Ab, Finlands Energi-Entreprenad Ab) Helsingfors Busstrafik Ab Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Sveaborgs Trafik Ab	Övriga bostadsbolag: Fab Auroraborg Oy Helsingin Asuntohankinta Ab	Stiftelser: Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet Helsingfors teaterstiftelse Stiftelsen Helsingfors stads 450-årskonstnärshus Stiftelsen Helsingforsinstitutet Stiftelsen Helsingfors-veckan Isbanestiftelsen Stadion-stiftelsen Helsingin Seniorisäätiö Oulunkylän sairaskotisäätiö UMO-stiftelsen
Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Helsingin Liikuntahallit Oy Helsinki Stadion Oy Urheiluhallit Oy Vuosaaren Urheilutalo Oy	Lokalbolag: Fab Helsingfors Tennispalats Fab Kabelhuset Glaspalatsets Mediacentrum Ab Pakkalantie 30 Koy Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy Fab Viikin viher- ja ympäristötietokeskus Fab Verksamhetslokalerna i Helsingfors Helsingfors Lejon Ab Kaisaniemen Metrohalli Koy	

BILAGA 3. UTVECKLINGEN AV ANTALET DOTTERSAMMANSLUTNINGAR I STADSKONCERNEN ÅREN 2006–2011

Till Helsingfors stadskoncern hör de bolag, stiftelser, föreningar och andra sammanslutningar där staden har bestämmande inflytande. Koncernstyrningsansvaret för dessa har fördelats mellan stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna enligt verksamhetsområde. Av sammanslutningarna hänförde sig 73 till stadsplanerings- och fastighetsväsendet,

13 till bildnings- och personalväsendet, åtta till stadsdirektöresroteln, åtta till byggnads- och miljöväsendet och fyra till social- och hälsovårdsväsendet (per 31.12.2011).

Under åren 2006–2011 har antalet dottersammanslutningar legat på samma nivå, som tabellen nedan visar.

Tabell 1. Antalet dotterbolag och -stiftelser 2006–2011.

År	Dotterbolag	Dotterstiftelser	Sammanlagt
2006	94	9	103
2007	92	9	101
2008	93	10	102
2009	91	11	102
2010	95	11	104
2011	94	12	106

År 2011



År 2011 hörde 94 dotterbolag och 12 dotterstiftelser till stadskoncernen.

Sveaborgs Trafik Ab övergick i sin helhet i stadens ägo 1.1.2011 sedan staden köpt statens andel (50 procent). Stadgarna för Stiftelsen Uddhemmet ändrades så att Stiftelsen Uddhemmet blev Helsingfors stads dottersammanslutning räknat från 1.1.2011. Följande dotterbolag inledde sin verksamhet inom stadskoncernen: Asunto Oy Villamonte och Villafontti Oy.

Man beslutade att fusionera fyra av stadens bostadsbolag till Fastighets Ab Auroraborg 1.1.2011. Dessa bostadsbolag var Helsingin Vanha Viertotie 22 As Oy, Helsingin Kaarlenkatu 3-5 As Oy, Helsingin Käenkuja 6 As Oy och Helsingin Laajasuontie 32 As Oy.

År 2010

År 2010 hörde 95 dotterbolag och 11 dotterstiftelser till stadskoncernen.

Följande dotterbolag inledde sin verksamhet inom stadskoncernen: Busholmens sopsug Ab, Fiskehamnens sopsug Ab, Fiskehamnens Service Ab samt Metropolilab Ab, till vilket affärsverket Metropolilabs verksamhet överfördes. Simonsplatsens Parkerings Ab förvandlades från samföretag till dotterbolag efter att staden förvärvat hela aktiestocken.

År 2009

År 2009 hörde 91 dotterbolag och 11 dotterstiftelser till stadskoncernen.

Följande dotterbolag inledde sin verksamhet inom stadskoncernen: Etelä-Hermannin Pysäköinti Oy, Radio- ja televisiotekniikan tutkimus RTT Oy och Helsingfors Koncernupphandling Ab. Av dotterstiftelserna inledde Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors sin verksamhet.

År 2009 avstod staden från hela aktiestocken i Mikonmäen Lastentalo Oy och Svenska Handelsläroverket Fastighets Ab. Därtill förvandlades Kaupinparkki Koy, Länsi-Viikinmäen Pysäköinti Oy och Rasitilankallion päiväkoti Koy till dotterbolag till dotterbolag.

År 2008

År 2008 hörde 93 dotterbolag och 10 dotterstiftelser till stadskoncernen.

Följande dotterbolag inledde sin verksamhet inom stadskoncernen: Länsi-Viikinmäen Pysäköinti Oy, Kiinteistö Oy Ympäristötalo och Kiinteistö Oy Suutarin Lamputtie. Av dotterstiftelserna inledde UMO-stiftelsen sin verksamhet.

År 2008 avstod staden från hela aktiestocken i Päiväkoti Jollas Koy. Hämeentien Pysäköinti Oy förvandlades till dotterbolag till dotterbolag.

År 2007

År 2007 hörde 92 dotterbolag och 9 dotterstiftelser till stadskoncernen.

Följande dotterbolag inledde sin verksamhet inom stadskoncernen: Helsingfors Lejon Ab, Helsinki Abroad Ltd Oy, Tölövikens Parkering Ab och PosiVire Oy.

År 2008 avstod staden från hela aktiestocken i Helsingin Kivelänkatu 5-7 As Oy, Kyllikin katu 1 Koy, Ratavallintie 16 As Oy och Ruutinkatu 3 As Oy. Helsingin Liikuntahallit Oy och Helsingin Vanha Viertotie 22 As Oy blev dotterbolag till dotterbolag.

År 2006

År 2006 hörde 94 dotterbolag och 9 dotterstiftelser till stadskoncernen.

Följande dotterbolag inledde sin verksamhet inom stadskoncernen: Finlandia-huset Ab, Helen Elnät Ab,



Fab Verksamhetslokalerna i Helsingfors, Helsingforsleden Ab och Malmin Liiketalo Oy. Av dotterstiftelserna inledde Oulunkylän sairaskotisäätiö sin verksamhet.

År 2006 avstod staden från hela aktiestocken i följande bolag: Brahen Terveysasema Koy, Helsingin

Ammattikoulutalot Koy, Helsingin Pienasunnot Koy, Helsingin Terveystalot Koy, Jakomäen terveysasema, Kallion Toimistotalot Koy, Kallion Vanhustenhoidon Keskus Koy, Malms ämbetshus och Sturenkatu 12–14. Latokartanon Pysäköinti Oy förvandlades till dotterbolag till dotterbolag och Mechelininkatu 38 As Oy till intressebolag.



HELSINGFORS STAD
REVISIONSNÄMNDEN

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

