



**Helsingfors stad
Revisionsnämnden**



UTVÄRDERINGSBERÄTTELSE 2013



Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2014:17
Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2013

Helsingfors stad Telefon (09) 310 1613
Revisionskontoret tarkastusvirasto@hel.fi

Internet www.hel.fi/tav

Omslagsbild Helsingfors stads materialbank
Mika Rokka

ISBN 978-952-272-682-7 (den tryckta publikationen)
ISBN 978-952-272-683-4 (nätpublikationen)
ISSN-L 2242-4504
ISSN 2242-4504 (den tryckta publikationen)
ISSN 2323-8135 (nätpublikationen)



ORDFÖRANDENS ÖVERSIKT



Bästa stadsfullmäktigeledamot, revisionsnämnden finns till för dig. Nämndens uppgift är att övervaka att fullmäktiges vilja fullföljs inom stadens förvaltning. Tyvärr har revisionsnämnden än en gång tvingats konstatera att fullmäktigeledamöternas viljeyttringar inte märks så starkt som de borde inom förvaltningen.

I årets utvärderingsberättelse utredde vi bland annat vad som händer med stadsfullmäktigeledamöternas motioner och klämmor. Svaret är: just inget alls. Tjänstemannamaskineriet och stadsstyrelsen verkar inte ta dem på allvar, och för det mesta omsätts de inte i praktiken. Av de motioner som kom med i nämndens slumpmässiga urval hade bara var fjärde lett till åtgärder i praktiken, och av klämmorna ännu färre.

Förvånansvärt nog brukar inte heller de motioner som stadsfullmäktige återremitterat till ny beredning vid sina omröstningar leda till någonting. Staden har inte ens satt upp någon tidsgräns för när en motion som återremitterats från fullmäktige senast ska tas till behandling av förvaltningen. Det måste bli en ändring i det här. Fullmäktigeledamöterna innehar stadens högsta beslutanderätt och i framtiden måste detta synas tydligare både i stadsstyrelsens beslut och i tjänstemännens arbete.

Av den här utvärderingsberättelsen framgår än en gång också att de bindande verksamhetsmål och ekonomiska mål som stadsfullmäktige beslutat om inte uppfylls. Bäst klarade sig i följd stadsdirektörsroteln och sämst social- och hälsovårdsväsendet. En positiv omständighet som kan noteras är dock att budgetramen har styrt penninghushållningen någorlunda bra under fjolåret. För i år har stadsstyrelsen skärpt sin budgetlinje ytterligare, vilket den ska ha en eloge för. Visserligen förekommer skillnader mellan olika förvaltningar, och budgetens bindande effekt har varierat inom olika verksamhetsområden. Särskilt inom social- och hälsovårdsväsendet har det förekommit upprepade svårigheter att hålla sig på den bindande anslagsnivå som fullmäktige beslutat om.

Revisionsnämndens praktiska arbete sker i stor utsträckning i sektionerna. Revisionsnämndens 1:a sektion har i år bland annat utvärderat stadens upphandlings- och konkurrensutsättningskompetens. Fullmäktige har velat utveckla kompetensen i strategiprogrammet, dessutom har stadsstyrelsen redan 2011 beslutat att inrätta en styrgrupp för allmän styrning av upphandlingar. Ingen styrgrupp har emellertid inrättats och vid förvaltningarna är konkurrensutsättningen av upphandlingar fortfarande alltför beroende av deras egen vilja att anlita anskaffningscentralens sakkunskap. Nämndens 2:a sektion har för sin del bland annat utvärderat ungdomarnas tillgång till missbrukarvård. Vid utvärderingen framgick det att HNS förutsätter att ett barn eller en ung person som omfattas av barnskyddet ska omhändertas för att få vård på psykiatrisk klinik för barn eller unga. Det här är mycket problematiskt, eftersom omhändertagande inte bara är en dyr utan mänskligt sett också en tung åtgärd. Det finns också brister i närståendevården, stadens åtgärder har inte varit tillräckliga för att ordna med lagstadgad avbyttarservice.

Förhoppningsvis är den här utvärderingsberättelsen till nytta för dig i ditt arbete som fullmäktigeledamot. Om du har idéer till framtida utvärderingsteman tar vi gärna emot dem! Följande års teman slås fast föregående vår. I och med en ändring av instruktionen har vi emellertid nu även möjlighet att förelägga fullmäktige en separat rapport varje år.

Med samarbetshälsningar

Terhi Koulumies
revisionsnämndens ordförande



Inhållsförteckning

1 REVISIONSNÄMNDEN	1
1.1 REVISIONSNÄMNDENS SAMMANSÄTTNING	2
1.2 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET	2
1.3 ÖVRIG VERKSAMHET	3
1.4 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2012	3
1.5 BEDÖMNING AV EFFEKTERNA AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER	4
2 UTVÄRDERING AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN OCH EKONOMISKA MÅLEN	8
2.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN VID FÖRVALTNINGARNA	8
2.2 BRISTER I UPPFÖLJNINGEN OCH DOKUMENTATIONEN AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN	10
2.3 OBSERVATIONER OM PRESENTATIONEN AV MÅLEN	11
2.4 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DOTTERSAMMANSLUTNINGARNAS BINDANDE VERKSAMHETSMÅL	12
2.5 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE BINDANDE EKONOMISKA MÅLEN	13
2.6 BEHANDLINGEN AV OUPPNÅDDA MÅL I FULLMÄKTIGE OCH GODKÄNNANDET AV BOKSLUTET I NÄMNDERNA OCH DIREKTIONERNA	14
2.7 SLUTSATSER OM MÅLUPPFYLLELSEN	15
3 UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI	16
3.1 STADENS EKONOMI – NULÄGE OCH UTVECKLING	16
3.2 BUDGETRAMENS STYRANDE EFFEKT – HUR BINDANDE ÄR DE BINDANDE EKONOMISKA MÅLEN •	21
4 UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN	27
4.1 UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVÅ	27
4.1.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE STRATEGISKA MÅLEN I SAMBAND MED LOKALANVÄNDNINGEN OCH ANPASSNING AV SERVICENÄTET	27
4.1.2 UPPHANDLINGS- OCH KONKURRENSUTSÄTTNINGSKOMPETENSEN VID ANSKAFFNING AV TJÄNSTER	31
4.1.3 FÖRVALTNINGARNAS IT-PROJEKT	34
4.1.4 UNDVIKANDE AV SAMARBETE MED FÖRETAG MED KOPPLINGAR TILL SKATTEPARADIS	39
4.2 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNEN	44
4.2.1 STADENS EKONOMISKA STÖD TILL DOTTERSAMMANSLUTNINGAR	44
4.3 UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN	47
4.3.1 KOLLEKTIVTRAFIKINVESTERINGARNAS KOSTNADSEFFEKTIVITET OCH ÄNDAMÅLSENLIGHET	47
4.3.2 UPPFYLLELSEN AV HELSINGFORS PRINCIPER FÖR UNDERSTÖD TILL ORGANISATIONER	51
4.4 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSDIREKTÖRSROTELN	53
4.4.1 ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV FULLMÄKTIGELEDAMÖTERNAS MOTIONER OCH HEMSTÄLLNINGSKLÄMMAR	53
4.4.2 UTFALLET AV DESIGNHUVUDSTADSPROJEKTET 2012	56
4.5 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRD SVÄSENDET	59
4.5.1 ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA SKILLNADER I HÄLSA MELLAN STADENS INVÅNARE	59
4.5.2 FÖREBYGGANDE AV UTSLAGNING AV UNGA UTKOMSTSTÖDSKLIENTER	63
4.5.3 RESULTAT AV ARBETSVERKSAMHET I REHABILITERINGSSYFTE	68
4.5.4 UNGA PERSONERS TILLGÅNG TILL MISSBRUKARVÅRD	71
4.5.5 TILLHANDAHÅLLANDE AV PERSONLIG ASSISTANS ENLIGT LAGEN OM SERVICE OCH STÖD PÅ GRUND AV HANDIKAPP	76
4.5.6 ORDNANDE AV LAGSTADGAD LEDIGHET INOM NÄRSTÅENDEVÅRDEN OCH TILLRÄCKLIGHETEN I FRÅGA OM TJÄNSTEN	79



4.6	UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET	83
4.6.1	MÅLUPPFYLLELSEN FÖR POSITIV DISKRIMINERING I HELSINGFORS SKOLOR.....	83
4.6.2	NÄRIDROTTSPLATSER OCH ÖKANDET AV MOTION BLAND STADSBORNA.....	87
4.6.3	ARBETSHANDLINGENS TILLRÄKLIGHET OCH EFFEKTIVITET VID UTBILDNINGSVÄSENDET.....	90
4.7	UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET	94
4.7.1	KONSEKVENSBEDÖMNING INOM PLANLÄGGNING	94
BILAGA 1. REVISIONSNÄMNDEN, SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING OCH REVISIONSKONTORETS ANSVARSPERSONER SOM BITRÄTT SEKTIONERNA		99
BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDENS ARBETSFÖRDELNING.....		101
BILAGA 3. FÖRTECKNING ÖVER UTVÄRDERINGSPROMEMORIOR SOM BERETTS FÖR REVISIONS- NÄMNDEN		102
BILAGA 4. ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR		103



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 två sektioner.

Måluppfyllelsen för de bindande målen: Av de 105 bindande verksamhetsmålen i budgeten nåddes 84, det vill säga 80 procent. Av de 65 anslags- eller verksamhetsbidragsmålen som var bindande gentemot fullmäktige nåddes 48, det vill säga 74 procent.

Stadens ekonomiska spelrum minskar: Enligt stadens strategiprogram 2013–2016 motsvarar den reella ökningen i moderstadens omkostnader ökningen i antalet invånare minskad med 1 %, som är årsmålet för produktivetsförbättringen. År 2013 nåddes målet inte, även om man inte ännu då eftersträfvade en produktivetsförbättring på 1 procent. Strategiprogrammets linje med en stram utgiftsram och produktivetsmål bör följas.

Fullmäktigeledamöternas motioner och hemställningsklämmor har haft liten genomslagskraft: Stadsstyrelsen bör i större utsträckning beakta de åtgärder som föreslås i fullmäktigemotioner och hemställningsklämmor. Man bör försöka ge motionerna större genomslagskraft genom att införa så kallade gruppemotioner.

Uppfyllelsen av de strategiska målen som gäller lokaler och upphandlingar måste säkerställas: Ett lokalprogram på stadsnivå bör beredas för stadsstyrelsen. Programmet bör innehålla åtgärder för att bevara lokalbeståndets bruksvärde och minska reparationskulden, som vuxit sig stor. Stadsstyrelsen bör inrätta en styrgrupp med ansvar för att styra och samordna upphandlingar.

Enligt strategin för globalt ansvar bör staden undvika samarbete med företag som har kopplingar till skatteparadis. Detta är ingen enkel sak, men det lönar sig att pröva indirekta sätt att påverka: Anskaffningscentralen bör påskynda genomförandet av den pilotupphandling som stadsstyrelsen beslutat om 4.3.2013 genom att i samband med anbudsgivningen be om separat bokslutsinformation för varje enskilt land. Man bör även utreda möjligheterna att ordna pilotupphandlingar som gäller betydande eurobelopp, där anbudsgivarna ombeds lämna information om företagets ägarförhållanden och eventuella koncernstruktur.

Inom socialarbetet för unga finns en konflikt mellan målen och antalet klienter: Antalet unga som omfattas av utkomststöd har ökat kraftigt. Det finns inte förutsättningar för att nå det strategiska målet att träffa alla personer som är under 25 år och ansöker om utkomststöd. Socialarbetarnas arbetstid måste i högre grad än i dag inriktas på att träffa unga, och klienterna måste i högre grad hänvisas till servicecentret för arbetskraft Duuri som erbjuder multiprofessionellt stöd.

Inom missbrukarvården för unga behövs en tjänst med låg tröskel: Social- och hälsovårdsverket bör utveckla ungdomsstationsverksamheten till en övergripande tjänst med låg tröskel, där de unga förutom missbrukartjänster även erbjuds hälsovårdar-, psykolog- och socialarbetartjänster. Tjänsten bör också vara nära kopplad till övriga familje- och socialtjänster och till skolornas elevvård.

De mål som satts upp för anslagen för positiv diskriminering har uppfyllts väl i skolorna: Enligt en enkät har man med anslagen kunnat öka jämlikheten inom utbildningen.

De strategiska målen för kollektivtrafiken kräver ytterligare åtgärder: Stadsstyrelsen bör medverka till att enhetliga verksamhetsmodeller görs upp för infartsparkeringen i Helsingforsregionen tillsammans med staden och övriga kommuner. Spårvägstrafiken bör bli snabbare och inom trafikplaneringen bör kollektivtrafikens markanvändningsfördelar och de stadsekonomiska fördelarna beaktas.

1 REVISIONSNÄMNDEN

Revisionsnämnden är direkt underställd stadsfullmäktige och organiserar granskningen av Helsingfors stads och stadskoncernens förvaltning och ekonomi och utför den i kommunallagen angivna utvärderingen. Nämnden bereder de revisionsärenden som ska föreläggas stadsfullmäktige, bl.a. val av stadens revisor.

Nämnden bedömer årligen huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige har satt upp för staden och stadskoncernen har nåtts. Observationerna i samband med utvärderingen sammanställs i en för stadsfullmäktige avsedd utvärderingsberättelse. Dessutom kan nämnden utarbeta separata rapporter för fullmäktige om sådant som är betydande för stadens verksamhet och ekonomi. Nödvändiga utlåtanden inhämtas från stadsstyrelsen och andra organ innan utvärderingsberättelsen eller en separat rapport föreläggs fullmäktige. Vid årets slut lämnar stadsstyrelsen till fullmäktige en utredning över vilka åtgärder de personer som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Figur 1 visar revisionsnämnden som en del av stadens planerings- och styrsystem.



Figur 1. Revisionsnämnden som en del av stadens planerings- och styrsystem



1.1 REVISIONSNÄMNDENS SAMMANSÄTTNING

Stadsfullmäktige tillsatte 16.1.2013 en revisionsnämnd för åren 2013–2016. År 2013 hade nämnden nio ledamöter med nio personliga ersättare.

Tabell 1. Revisionsnämndens ledamöter och ersättare 2013

Ordinarie ledamöter	Personliga ersättare
Ordf. Terhi Kouulumies, politices magister	Esko Niemi, professor
Vice ordf. Pentti Arajärvi, juris doktor	Minna Salminen, pedagogie magister
Patrik Gayer, kandidat i samhällsvetenskaper	Karin Hautamäki, politices kandidat
Mia Haglund, politices kandidat	Aaron Kallinen, filosofie magister, från 13.11.2013 (Mikko Pöri, filosofie magister, till 12.11.2013)
Mari Holopainen, ekonomie magister	Salla Korhonen, jurist
Nuutti Hyttinen, ekonomie magister och juris kandidat	Marja Nyman, journalist
Jaana Lamminperä, juris kandidat	Jaakko Ojala, politices magister
Sari Mäkimattila, medicine doktor	Timo Vehosmaa, diplomingenjör
Tuomas Viskari, magister i samhällsvetenskaper	Harri Juntunen

Revisionsnämnden för perioden 2013–2016 indelades i två sektioner, vars sammansättning presenteras i bilaga 1 till utvärderingsberättelsen. Sektionerna utvärderade stadens och stadskoncernens förvaltning och ekonomi enligt den arbetsfördelning som nämnden bestämt. Arbetsfördelningen mellan sektionerna presenteras i bilaga 2.

1.2 UTVÄRDERINGS- OCH REVISIONSVERKSAMHET

Revisionsnämnden

Revisionsnämnden sammanträdde 15 gånger i samband med inledandet av sin verksamhet och utvärderings- och revisionsarbetet för 2013. Nämndens två sektioner sammanträdde sammanlagt 27 gånger i samband med utvärderingen för 2013, av vilka sju var utvärderingsbesök vid stadens olika förvaltningar.

Våren 2014 antecknade revisionsnämnden till protokollet stadsdirektörskollegiets redogörelser för uppfyllelsen av målen för verksamheten och ekonomin för 2013. Andra teman var riskhanteringen inom Helsingfors stadskoncern, den interna kontrollen och stadskoncernens framtidsutsikter samt förberedelser för bolagisering av affärsverken. Hösten 2013 antecknade nämnden till protokollet redogörelser över stadens strategiprogram, konkurrensneutraliteten och omorganiseringen av centralförvaltningen samt stadens ekonomiska situation.

Stadsfullmäktige valde 10.4.2013 efter revisionsnämndens beredning KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy till stadens revisor för åren 2013–2016 och som option för åren 2017 och 2018 med OFR, CGR Leif-Erik Forsberg som huvudsansvarig revisor. Revisorn lämnade tre rapporter över 2013 års revision till nämnden.

Nämnden godkände 15.5.2013 en verksamhetsplan för hela mandatperioden 2013–2016. Därtill gör nämnden upp en utvärderingsplan för varje år, i vilken de väsentligaste och mest aktuella utvärderingstema tas med. År 2013 utvärderades en rad teman från olika förvaltningar.



Revisionskontoret

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess två sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med den granskningsplan för 2013 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.

Vid revisionskontorets utvärderingsarbete följdes en utvärderingshandbok som utarbetats vid revisionskontoret och innehåller alla beskrivningar, instruktioner och blanketter som hänför sig till utvärderingen.

Revisionsdirektören, EM, revisionsrådet Pirjo Hakanpää, OFR, var chef för revisionskontoret. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen, ekonom Marjo Niska-aro, OFR, medan utvärderingschefen, förvaltningsmagister Timo Terävä, OFR, ansvarade för utvärderingsprocessen. Timo Terävä var även revisionsnämndens sekreterare. Det praktiska utvärderingsarbetet utfördes i enlighet med utvärderingsplanen av en eller flera revisorer. Utvärderingsansvariga som samordnade nämndsektionernas arbete var stadsrevisorn, politices doktor Minna Tiili och stadsrevisorn, förvaltningsdoktor Liisa Kähkönen.

1.3 ÖVRIG VERKSAMHET

För revisionsnämnderna i de stora städerna ordnades en gemensam utbildningsdag i Vanda 19.9.2013, där man bland annat diskuterade kommunstrukturen och metropolförvaltningen, samarbetet mellan revisionsnämnden och revisorn, de nuvarande bestämmelserna i kommunallagen som inverkar på revisionsnämndens verksamhet och de lagändringar som bereds. Dessutom presenterades riksdagens revisionsutskott. Städernas representanter presenterade också sin nämnds verksamhet.

Stadsfullmäktige godkände 19.6.2013 ändringen av revisionsstadgan vad gäller nämndens rapporteringsrätt. Enligt ändringen kan nämnden utöver utvärderingsberättelsen efter prövning utarbeta för stadsfullmäktige avsedda separata rapporter om sådant som är betydande för stadens verksamhet och ekonomi.




1.4 BEHANDLINGEN AV UTVÄRDERINGSBERÄTTELSEN FÖR 2012

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2012 och de utlåtanden som begärts om den till protokollet 19.6.2013. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfullmäktige antecknade denna utredning till protokollet 11.12.2013.

Frågor som tagits upp i utvärderingsberättelsen för 2012 presenterades för medierna vid revisionsnämndens informationsmöte 14.5.2013.

1.5 BEDÖMNING AV EFFEKTERNA AV REVISIONSNÄMNDENS REKOMMENDATIONER

Syftet var att bedöma vilka effekter revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2011 har haft. Man bedömde effekterna genom att utreda vilka åtgärder centralförvaltningen och förvaltningarna har vidtagit och vilka effekter åtgärderna har haft. Man utredde också om åtgärderna har vidtagits med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen. Delfrågorna bildade kriterierna för utvärderingen och utfallet bedömdes på en tredelad skala:

-  Åtgärder har vidtagits eller effekterna har varit positiva.
-  Läget är oförändrat och åtgärder bara förbereds eller också kan ännu inga effekter ses.
-  Åtgärder har inte vidtagits eller effekterna har varit negativa.

För vissa teman har slutsatsen presenterats med hjälp av flera symboler (t.ex. 😊/😐). På det sättet har man kunnat visa att en del förvaltningar följt rekommendationen och andra inte. Situationen där det utifrån det tillgängliga materialet inte gått att avgöra om kriteriet uppfyllts har beskrivits med symbolen ☹.

I utvärderingsberättelsen för 2011 behandlades 27 utvärderingsteman och gavs 90 rekommendationer. För åtta teman och 27 rekommendationer bedömde man effekterna genom att rikta en förfrågan till de förvaltningar som ansågs ansvariga för genomförandet av de åtgärder som framförts i revisionsnämndens rekommendationer. Effekten av de rekommendationer som nämnden framfört 2011 behandlades redan i utvärderingsberättelsen för 2012 för åtta andra temans och 15 rekommendationers del. Rekommendationer som behandlats redan tidigare togs inte med i den här utvärderingen.

Observationer vid utvärderingen

Tabellen nedan visar ett sammandrag över utvärderingsresultaten. Uppfyllelsen av utvärderingskriterierna har presenterats med smileys enligt ovan beskriven skala.

Tabell 2. Sammandrag av hur kriterierna uppfyllts per utvärderingstema och rekommendation

Utvärderingstema och rekommendationer	Åtgärder	Effekter
Genomförandet av ledarskapsstrategin	😊	😊/😐
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 bör beaktas vid rekryteringen och utbildningen av chefer.	😊	😐
Ledarskapet bör stärkas så att stadsdirektören och biträdande stadsdirektörerna styr processer som överskrider gränser mellan verksamhetsområdena och följer hur de genomförs. Även de förtroendevalda organen bör kopplas till styrningen av dessa processer.	😊	😊
I samband med den förutseende personalpolitiken bör staden ha en beredskapsplan med tanke på chefernas pensionering.	😊	😊
Energisparåtgärder	😊	😊
Stadsstyrelsen bör sätta upp fler energisparmål för förvaltningarna och koncernbolagen.	😊	😊
Förvaltningarna bör fortsätta med energisparåtgärderna och upplysningsverksamheten i samband med dem, för att åtagandena i fråga om energisparande och minskning av växthusgaserna ska uppfyllas.	😊/😐	😊/😐



Förvaltningarna bör fortsätta med energisparåtgärderna och upplysningsverksamheten i samband med dem, för att åtagandena i fråga om energisparande och minskning av växthusgaserna ska uppfyllas.	😊/😐	😊/😐
Bedömning av hälsokonsekvenserna vid beslutsfattandet	😐/😊	😐
Hälsocentralen ska till följd av den nya hälso- och sjukvårdslagen ordna en ny informationsrunda och utbildning om snabb förhandsbedömning av hälsokonsekvenserna av beslutsfattandet.	😊	⊖
Marknadsföringen och utbildningen om användningen av anvisningen bör 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.	😐	⊖
Åtgärder för att effektivisera koncernstyrningen	😐	😐
Koncernledningen bör 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 bör 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 bör göras skriftligt och dokumenteras på behörigt sätt.	😞	⊖
Dottersammanslutningarnas styrelser bör anteckna stadskoncernens gemensamma verksamhetsstrategier som anvisningar att följa i sammanslutningarna.	😐	⊖
Ansvar för byggande och fastighetsskötsel	😊/😐	😐/😊
Styrningen av projektplaneringen, byggnadstillsynen och styrningen och tillsynen över fastighetsunderhållet bör genomföras med tillräckliga och kompetenta resurser vid de olika förvaltningarna.	😐	😐
HSB-Byggherre och Stara bör 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 bör ha tillräckliga resurser för att bevara fastigheters tekniska värde.	😊	😐
Kvalitetskontroll inom socialverkets köp av klienttjänster	😊/😐	😊/😐
Socialverket bör 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 bör vara fungerande.	😐	😊
Handikappservicen och tjänsterna för äldre ska samarbeta för att utbyta goda erfarenheter kring kvalitetskontrollen av köpt serviceboende.	😐	⊖
Skolhälsovårdens dimensionering och funktion	😐	😊/😐
För att förbättra tillgängligheten bör skolhälsovården ha läkare i enlighet med SHM:s kvalitetsrekommendationer.	😐	😊
Den fysiska arbetsmiljön i skolorna, t.ex. inomhusluftens kvalitet och ergonomin, bör förbättras och följas enligt anvisningarna, dvs. med tre års intervaller.	😐	😐
Reparationsbehovet i äldre bostadsområden och deras byggnadsbestånd	😊/😐	😐/😊
Byggnadstillsynsverket och stadsplaneringskontoret bör se över stadens egna byggbestämmelser, eftersom byggkostnaderna höjs av stadens egna normer som är strängare än de nationella byggbestämmelserna.	😊	😐



Stadens bestämmelser om tillgänglighet bör ses över så att de motsvarar de nationella riktlinjerna.		
Även i områden där kompletteringsbyggande sker bör man se till att det finns ett tillräckligt utbud av tomter för priskontrollerad ARA-produktion och för bostadsproduktionsbyrå.		
Vid ombyggnadsprojekt bör man i kostnadsförslagen bättre beakta eventuella brister i ritnings- och konstruktionsinformation, eftersom bristerna kan medföra betydande kostnader för extra arbeten och ändringsarbeten.		
Stadsstyrelsen bör utreda varför de årliga bostadsombyggnaderna fortsättningsvis har varit relativt få.		
RESULTAT SAMMANLAGT	/	/

Åtgärder enligt revisionsnämndens rekommendationer

De flesta åtgärder som nämnden rekommenderat har vidtagits eller förbereds. Utifrån det kan man sluta sig till att nämnden har tagit upp väsentliga saker vid sina utvärderingar och pekat på olägenheter och brister som är betydande ur förvaltningarnas synvinkel samt kommit med ändamålsenliga rekommendationer. Bara i fråga om två rekommendationer har åtgärder inte vidtagits.

I störst utsträckning har åtgärder vidtagits i fråga om rekommendationer som rör ledarskapsstrategin och energisparåtgärder. Värt att notera är att det i vartdera fallet är fråga om teman som berör alla förvaltningar. Sämst är läget i fråga om teman som rör effektivisering av koncernstyrningen samt skolhälsovården. Ett exempel är att ansökningar om förhandsmedgivande i samband med koncernstyrningen varken görs upp eller dokumenteras skriftligt. För skolhälsovårdens del har åtgärder vidtagits, men inte i tillräcklig utsträckning. Trots att man har försökt öka antalet läkare, motsvarar antalet fortsättningsvis inte den nationella kvalitetsrekommendationen.

Åtgärdernas effekter

Att utvärdera åtgärdernas effekter var svårare än att utvärdera vidtagandet av åtgärder, eftersom det för hela sex rekommendationers del inte var möjligt att utvärdera effekterna på basis av det tillbudsstående materialet. För tio rekommendationers del har effekterna varit positiva och för 11 rekommendationers del kunde effekter inte ännu observeras. Till exempel vad gäller rekommendationen om energisparåtgärder meddelade en del förvaltningar att effekterna varit positiva medan andra sade att effekterna inte ännu var observerbara.

Som helhet kan utvärderingens resultat i fråga om åtgärdernas effekter anses vara hyfsat, eftersom positiva effekter förekom för flera temans del. Detta accentueras särskilt av att en del rekommendationer berörde flera förvaltningar och förvaltningsövergripande funktioner, där det redan i sig är svårt att åstadkomma effekter.

De åtgärder nämnden rekommenderat har haft rätt inriktning, eftersom de har haft en positiv inverkan på förvaltningarnas verksamhet. Genomslagskraften var störst i fråga om energisparåtgärder.

Hur vidtagandet av åtgärder påverkats av revisionsnämndens observation och rekommendation

Detta kriterium uppfylldes allra sämst, eftersom det för sju rekommendationer har konstaterats att revisionsnämndens observationer och rekommendationer inte har haft någon som helst inverkan på vidtagandet av åtgärder. Som helhet torde utfallet överensstämma med tidigare års utvärderingar av rekommendationernas effekter.

I förvaltningarnas utredningar konstaterades det rätt ofta att åtgärder skulle ha vidtagits i varje fall, eller att nämndens rekommendationer har påskyndat och bidragit till vidtagandet av åtgärder. I vissa utredningar



konstaterades det att rekommendationerna accentuerat behovet av att utveckla verksamheten. Nämndens rekommendationer har alltså haft betydelse och bidragit till att åtgärder vidtagits.

SLUTSATSER

De åtgärder som revisionsnämndens rekommenderat i utvärderingsberättelsen har huvudsakligen vidtagits och de observerbara effekterna av åtgärderna har varit positiva. Utifrån detta kan det konstateras att nämndens rekommendationer har haft rätt inriktning.

Fortfarande har inte alla rekommenderade åtgärder som gällde år 2011 vidtagits. Situationen kan delvis förklaras av att åtgärder vidtas med fördröjning vid förvaltningarna, till exempel via budgeten och olika verksamhetsplaner, vilket gör att sambandet mellan åtgärden och nämndens rekommendation inte längre är lika tydligt. Fördröjningen gör att även åtgärdernas effekter märks med fördröjning, och därför finns det ett uppenbart behov av att effektivisera vidtagandet av åtgärder.

Som slutsats kan konstateras att det är krävande att åstadkomma effekter, men för kommuninvånarna och staden är det viktigast att utvecklingsbehov i fråga om olika funktioner upptäcks och att nödvändiga åtgärder vidtas.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

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

2 UTVÄRDERING AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN OCH EKONOMISKA MÅLEN

I detta kapitel granskas hur de bindande verksamhetsmålen och ekonomiska målen i budgeten uppfyllts. För varje förvaltning har separata målutvärderingspromemorior utarbetats, och observationerna i dem har utnyttjats i detta sammandrag. Granskningen fokuserar på verksamhetsmålen och tillförlitligheten i dokumentationen av dem.

2.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN VID FÖRVALTNINGARNA

Budgeten för 2013 innehöll sammanlagt 105 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för förvaltningarna och affärsverken. Enligt bokslutsrapporteringen nåddes 87 (83 procent) av dem. Tabell 3 visar att enligt revisionsnämndens bedömning nåddes 84 (80 procent) av målen.

Tabell 3. Måluppfyllelsen för förvaltningarnas och affärsverkens bindande verksamhetsmål 2013 enligt bokslutsinformationen resp. revisionsnämndens bedömning

	Uppnådda	Ej uppnådda	Utfallet kan ej verifieras	Måluppfyllelse, %
Bokslutsinformation	87	18	-	83 %
Revisionsnämndens bedömning	84	19	2	80 %

De divergerande åsikterna var inte många, eftersom två mål bedömdes vara ouppnådda till skillnad från bokslutsinformationen medan ett mål konstaterades vara uppnått till skillnad från bokslutsinformationen. Dessutom kunde utfallet för två mål inte verifieras med det tillbudsstående materialet, och därför kunde inte heller de anses vara uppnådda.

De mål som enligt revisionsnämndens uppfattning inte nåddes hade satts upp för social- och hälsovårdsverket och för barnomsorgsverket. För social- och hälsovårdsverket var målet: "Vårdlösningar för små skolelever med ensamföräldrar i skiftarbete prövas i samarbete med olika aktörer". Enligt social- och hälsovårdsverket utreddes saken tillsammans med barnomsorgsverket och utbildningsverket, men på basis av undersökningen konstaterades att förutsättningar för inledande av verksamheten saknades. Enligt revisionsnämndens syn innehöll målet en tanke om ett försök och därför nåddes målet inte. Dessutom saknades dokumentation om målet.

För barnomsorgsverkets del handlade det om målet att utveckla den öppna verksamheten i lekparkerna: "Den öppna verksamheten i lekparkerna stärks likaså under skolelevernas lov och på kvällar och veckoslut också i samråd med organisationer". Enligt tilläggsuppgifter från barnomsorgsverket har man försökt utveckla verksamheten enligt målet, men de konkreta förändringarna jämfört med föregående år har varit obetydliga. Kvälls- och veckoslutsverksamheten i lekparkerna ökade inte. Enligt revisionsnämndens syn nåddes målet bara delvis, varför målet inte nåddes.

För ett av räddningsverkets mål var situationen den att räddningsverket hade rapporterat ett procenttal för utfallet i fråga om räddningsverksamhetens utryckningstid, trots att målet avsåg den första enhetens utryckningstid. Enligt utvärderingen nåddes målet.

Två mål som inte kunde verifieras var idrottsverkets "Friluftsvägar på 163 kilometer underhålls i Helsingfors, 35 kilometer också på vintern. Dessutom underhålls motions slingor på 50 kilometer och skidspårsunderlag på 180 kilometer." och "Fiskerihushållningen utvecklas och övervakas inom vattenområden på 14 600 ha i Helsingfors och på 3 000 ha i andra kommuner." Det fanns ingen dokumentation om antalet kilometer för



friluftsvägar och antalet hektar för vattenområden, och det framgick inte heller av det kompletterande materialet i vilken utsträckning friluftsvägar och skidspårsunderlag underhållits resp. övervaknings- och utvecklingsåtgärder utförts inom vattenområden.

Granskning av verksamhetsmålen efter strategiområde

År 2013 hänförde sig 51 av de bindande verksamhetsmålen i strategin till delområdet välfärd och tjänster, 22 till stadsstruktur och boende, 21 till ledarskap och 11 till konkurrenskraft.

Tabell 4 visar att verksamhetsmålen som hänförde sig till ledarskap samt stadsstruktur och boende nåddes bäst år 2013. Sämst nåddes målen som hänförde sig till konkurrenskraft, utfallet var 73 procent.

Tabell 4. Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen efter strategiområde

	Uppnådda	Ej uppnådda	Utfallet kan ej verifieras	Måluppfyllelse, %
Välfärd och tjänster				
Bokslutsinformation	41	10	-	80 %
Revisionsnämndens bedömning	38	12	1	75 %
Konkurrenskraft				
Bokslutsinformation	8	3	-	73 %
Revisionsnämndens bedömning	8	2	1	73 %
Stadsstruktur och boende				
Bokslutsinformation	18	4	-	82 %
Revisionsnämndens bedömning	18	4	-	82 %
Ledarskap				
Bokslutsinformation	20	1	-	95 %
Revisionsnämndens bedömning	20	1	-	95 %

Granskning av de ekonomiska målen efter sektor

Granskat efter sektor nåddes verksamhetsmålen bäst inom stadsdirektörsroteln och inom byggnads- och miljöväsendet (tabell 5). Sämst nåddes målen inom social- och hälsovårdsväsendet. Enligt revisionsnämndens bedömning nåddes bara 58 procent av social- och hälsovårdsväsendets bindande verksamhetsmål. Grunderna för revisionsnämndens divergerande syn jämfört med bokslutet har presenterats redan ovan.

Tabell 5. Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen efter sektor

	Uppnådda	Ej uppnådda	Utfallet kan ej verifieras	Måluppfyllelse, %
Stadsdirektörsroteln				
Bokslutsinformation	12	1	-	92 %
Revisionsnämndens bedömning	12	1	-	92 %
Byggnads- och miljöväsendet				
Bokslutsinformation	24	3	-	89 %
Revisionsnämndens bedömning	25	2	-	93 %
Social- och hälsovårdsväsendet				
Bokslutsinformation	13	6	-	68 %
Revisionsnämndens bedömning	11	8	-	58 %
Bildnings- och personalväsendet				
Bokslutsinformation	29	5	-	85 %
Revisionsnämndens bedömning	27	5	2	79 %
Stadsplanerings- och fastighetsväsendet				
Bokslutsinformation	9	3	-	75 %
Revisionsnämndens bedömning	9	3	-	75 %

2.2 BRISTER I UPPFÖLJNINGEN OCH DOKUMENTATIONEN AV DE BINDANDE VERKSAMHETSMÅLEN

Enligt anvisningen om hur utfallet för verksamhetsmålen ska dokumenteras ska varje förvaltning och affärsverk som en del av bokslutsmaterialet lämna en beskrivning av hur utfallet för de bindande verksamhetsmålen dokumenterats, samt en eventuell uppföljningsrapport eller kalkyl. Dokumentationsanvisningen baserar sig på att stadsstyrelsen i sitt utlåtande om revisionsnämndens utvärderingsberättelse för år 2007 har konstaterat att det i efterhand ska gå att verifiera att de bindande verksamhetsmålen är riktiga och att dokumenten ska förvaras i samband med bokslutsmaterialet.

Av stadens 35 förvaltningar hade 24 inte lämnat uppgifter om måluppfyllelsen till det elektroniska bokslutsrummet med den noggrannhet som förutsätts i anvisningen. På begäran erhöles dock kompletterande uppgifter, förutom för två av idrottsverkets mål och ett av social- och hälsovärdsverkets mål, för vilka dokumentationen var bristfällig.

Alla förvaltningar hade lämnat dokumentationsbeskrivningar av sina bindande verksamhetsmål till bokslutsarbetsrummet, och på basis av beskrivningarna verkade uppföljningssystemen överlag tillförlitliga. När man började utreda måluppfyllelsen närmare visade det sig dock att många förvaltningar hade svårigheter med att leverera sammandragsrapporter. Här presenteras några av de problem som förekommit.

Dokument som verifierar måluppfyllelsen går inte att få ut direkt från alla datasystem. Till exempel skulle social- och hälsovärdsverket och utbildningsverket kunna överväga att börja sammanställa en kort, separat verifierad sammandragsrapport eller statistik som dokumentation av sina bindande mål.

Vid kulturcentralen används verksamhetsstyrningssystemet Elis, och alla prestationsmål sammanställs och följs på basis av de uppgifter som förts in i systemet. Enligt uppgifter som erhöles vid utvärderingen gick det inte att få ut tillförlitliga uppgifter om prestationerna för 2013 direkt ur systemet.

För två av social- och hälsovärdsverkets mål och för ett av Staras mål upptäcktes även att målet och mätaren



inte motsvarade varandra tidsmässigt. Uppgifter om vårdbehovsbedömningen inom mun- och tandvården och om tillgången till icke brådskande mun- och tandvård fanns att tillgå bara för det senaste halvåret. Enligt social- och hälsovårdsverket kunde leverantören av datasystemet bara rapportera uppgifter för det senaste halvåret. För Staras del handlade det om att sjukfrånvaron inte jämfördes för kalenderåren 2012 och 2013 utan för en period från oktober till september.

Enligt revisionsnämndens syn gäller målen hela året, och därför ska förvaltningarna försäkra sig om att måluppfyllelsen även rapporteras för hela året.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- alla förvaltningar i enlighet med bokslutsanvisningarna bör spara sådana dokument i det elektroniska bokslutsrummet som kan användas för att verifiera måluppfyllelsen för de bindande målen för hela kalenderåret.
- de bindande målen för social- och hälsovårdsverket ska sättas så att måluppfyllelsen går att visa genom dokumentation. Verket bör försäkra sig om att datasystemen ger heltäckande information som verifierar måluppfyllelsen.
- kulturcentralen bör utveckla sitt verksamhetsstyrningssystem och användningen av det så att systemet ger tillförlitlig information om prestationerna.

2.3 OBSERVATIONER OM PRESENTATIONEN AV MÅLEN

Största delen av de bindande verksamhetsmålen var kvantitativa eller sådana som beskriver genomloppstiden för en process. Bara ett fåtal mål gällde direkt verkningsfullheten hos den tjänst som kommuninvånarna tillhandahålls. Målen som gällde verkningsfullhet handlade bland annat om inlärningsresultat.

Vid utvärderingen av målen noterades också att många mål länge har varit likadana, så att målnivån har varit oförändrad och målen alltid nåtts. För idrottsverkets del kombinerades detta med de ovan beskrivna dokumentationsproblemen. Revisionsnämnden anser att det för idrottsverkets del är ändamålsenligt att även utveckla sättandet av mål, inte bara dokumentationen.

Även vid flera andra förvaltningar och affärsverk har målen varit desamma åren 2009–2013 så att målnivån varit oförändrad, och målen har nåtts varje år. Sådana mål har förekommit vid förvaltningscentralen (numera en del av stadskansliet), svenska arbetarinstitutet, Högholmens djurgård, byggnadstillsynsverket och Palmia. Dessutom har målen för vårdgarantin inom hälsovårdstjänsterna varit desamma tidigare år, med undantag för 2012. Man har lyckats nå målnivån varje år. Även vid miljöcentralen och Oiva Akademia har målet och målnivån varit oförändrade åren 2011–2013, trots att målet alltid nåtts.

Både Helsingfors Energi och HST har som bindande mål att "Grävningsarbeten i allmänna områden utförs inom den tid som anges i tillståndsvillkoren". Målet var detsamma under hela fullmäktigeperioden 2009–2012 och nåddes alltid, så även 2013. Det går att ansöka om och få tilläggstid för grävstillstånden, och då anses målet ha uppfyllts när det håller sig inom den beviljade tilläggstiden. I praktiken nås målet alltid. Revisionsnämnden anser att målet inte styr verksamheten och därför borde ses över.

För tre förvaltningars del fanns det också behov av att precisera sättandet av mål. För utbildningsverket anges som bindande mål i budgeten att "Inlärningsresultaten och välbefinnandet förbättras". Fyra mätare har satts för att mäta detta mål. På basis av bokslutsrapporteringen och det mål som angetts i budgeten blir det oklart om ett eller fyra bindande verksamhetsmål har satts för utbildningsverket. I sin rapportering har ut-



bildningsverket tolkat mätarna som delmål och bara avvikelser från ett av delmålen har förelagts fullmäktige som avvikelse. Saken kan också tolkas som att målet inte nåddes, eftersom en av de fyra mätarna inte nådde målet. Revisionsnämnden har emellertid utvärderat utfallet för de fyra mätarna separat som fyra olika mål. Det finns anledning att förtydliga sättet att presentera målet.

Av fastighetskontorets mål är en del sådana att de helst bör överskridas medan andra är sådana att de helst bör underskridas. För fastighetskontorets del borde formuleringen av målen preciseras så att man använder uttrycken "minst" eller "högst". För faktacentralens del handlade behovet av att precisera målen om att målen hade presenterats på två olika sätt i en tabell resp. i ord, vilket leder till förvirring.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- i fråga om målen för idrottsverkets underhåll av friluftsvägar samt övervakning och utveckling av vattenområden bör sådana mätare definieras att nivån på måluppfyllelsen kan jämföras mellan olika år.
- det bindande målet för Helsingfors Energis och affärsverket HST:s grävstillstånd bör definieras så att målet styr verksamheten.
- vid följande förvaltningar bör man överväga att se över målnivån i fråga om följande bindande verksamhetsmål: vårdgarantimålen inom social- och hälsovårdsverkets hälsovårdstjänster, stadskansliets mål gällande behandlingstiden för de ärenden som föreläggs stadsfullmäktige och stadsstyrelsen, miljöcentralens mål gällande tiden för avgörandet av ansökningar om boendehygieniska åtgärder, byggnadstillsynsverkets mål gällande behandlingstiden för tillståndsansökningar, svenska arbetarinstitutets undervisningstimmar, Högholmens djurgårds öppettimmar samt Palmias och Oiva Akatemias kundtillfredsställelse.
- utbildningsverket, fastighetskontoret och faktacentralen bör förtydliga presentationen av bindande verksamhetsmål i budgeten.

2.4 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DOTTERSAMMANSLUTNINGARNAS BINDANDE VERKSAMHETSMÅL

I budgeten för 2013 sattes för första gången bindande verksamhetsmål även för dottersammanslutningarna. För åtta bolag sattes ett bolagsspecifikt mål och för 11 bolag sattes ett gemensamt mål, nämligen att kostnadsstegringen inom fastighetsunderhållet är högst lika stor som den indexstegring som beskriver underhållskostnaderna. I praktiken nåddes målet separat i de enskilda bolagen, vilket innebär att målen var sammanlagt 19.

Uppgifter om uppfyllelsen av dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål har inte presenterats i stadens bokslut. Enligt 69 § i kommunallagen ska det i verksamhetsberättelsen ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som uppställts av fullmäktige har nåtts i kommunen och kommunkoncernen.

Enligt de uppgifter om måluppfyllelsen som stadskansliet samlat in av dottersammanslutningarna nåddes 18 av målen. Enligt utvärderingen har målet för Vuosaaren Urheilutalo Oy inte nåtts, trots att det uppgetts vara nått. Enligt uppgifter som erhållits från stadskansliet och i dottersammanslutningsrapporten 4/2013 har det vid utvärderingen inte kunnat verifieras att alla mål som satts för dotterbolagen nåtts. Enligt revisionsnämndens bedömning nåddes målen bara till 53 procent, eftersom uppfyllelsen av sju mål inte kunde verifieras (tabell 6). Sex av dessa gällde ökningen av fastighetsbolagens kostnadsnivå medan ett var Helen Elnät Ab:s mål att prissättningen uppfyller myndighetsåläggandena.

Tabell 6. Måluppfyllelsen för dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål 2013

	Uppnådda	Ej uppnådda	Utfallet kan ej verifieras	Måluppfyllelse, %
Uppgifter som stadskansliet sammanställt	18	1	-	95 %
Revisionsnämndens bedömning	10	2	7	53 %

Bokslutsanvisningen för 2013 till kundförvaltningarna och ekonomiförvaltningstjänsten styr utarbetandet av dokumentationsbeskrivningar om hur förvaltningarna och affärsverken nått sina bindande verksamhetsmål. Det förutsattes inte att måluppfyllelsen för koncernsammanslutningarna dokumenteras.

I fortsättningen måste stadskansliet samla in exaktare uppgifter om måluppfyllelsen. Nu bad stadskansliet dottersammanslutningarna meddela måluppfyllelsen för det bindande målet bara i det fall målet inte har nåtts. Fyra bolag hade meddelat måluppfyllelsen för sitt bindande mål: Mitox Ab meddelade att målet inte nås medan de tre övriga meddelade att deras mål nås. Mitox Ab:s mål som inte nåddes var: "Bolaget är ekonomiskt lönsamt".

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet i fortsättningen bör försäkra sig om att måluppfyllelsen för dottersammanslutningarnas bindande mål presenteras i bokslutet.
- stadskansliet bör förutsätta att dottersammanslutningarna utarbetar dokumentationsbeskrivningar av måluppfyllelsen för de bindande målen så att måluppfyllelsen kan verifieras i efterhand.

2.5 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE BINDANDE EKONOMISKA MÅLEN

Fullmäktige hade satt upp 65 bindande mål för driftsekonomin, varav 48 (74 procent) nåddes. Ett ekonomiskt mål har nåtts om anslaget i budgeten inte har överskridits eller om verksamhetsbidraget har nåtts. År 2013 anhölls om och utnyttjades överskridningsrätt för 17 mål inom driftsekonomin (26 procent).

De flesta överskridningarna var procentuellt sett små. Av sammanlagt 17 överskridningar var 11 av storleksklassen högst två procent. De relativt sett största avvikelserna var att partitorgets verksamhetsbidrag underskreds med 32 procent, att utgiftsanslagen för pensioner överskreds med 30 procent och att utgifterna för utkomststöd överskreds med 14 procent. Räknat i euro var överskridningarna störst inom social- och hälsovårdstjänster (23,8 miljoner euro), utgifter för utkomststöd (20,3 miljoner euro), HNS-utgifter (8,8 miljoner euro), barnomsorgsverkets utgifter (3,7 miljoner euro) och pensionsutgifter (2,4 miljoner euro). Som helhet överskred förvaltningarnas omkostnader budgeten med 1,5 miljoner euro eller bara 0,03 procent.

De bindande målen som gällde investeringsanslag var 58 och för 48 av dessa underskreds budgetanslaget eller utföll som planerat (83 procent). Tio budgetmoment överskreds, men för tre av dem täcktes överskridningen helt och hållet med överskridningsrätter som beviljats på basis av anslag som överförts från föregående år. Utan affärsverken användes år 2013 totalt 415,3 miljoner euro för investeringsutgifter, vilket var 55 miljoner euro mindre än i budgeten.

När måluppfyllelsen för de bindande ekonomiska målen granskas visar det sig att bara ett av de fem målen för social- och hälsovårdsväsendet nåddes (tabell 7). För stadsplanerings- och fastighetsväsendet nåddes alla sex mål. För de övriga sektorerna var måluppfyllelsen 69–85 procent.

Tabell 7. Måluppfyllelsen för de bindande ekonomiska målen efter sektor 2013

Bindande ekonomiska mål	Antal mål i budgeten	Av målen nåddes	Måluppfyllelse, %
Stadsdirektörsroteln	20	17	85 %
Byggnads- och miljöväsendet	8	6	75 %
Social- och hälsovårdsväsendet	5	1	20 %
Bildnings- och personalväsendet	26	18	69 %
Stadsplanerings- och fastighetsväsendet	6	6	100 %
Sammanlagt	65	48	74 %

Tabellen omfattar de bindande målen i driftsekonomidelen. För affärsverken har dessutom ett mål som gäller avkastning på grundkapitalet satts upp i budgetens resultaträkningsdel. Alla sex affärsverk nådde det bindande ekonomiska mål som satts upp för dem.

2.6 BEHANDLINGEN AV OUPPNÅDDA MÅL I FULLMÄKTIGE OCH GODKÄNNANDET AV BOKSLUTET I NÄMNDERNA OCH DIREKTIONERNA

Avvikelserna från stadens förvaltningars och dottersammanslutningars bindande verksamhetsmål har godkänts i fullmäktige 12.3.2014. Förutom de avvikelser som förelades fullmäktige nåddes enligt revisionsnämndens bedömning inte heller följande av förvaltningarnas mål:

- Vårdlösningar för små skolelever med ensamföräldrar i skiftarbete prövas i samarbete med olika aktörer (social- och hälsovårdsverket).
- Den öppna verksamheten i lekparkerna stärks likaså under skolelevernas lov och på kvällar och veckoslut också i samråd med organisationer (barnomsorgsverket).

Till skillnad från vad som uppgavs i bokslutsrapporteringen nåddes räddningsverkets mål:

- Den genomsnittliga utrycknings- och körtiden till objektet för den första räddningsenheten med bemanningsberedskapen 1+3 är högst 6 min. i riskområde I uppnås i 60 % av uppdragen. Utfallet var 62 procent, vilket innebär att målet nåddes.

Dessutom kunde måluppfyllelsen för två av idrottsverkets mål inte verifieras:

- Friluftsvägar på 163 kilometer underhålls i Helsingfors, 35 kilometer också på vintern. Dessutom underhålls motionsslingor på 50 kilometer och skidspårsunderlag på 180 kilometer.
- Verket utvecklar och övervakar fiskerihushållningen inom vattenområden på 14 600 hektar i Helsingfors och på 3 000 hektar i andra kommuner.

Alla överskridningar av bindande anslagsmål har godkänts i fullmäktige. Sammanlagt överskreds 17 budgetmoment och för fem av dem behandlades överskridningsrätten i stadsfullmäktige först år 2014 (29.1 resp. 12.3.2014).

Förvaltningarnas och affärsverkens nämnder och direktioner har behandlat bokslutsinformationen för de enskilda förvaltningarna och affärsverken i enlighet med ekonomistadgan för Helsingfors stad. I fråga om förvaltningar som är direkt underställda stadsstyrelsen borde förvaltningens chef godkänna bokslutsinformationen i sitt protokoll, men beslut om godkännande har inte fattats för alla förvaltningars del.



Helsingfors stads materialbank / Pertti Nisonen

2.7 SLUTSATSER OM MÅLUPPFYLLELSEN

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2013 nåddes enligt revisionsnämndens bedömning 80 procent. För de bindande ekonomiska målen var måluppfyllelsen något svagare, utfallet var 74 procent.

Avvikelserna från verksamhetsmålen och överskridningarna av de ekonomiska målen har godkänts i fullmäktige. Enligt revisionsnämndens bedömning nåddes inte två av de bindande verksamhetsmål som uppgetts ha nåtts i bokslutsrapporteringen, och för två mål kan måluppfyllelsen inte verifieras. Dessutom nåddes ett mål till skillnad från vad som uppgavs i bokslutsrapporteringen.

I fråga om dokumentationen av de bindande verksamhetsmålen observerades att 24 av stadens 35 förvaltningar inte hade lämnat uppgifter om måluppfyllelsen till det elektroniska bokslutsrummet med den noggrannhet som förutsätts i anvisningen. Dokumentationen av mål bör vara transparent och uppgifterna bör vara tillgängliga efteråt.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet och ekonomiförvaltningstjänsten som ansvarar för upprättandet av bokslutet bör försäkra sig om att dokumentationen av de bindande verksamhetsmålen är tillräcklig.



3 UTVÄRDERING AV STADENS EKONOMI

3.1 STADENS EKONOMI – NULÄGE OCH UTVECKLING

Samhällsekonomins tillväxt fortsatte att avta år 2013. Enligt förhandsuppgifter om boksluten för 2013 som Finlands Kommunförbund publicerat har kommunerna ändå lyckats anpassa sin ekonomi. Helsingfors ekonomi försvagades i och med lågkonjunkturen 2008. Staden höjde skattesatsen 2011 och lyckades förbättra den interna finansieringen, men 2012 försämrades ekonomin igen. Den interna finansieringen blev aningen bättre under 2013, men skuldsättningen har ökat kraftigt.

Helsingfors årsbidrags tillräcklighet för avskrivningar och investeringar var tredje bäst jämfört med de tio övriga stora städerna. Mätt med relativ skuldsättning hörde Helsingfors också till de tre bästa. Däremot kom Helsingfors först på femte plats i fråga om lån per invånare. Om koncernlånen granskas var Helsingfors bland de fyra mest skuldsatta stora städerna.¹

Utgifterna ökade mer än eftersträvat

Skatteintäkterna var 2,9 miljarder euro, vilket var 147,3 miljoner euro (5,3 procent) mer än föregående år. Intäkterna ökade inom alla skatteslag. Att intäkterna från kommunalskatten var större än budgeterat har dock delvis redovisningstekniska orsaker. Statsandelarna var 21,5 miljoner euro mindre än föregående år.

Helsingfors omkostnader var 4 673,5 miljoner euro. När affärsverken beaktas ökade omkostnaderna med 2,4 procent från föregående år. Utan affärsverken och fonderna samt nettobudgeterade Stara och lokalcentralen ökade omkostnaderna med 3,6 procent mot 4,8 procent året innan.

I stadens strategiprogram 2009–2012 var målet att stadens omkostnader per invånare inte ökar mer än kostnadsnivån stiger. I det nya strategiprogrammet för åren 2013–2016 har det här målet stramats åt med ett årligt produktivetsmål på en procent. Utgiftsökningen under år 2013 har dock fortfarande jämförts med det gamla strategiprogrammet. Tabell 8 visar utgiftsökningen per invånare utan affärsverken och en jämförelse med ökningen av kostnadsnivån.

Målet i strategiprogrammet har nåtts om skillnaden mellan kostnadsnivåns ökning och den faktiska omkostnadsökningen är positiv. Följaktligen har målet nåtts åren 2011 och 2012. Med detta beräkningssätt underskreds målet i strategiprogrammet med 0,3 procentenheter år 2013.

Tabell 8. Förvaltningarnas omkostnadsökning per invånare jämfört med kostnadsnivåns ökning åren 2009–2013, utan affärsverken

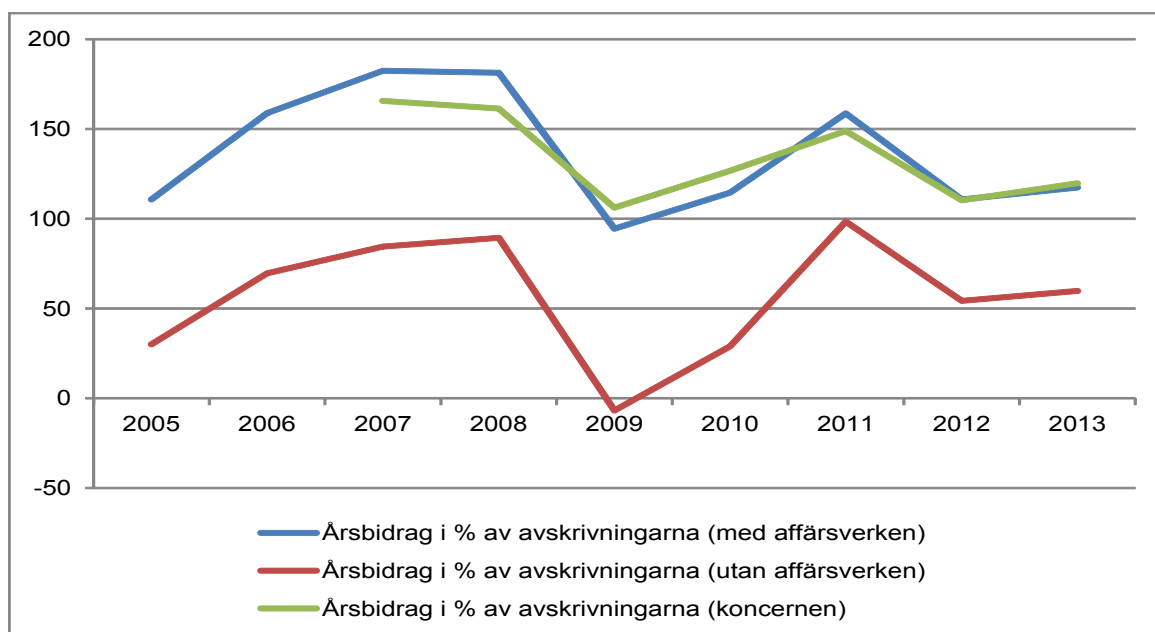
År	2009	2010	2011	2012	2013
Förvaltningarnas omkostnader per invånare, årsförändring	4,7 %	2,9 %	1,3 %	2,6 %	2,1 %
Prisindex för basservicen, årsförändring	2,0 %	2,6 %	3,3 %	3,1 %	1,8 %
Kostnadsnivåns ökning – faktisk tillväxt	-2,7 %	-0,3 %	2,0 %	0,5 %	-0,3 %

Om omkostnadsökningen beräknas utan de nettobudgeterade interna tjänsteleverantörerna Stara och lokalcentralen (3,6 procent) och jämförs med befolkningstillväxtprocenten och prisindex för basservicen (sammanslagt 3,2 procent), var omkostnadsökningen 0,4 procentenheter större än målet enligt strategiprogrammet, så som konstaterats i ramen för 2015 som stadsstyrelsen godkände 24.3.2014.

¹ Helin (2014), Kertaerät kaunistivat lukuja. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2013.

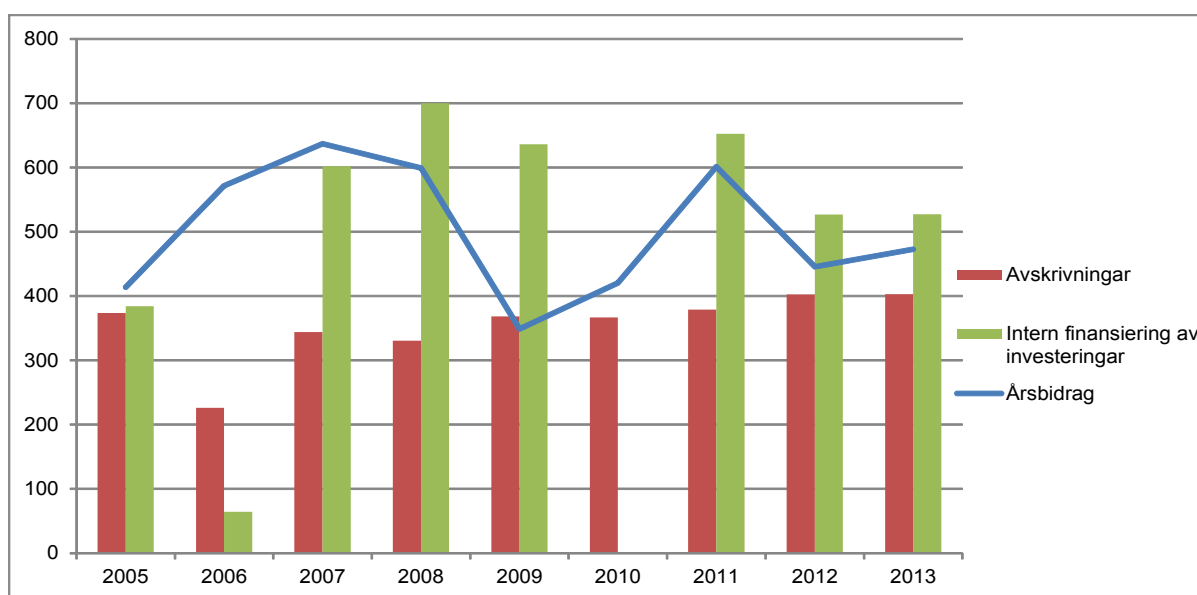
Den interna finansieringen aningen bättre

År 2013 var årsbidraget 472,7 miljoner euro med affärsverken och 170,4 miljoner euro utan dem. Årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar har förbättrats en aning, som figur 2 visar. Årsbidraget täckte 117,3 procent av avskrivningarna (119,8 procent på koncernnivå) och 74,5 procent av nettoinvesteringarna (66,5 procent på koncernnivå). Utan affärsverken och fonderna täckte årsbidraget bara 59,8 procent av avskrivningarna och 42,4 procent av nettoinvesteringarna. Årsbidraget var något bättre än föregående år.



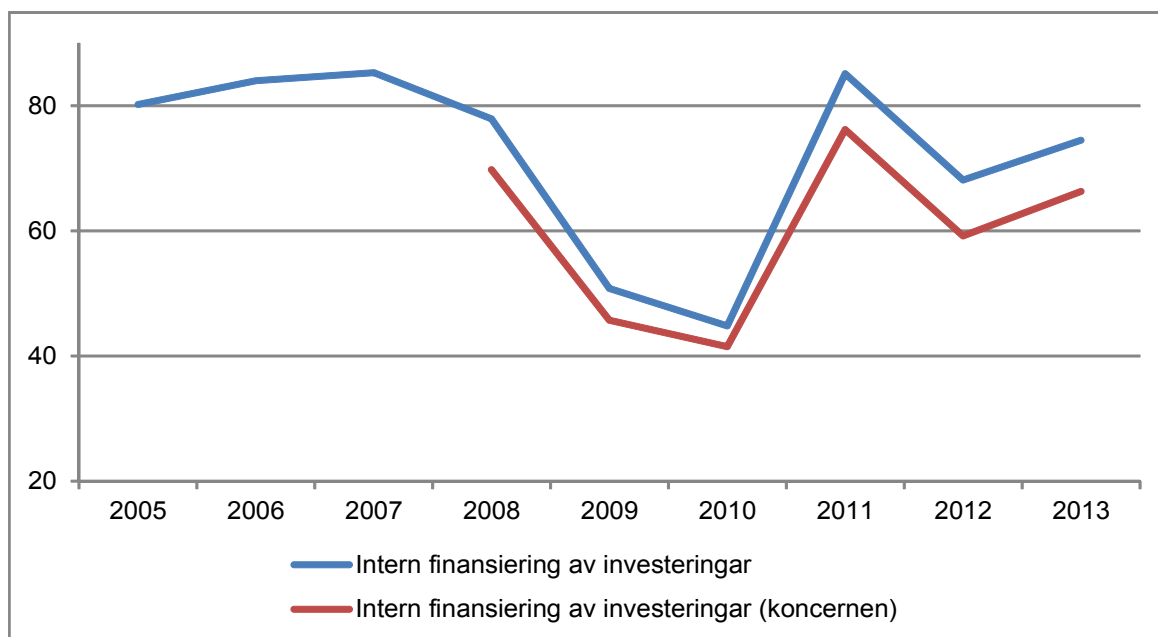
Figur 2. Årsbidrag i procent av avskrivningarna, utveckling åren 2005–2013

Den interna finansieringen räcker dock inte till för att finansiera investeringarna. Figur 3 visar årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar. År 2010 var den interna finansieringen av investeringar positiv tack vare inkomster från försäljning av vattenverket.



Figur 3. Årsbidragets (inklusive affärsverken) tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar 2005–2013 (till fasta priser 2013=100)²

Figur 4 visar att den interna finansieringen av investeringar har varit svag 2009 och 2010, tills skattesatsen höjdes 2011. Årsbidragets tillräcklighet försämrades igen 2012 och blev bara aningen bättre 2013.



Figur 4. Intern finansiering av investeringar, utveckling åren 2005–2013

Enligt tabell 9 har finansieringens övriga nyckeltal, det vill säga låneskötselbidraget och likviditeten i kassadagar, varit fortsatt goda och förbättrats från föregående år.

Tabell 9. Låneskötselbidrag och likviditet, kassadagar, åren 2005–2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Låneskötselbidrag	4,4	5,8	4,5	5,9	4,3	4,7	4,2	3,4	4,3
Likviditet, kassadagar	57	63	67	55	53	45	58	46	63

Staden har lämnat en utredning om överensstämelsen mellan avskrivningar och investeringar 2012–2016 i enlighet med Bokföringsnämndens kommunsektions anvisning. Differensen mellan avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar som ska avskrivas har minskat från 36 till 32 procent mellan åren 2012 och 2013. Till avvikelserna mellan investerings- och avskrivningsnivån bidrar enligt utredningen bland annat affärsverket Helsingfors stads trafikverks grundinvesteringar i metro- och spårvägstrafik, Helsingfors Energis kraftverksinvesteringar under kommande år samt vissa nybyggnadsinvesteringar i basserviceproduktion.

Avsikten är att Helsingfors Energi ska bolagiseras från och med 2015. När inkomstflödet inriktas på investeringar i energiproduktion minskar dessutom inkomstflödet till staden från en årsnivå på uppskattningsvis cirka 220 miljoner euro åren 2013–2014 till en årsnivå på cirka 80–90 miljoner euro. Så sent som 24.3.2014 beslutade Helsingfors stadstyrelse föreslå för stadsfullmäktige att 150 miljoner euro av de ackumulerade vinstmedlen i Helsingfors Energis balansräkning läggs till eget kapital i Helsingfors stads balansräkning. Tabell 10 visar Helsingfors Energis extra intäktsföringar till staden åren 2002–2013.

² Prisindex för offentliga utgifter, kommunalekonomin sammanlagt (Kommunförbundet och Statistikcentralen 11.2.2014, preliminära uppgifter)

Tabell 10. Helsingfors Energis extra intäktsföringar till staden åren 2002–2013, miljoner euro (gångse priser)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Helsingfors Energis intäktsföringar till staden	50	110	100	100	150	200	250	200	200	200	150	150

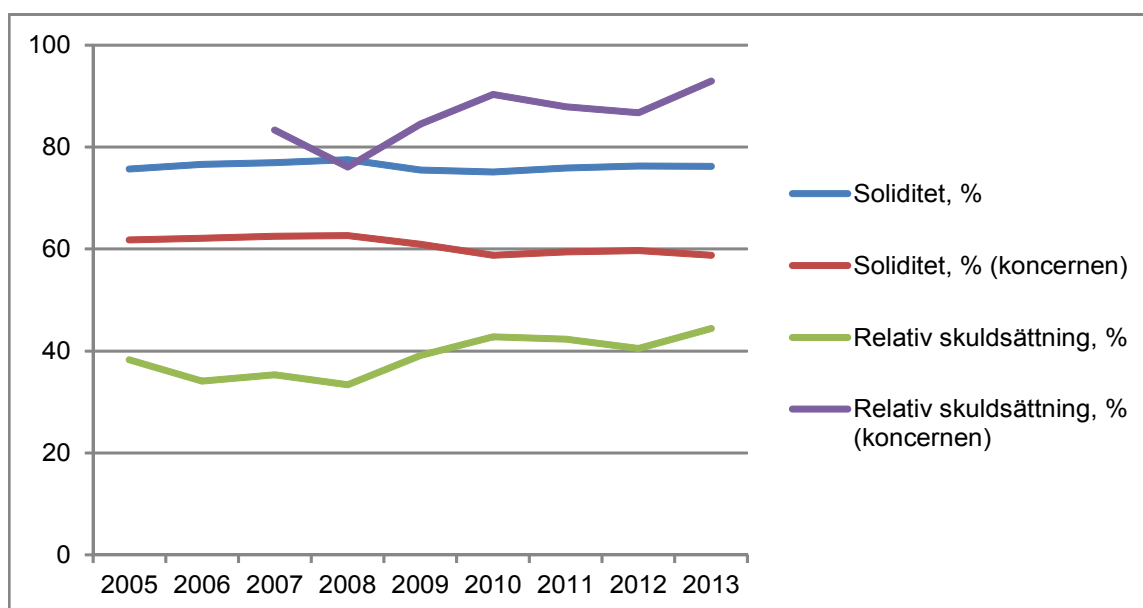
Skuldsättningen har ökat

Tabell 11 visar att lånebeståndet började öka under lågkonjunkturen 2009 och mer än fördubblats sedan 2008.

Tabell 11. Utvecklingen av vissa nyckeltal i balansräkningen 2005–2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lånebestånd 31.12 mn euro	739	680	718	659	890	1 171	1 286	1 209	1 499
Ökning av lånebeståndet, procent		-8 %	6 %	-8 %	35 %	32 %	10 %	-6 %	24 %
Lån euro/invånare	1 318	1 205	1 263	1 150	1 527	1 989	2 157	1 998	2 446
Lånefordringar 31.12 mn euro	754	976	1 021	999	980	1 648	1 633	1 571	1 524
Koncernens lånebestånd, mn euro	-	-	2 881	2 941	3 366	4 072	4 200	4 177	4 787
Koncernens lånebestånd, euro/invånare	-	-	5 069	5 132	5 772	6 917	7 046	6 905	7 815
Koncernens lånefordringar, mn euro	-	-	804	775	739	676	623	526	478

Också den relativa skuldsättningen har ökat (figur 5). I soliditeten har ingen betydande förändring skett.



Figur 5. Soliditetens och den relativa skuldsättningens utveckling 2005–2013



SLUTSATSER

På grund av det fortsatt svaga ekonomiska läget är det osäkert hur skatteintäkterna kommer att utvecklas. Statsandelarna kommer att fortsätta sjunka. Kostnaderna för den ökade skuldbördan slukar en större del än tidigare av den interna finansieringen. Bolagiseringen av Helsingfors Energi och bolagets investeringar gör dessutom att inkomstflödet till staden minskar med 130–140 miljoner euro år 2015.

Att staden i sitt strategiprogram gått in för att minska omkostnadsökningen är en riktig linje. År 2013 ökade omkostnaderna per invånare emellertid mer än kostnadsnivån steg, trots att produktivetsmålet på en procent enligt strategiprogrammet 2013–2016 inte ännu beaktades år 2013.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- den strama linje som valts i strategiprogrammet med avseende på utgiftsramen och produktivetsmålen bör följas.

3.2 BUDGETRAMENS STYRANDE EFFEKT – HUR BINDANDE ÄR DE BINDANDE EKONOMISKA MÅLEN

Vid utvärderingen granskades Helsingfors stads budgetrams styrande effekt och hur bindande de bindande ekonomiska målen i budgeten i själva verket är samt utreddes orsakerna till att behov av anslagsöverskridningar uppkommer. Utvärderingen gällde driftsekonomin.

Huvudfrågorna vid utvärderingen var i vilken utsträckning budgetramen styr budgetnivån och i vilken utsträckning budgeten binder förvaltningarna. Budgetramens styrande effekt granskades på basis av budgetberedningsskedena för åren 2010–2014, medan budgetutfallet och överskridningarna av bindande anslagsmål analyserades för åren 2008–2012. Eftersom budgetramen under de senaste åren har baserat sig på det ekonomiska mål som nämns i stadens strategiprogram, granskades dessutom hur ramens nivå bildats.

Det huvudsakliga utvärderingsmaterialet utgjordes av budgetberedningsdokument, bokslut och revisionsnämndens utvärderingsberättelser. Dessutom intervjuades stadens finansdirektör och budgetchef.

Budgetramen baserar sig på stadens strategi

Enligt kommunallagen (365/1995) fattar fullmäktige beslut om de centrala målen för kommunens verksamhet och ekonomi samt godkänner budgeten. I Helsingfors styrs budgetberedningen av den budgetram som stadsstyrelsen godkänt, men ramen binder inte fullmäktige. Ramen bildas emellertid utifrån det strategiprogram som fullmäktige godkänt, och därför kan dess berättigande som styrmedel anses uppkomma via strategiprogrammet.

Stadens strategiprogram 2009–2012 innehöll det ekonomiska målet att stadens omkostnader per invånare inte ökar mer än kostnadsnivån stiger. Strategin som godkändes av fullmäktige våren 2009 hann påverka beredningen av budgetramen för 2011. Stadsdirektörens förslag till ram för 2011 uppfyllde målet i strategiprogrammet, men stadsstyrelsen beslutade om en ram som översteg nivån i strategiprogrammet med 0,3 procent (tabell 12). Åren 2012–2013 har den ram stadsstyrelsen godkänt överensstämmt med strategiprogrammet och i praktiken varit en aning stramare, eftersom den innehöll en produktivitetsnivå på 0,3 procent år 2012 och på 0,8 procent år 2013.

Tabell 12. Hur budgetramen bildats åren 2011–2013, omkostnader utan affärsverken

Strategiprogrammet 2009–2012 under budgetåret	2011	2012	2013
Föregående budget (BDG), 1 000 euro	3 969 793	4 157 048	4 390 800
Antagen ökning av kostnadsnivån	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Antagen ökning i antalet invånare	0,6 %	0,74 %	0,8 %
Ramnivån borde enligt strategiprogrammet få vara högst summan av ovanstående, 1 000 euro	4 080 947 (BDG 2010+2,8 %)	4 308 365 (BDG 2011+3,64%)	4 522 524 (BDG 2012+3 %)
Ramnivå som stadsstyrelsen beslutat om, 1 000 euro	4 092 094 (BDG 2010+3,1 %)	4 297 100 (BDG 2011+3,4 %)	4 486 509 (BDG 2012+2,2 %)
Stadsstyrelsens ram i förhållande till maximinivån enligt strategiprogrammet	+0,3 %	-0,3 %	-0,8 %

Strategiprogrammet för åren 2013–2016 godkändes i fullmäktige 24.4.2013. I strategin har följande mål för att få ekonomin i balans skrivits in: "Staden bromsar under fullmäktigeperioden 2013–2016 skuldsättning-sutvecklingen genom att se till att den reella ökningen i moderstadens omkostnader motsvarar ökningen i antalet invånare minskad med 1 %, som är årsmålet för produktivitetsförbättringen, och genom att finansiera en betydligt större andel av investeringarna med internt tillförda medel och inkomster från försäljning av fast



egendom.”

Jämfört med det tidigare strategiprogrammet har det ekonomiska målet alltså stramats åt med en procent. Tabell 13 visar att den ram för 2014 som stadsstyrelsen beslutat om ligger mycket nära den maximinivå som tilläts i strategiprogrammet. Ramen har alltså bildats enligt strategiprogrammet.

Tabell 13. Hur budgetramen bildas åren 2014–2015, omkostnader utan affärsverken och omkostnader för år 2015 utan Stara och lokalcentralen.

Strategiprogrammet 2013–2016 under budgetåret	2014	2015
Föregående budget (BDG), 1 000 euro	4 538 670	4 183 196
Antagen ökning av kostnadsnivån	2,7 %	1,2 %
Antagen ökning i antalet invånare	0,9 %	1,4 %
Ramnivån borde enligt strategiprogrammet få vara högst summan av ovanstående minus 1 % som är den antagna produktivitetsförbättringen, 1 000 euro	4 656 675 (BDG 2013+2,6 %)	4 250 127 (BDG 2014+1,6 %)
Ramnivå som stadsstyrelsen beslutat om, 1 000 euro	4 653 536 (BDG 2013+2,5 %)	4 227 602 (BDG 2014+1,1 %)
Stadsstyrelsens ram i förhållande till maximinivån enligt strategiprogrammet	-0,07 %	-0,5 %

I ramen för 2014 som stadsstyrelsen godkände 24.3.2014 accentuerades att ramnivån baserar sig på en helhetssyn på stadens ekonomiska situation och omvärld: (fritt översatt) ”För att målen i strategiprogrammet ska kunna nås i en förändrad omvärld med beaktande av effekterna av bolagiseringen av affärsverken och genomförandet av det strukturpolitiska programmet har budgetramen för år 2015 gjorts upp så att stadens sammanlagda omkostnader ökar inom ramen +1,1 % från nivån i 2014 års budget (utan de nettobudgeterade enheterna Stara och lokalcentralen).” Till skillnad från tidigare år har omkostnadsökningen uppgetts utan Stara och lokalcentralen. Den här siffran är bättre jämförbar med andra kommuner och följer rapporterings sättet i stadens bokslut.

Ramen för 2015 följer strategiprogrammet så att ramen för 2015 är 0,5 procent stramare än maximinivån i strategiprogrammet (tabell 13). I praktiken har två års utveckling beaktats vid bildandet av ramen, vilket innebär att den exakt motsvarar målet i strategiprogrammet. Beräknat på de faktiska omkostnaderna enligt bokslutet för 2013 utan Stara och lokalcentralen är omkostnadsökningen 3,3 procent, vilket exakt motsvarar den i februari 2014 förutspådda ökningen av kostnadsnivån för åren 2014 och 2015 och ökningen i antalet invånare minskat med produktivitetens målen för två år.

I avsnittet som handlade om utvärdering av ekonomin konstaterades ovan att det ekonomiska målet i strategiprogrammet 2009–2012 nåddes åren 2011 och 2012, men inte 2013. Faktorer som påverkar uppfyllelsen av målet i strategiprogrammet är dels ramen och den slutliga budgetnivån samt budgetutfallet, dels hur de prognoser som använts i ramen skiljer sig från den reella ökningen av kostnadsnivån och ökningen av antalet invånare. Ramen görs upp våren före budgetåret, och därför kan de antaganden som ramen utgår ifrån förändras väsentligt under budgetåret och därmed antingen försvaga eller förbättra chanserna att nå det ekonomiska målet i strategiprogrammet. Möjligheten att nå målet för 2013 försvagades av att budgeten överskred ramen med 52 miljoner euro (se tabell 14) och att kostnadsnivån steg mindre än man förutspått. Å andra sidan ökade antalet invånare mer än man räknat med.

Ramens styrande effekt har förbättrats

Tabell 14 visar hur omkostnaderna enligt budgeten för åren 2010–2014 utvecklats från den ram som stadsstyrelsen godkände i mars till den slutliga budgeten (utan affärsverken och de fonder som utgör självständiga balansräkningsenheter). Stadsdirektören gör upp sitt budgetförslag på hösten så att de ändringsbehov som framkommit för enskilda förvaltningar under sommarens budgetförhandlingar och eventuella tekniska ändringar beaktas. Därmed har stadsdirektörens budgetförslag åren 2010–2014 varit högre än den ram stadsstyrelsen godkänt.

Stadsfullmäktige fattar beslut om budgeten i november. Åren 2010–2013 har den slutliga budgeten varit högre än stadsdirektörens förslag, vilket innebär att det vid stadsstyrelsegruppernas förhandlingar fattats många beslut som ökat omkostnaderna. Budgetberedningen för 2014 var exceptionell genom att den totala budgeten till skillnad från tidigare år inte växte vid stadsstyrelsegruppernas förhandlingar.

Tabell 14. Ökningar i olika skeden av budgetberedningen under budgetåren 2010–2014

Budgetår	2010	2011	2012	2013	2014
Ram som stadsstyrelsen godkänt, mn euro	3 756,9	4 092,1	4 297,1	4 486,5	4 653,5
Ökning i stadsdirektörens förslag jämfört med stadsstyrelsens ram	+163,3	+26,2	+75,3	+25,6	+15,9
Stadsstyrelsens ökning i stadsdirektörens budgetförslag	+40,3	+38,1	+18,4	+26,4	0
Skillnad mellan slutlig budget och ram	+203,6	+64,3	+93,7	+52,0	+15,9
Skillnad mellan slutlig budget och ram, procent	+5,4 %	+1,6 %	+2,2 %	+1,2 %	+0,3 %

Tabell 14 visar att ramens styrande effekt klart har förbättrats i budgetberedningen för åren 2013 och 2014. Enligt en intervju har en delorsak varit det skärpta ekonomiska läget efter finanskrisen och för år 2014 att stadens nya strategiprogram godkändes våren 2013, vilket innebär att programmets stramare mål för att balansera ekonomin har haft en dämpande inverkan på omkostnadsökningen i budgetberedningen hösten 2013. I budgetberedningen för 2014 följde stadsstyrelsen dessutom principen att ett ärende ska behandlas i stadsstyrelsen om nämndens budgetförslag överskrider ramen.

De bindande anslagsmålen är i själva verket inte lika bindande som förut

Revisionsnämnden har i sina utvärderingsberättelser rapporterat utfallet för de anslag som varit bindande gentemot fullmäktige. Det bindande ekonomiska målet för affärsverken är i allmänhet avkastning på grundkapitalet. Måluppfyllelsen för de bindande ekonomiska målen åren 2008–2013 för förvaltningarnas del visas i tabell 15. Måluppfyllelsen för de bindande ekonomiska målen har försämrats under de senaste åren. Så sent som 2008 nåddes 89 procent av målen, men åren 2010–2011 omkring 80 procent och åren 2012 och 2013 bara 74 procent.

Tabell 15. De uppnådda målens andel av de bindande ekonomiska målen budgetåren 2008–2013

Budgetår	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Uppnådda mål/antal mål	75/84	68/79	56/70	56/69	52/70	48/65
Andelen uppnådda mål	89 %	86 %	80 %	81 %	74 %	74 %

Åren 2008–2012 fanns det 32 budgetmoment som överskreds minst ett av åren. Den närmare analysen inriktades på de tio budgetmoment som överskred det bindande ekonomiska målet minst tre år. De budgetmoment som under perioden 2008–2012 varje år överskred det bindande ekonomiska målet var HNS-utgifter och socialverket, där åren 2008–2009 även utgifter för utkomststöd ingick. År 2013 överskreds HNS-utgifter



na och social- och hälsovårdsverkets utgifter vardera med 1,7 procent och utgifterna för utkomststöd med hela 14 procent. Dagvårdsutgifterna som överförts till barnomsorgsverket överskreds med bara en procent.

De budgetmoment som överskred det bindande målet fyra år var räddningsväsendet, stadsbiblioteket, kulturcentralen och ungdomsväsendet. Följande budgetmoment överskred det bindande ekonomiska målet tre år: underhåll av gatu- och grönområden, allmän förvaltning; utgifter för utkomststöd (ingick i socialverkets utgifter 2008–2009; har således överskridits varje år när de varit ett separat budgetmoment); understöd till Stiftelsen Finlands Nationalopera och stadsmuseet.

De budgetmoment som överskridits varje år – det vill säga socialverket, utkomststöd och HNS – stod för sammanlagt 40 procent av omkostnaderna i budgeten för 2012. Det betyder att en stor del av stadens driftutgifter binds upp i de här budgetmomenten. Bland de övriga budgetmomenten som överskridits upprepade gånger var momentet ”underhåll av gatu- och grönområden, allmän förvaltning” betydande räknat i euro.

Åren 2008–2009 upptogs socialverkets utgifter och utgifterna för utkomststöd på samma budgetmoment. Efter att utgifterna för utkomststöd fick ett eget budgetmoment har båda momenten överskridit sitt bindande anslagsmål. Åren 2011 och 2012 lyckades det emellertid redan rätt bra att förutse socialverkets utgifter, då överskreds anslaget med mindre än en procent. Enligt de motiveringar till anslagsöverskridningar som förelagts fullmäktige har en delförklaring till överskridningen av socialverkets anslag vart och ett av åren varit att antalet barn i dagvård varit större än beräknat. För utkomststödet del har överskridningen vissa år berott på ett kraftigt ökat antal klienter, andra år på att utkomststödet storlek per klient ökat eller på att normerna för utkomststödet höjts.

Helsingfors andel av samkommunen HNS utgifter har varit det tredje budgetmoment som är svårt att förutse och samtidigt ekonomiskt betydande. Under fem år har överskridningarnas genomsnittliga procentandel jämfört med budgeten varit 4,4 procent. Överskridningarna har motiverats för fullmäktige med ett ökat antal remisser för helsingforsbor och ett ökat antal dyrare svårskötta patienter.

Vid byggnadskontoret hade anslagen på budgetmomentet underhåll av gatu- och grönområden överskridits åren 2010–2012. För fullmäktige har överskridningen motiverats med snörika vintrar och effektivare snöröjning. För räddningsverkets del varierade orsakerna till överskridningarna, men i euro var överskridningarna inte stora. Av budgetmomenten som upprepade gånger överskred anslaget var överskridningen i euro minst inom understöd till Stiftelsen Finlands Nationalopera. Understödet indexjusteras varje år, varför överskridningarna hade att göra med förändringar i förtjänstnivåindex.

För stadsbibliotekets, kulturcentralens, stadsmuseets och ungdomscentralens del förklarades anslagsöverskridningen huvudsakligen av att den externa finansieringen var större än man räknat med i budgeten. Användningen av inkomster från extern finansiering förutsätter i allmänhet anställning av projektpersonal eller andra kostnader, och vid förvaltningar med bruttobudgetering leder externa projektpengar, understöd och bidrag till att anslaget överskrids.

Som helhet har utgiftsdisciplinen förbättrats

Tabell 16 visar att budgeten åren 2008–2013 alltid har överskridits en aning. Åren 2012–2013 förefaller budgetstyrningen ha skärpts så att överskridningen bara varit 0,02 resp. 0,03 procent av budgetnivån. Att överskridningarna av bindande anslagsnivåer blivit fler åren 2012 och 2013 har därför inte märkts på totalnivå, utan de faktiska omkostnaderna har legat nära budgetnivån.

Tabell 16. Faktiska omkostnader jämfört med budgeten, utan affärsverken och fonderna, 1 000 euro

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Omkostnader i budgeten	3 699 315	3 869 902	3 960 489	4 156 358	4 390 800	4 538 520
Faktiska omkostnader	3 719 385	3 891 534	4 112 592	4 219 452	4 391 696	4 539 991
Skillnad	20 070	21 632	152 103	63 094	896	1 471
Överskridning, procent	0,5 %	0,6 %	3,8 %	1,5 %	0,02 %	0,03 %

Viktigt att reagera snabbt på behov av anslagsöverskridningar

Enligt 65 § i kommunallagen ska budgeten iakttas i kommunens verksamhet och ekonomi. Beslut om ändringar i den fattas av fullmäktige. Enligt ekonomistadgan för Helsingfors stad ska förslag om ändringar föreläggas stadsfullmäktige under budgetåret eller senast innan bokslutet för budgetåret undertecknas i stadsstyrelsen. I anvisningarna om hur budgeten ska iakttas sägs dessutom att ”i regel beviljas inte överskridningsrätt för budgetanslag”. I praktiken är det nödvändigt att bevilja överskridningsrätt. År 2012 överskreds 18 budgetmoment, och av dessa behandlade fullmäktige överskridningsrätten först 2013, alltså när överskridningen redan var ett faktum. År 2013 var situationen bättre: för fem av de 17 överskridningarna beviljades överskridningsrätten efter budgetåret.

Enligt stadskansliet uppkommer alltid behov av överskridningsrätt och alla kan inte förutses så bra att de skulle hinna behandlas i fullmäktige under budgetåret. För de budgetmoment där risken för överskridningar är störst, det vill säga HNS-utgifter och tidigare socialverket, numera social- och hälsovårdsverket och barnomsorgsverket, har stadskansliet redan etablerade former för regelbunden kontakt. Enligt stadskansliet försöker alla förvaltningar undvika överskridningar.

Ett sätt att göra budgeten mer bindande gentemot fullmäktige skulle enligt stadskansliet vara att förvaltningarna vidtar åtgärder för att balansera ekonomin så fort prognosen visar ett eventuellt överskridningsbehov.

Stadskansliet tog ställning till överskridningarna av bindande anslag när anvisningarna om hur 2014 års budget ska iakttas godkändes 9.12.2013. Stadsdirektören som föredrog anvisningarna tillfogade i föredragandens del följande stycke, som godkändes av stadsstyrelsen: (fritt översatt) ”Stadsstyrelsen betonar att utgångspunkten vid förvaltningarnas verksamhet bör vara att anpassa verksamheten till den ekonomiska ramen som budgeten utgör. Stadsstyrelsen förutsätter att förvaltningarna år 2014, när de i prognosen för utfallet av budgeten presenterar överskridningar av de disponibla anslagen, rapporterar till stadsstyrelsen om orsakerna till överskridningarna bättre än förut samt uppger vilka anpassningsåtgärder de omedelbart vidtagit i fråga om den verksamhet där eventuell överskridningsrisk föreligger.”

I enlighet med stadsstyrelsegruppernas förhandlingsresultat 28.10.2013 tillfogades i budgeten för 2014 en punkt där betydelsen av att förutse antalet barn inom barnomsorgsverket betonas. Det exceptionella i den här tillfogade punkten är att en nedskärning som motsvarar tilläggsanslaget görs inom centralförvaltningens verksamhetsområde, om barnomsorgsverkets anslag överskrids på grund av att antalet barn är större än budgeterat.

SLUTSATSER

Utvärderingen har visat att ramen har styrt budgetnivån väl i synnerhet budgetåren 2013 och 2014. Budgeten för 2014 låg redan mycket nära ramen (+0,3 procent). Eftersom ramen bildas på basis av det ekonomiska målet i strategiprogrammet som godkänts av fullmäktige, är det viktigt att ramen iakttas under budgetprocessens gång. Avvikelser från ramen bör ske bara av välgrundade skäl, till exempel om prognoserna för ökningen av kostnadsnivån förändras.

Å andra sidan observerades det vid utvärderingen att budgeten inte är tillräckligt bindande gentemot förvaltningarna, eftersom en fjärdedel av de bindande budgetmomenten överskridits de två senaste åren. Att den



relativa andelen överskridningar är stor har dock inte försämrat budgetens styrande effekt på övergripande nivå, eftersom de faktiska omkostnaderna åren 2012 och 2013 överskred budgeten med bara 0,02 resp. 0,03 procent.

Vid utvärderingen funderade man också på hur de bindande ekonomiska målen skulle kunna göras ännu mer bindande i verkligheten. Enligt kommunallagen fattar fullmäktige beslut om ändringar i budgeten. I praktiken behandlas en del av överskridningarna av bindande budgetanslag i fullmäktige först i januari-mars året efter budgetåret. Då är fullmäktige tvunget att godkänna anslagsöverskridningarna, eftersom de redan är ett faktum. Detta är inte i kommunallagens anda. Enligt ekonomistadgan för Helsingfors stad räcker det att förslag om ändringar i budgeten föreläggs stadsfullmäktige senast innan bokslutet för budgetåret i fråga undertecknas i stadsstyrelsen. Staden anser att en strängare tolkning inte är möjlig, eftersom oförutsedda överskridningar alltid uppkommer.

Socialverkets utgifter, utgifterna för utkomststöd och HNS-utgifterna har överskridits varje år under översiktperioden 2008–2012. De överskreds även 2013 med beaktande av ändringarna i förvaltningsstrukturen, då även social- och hälsovårdsverkets utgifter och det från socialverket avknoppade barnomsorgsverkets utgifter överskreds.

Stadens allt mer åtstramade ekonomiska omvärld och den skärpta utgiftsdisciplinen på grund av detta gör det allt mer krävande att hålla sig inom de bindande anslagsmålen. Stadsstyrelsen verkar ha skärpt sin linje i fråga om budgetöverskridningar: när stadsstyrelsen godkände anvisningarna om hur 2014 års budget ska iakttas förutsatte den att förvaltningarna i samband med prognosen för utfallet av budgeten meddelar vilka anpassningsåtgärder de vidtagit i fråga om den verksamhet där det finns risk för överskridning.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- nämnderna och direktionerna bör förbinda sig till den budgettram som stadsstyrelsen beslutat om och den bindande anslagsnivå som stadsfullmäktige beslutat om. Besluten om att balansera förvaltningens ekonomi bör fattas genast när risken för överskridning av anslagen observeras.
- nämnderna och direktionerna bör rapportera eventuella överskridningsbehov och av dem föranledda anpassningsåtgärder i samband med prognoserna för utfallet av budgeten i enlighet med stadsstyrelsens beslut.



4 UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN

4.1 UTVÄRDERINGAR PÅ STADSNIVÅ

4.1.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR DE STRATEGISKA MÅLEN I SAMBAND MED LOKALANVÄNDNINGEN OCH ANPASSNING AV SERVICENÄTET

Syftet var att utvärdera om lokalanvändningen har blivit effektivare under strategiperioden, om lokalstrategin på stadsnivå har lagts upp i enlighet med strategiprogrammet 2009–2012 och hur de mål som satts upp för olika förvaltningar i fråga om servicenätet har nåtts. I Helsingfors strategiprogram 2009–2012 var målen i samband med servicenät och lokaler att invånarnas behov tillgodoses genom ett servicenät i stadsrummet och att verksamhetslokaler används effektivt för att göra servicen effektivare och minska kostnaderna. I strategiprogrammet 2013–2016 är målet dessutom att staden har förutsättningar att se till att stadens byggnader och lokaler bevarar sitt bruksvärde.

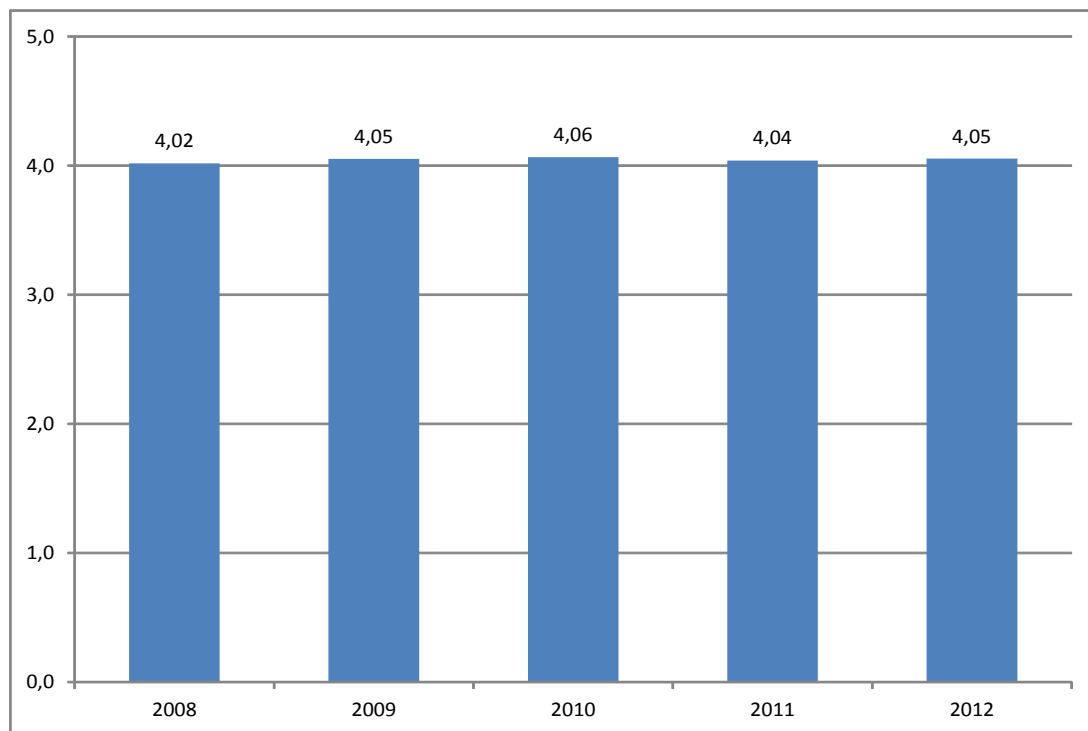
Enligt stadens strategiprogram 2009–2012 skulle en framställning om utveckling av servicenätet beredas för fullmäktige. En arbetsgrupp tillsattes för att utreda saken, och en utredning av servicenätet förelades stadsstyrelsen och stadsfullmäktige år 2010. Utredningen innehöll konkreta förslag om att minska och lägga ner verksamhetsställen. Utredningen vann inte godkännande i stadsfullmäktige, men sommaren 2010 beslutade stadsfullmäktige att fortsätta arbetet med servicenätet. Stadsstyrelsen fattade ett verkställighetsbeslut, enligt vilket nämnderna och direktionerna bör fortsätta att utveckla servicenätet så att målen i det strategiprogram som fullmäktige godkänt nås.

Uppmaningen gällde nämnderna för de förvaltningar som använder lokaler i betydande utsträckning. Dessutom skulle ekonomi- och planeringscentralen och fastighetskontoret i samarbete med serviceförvaltningarna starta ett pilotförsök med förvaltningsövergripande planering av servicenätet inom de utredningsområden som undervisningsnämnden föreslog, med syftet att effektivisera lokalanvändningen.

Som material för utvärderingen användes intervjuer vid ekonomi- och planeringscentralen och fastighetskontorets lokalcentral samt uppgifter som revisionsnämndens 1:a sektion erhöll från fastighetskontoret vid ett utvärderingsbesök. Dessutom gjordes en enkät bland personer med ansvar för lokalförvaltningen vid de förvaltningar för vilka staden hade satt upp mål som gällde servicenätet.

Den totala lokalytan har ökat

Att effektivisera lokalanvändningen har varit ett strategiskt mål för staden ända sedan början av 2000-talet. De centrala förvaltningar som ansvarar för serviceverksamheten har minskat sin lokalanvändning. Målet i strategin har dock inte nåtts, eftersom staden inte har kunnat göra sig av med lokalerna utan har dem kvar. Under strategiperioden 2009–2012 har den totala lokalytan som lokalcentralen förvaltar ökat med 12 procent. När planerade och pågående investeringar beaktas väntas den totala lokalytan öka ytterligare i framtiden. Figur 6 visar emellertid att i förhållande till antalet invånare har lokalytan som förvaltningarna hyr inte ökat under strategiperioden.



Figur 6. Utvecklingen av förvaltningarnas upphyrning av lokaler (m² ly/invånare)

Staden saknar fortfarande en lokalstrategi

I stadens strategiprogram 2011–2013 var målet att en lokalstrategi görs upp. Lokalcentralen har försökt verka för detta, men inom centralförvaltningen har tanken inte avancerat, eftersom man inte har velat göra upp flera strategier parallellt med det nuvarande strategiprogrammet. Lokalcentralen har ett eget program, Principer för förvaltning av servicelokaler 2011–2013, som motsvarar en lokalanvändningsstrategi. Programmet uppdaterades 2013 för att motsvara det nya strategiprogrammet. Målet i strategin att göra upp en lokalstrategi på stadsnivå har inte nåtts.

Förvaltningarnas mål i fråga om servicenätet har nåtts

Stadsstyrelsens uppmaningar om effektivare lokalanvändning gällde utbildningsnämnden, social- och hälsovårdsnämnden, kultur- och biblioteksnämnden, ungdomsnämnden, idrottsnämnden och direktionen för finska arbetarinstitutet samt centralförvaltningens förvaltningar.

För de förvaltningar som var föremål för utvärderingen har måluppfyllelsen i fråga om servicenät och lokaler i strategin för åren 2009–2012 varit god. I förhållande till antalet invånare har social- och hälsovårdsverket, stadsbiblioteket, ungdomscentralen och finska arbetarinstitutet lyckats minska lokalytan. Från 2011 till 2012 lyckades utbildningsverket effektivisera sin lokalanvändning per elev och idrottsverket servicelokalerens yta i förhållande till antalet invånare, men trots det är siffrorna för 2012 aningen högre än för 2009. Att lokalanvändningen per invånare minskade förklaras delvis av den kraftiga folkökningen. Ungdomscentralen, arbetarinstitutet och stadsbiblioteket har lyckats minska sin lokalyta.

På stadsstyrelsens uppmaning inledde lokalcentralen år 2011 en tväradministrativ översyn av lokalerna områdesvis. Syftet är att utreda möjligheterna att effektivisera stadens lokalanvändning i samarbete med alla förvaltningar. Före detta hade utbildningsverket inlett motsvarande arbete i syfte att hitta annan användning för lokaler som inte längre behövs för undervisning. Förvaltningen av servicelokaler blev en av stadens så kallade förvaltningsöverskridande processer, till vilka ett resultatpremiesystem har kopplats från och med 2012. Lokalanvändningen granskas områdesvis (utfört eller pågår i åtta områden) som ett samarbete som överskrider gränserna mellan förvaltningar, dessutom granskas sam användning av enstaka objekt (tio har



utförts eller pågår). Det mål i fråga om servicenätet som har satts upp för fastighetskontoret, ekonomi- och planeringscentralen och andra förvaltningar har alltså påbörjats. Samarbetet inom lokalanvändningen har dock försvårats bland annat av att lokalerna inte är särskilt flexibla och av byggnadsskyddsbestämmelserna, men även av förvaltningarnas egna anvisningar. En del av problemen skulle kunna lösas genom uppluckring av reglerna och enhetligare styrning av lokalanvändningen.

Förändringarna i servicenätet har haft små konsekvenser

Vid utvärderingen har förändringarnas konsekvenser för kommuninvånarna tolkats som förändring i servicenätets verkningsfullhet. På basis av intervjuer och enkäter har servicenätets verkningsfullhet enligt strategin huvudsakligen varit fortsatt bra, kvaliteten har förbättrats och öppettiderna har förlängts. Enligt stadsserviceundersökningen är medborgarna nöjda med servicen.³ I praktiken har man inte gallrat eller kunnat gallra i servicenätet, med undantag för enstaka skolor, bibliotek och ungdomsgårdar samt daghem. Näridrottsplatserna har kunnat utökas, förutom i nya bostadsområden.

Den växande reparationsskulden är ett problem

Ett centralt problem inom lokalförvaltningen är ur fastighetskontorets lokalcentrals synvinkel att reparationen av lokalerna och slitaget inte motsvarar varandra. Ursprungligen har linjen varit att lokalhyrorna ska vara kostnadsmotsvariga, men så är inte fallet. Reparationerna av byggnader i Helsingfors är mycket eftersatta och år 2012 var reparationsskulden hela 2 232 euro/invånare. Staden har varit medveten om den växande reparationsskulden, men har inte kunnat anvisa tillräckliga anslag för reparationsinvesteringar. Även om lokalcentralen har getts rollen som lokalernas ägare, har det inte stått inom dess makt att påverka situationen. Lokalcentralen har även som mål att avstå från lokaler som staden inte behöver, vilket dock inte är tillräckligt för att lösa problemet med eftersatta reparationer.

Kostnaderna för fastighetsskötsel och användartjänster borde hållas isär

Inom ramen för underhållsbudgeten har lokalcentralen förutom fastighetsunderhåll även skött många saker som har att göra med användarnas verksamhet och som enligt ansvarsfördelningen i hyreskontrakten inte ankommer på lokalcentralen, och förvaltningarna har inte till fullo kunnat debiteras för kostnaderna för dessa. Exempel på sådana utgiftsposter vid lokalcentralen är lekredskap på daghemmens gårdar, torkskåp, specialutrustning i tvättrum samt köksutrustning. En förutsättning för att kostnaderna ska bli transparenta för olika aktörers del är att förvaltningarna beviljas ett anslag ur vilket de i fortsättningen kan betala lokalcentralen på kostnadsbasis för överenskomna och utförda användartjänster som har att göra med verksamheten.

Övervakningen under byggnadstiden är inte alltid tillräcklig

I en enkät bland förvaltningarna tillfrågades de angående lokalanvändningen även vad de anser om kvalitetsnivån på byggandet och om övervakningen av byggnadsarbetena på olika projekt. Av de sju förvaltningar som besvarade enkäten ansåg fem att övervakningen av projekt under byggnadstiden var otillräcklig. Tre förvaltningar ansåg att kvalitetsnivån på byggandet var otillräcklig. Enligt utbildningsverket har det förekommit kvalitetsfel i nyligen ombyggda samt relativt nya byggnader. Till exempel har den tekniska saneringen på grund av problem med inomhusluften misslyckats så att lokalerna inte heller efter avslutad sanering har kunnat tas i bruk vid läsårets början. I flera fall är byggnaden halvfärdig när den tas emot. Lokalcentralen borde se till att byggkvaliteten övervakas tillräckligt vid lokalprojekt.

SLUTSATSER

Stadens totala lokalyta har ökat, eftersom man inte har kunnat göra sig av med lokaler som blivit lediga efter

³ Tasaista menoa. Helsingin kaupungin tietokeskus tutkimuskatsauksia 1/2013



förvaltningarna. Optimeringen av förvaltningarnas egen lokalanvändning har alltså inte ännu märkts som fördelar på stadsnivå. Målet i strategiprogrammet 2009–2012 att minska den totala ytan har inte nåtts. I den nya strategin har man satt som mål att den totala ytan på lokalerna inte ska öka.

Strategimålet om effektivare lokalanvändning har tagits på allvar vid förvaltningarna. De förvaltningar som utvärderades har huvudsakligen lyckats effektivisera sin lokalanvändning i förhållande till antalet invånare och vid utbildningsväsendet i förhållande till antalet elever. Måluppfyllelsen har med andra ord varit god för de mål som satts upp för förvaltningarna angående servicenätet. Emellertid bör även den kraftiga folkökningen beaktas. Bara ett fåtal av de utvärderade förvaltningarna har lyckats minska antalet lokaler absolut sett. Förvaltningarna borde dock granska lokalanvändningen närmare, i förhållande till användarna och deras behov.

Trots nedläggningen av vissa enstaka verksamhetsställen har stadens förvaltningar fortfarande ett mycket vidsträckt och heltäckande servicenät. Servicen för stadsborna eller tillgången till service har inte nämnvärt minskat till följd av förändringarna i servicenätet.

Samarbetet över förvaltningsgränserna i fråga om lokalanvändningen i olika områden och för enskilda objekts del har startat i enlighet med ett verkställighetsbeslut angående servicenätsarbetet som fattades i juni 2010. Det problem som då upptäcktes, nämligen svårigheten att ändra om lokaler för ett annat ändamål, skulle åtminstone delvis lösas om staden luckrade upp sina egna regler och formulerade gemensamma anvisningar för förvaltningarna.

En separat lokalstrategi på stadsnivå har inte gjorts upp, trots lokalcentralens framställningar. Det finns emellertid behov av ett lokalprogram på stadsnivå, eftersom den roll som lokalcentralen tilldelats som representant för lokalernas ägare, styrare av en effektiv lokalanvändning och bevarare av lokalbeståndets bruksvärde i dag inte fungerar tillräckligt bra. De interna hyrorna motsvarar för närvarande inte kostnaderna för lokalerna, vilket märks i en stor reparationsskuld för fastigheter med verksamhetslokaler.

Bara en del av förvaltningarna som besvarade enkäten ansåg att stadens byggnadstillsyn och kvaliteten på byggandet har varit tillräckliga i deras projekt. Otillräcklig övervakning av byggandet och dess kvalitetsnivå gör det svårare att nå det strategiska målet som gäller bevarande av fastigheternas värde.

I fortsättningen borde även underhåll och reparation samt ersättande anskaffning av system, redskap och utrustning som hör till användarnas verksamhet hållas isär från de egentliga underhållskostnaderna för fastigheten. Då skulle kostnaderna vara mer transparenta och dessutom skulle underhållskostnaderna för servicefastigheter av olika slag vara jämförbara sinsemellan. Detta skulle sannolikt förbättra användarförvaltningarnas kostnadsmedvetenhet och bidra till en effektivare lokalanvändning.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet bör i samarbete med fastighetskontoret bereda ett lokalprogram på stadsnivå och förelägga det för stadsstyrelsen. I programmet bör formuleras åtgärder för att bevara lokalbeståndets bruksvärde och minska reparationsskulden, som vuxit sig stor.
- lokalförvaltningsgruppen för servicelokaler bör fortsätta samarbetet mellan förvaltningarna angående lokalanvändningen samt lägga fram ett förslag om förenkling av beslutsfattandet och en gemensam anvisning för att göra det lättare att använda lokaler för andra ändamål.
- stadskansliet bör i samarbete med fastighetskontoret se till att man vid planeringen av lokalanvändningen beaktar förändringar som sker vid enskilda förvaltningar i fråga om användargruppernas antal och behov.
- fastighetskontorets lokalcentral bör övervaka kvaliteten på byggandet bättre än i dag.

4.1.2 UPPHANDLINGS- OCH KONKURRENSUTSÄTTNINGSKOMPETENSEN VID ANSKAFFNING AV TJÄNSTER

Syftet var att utvärdera om nivån på förvaltningarnas upphandlings- och konkurrensutsättningskompetens har förbättrats under strategiperioden 2009–2012 och om utvecklingsåtgärder enligt upphandlingsstrategin 2011 har vidtagits. Revisionsnämnden utvärderade senast Helsingfors stads förvaltningars upphandlings- och konkurrensutsättningskompetens år 2008. Då ansågs det att nivån på upphandlingskompetensen varierar. Revisionsnämnden rekommenderade att centralförvaltningen tar ett större ansvar för upphandlingsprocessens gång, att anskaffningscentralens roll förstärks och att de stora förvaltningarnas upphandlingskompetens förstärks särskilt i avtals- och upphandlingsjuridiska frågor.

Förbättrad upphandlingskompetens har varit ett mål i Helsingfors strategiprogram 2009–2012 och 2013–2016. Stadsstyrelsen godkände 13.6.2011 en upphandlingsstrategi för Helsingfors stad och ett program för utveckling av upphandlingarna, enligt vilket den allmänna styrningen av upphandlingar utvecklas genom att man för Helsingfors upphandlingar inrättar en styrgrupp som består av representanter för de centrala förvaltningarna. Dessutom innehöll utvecklingsprogrammet bland annat de åtgärder som räknas upp i tabell 17.

Tabell 17. Åtgärder i upphandlingsstrategins program för utveckling av upphandlingar⁴

Åtgärd	Ansvarig
Gemensamma upphandlingar uppdateras och styrningen av upphandlingar och avtalshantering utvecklas	Stadsstyrelsen, ekonomi- och planeringscentralen, förvaltningscentralen, anskaffningscentralen och övriga förvaltningar
De små och medelstora förvaltningarnas upphandlingar koncentreras till anskaffningscentralen	De övriga förvaltningarna och anskaffningscentralen
Upphandlingskompetensen ökas och fördjupas	Anskaffningscentralen och Oiva Akatemia
Upphandlingssamarbetet och -kommunikationen utvecklas	Anskaffningscentralen
Marknaden hanteras och tryggas och grå ekonomi bekämpas	Anskaffningscentralen och ekonomi- och planeringscentralen
Upphandlingarna mäts och görs effektivare med hjälp av elektroniska lösningar	Anskaffningscentralen, ekonomi- och planeringscentralen och förvaltningscentralen

Som utvärderingsmaterial användes dokument som berör temat, intervjuer vid anskaffningscentralen och rättstjänsterna samt en enkät bland förvaltningarna. Dessutom gjorde revisionsnämndens 1:a sektion ett utvärderingsbesök på anskaffningscentralen i början av 2014.

De viktigaste åtgärderna i programmet för utveckling av upphandlingar har inte genomförts

Enligt det utvecklingsprogram som ingick i upphandlingsstrategin skulle en styrgrupp på stadsnivå inrättas för att utveckla den allmänna styrningen av upphandlingar. Så har dock inte skett. Stadsstyrelsen har inte heller gjort den uppdatering av avtalen om gemensamma upphandlingar som nämndes i utvecklingsprogrammet. Den viktigaste orsaken till detta torde vara oklarheter i arbets- och ansvarsfördelningen för tekniska sektorns upphandlingar.

Antalet separata upphandlingar som anskaffningscentralen gjort för förvaltningarna har ökat, men långsamt, med andra ord har upphandlingarna inte centraliserats i nämnvärd grad. Förvaltningarna är olika till storle-

⁴ Ekonomi- och planeringscentralen är sedan ingången av 2014 en del av stadskansliet



Helsingfors stads materialbank / Wilma Hurskainen

ken och behoven. De kontakter inte alltid anskaffningscentralen i ett tillräckligt tidigt skede när de inleder betydande separata upphandlingar, och därför kan upphandlingsprocessen dra ut på tiden. Enligt den enkät som gjordes för utvärderingen önskade många förvaltningar utökat upphandlingssamarbete och fler gemensamma upphandlingar, vilket förutsätter att man redan i ett tidigt skede får information om andra förvaltningsplaner.

Enligt anskaffningscentralen har upphandlingarna mätts och effektiviserats genom elektroniska lösningar bland annat genom att man startat ett separat upphandlingsrapporteringsprojekt, som visserligen fördröjts på grund av större projekt (t.ex. Laske). Anskaffningscentralen och stadskansliets ekonomi- och planeringsavdelning (år 2013 ekonomi- och planeringscentralen) arbetar på att formulera allmänna ekonomiska mål för upphandlingar. Ansvaret för frågor som rör marknadshantering och bekämpning av grå ekonomi ligger hos ekonomi- och planeringscentralen, som bland annat följer grå ekonomi med hjälp av uppföljningsrapporter.

Stadskansliets förvaltningsavdelning (till 2013 förvaltningscentralen) ansvarar för avtalshanteringssystemet, som år 2014 nått upphandlingsskedet. Vid anskaffningscentralen har man tagit i bruk det elektroniska konkurrensutsättningssystemet Cloudia. Anskaffningscentralen har aktivt varit med och främjat innovativa verksamhetsmodeller som överensstämmer med utvecklingsprogrammet och följer principen om hållbar utveckling. Enligt enkäten har anskaffningscentralens årliga upphandlingsinfo visat sig vara ett bra verktyg för förmedling av information. Enligt intervjuerna har det nätverk för upphandlingsexperten i form av en e-postlista inte börjat fungera aktivt.

Upphandlings- och konkurrensutsättningskompetensen har förbättrats, men är ändå bristfällig

Enligt intervjuerna och enkäten har upphandlingskompetensen ökat med hjälp av en upphandlingshandbok och dokumentmodeller. Förvaltningarna har lärt sig utnyttja stadens dokumentmallar, vilket har förbättrat konkurrensutsättningsprocesserna. Tjänstebeskrivningarna görs numera mer detaljerat än tidigare. Upphandlingsutbildningen har varit fungerande, eftersom förvaltningarnas upphandlingsexperten har fått skräddarsydd utbildning i stället för så kallad massutbildning. Eftersom konkurrensutsättningen har ökat, har även kompetensen förbättrats genom ökad erfarenhet. Jämfört med 2008 har upphandlings- och konkurrensutsättningskompetensen följaktligen ökat en aning.



Enligt anskaffningscentralen och rättstjänsterna har de stora förvaltningarna som ofta upphandlar tjänster, till exempel social- och hälsovårdsverket, byggnadskontoret och Stara skaffat sig mer juridisk kunskap om upphandling, vilket har förbättrat upphandlingskompetensen.

Enligt enkätresultaten ansåg 20 av förvaltningarna som besvarat enkäten att deras kompetensnivå var åtminstone tillräcklig. Av förvaltningarna ansåg 17 att deras kompetensnivå har förbättrats under de senaste åren. Enligt rättstjänsterna varierar upphandlingskompetensen och vid konsultationer har man observerat att det kan finnas kunskapsluckor även om grundläggande upphandlingsfrågor. Den juridiska kompetensen vid förvaltningarna är fortfarande låg, eftersom man förutom upphandlingslagstiftning även borde vara insatt i avtalslagstiftning. Avtalsjuridisk kompetens behövs i allt större utsträckning, eftersom den eventuella nyttan av en upphandling realiserar för staden först i det skede när avtalet verkställs.

På basis av intervjuerna och enkäten är de viktigaste problempunkterna inom upphandling av tjänster i stort sett desamma som 2008. Definitionen av upphandlingsobjektet ger problem, likaså definitionen av jämförelsekriterier och -mätare. Enligt enskilda svar förekom också problem med tidsschemat för upphandlingen, definitionen av sanktioner i avtalen, kännedom om marknaden och besvär mot upphandlingar.

SLUTSATSER

Förvaltningarnas upphandlings- och konkurrensutsättningskompetens har förbättrats en aning under strategiperioden. Kompetensnivån varierar dock och det finns fortfarande brister i den grundläggande kompetensen. Staden har utvecklat upphandlingskompetensen särskilt med hjälp av en upphandlingshandbok och dokumentmallar. Medvetenheten om upphandlingslagstiftningen och användningen av anvisningarna har ökat och därmed har upphandlingsprocesserna blivit smidigare. Eftersom lagstiftningen och rättspraxis i fråga om upphandlingar emellertid ständigt förändras, krävs det fortlöpande utbildning och information för att upprätthålla kompetensen.

Åtgärder enligt programmet för utveckling av upphandlingsstrategin har vidtagits, men de viktigaste åtgärderna har inte avancerat. Revisionsnämnden rekommenderade i utvärderingsberättelsen för 2008 att centralförvaltningen borde ta ett ökat ansvar för upphandlingsprocessernas gång. I upphandlingsstrategin 2011 skrev man in en styrgrupp för upphandlingar på stadsnivå, men den har inte inrättats. Revisionsnämnden rekommenderade också att anskaffningscentralens roll förstärks och att de stora förvaltningarnas upphandlingskompetens förstärks särskilt i avtals- och upphandlingsjuridiska frågor. Uppdateringen av gemensamma upphandlingar har dock fördröjts och centraliseringen av upphandlingar har ökat långsamt.

Även om den juridiska kompetensen ökat, finns det fortfarande behov av ökad kompetens särskilt inom avtalsjuridik. Staden har inget uppföljningssystem för att ta itu med avtalsproblem. Anskaffningen av ett avtalshanteringssystem har dragit ut på tiden och efter anskaffningen måste man börja med att föra in förvaltningarnas avtal i systemet.

Förvaltningarna anlitar inte i tillräcklig utsträckning rättstjänsternas och anskaffningscentralens kompetens vid sina upphandlingar. Enligt utvärderingen hänger det alltför mycket på förvaltningarnas egen bedömning om de väljer att anlita rättstjänsternas och anskaffningscentralens kompetens. Förvaltningarna borde också vara i kontakt med anskaffningscentralen i tillräckligt god tid för att upphandlingsprocessen ska bli smidigare. Enligt utvärderingen borde upphandlingssamarbetet och de gemensamma konkurrensutsättningarna utökas.

Anskaffningscentralen skulle i högre grad än tidigare kunna utnyttja upphandlingsexpertnätverket för att informera om reformer inom upphandlingsväsendet. En del förvaltningar behöver också information om arbetsfördelningen mellan anskaffningscentralen och rättstjänsterna, samt om stadens kommande och pågående konkurrensutsättningar och ramavtal.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadsstyrelsen bör i enlighet med upphandlingsstrategin inrätta en styrgrupp med ansvar för den allmänna styrningen och samordningen av upphandlingar.
- för att upphandlingsprocessen ska bli smidigare bör förvaltningarna vara i kontakt med anskaffningscentralen redan i ett tidigt skede när de inleder betydande tjänsteupphandlingar.
- anskaffningscentralen, rättstjänsterna och Oiva Akademia bör säkerställa tjänsteupphandlingskompetensen genom fortlöpande och uppdaterad skräddarsydd utbildning för förvaltningarnas experter.
- anskaffningscentralen och rättstjänsterna bör öka sin information om rådgivning kring upphandlingar. Förvaltningarna bör erbjudas ett verktyg för information om sina upphandlingsbehov och -planer så att möjligheterna till upphandlingssamarbete och gemensamma konkurrensutsättningar förbättras.

4.1.3 FÖRVALTNINGARNAS IT-PROJEKT

Vid utvärderingen granskades för- och efterutvärderingen av kostnader och fördelar vid förvaltningarnas IT-projekt. Huvudfrågorna vid utvärderingen var: 1. Har förvaltningarna vid sina IT-anskaffningar analyserat nyttan med anskaffningen av systemet samt förhållandet mellan kostnader och nytta? 2. Har förvaltningarna efteråt utvärderat hur de förväntade kostnaderna och nyttan uppfyllts? Sju projekt granskades, varav ett hade avbrutits. I tre av sex genomförda projekt pågick systemutvecklingen fortfarande vid utvärderingstidpunkten, men systemen hade ändå tagits i bruk senast 2012.

Tabell 18. Utvärderade projekt och de faktiska kostnaderna för dem fram till 2012

Förvaltning	Projektnamn och -beskrivning	Kostnader fram till 2012, euro
Hälsovårdscentralen	Internetbaserat telefontjänstsystem, d.v.s. återuppringningstjänst för hälsostationerna	1 739 738
Socialverket	Reseförmedlingsprogram för färdtjänstcentralen (senare Helsingfors färdtjänst)	818 617
Byggnadskontoret	Evenemangshantering Winkki, fortsatt utveckling av evenemangshanteringssystemet för allmänna områden som startade 2006	ca 730 000
Utbildningsverket	Versionsuppgradering och utvidgad användning av arbetsordningsprogrammet, skolscheman synliga via internet för elever och vårdnadshavare i grundskolorna samt möjlighet att göra val	550 033
Byggnadstillsynsverket	Integration Facta-Ahjo (projektet avbrutet) Integration av förvaltningens eget datasystem (Facta) med stadens gemensamma ärendehanteringssystem (Ahjo)	405 988
Personalcentralen, används av alla förvaltningar	Utveckling av ett informationshanteringssystem för arbetarskyddet (Työsuojelupakki). Det tidigare systemet utvecklades för att bättre tillgodose arbetarskyddsorganisationens, förvaltningarnas och arbetsgemenskapernas behov.	303 295
Finska arbetarinstitutet	Anmälning via internet till arbetarinstitutet i huvudstadsregionen (finska arbis andel av kostnaderna)	292 300



Tabell 18 visar de utvärderade projekten och kostnaderna för dem fram till 2012. Hälsostationernas återupprinningstjänst valdes ut eftersom den är betydande räknat i euro, och integrationen Facta-Ahjo valdes som exempel på ett avbrutet projekt. De övriga fem projekten har valts ut slumpmässigt bland projektprogrammen på stadsnivå åren 2009–2011. Dessutom granskades samordningen av IT-projekt på stadsnivå särskilt med avseende på allokeringen av investeringsanslag. I Helsingfors har informationsförvaltningen spritts ut på förvaltningarna, men IT-enheten vid stadskansliets IT- och kommunikationsavdelning har till uppgift att styra stadens IT-funktion. Vid utvärderingen granskades i vilken utsträckning stadskansliet och styrgrupperna på stadsnivå påverkar allokeringen av investeringsanslag till förvaltningarnas IT-projekt och om kostnads-nyttoanalyser eller motsvarande kalkyler används när man fattar beslut om allokeringen av investeringsanslag.

Utvärderingen baserar sig huvudsakligen på uppgifter från en e-postenkät. Dessutom gjordes en intervju på IT-enheten vid stadskansliets IT- och kommunikationsavdelning. Som utvärderingsmaterial användes också uppgifter som erhållits vid revisionsnämndens 1:a sektionens utvärderingsbesök på ekonomi- och planeringscentralen samt anskaffningscentralen. Vid utvärderingen utnyttjades projektsammandrag som ekonomi- och planeringscentralen sammanställt 2009–2011 samt IT-projektprogram från åren 2012–2013.

Förvaltningarna beslutar om sina IT-projekt

Stadens styrningsmodell för informationsteknik och informationsförvaltning förnyades hösten 2013, när stadsstyrelsens IT-sektion inledde sin verksamhet som ett nytt organ. Det finns tre andra styrgrupper på stadsnivå. Genomförandet av IT-programmet styrs av en samordningsgrupp för IT-programmet under ledning av stadsdirektören. Beredningen av stadens projektprogram styrs och följs av projektstyrningsgruppen för informationsförvaltning under ledning av finansdirektören medan utvecklingen av stadens informationsförvaltningstjänster styrs och följs av ledningsgruppen för informationsförvaltningstjänster under ledning av stadskansliets IT-chef. Varje förvaltning har en egen representant i den sistnämnda gruppen.

Stadens förvaltningar beslutar självständigt om sina egna IT-projekt. Med hjälp av projektprogramförfarandet på stadsnivå försäkras man sig om att stadskansliet känner till de viktigaste projekten, att överlappningar inte uppkommer och att förvaltningarna iakttar de stadsgemensamma lösningarna när sådana finns. På stadsnivå bestäms dock inte hur förvaltningarnas investeringsanslag för IT-projekt inriktas. Förvaltningarna måste finansiera sina projekt inom förvaltningens budgetram och vid behov själv prioritera dem. Enligt vad som sagts i en intervju har det inte varit nödvändigt att göra prioriteringsbeslut på stadsnivå i projektstyrningsgruppen, när förvaltningarna har förmått anpassa sina projekt till ramen.

IT-projektprogram på stadsnivå har gjorts upp sedan 2009. Åren 2009–2013 har projektprogrammen i medeltal innehållit 127 (112–146) IT-projekt för förvaltningarna och affärsverken. I IT-projektprogrammet sammanställs årligen uppgifter i samband med ekonomiplaneringen så att förvaltningarna som en del av sitt förslag till budget och ekonomiplan specificerar kostnaderna för informationsförvaltning och informationsteknik och gör framställningar om informationsförvaltnings- och IT-utvecklingsprojekt som ska tas med i stadens projektprogram.

De utvärderade projekten har plockats ur projektprogrammen för åren 2009–2011. Beträffande kostnadskalkylerna för enskilda projekt har projektprogramförfarandet under årens lopp utvecklats så att när man i projektprogrammet för 2009 bara bad om en beräkning av kostnaderna för 2009, bad man i projektprogrammet för 2011 om en specifikation av kostnader som ska betalas ut före 2011 resp. åren 2011, 2012 och 2013 samt det egna arbetet omräknat till årsverken. Först i projektprogrammet för 2013 bad man om en specifikation av investeringskostnader och driftskostnader. År 2013 tog man i bruk ett gemensamt projektportföljhanteringsverktyg (ICT-portfölj), som har använts som hjälp vid uppgörandet av projektprogrammet för 2014.

Kostnads-nyttoanalyser används inte systematiskt

Kostnads-nyttoanalyser hade inte gjorts upp för de utvärderade projekten vid förvaltningarna. Enligt stadens anvisningar, alltså handboken för projektledning, används kostnads-nyttoanalys som stöd för beslutsfattandet. I praktiken krävs ofta ingen kostnads-nyttoanalys, eftersom det i handboken sägs: (fritt översatt) "Om ut-



gångspunkten för ett projekt är en lagändring eller något annat tvingande skäl, blir kostnads-nyttanalysens roll att analysera projektkostnaderna.”

I praktiken föranleds en betydande del av IT-projekten i stadens projektprogram av tvingande skäl eller nya ålägganden. I fall där orsaken till genomförandet av ett projekt är någon annan än ekonomisk, fattas beslutet om att genomföra projektet inte på basis av en kostnads-nyttanalys. Enligt stadskansliets IT-enhet har kostnads-nyttanalyser dock en betydande roll vid stadsgemensamma projekt och även vid många av förvaltningarnas projekt, i praktiken när ett projekt är inriktat på produktivitet.

De utvärderade projekten hade påbörjats innan stadens anvisningar förutsatte kostnads-nyttanalyser. Av de projekt som kom med i utvärderingen baserade sig nästan alla på någon grad av tvång, och då krävs inte heller enligt dagens anvisningar någon kostnads-nyttanalys. I det största projektet räknat i euro, det vill säga hälsocentralens återuppbyggnadstjänst, hade man vid projektutredningen beskrivit de två alternativens ”möjligheter/fördelar” samt ”risker/nackdelar” och presenterat en kostnadskalkyl. I projektutredningen ställde man dock inte kostnaderna och nyttan i relation till varandra och motiverade inte heller direkt varför man bör välja det alternativ som kostar mer. Av projektutredningen kunde man dock indirekt dra slutsatsen att det var ändamålsenligt att välja det dyrare alternativet.

Brister i förhandskalkyleringen av kostnaderna

För alla projekt gick det inte att tillförlitligt verifiera vilka de kalkylerade projektkostnaderna varit. I fråga om två projekt har man dessutom bara känt till kostnaderna för det första skedet, med andra ord har totalpriset för systemet ökat år för år jämfört med vad man ursprungligen kände till. Om jämförelsepunkten väljs med avseende på den ursprungliga funktionaliteten och den fortsatta utvecklingen inte beaktas, höll sig fem av de sex genomförda projekten inom kostnadskalkylen medan det för ett projekt inte fanns dokumenterade uppgifter om de kalkylerade kostnaderna och inte heller verkade finnas exakta uppgifter om de faktiska kostnaderna.

De utvärderade projekten har plockats ur projektprogrammen för åren 2009–2011, då det inte ännu krävdes lika ingående kostnadsanalys som i dag. Bäst hade de kalkylerade kostnaderna dokumenterats i fråga om det största projektet räknat i euro, alltså hälsostationernas återuppbyggnadstjänst. Även där var bristen emellertid att stigande telefonkostnader inte beaktats. Man visste att kostnaderna stiger, men kalkylerade inte hur mycket. Utan telefonkostnaderna höll sig de faktiska kostnaderna under den kalkylerade nivån.

Projektets slutrapport skulle vara en naturlig plats för jämförelse mellan kalkylerade och faktiska kostnader. Av de projekt som utvärderats här hade dock ett slutsammandrag gjorts upp för bara ett projekt. För tre projekt har ingen slutrapport gjorts, eftersom utvecklingen av dem har fortsatt. I ett projekt har det ibruktagna datasystemet redan tagits ur bruk, men ingen slutrapport har gjorts. Ett projekt avbröts och ett kräver ingen slutrapport, eftersom det vara fråga om versionsuppgradering av ett färdigt program.

På basis av det tillbudsstående materialet föreföll det som om man inte nödvändigtvis gör upp någon egentlig budget för enskilda projekt, utan i samband med budgetberedningen bedömer hur stora investeringsanslag projektet kräver. Då fokuserar också efterövervakningen av projektbudgeten på om projektet hållit sig inom ramarna för de fastställda investeringsanslagen respektive år. Detta accentueras även av stadens projektledningshandbok, enligt vilken projektchefen ansvarar för att det totala beloppet av anskaffningsbesluten som hänför sig till projektet inte överskrider den budget som beviljats projektet för det aktuella budgetåret. Eftersom kostnaderna ändå i många fall ofta kumuleras under flera år, är det i efterhand svårt att få en helhetsbild, om budgetutfallet för projektet inte har dokumenterats årligen.

Utvärderingen och uppföljningen av nyttan har inte varit grundlig

Vid projekten har inga särskilt grundliga nyttoanalyser gjorts på förhand, eftersom projekten huvudsakligen har upplevts som ofrånkomliga och nyttan därmed uppenbar. Detta återspeglar sig även på utvärderingen av nyttan efteråt, vilket innebär att nyttan med projekten inte har följts särskilt grundligt. Grundligast hade



nyttan analyserats på förhand i samband med återuppringningstjänsten, och för det projektets del har även uppföljningen av nyttan varit grundligast. Återuppringningstjänstens funktion följs regelbundet med hjälp av rapporter som systemet producerar.

Sammanfattningsvis kan den uppnådda nyttan och mätningen av den beskrivas på följande sätt för de enskilda projekten:

1. Nyttan av återuppringningstjänsten mäts med hjälp av rapporter som återuppringningssystemet genererar: kundservicen har förbättrats när det har blivit lättare att få kontakt.
2. Datasystemet som anskaffats för förmedling av färdtjänst har gjort det möjligt att låta Palmia ta hand om tjänsten. Dessutom har egenskapen att kombinera resor medfört besparingar i fråga om antalet färdkilometer.
3. Nyttan med byggnadskontorets evenemangshanteringssystem har egentligen inte utvärderats; systemet behövs för att ersätta manuellt arbete. Den fortsatta utvecklingen av systemet har föranletts av förändringar i verksamheten.
4. Vid utbildningsverkets projekt var det fråga om versionsbyte, varför nyttan av den nya versionen nåddes. Dessutom mäter verket personalens tillfredsställelse med datasystemen genom en enkät om serviceförmågan. Enligt den har tillfredsställelsen inte blivit bättre utan delvis sämre, men orsakssambandet är oklart.
5. Integrationsprojektet Facta-Ahjo avbröts våren 2013. Enligt utvärderingen var det ekonomiskt ändamålsenligt att avbryta projektet i den form som ursprungligen planerats. Projektet fortsätter i en annan form så att resultaten av det avbrutna projektet åtminstone delvis kan utnyttjas.
6. Den administrativa nyttan med arbetarskyddsprogrammet Työsuojelupakki har nåtts, men den indirekta nytta programmet medfört i form av färre olycksfall och därmed besparingar i euro kan inte påvisas.
7. Kundnyttan av webbanmälningssportalen för arbetarinstitutionen i huvudstadsregionen nåddes och personalens arbete underlättades, men nyttan av systemet nåddes inte till fullo, då problem med realtidfunktionen skapade osäkerhet och ledde till manuell dubbelkoll. Dessutom blev datasystemets livscykel extremt kort, när ett nytt institutssystem togs i bruk hösten 2013.

Beroende av systemleverantörer förekommer allmänt

Förutom kostnader och nytta granskades också leverantörsberoendet i samband med projekten. Av de utvärderade fem datasystemen som var i bruk vid utvärderingstidpunkten är staden i fyra fall bunden till den ursprungliga systemleverantören och i ett fall har äganderätten till systemet som utvecklats för staden inte dokumenterats. Enligt förvaltningen i fråga har staden äganderätten.

Vid utvärderingen har man utgått från att det är ekonomiskt ändamålsenligt att försöka minska risken som hänför sig till leverantörsberoende. Enligt stadskansliets IT-chef är det vid minskandet av leverantörsberoendet av största vikt att försöka ändra hela den offentliga sektorns köpbeteende för att främja tillgången till öppna gränssnitt och samtidigt öka konkurrensen mellan programvaruleverantörer av olika typ. Dessutom kan man överväga vilka fördelar öppen källkod skulle kunna ge. Öppna programvarugränssnitt eller öppen källkod kan dock inte vara sådana allmängiltiga krav som alltid skulle krävas, utan vid varje datasystemsanskaffning gäller det att separat analysera hur leverantörsberoendet kan minskas.

Staden använder många färdiga program, där systemleverantören självfallet har äganderätten. Då framkommer leverantörsberoendet ofta i en situation när det finns behov av att integrera systemet med nya system. Den ursprungliga systemleverantörens monopolställning kan leda till att räkningen för integrationen blir oskäligt hög. Det leverantörsberoende som uppstår på detta sätt kan minskas genom att förutsätta öppna gränssnitt.



Interoperabilitet mellan data och öppenhet genom utveckling av tekniska gränssnitt har lyfts fram i stadens strategiprogram 2013–2016, enligt vilket ”staden utvecklar tjänsteprocesser och tekniska gränssnitt i enlighet med principerna om öppenhet, tillgänglighet och kompatibilitet.” Också i stadens IT-program 2012–2014 sägs det att informationens tillgänglighet förbättras genom att skapa öppna gränssnitt mot befintliga system och förutsätta öppna och dokumenterade gränssnitt i de system som anskaffas.

Staden har i anvisningarna för upprättande av 2014 års budget utgått från kravet att förvaltningarna vid nyanskaffningar bör försäkra sig om att programmen har öppna gränssnitt och är kompatibla. Kravet tillkom som en del av stadsstyrelsens ställningstaganden vid granskningen av budgetramen för 2014. I praktiken är det dock fortfarande svårt att uppfylla kravet genomgående, eftersom det inte finns något uttömmande sätt att definiera öppna gränssnitt så att de vid offertförfrågningar skulle kunna användas som grund för utslutande eller för poängsättning av anbud. Enligt anskaffningscentralen har kraven på öppna gränssnitt och annan sammankopplingsmöjlighet i mån av möjlighet beaktats vid stadsgemensamma projekt och vid sådana av förvaltningarnas projekt där sammankopplingsmöjlighet är av central betydelse, till exempel vid projekt som gäller elektronisk kommunikation. Öppna gränssnitt sammanhänger också med kravet på interoperabilitet, som har accentuerats i och med informationsförvaltningslagen som trädde i kraft 2011.

SLUTSATSER

Förvaltningarna har inte bedömt kostnaderna och nyttan av sina datasystemanskaffningar på det sätt som antagits i utvärderingsfrågorna. Förhållandet mellan kostnader och nytta har inte analyserats, eftersom de datasystemanskaffningar som valts ut för utvärdering huvudsakligen har upplevts som ofrånkomliga. Förhandskalkyleringen av kostnaderna var bristfällig och för alla projekt gick det inte att tillförlitligt verifiera vilka de kalkylerade kostnaderna varit. De faktiska kostnaderna kan i regel räknas ut, men uppföljningen av projektet sker närmast som budgetuppföljning på årsbasis och inte så mycket på projekthelhetsnivå. Många projekt fortsätter i flera år och slutrapporter över dem utarbetas inte alltid. Förhandsanalysen av nyttan var grundlig bara i fråga om det projekt som var störst räknat i euro. För dess del utvärderades nyttan regelbundet också efteråt. För de övriga projekten var den kalkylerade och faktiska nyttan av systemet inte lika tydligt mätbar.

Av projekten som plockats ur projektprogrammen åren 2009–2011 återspeglade bristerna i kostnadsberäkningen det faktum att stadens projektprogramförfarande då inte ännu förutsatte någon särskilt ingående kostnadsanalys. Stadens projektprogramförfarande som utvecklats under de senaste åren och särskilt stadens gemensamma projektportföljhanteringsverktyg, ICT-portföljen, som togs i bruk 2013 kan i fortsättningen användas som redskap för utvärdering och uppföljning av budgeten för olika projekt. ICT-portföljen är emellertid bara ett redskap och hur djupgående portföljen används är beroende av förvaltningens aktivitet.

För många av de utvärderade projekten var läget att staden var beroende av systemleverantören. Staden har inte ännu direkt haft som mål att minska leverantörsberoendet, men mål som gäller främjande av öppna gränssnitt har funnits i både strategin och IT-programmet. Även i anvisningarna för upprättande av 2014 års budget förutsattes att öppna gränssnitt och kompatibilitet ska beaktas när ny programvara köps. Kravet har i första hand att göra med informationens interoperabilitet och öppenhet, men öppna gränssnitt minskar samtidigt beroendet av systemleverantören. Det nuvarande IT-programmet går ut 2014. Vid beredningen av ett nytt IT-program är det därmed möjligt att beakta åtgärder som handlar om att minska leverantörsberoendet.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- förvaltningarna bör bedöma och följa kostnaderna och nyttan av sina datasystemprojekt oavsett om projektet upplevs som ofrånkomligt eller inte.
- vid beredningen av IT-programmet bör stadskansliet beakta åtgärder som handlar om att minska leverantörsberoendet.



4.1.4 UNDVIKANDE AV SAMARBETE MED FÖRETAG MED KOPPLINGAR TILL SKATTEPARADIS

Syftet med utvärderingen var att utreda om det är möjligt att undvika samarbete med företag med kopplingar till skatteparadis i enlighet med strategin för globalt ansvar som fullmäktige godkände 26.9.2012. Utvärderingen avgränsades till Helsingfors stads möjligheter att agera för att undvika samarbete.

För utvärderingen gjordes en sakkunnigintervju vid Finlands Kommunförbunds rådgivningsenhet för offentlig upphandling. Det skriftliga utvärderingsmaterialet består av dokument som behandlats i stadsfullmäktige och stadsstyrelsen. Ytterligare information om temat har erhållits vid revisionsnämndens 1:a sektions utvärderingsbesök på ekonomi- och planeringscentralen och anskaffningscentralen.

Strategin för globalt ansvar utgångspunkten för stadens skatteparadisutredning

Fullmäktige godkände en strategi för globalt ansvar 26.9.2012. I strategin nämns följande åtgärd i samband med upphandlingar: "Staden anser det viktigt att bekämpa skatteparadis och undvika samarbete med företag som har kopplingar till skatteparadis." I strategin förutsattes att en utredning om skatteparadis bereds för stadsstyrelsen. I utredningen, som grundar sig på erfarenheter från andra EU-länder och tidigare utredningar, klarläggs vilka möjligheter kommuner och andra aktörer inom lokalförvaltningen enligt gällande rättsnormer kan ta till för att undvika samarbete med dylika företag. Dessutom ingår information om hur nämnda aktörer kan ta fram uppgifter om företagets kopplingar till skatteparadis med hjälp av t.ex. granskningar av räkenskaperna och landspecifika rapporter.

Den skatteparadisutredning som fullmäktige förutsatte behandlades i stadsstyrelsen 4.3.2013, då utredningen antecknades till protokollet. Skatteparadisutredningen som utarbetats för stadsstyrelsen är omfattande. Den har utarbetats vid ekonomi- och planeringscentralen i samarbete med förvaltningscentralens rättstjänster, anskaffningscentralen och fastighetskontoret. Utredningens viktigaste innehåll är frågan om det är juridiskt möjligt att undvika att göra anskaffningar från företag som har kopplingar till skatteparadis.

Slutsatsen i skatteparadisutredningen var att (fritt översatt) "stadens egna möjligheter att undvika samarbete med företag som har kopplingar till skatteparadis är [i enlighet med vad som ovan sagts] i huvudsak obefintliga enligt nuvarande lagstiftning", och att "staden alltså inte kan utesluta företag från offentliga upphandlingar med motiveringen att de har kopplingar till skatteparadisländer".

Stadsstyrelsen beslutade 4.3.2013 skriva ett brev till finansministeriet som ansvarar för skattelagstiftningen och till arbets- och näringsministeriet som ansvarar för upphandlingslagstiftningen samt vid en pilotupphandling gemensamt bedöma och testa ett förfarande, där staden som villkor för att lämna anbud förutsätter att företagen som deltar i en anbudsgivning publicerar specifik bokslutsinformation för varje enskilt land. Stadsstyrelsen lovade också återkomma till saken efter att ha fått svar från de aktuella ministerierna på vilka metoder som finns att tillgå för att effektivare än i dag ingripa i skatteparadisfrågan. Brevet till statsrådet, särskilt till finansministeriet och arbets- och näringsministeriet, skickades efter att ha varit uppe i stadsstyrelsen 10.6.2013.

Upphandlingslagen ger inga metoder för att undvika samarbete

I stadens skatteparadisutredning har man utnyttjat ett utlåtande från stadens anskaffningscentral som redan tidigare skrevs med anledning av en fullmäktigemotion i frågan. I utlåtandet beskrivs vilka uteslutningsgrunder som används vid konkurrensutsättningen av upphandlingar och vilka minimikrav som ställs vid anbudsförfrågan samt vilka utredningar som krävs vid upphandlingar enligt lagen om beställarens ansvar.

Enligt anskaffningscentralens utlåtande ger de uteslutningsgrunder som används vid konkurrensutsättning av upphandlingar inte möjlighet att utesluta företag från en anbudsgivning med motiveringen att de har förbindelser till skatteparadisländer, och det är inte heller möjligt att ställa sådana minimikrav på anbudsgivarens lämplighet att ett företag på den grunden skulle kunna uteslutas från en anbudsgivning. Skatteplanering som



inte strider mot skattelagstiftningen och inte försämrar företagens förmåga att fullgöra skyldigheterna i det avtal upphandlingen gäller är till exempel ingen godtagbar grund för att utesluta en anbudsgivare.

Vid konkurrensutsättning av upphandlingar går man vidare till jämförelse av anbuderna efter att anbudsgivarnas lämplighet undersökts. De kriterier som används vid jämförelsen bör vara relaterade till upphandlingsobjektet, de måste alltså ha en koppling till den vara, tjänst eller byggnadsentreprenad som upphandlas. Med hjälp av jämförelsegrunderna bör man bedöma de kvantitativa eller kvalitativa egenskaperna hos den vara, tjänst eller byggnadsentreprenad som upphandlas. Däremot får man inte använda sådana jämförelsegrunder med vars hjälp det anbudsgivande företagens egenskaper bedöms. Skatteparadiskopplingarna är till sin natur grunder som beskriver det anbudsgivande företagens egenskaper och därför är det inte juridiskt möjligt att använda dem vid jämförelse och poängsättning av anbud.

Vid sakkunnigintervjun fick revisionsnämnden bekräftelse på det riktiga i stadens egen slutsats i skatteparadisutredningen, nämligen att staden inte kan utesluta företag från en anbudsgivning med motiveringen att de har kopplingar till skatteparadisländer. Förenklat kan man säga att om ett företag bedriver laglig verksamhet kan det delta i en anbudsgivning. Enligt Kommunförbundets expert kan man som jämförelse använda en situation, där Helsingfors skulle vilja göra upphandlingar enbart från företag i Helsingfors. Även i detta fall skulle man juridiskt komma till att det är inte lagligt att avgränsa upphandlingar på basis av företagens hemort eller den kommun dit det betalar skatt. Enligt 2 § i upphandlingslagen ska den upphandlande enheten behandla deltagarna i upphandlingsförfarandet på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara öppet och med beaktande av proportionalitetskraven.

Även i det fall företagens skatteplanering inte skulle uppfylla skattelagstiftningens krav, är det i regel möjligt att ingripa mot det först efter flera års fördröjning och även då tar en rättsprocess flera år i anspråk. Därmed är det enligt Kommunförbundets expert i praktiken omöjligt att i samband med upphandling av tjänster för en kommun verifiera att ett företag använder sig av kopplingar till skatteparadis på ett sätt som strider mot finsk lag.

Arbetsminister Lauri Ihalainens svar på ett skriftligt spørsmål (645/2012 rd) om saken i riksdagen var i linje med synpunkterna ovan. I svaret sägs att ”i ett fall där värdet av de skatter som en leverantör betalar i Finland är litet, men där leverantören fullgjort de skyldigheter som ålagts honom i den finländska skattelagstiftningen, har en upphandlande enhet enligt upphandlingslagstiftningen inte möjlighet att utesluta en leverantör från anbudsförfarandet. Trots att de upphandlande enheterna vid anbudsförfarandet får på anbudsgivare och anbudssökande också ställa krav som gäller deras ekonomiska eller finansiella situation, ska sådana krav anknyta till leverantörens förmåga att klara av att fullgöra skyldigheterna enligt upphandlingskontraktet. Krav beträffande ett företags skatteplanering har i princip inte någon sådan anknytning.”

Även jämförelsegrunderna, alltså de kriterier som används vid jämförelse av anbuderna, bör anknyta till upphandlingsobjektet. Stadens rättstjänster tillfrågades om betalning av skatter skulle kunna beaktas som en del av den totalekonomiska förmånligheten. Enligt rättstjänsternas tolkning är detta inte möjligt.

Europaparlamentet godkände efter beredningsskedena de nya upphandlingsdirektiven i januari 2014. Det nya direktivet innehåller inga bestämmelser som skulle kunna användas för att tackla problemet med användning av skatteparadisbolag. Av arbetsministerns svar (645/2012 rd) framgår att Europeiska unionens och medlemsstaternas internationella åtaganden påverkar upphandlingslagstiftningen. Europeiska unionen har anslutit sig till Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling, enligt vilket undertecknarna ska ge andra avtalsparters företag rättvis tillgång till marknader för offentlig upphandling i den omfattning som nämns i avtalet. Enligt arbetsministerns svar: ”Trots att avtalet ger de avtalslutande parterna möjlighet att bl.a. beakta aspekter som har att göra med miljön, tillgängligheten och hälsan, inbegriper avtalet inte några villkor eller undantag beträffande skatteplaneringskrav.” Därmed ansåg arbetsminister Ihalainen hösten 2012 att skattelagstiftningen erbjuder ett mer effektivt instrument än upphandlingsregler för ingripande i de problematiska dragen i samband med företagens skatteplanering.



Indirekta metoder för att undvika kopplingar till skatteparadis

Med stöd av ovanstående är det uppenbart att kopplingar till skatteparadis inte kan användas som utslutningsgrund eller som grund för jämförelse av anbud vid en anbudsgivning. Vid upphandling av tjänster har i synnerhet stora städer emellertid ofta möjlighet att producera tjänsten själva i en situation där den köpta tjänsten inte kan anses vara hållbar med avseende på samhällsansvar. Enligt Kommunförbundets expert är det möjligt att man i vissa kommuner har övergått från köptjänster till egenproducerade tjänster delvis för att man på detta sätt har fått slut på samarbetet med ett företag som utnyttjar skatteparadis. Enligt Kommunförbundets bedömning kan denna möjlighet skapa ett tryck på företagen på marknaden att agera på ett sätt som är hållbart med avseende på samhällsansvar, i detta fall alltså agera så att anlåtande av skatteparadisbolag undviks.

I de fall då det är ändamålsenligt att köpa en tjänst är storleken på den helhet som konkurrensutsätts av betydelse. Eftersom kopplingar till skatteparadis i allmänhet förekommer bland företag av större storlek, är det möjligt att försöka undvika kopplingar genom att trygga små och medelstora företags möjligheter att delta i anbudsgivningar. I stadens skatteparadisutredning sägs det att till exempel upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster ofta är mycket stora räknat i euro, och då har små och medelstora företag inte nödvändigtvis möjligheter att producera de aktuella tjänsterna som en helhet. I utredningen sägs vidare att det för att öka konkurrensen och undvika samarbete med företag som har kopplingar till skatteparadis ändå vore önskvärt att även små och medelstora företag skulle kunna delta på ett mångsidigt sätt i konkurrensutsättningar som staden ordnar.

Små och medelstora företags möjligheter att delta i konkurrensutsättning kan underlättas genom att genomföra upphandlingen i mindre helheter eller i form av ramarrangemang, om ett ramarrangemang är ändamålsenligt i det aktuella fallet. I skatteparadisutredningen manas ändå till försiktighet med att spjälka upp upphandlingar eftersom 1) det inte är möjligt att dela upp upphandlingar i mindre delar för att undgå tillämpning av bestämmelserna i upphandlingslagen⁵ och 2) man vid upphandling i första hand bör försöka säkerställa att konkurrensutsättningen genomförs på det sätt som är ändamålsenligast för den aktuella upphandlingen och att man genom konkurrensutsättningen väljer en aktör som har förutsättningar att uppfylla upphandlingsskriterierna på ett högklassigt sätt. För ett lyckat slutresultat är det inte nödvändigtvis ändamålsenligt eller ens möjligt att genomföra upphandlingar i mindre helheter, sägs det i utredningen.

I slutsatserna i skatteparadisutredningen betonas dessutom att prövningen av hur en upphandling ska genomföras alltid ska ske separat i varje enskilt fall och att bedömningen som gäller skatteparadis inte bör vara det enda eller det viktigaste kriteriet vid planeringen av ett projekt och genomförandet av konkurrensutsättningen i samband med det.

Indirekt påverkan via offentlig debatt

Vid behandlingen av skatteparadisutredningen 4.3.2013 beslutade stadsstyrelsen att vid ett pilotförsök i Helsingfors bedöma och testa ett förfarande, där man som villkor för lämnande av anbud ställer att företagen som deltar i anbudsgivningen publicerar specifik bokslutsinformation för varje enskilt land. Stadsstyrelsen motiverade pilotupphandlingen på följande sätt: Genom detta krav går det inte i sig att utesluta en anbudsgivare som har gjort laglig skatteplanering, men ett försök med detta krav skulle öka transparensen och säkert bidra till diskussionen om företagens samhällsansvar och därigenom påverka klimatet, så att företagen skulle fundera över dessa frågor i högre grad än tidigare. Dessutom ställdes ett villkor för pilotupphandlingen: Innan försöket genomförs finns det anledning att bedöma hur ett sådant krav skulle påverka antalet inlämnade anbud och deltagare i anbudsgivningar. Det finns inte anledning att genomföra praxis vid en pilotupphandling där detta klart kan leda till minskad konkurrens.

⁵ Lag om offentlig upphandling (348/2007), 20 § "En upphandling får inte delas upp eller beräknas med exceptionella metoder i syfte att undgå tillämpning av bestämmelserna i denna lag." EU:s nya upphandlingsdirektiv kommer dock att tillåta att upphandlingar genomförs i mindre delar. Den nya upphandlingslagen torde träda i kraft i Finland 2016.



Stadsstyrelsens beslut lämnade öppet vilken aktör som ska genomföra pilotupphandlingen. I maj 2013 kom ekonomi- och planeringscentralens koncernenhet och anskaffningscentralen överens om att anskaffningscentralen letar upp en lämplig upphandling för pilotförsöket. I januari 2014 hade ett lämpligt upphandlingsobjekt inte ännu hittats. Enligt anskaffningscentralen har det i praktiken varit ett hinder att formuleringen "ställs som villkor för lämnande av anbud" i stadsstyrelsens beslut är problematisk ur upphandlingslagens synvinkel, eftersom denna förutsättning eller detta villkor i de flesta upphandlingar inte direkt anknyter till upphandlingsobjektet.

Enligt upphandlingslagen är det möjligt att be om landspecifik bokslutsinformation, men informationen kan inte vara en förutsättning. Om man ber om denna information borde anskaffningscentralen köpa utomstående expertis för att analysera den och sist och slutligen skulle den analyserade informationen ändå inte komma till användning, eftersom den inte kan användas för att utesluta någon från anbudsgivningen. Att be om information kan visserligen ha indirekt effekt, när företagen skulle märka att staden är intresserade av den här informationen, men eftersom företagen å andra sidan skulle veta att staden inte kan utnyttja informationen, skulle dess betydelse ändå vara ifrågasatt, menar anskaffningscentralen.

Även Kommunförbundets expert betonade i intervjun att det är nästan omöjligt att dra slutsatser om lagligheten i företags skatteplanering på basis av offentligt tillgänglig beskattnings- och bokslutsinformation. Det finns många sätt att reglera resultatet inom en koncern och de märks på olika sätt i bokslutet. En del är så kallad normal verksamhet inom koncernen medan en annan del utgör aggressiv skatteplanering med vars hjälp man försöker flytta beskattningsbar inkomst till ett annat land. Till och med för skattemyndigheten, som har tillgång till nödvändig information om bolagets koncerninterna affärstransaktioner, är det svårt att få klarhet i internprissättningens natur och riktighet.

Enligt Kommunförbundet har landspecifik bokslutsinformation även diskuterats på EU-nivå i samband med beredningen av revisionsdirektivet. Enligt revisionsdirektivet ska stora företag som är verksamma inom gruv- eller skogsbruksnäringen redovisa viss information landsvis. I sin promemoria av den 5 december 2013 har Europeiska kommissionen emellertid föreslagit att alla storföretag i fortsättningen borde redovisa betalda skatter för varje enskilt land. Något beslut har dock inte ännu fattats i saken.

KI stadens skatteparadisutredning har man utgått från att det skulle vara naturligt att försöka styra anvisningarna som motarbetar att skattemedel hamnar i skatteparadisländer samt de eventuella åtgärderna i samband därmed som ett led i arbetet för att främja och utveckla företagets samhällsansvar och öka transparensen i den information som behövs. Vid sakkunnigintervjun frågade revisionsnämnden om det vid en anbudsfrågan går att be anbudsgivarna uppge företagets ägare. Enligt Kommunförbundets experts tolkning går det att be om information om ägarna, bara samma information begärs av alla anbudsgivare. Då uppfylls kravet på likvärdighet. Å andra sidan begränsas begärandet av information av proportionalitetsprincipen, men i fråga om information om ägarna skulle exempelvis den administrativa bördan inte kunna åberopas som hinder för att be om information. Informationen skulle kunna efterfrågas med motiveringen att det hör till stadens verksamhetssätt att veta med vem den samarbetar.

Enligt Kommunförbundets expert är utredning av ägarförhållanden och koncernrelationer ett bra sätt att utreda ett företags kopplingar till så kallade skatteparadis. I skatteparadisfall är ägarkedjan vanligen lång och komplex, i praktiken borde alltså hela ägarkedjan klarläggas. De affärsekonomiska grunderna är också olika för olika regleringssätt, och därför går det inte att dra slutsatser om en reglerings natur bara för att den existerar. Att presentera ägarkedjan ökar i varje fall transparensen.

Helsingfors stad har ett avtalsutkast som bilaga till anbudsfrågan. I det skulle man i praktiken kunna ta med en punkt för ägarförhållanden eller information om koncernstrukturen. Upphandlingslagen hindrar inte att dylik information begärs, även om informationen inte kan användas vid jämförelsen av anbud eller som uteslutningsgrund. Den eventuella nyttan av att be om information skulle komma indirekt via offentlighet. Offentlighetens eventuella betydelse är störst i en situation där företaget även har andra marknader än den offentliga. Om den offentliga sektorn är den enda köparen, har inte ens det offentliga trycket nödvändigtvis någon inverkan på företagets verksamhet.



Enligt Kommunförbundet känner man inte till fall där det med avseende på affärshemligheten skulle ha varit ett problem att offentliggöra information om ägarförhållanden. Från byggnadsbranschen finns exempel där kommunen på grund av tidigare problem har begärt att ägarna uppges. Informationen om koncernstrukturen har för sin del ofta redan offentliggjorts någonstans. Om information inte annars erhålls kan man begära den av välgrundade skäl, till exempel för att man vill veta företagets principer och verksamhetens omfattning. Att regelmässigt be om information om ägarförhållandena som en del av konkurrensutsättningen skulle dock inte vara ändamålsenligt, utan i stället skulle man kunna överväga vid vilken typ av upphandlingar det är meningsfullt att be om information.

SLUTSATSER

I strategin för globalt ansvar som fullmäktige godkände hösten 2012 sägs att staden anser det viktigt att bekämpa skatteparadis och undvika samarbete med företag som har kopplingar till skatteparadis. I skatteparadisutredningen som gjordes för stadsstyrelsen våren 2013 var slutsatsen att staden inte kan utesluta företag från en anbudsgivning med motiveringen att de har kopplingar till skatteparadisländer. Den tolkning som erhöles från Finlands Kommunförbund i samband med utvärderingen är densamma. I praktiken har staden små möjligheter att undvika samarbete.

Vid utvärderingen har man granskat indirekta sätt att främja det slutresultat som fullmäktige önskar inom de ramar som upphandlingslagstiftningen sätter. Ett säkert sätt att vid upphandling av tjänster undvika samarbete med företag som har kopplingar till skatteparadis är att producera tjänsten i stadens egen regi. Det är dock inte ändamålsenligt att göra servicestrategiska val enbart på basis av kriteriet att undvika kopplingar till skatteparadis.

Ett annat sätt som har indirekt effekt är att vid planeringen av upphandlingar tänka på att ge små och medelstora företag möjligheter att delta i konkurrensutsättningen, eftersom kopplingar till skatteparadis vanligen förekommer hos företag av större storlek. Detta är dock ingen garanti för att inte ett företag med kopplingar till skatteparadis skulle väljas vid konkurrensutsättningen. Dessutom bör det noteras att det för ett lyckat slutresultat inte nödvändigtvis är ändamålsenligt eller ens möjligt att genomföra upphandlingar i mindre helheter.

Ett tredje sätt som framkom vid utvärderingen är indirekta metoder att påverka – en metod är det pilotupphandlingsförfarande som stadsstyrelsen fattat beslut om och som går ut på att staden som villkor för att lämna anbud ställer att företagen som deltar i anbuds-förfarandet lämnar specifik bokslutsinformation för varje enskilt land. Vid utvärderingstidpunkten hade denna pilotupphandling inte ännu genomförts, delvis på grund av att beslutsformuleringen "förutsätter" i praktiken skulle strida mot upphandlingslagen. Staden kan dock "be om" bokslutsinformation för varje enskilt land. I sitt beslut har stadsstyrelsen gjort tolkningen att en pilotupphandling skulle öka transparensen, bidra till diskussionen om företagets samhällsansvar och därigenom påverka klimatet, så att företagen skulle fundera över dessa frågor i högre grad än tidigare. Därför bör anskaffningscentralen skynda på med genomförandet av pilotupphandlingen, för att fullmäktiges vilja enligt strategin om globalt ansvar fullföljs.

Utöver den ovan beskrivna pilotupphandlingen framkom vid utvärderingen även att en möjlig metod att öka transparensen är att be företagen som deltar i en anbudsgivning att lämna information om ägarförhållandena och den eventuella koncernstrukturen. Man skulle kunna överväga att genomföra detta genom att i avtalsutkastet ta med en punkt för information om ägarförhållanden. Eftersom avtalsutkastet finns med som bilaga till anbudsfrågan vid upphandlingar som staden konkurrensutsätter, skulle anbudsgivarna i förväg se att alla som deltar i anbudsgivningen ombeds lämna denna information. Det här sättet att be om information skulle inte heller vara ändamålsenligt vid alla upphandlingar, utan enbart vid upphandlingar som överstiger en viss omfattning. Den erhållna informationen kan inte användas som uteslutningsgrund vid konkurrensutsättningen, men eventuellt kan företagets beteende indirekt påverkas av att informationen är öppen.



REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- anskaffningscentralen bör påskynda genomförandet av den pilotupphandling som stadsstyrelsen beslutat om 4.3.2013 genom att be om landspecifik bokslutsinformation i samband med anbudsgivning.
- anskaffningscentralen bör i samarbete med stadskansliets rättstjänster utreda möjligheterna att ordna pilotupphandlingar som gäller betydande eurobelopp, där anbudsgivarna ombeds lämna information om företagets ägarförhållanden och den eventuella koncernstrukturen.

4.2 UTVÄRDERING AV STADSKONCERNEN

År 2013 bestod stadskoncernen av moderstaden (35 förvaltningar och affärsverk) och 98 direktägda dottersammanslutningar (11 stiftelser och 87 bolag) samt dotterbolag till dottersammanslutningarna (33 bolag).

För ägarstyrningen ansvarar stadsstyrelsen i enlighet med instruktionen för stadsstyrelsen. Stadsstyrelsen har en koncernsektion vars uppgift bland annat 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 STADENS EKONOMISKA STÖD TILL DOTTERSAMMANSLUTNINGAR

Föremål för utvärderingen var stadens dottersammanslutningar och det ekonomiska stödet till dem. Syftet med utvärderingen var att utreda hur mycket staden stöder dottersammanslutningarna ekonomiskt och vad stöden baserar sig på. Man försökte precisera huvudfrågan genom att utreda hur stöden fördelar sig på dels understöd och lån och dels borgensförbindelser för lån och andra eventuella stöd, och på vilka grunder stöden betalas.

I stadens strategiprogram 2009–2012 var utgångspunkten för ägarpolicyn i förhållande till dottersammanslutningarna att dottersammanslutningarna bör stöda uppnåendet av stadens mål i fråga om tjänster. Dessutom bör ägarskapet ansluta sig till stadens verksamhetsområde och uppgifter, men ägarskapet kan också vara ett strategiskt ägarskap.

I stadens strategiprogram 2013–2016 sägs att när det gäller dottersammanslutningar som deltar i stadens tjänsteproduktion utvärderas resultatet i första hand utifrån hur och till vilka kostnader bolaget i fråga sköter de tjänster som uppdragits åt det. Enligt strategin motsvarar verksamhetsprinciperna för de bolag inom stadskoncernen som direkt befinner sig i en marknadssituation verksamhetsprinciperna för konkurrenterna, och stadens funktioner på den konkurrensutsatta marknaden organiseras i enlighet med bestämmelserna om konkurrensneutralitet.

Som utvärderingsmaterial användes anvisningar och beslut om understöd och andra bidrag samt uppgifter som erhållits ur system som gäller understöd, lån och borgensförbindelser. Som utvärderingsmetod användes också sakkunnigintervjuer.

Dottersammanslutningarnas stöd från staden

De former som Helsingfors stad använder för att rikta ekonomiskt stöd till dottersammanslutningar är understöd i samband med driftsutgifter och andra utgifter, lån och borgensförbindelser för lån samt hyressub-



ventioner av olika slag. Enligt information som erhöles vid en intervju ser stadskansliets ekonomi- och planeringsavdelning inte beviljande av lån som en form av stöd till en dottersammanslutning.

Beviljande av ekonomiskt stöd behandlas alltid individuellt i varje enskilt fall och beviljandet samt valet av stödform påverkas i hög grad av den politiska viljan, vad man över huvud taget vill stöda och vilka tjänster man vill producera på vilket sätt.

I 2013 års budget uppgick stadsstyrelsens understöd till sammanlagt 66,1 miljoner euro, varav omkring en tredjedel eller 21,8 miljoner euro beviljades stadens dottersammanslutningar. Av understöden till dottersammanslutningar år 2013 hänförde sig största delen till kultur- och idrottsväsendet, sammanlagt drygt 20 miljoner euro eller över 90 procent av alla understöd till dottersammanslutningar.

Lån beviljas som budgetlån och ur fonden för idrotts- och friluftsanläggningar samt som lån ur bostadsproduktionsfonden. Det sammanlagda obetalda saldot för dessa lån var 504,0 miljoner euro vid utgången av 2013, vilket tabell 19 visar.

Tabell 19. Stadens lån till dottersammanslutningar 2013, 1 000 euro⁶

År	Saldo 2012	St.	Lyfta lån 2013	Amortering 2013	Saldo 2013
Budgetlån sammanlagt	386 798	913	13 612	-15 507	384 904
Fonden för idrotts- och friluftsanläggningar sammanlagt	21 489	13	2 500	-1 472	22 517
Bostadsproduktionsfonden sammanlagt	97 853	250		- 1 259	96 594
Sammanlagt	506 140	1 176	16 112	-18 237	504 016

Av stadens lån till dottersammanslutningar hänför sig 421,9 miljoner euro eller 83,7 procent till boende. Staden går i borgen för dottersammanslutningars lån närmast i speciella situationer, bland annat när sammanslutningarna annars inte skulle få lån från finansinstitut. Stadsfullmäktige beslutar i sista hand om det totala beloppet av borgensförbindelser för dottersammanslutningar. Stadsstyrelsen beviljar borgen inom de gränser som fullmäktige sätter upp. År 2013 uppgick lånen som lyfts på basis av stadsstyrelsens borgensbeslut till sammanlagt 344,6 miljoner euro. Av borgensförbindelserna hänför sig största delen eller 57,4 procent till produktion av hyresbostäder.

Hyressubventioner kan beviljas antingen i form av nedsatt hyra eller i form av lägre avkastningsprocent på kapitalet som en del av hyran. Det är ytterst ovanligt att staden beviljar hyressubventioner och för närvarande förekommer till exempel inga sådana, och bara för ett bolag tillämpas lägre avkastningsprocent på kapitalet som en del av hyran.

Vid utgången av 2013 var det sammanlagda värdet av ekonomiska stöd till dottersammanslutningar, alltså understöd, lån och borgensförbindelser, 870,4 miljoner euro.

SLUTSATSER

Inom det ekonomiska stödet till dottersammanslutningar är satsningen på boende mycket stor. Det har ansetts ändamålsenligt att verksamhet som gäller bostadsproduktion och boende organiseras gemensamt av

⁶ Budgetlån sammanlagt, i saldot för 2013 ingår ett kapitallån på 2 141 031,40 euro till stadens intressebolag Huvudstadsregionens Vagnpark Ab.



staden och bolag som ägs av staden, och därför förefaller det i detta fall befogat att stöda bolagen ekonomiskt. Alternativt borde staden organisera verksamhet som gäller hyresboende utan bolagen med hjälp av sina förvaltningar.

Staden går i borgen för dottersammanslutningars lån närmast i speciella situationer, bland annat när sammanslutningarna annars inte skulle få lån från finansinstitut.

Stadens stöd till koncernsammanslutningar bestäms alltid individuellt i varje enskilt fall och stödformen prövas regelbundet. Det finns inga allmänt definierade grunder eller anvisningar för stödet, utan beviljandet av stöd grundar sig i hög grad på politiska ställningstaganden kring vad som produceras, för vem och med vilka resurser.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- det är ändamålsenligt att ekonomiskt stöda tjänsteproduktion som organiseras med hjälp av stadens dottersammanslutningar i de fall då staden ansvarar för produktionen av tjänsten eller då det annars anses ändamålsenligt.



4.3 UTVÄRDERINGAR SOM ÖVERSKRIDER GRÄNSER MELLAN VERKSAMHETSOMRÅDEN

4.3.1 KOLLEKTIVTRAFIKINVESTERINGARNAS KOSTNADSEFFEKTIVITET OCH ÄNDAMÅLSENLIGHET

Huvudfrågan vid utvärderingen var om kollektivtrafiken utvecklats i enlighet med Helsingfors stads strategiprogram samt med beaktande av kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet. Åtgärder som föreslogs i strategiprogrammet 2009–2012 var bland annat utveckling av infartsparkeringen, informationen till passagerare och kollektivtrafikmaterielen. I strategiprogrammet 2013–2016 sägs bland annat att målen och valen inom de olika åtgärdsområden som gäller mobilitet och trafik likriktas genom att ett heltäckande program för utveckling av trafiken i Helsingfors utarbetas, infartsparkeringen i anslutning till kollektivtrafiken börjar fungera bättre och kollektivtrafiken inom Helsingfors prioriteras.

Utvärderingen avgränsades till Helsingfors stads trafikverks investeringar i materiel, matartrafik, infartsparkering och prioritering av kollektivtrafiken. Dessutom utredde man om målen för trafikplaneringen har likriktats och om utvärderingen av verkningsfullheten av de resurser som inriktats på trafiken förbättrats genom utarbetande av ett program för utveckling av trafiken. Som huvudsakligt utvärderingsmaterial användes sakkunnigintervjuer, protokoll och utredningar från de organisationer som ansvarar för kollektivtrafiken samt stadens bokslutsinformation. Revisionsnämndens 1:a sektion gjorde också ett utvärderingsbesök på stadsplaneringskontoret.

Programmet för utveckling av trafiken blev färdigt 2013

Inom trafikplaneringen utnyttjas den så kallade YHTALI-metoden, där man räknar ut ett samhällsekonomiskt kostnads/nytt-förhållande för investeringar. Eftersom YHTALI ursprungligen togs fram för nationella väg- och järnvägsprojekt, beaktar metoden inte markanvändningsfördelar och stadsekonomiska anhopningsfördelar. Att projekten bedömts med denna metod har kunnat leda till att vägtrafikprojekt gynnats på bekostnad av kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik, trots att staden har som strategiskt mål att gynna hållbara trafikformer. En annan sak som gått emot de strategiska målen har varit att man inom trafikplaneringen haft för vana att motivera projekt med trafikprognoser, och då har prognoserna kunnat bli självuppfyllande. Enligt vägförvaltningens utredning förstärks bilstadsutvecklingen om reserveringar för trafikleder görs på basis av prognoser.

En åtgärd i strategiprogrammet 2013–2016 är att ett heltäckande program för utveckling av trafiken i Helsingfors utarbetas. Programmet som godkändes hösten 2013 har som mål att likrikta målen och valen inom de olika åtgärdsområden som gäller mobilitet och trafik och gör att de resurser som staden använder för trafiken blir mer verkningsfulla och produktiva. Programmets syfte är att fungera som en förmedlande länk mellan de strategiska programmen och styrningen av trafikplaneringens verksamhet, så att de strategiska målen även skulle ha inverkan på den praktiska trafikplaneringen.

I programmet för utveckling av trafiken presenteras 16 riktlinjer för att svara på de strategiska målen. Fyra av dem gäller planeringsrutinerna. Till exempel utvecklas bedömningen av projekt genom att i konsekvensbedömningen även beakta markanvändningen, stadsstrukturen, stadsekonomi och stadsrummets kvalitet. Man försöker betona de strategiska målen styrande effekt redan i början av beslutsfattandet och vid planeringen beaktas de knappa ekonomiska resurserna.

De första erfarenheterna av den nya spårvagnen är positiva

Trafikinvesteringar planeras också i samband med upphandling av materiel. Då kan upphandlingarnas kostnadseffektivitet styras via definition av materielen, så att trafikoperatörerna söker de kostnadseffektivaste lösningarna inom ramen för de ramvillkor som ställts i anbudsfrågningarna.

Trafikverkets direktion beslutade år 2010 ge trafikverket rätt att beställa 40 låggolvsspårvagnar. De första nya



spårvagnarna anlände till Helsingfors för provkörningar 2013. Med de här vagnarna testas modellens funktion innan serietillverkningen av de återstående vagnarna börjar. De nya spårvagnarna är energieffektivare, billigare att reparera, sliter mindre på skenorna och kränger mindre på grund av sin annorlunda konstruktion. Även transportkapaciteten är lite större än tidigare. Därför blir driftskostnaderna lägre än för de nuvarande vagnarna.

Vid en intervju funderade man på om det vid valet av bussmateriel i Helsingforsregionen eventuellt har gjorts deloptimeringar på bekostnad av helheten. I stället för ledbussar används boggiebussar som är något längre än den europeiska standardbussmodellen, och de har svårt att få plats i korsningarna i stadskärnan och i cirkulationsplatser. I Helsingfors har bussbolagen inte investerat i dyrare 18 meter långa ledbussar som har en tredjedel större kapacitet, trots att detta varit möjligt i samband med anbudsgivningen. Å andra sidan skulle ledbussarna inte heller få plats i alla bussterminaler.

Infartsparkering är kostnadseffektivast nära resans startpunkt

Enligt Helsingforsregionens infartsparkeringsstrategi utvecklas infartsparkeringen särskilt i de nuvarande rusningsriktningarna samt i de riktningar och zoner där markanvändningen för boende ökar kraftigt, vilket ger upphov till trafik. Infartsparkering och utveckling av den ingår även i trafiksystemplanen för Helsingforsregionen samt i intentionsavtalet för markanvändning, boende och trafikplanering i Helsingforsregionen.

Problemet med infartsparkering är att de som drar nytta av parkeringen ofta bor i en annan kommun än den kommun som står för kostnaderna för att ordna parkering. Därmed har kommunerna inga ekonomiska incitament för att bygga infartsparkeringar. Tabell 20 visar att anslag som reserverats för infartsparkering upprepade gånger har blivit utnyttjade i Helsingfors.

Tabell 20. Utnyttjandet av anslag för infartsparkeringsplatser i Helsingfors 2011–2013

Budgetår	Disponibelt, 1 000 euro	Utnyttjat, 1 000 euro	Outnyttjat, 1 000 euro (%)
2011	880	201	679 (77 %)
2012	1 160	639	521 (45 %)
2013	1 521	812	709 (47 %)

I närheten av metro- och järnvägsstationerna är marken dyrare och förbindelserna goda. Byggandet av infartsparkering konkurrerar därför om samma tomter med byggandet av bostäder och verksamhetslokaler. Byggandet av parkeringsplatser är till nytta längre från centrum, där också kollektivtrafikförbindelserna är sämre. Den beräknade samhällsekonomiska nyttan av en infartsparkeringsplats är cirka 7 000 euro nära resans startpunkt och bara 1 500 euro nära ändpunkten.

Enligt en sakkunnigintervju är kostnaden för en infartsparkeringsplats cirka tre euro per dag och platsen används vanligen av en enda resenär. Dessutom subventioneras resenärens kollektivtrafikresa med en euro per dag. Med tanke på främjande av kollektivtrafik är infartsparkering inte ekonomiskt kostnadseffektiv. En euro som investeras i infartsparkering ger en nytta på bara 0,25 euro. Kostnaderna för infartsparkering borde emellertid inte nödvändigtvis granskas som en del av kollektivtrafiken utan som en del av hela trafiksystemet. För själva trafiksystemet är det ändamålsenligt att det finns infartsparkering, för att personbilstrafiken ska minska. En annan sak som visar att det finns behov av infartsparkering är att parkering vid gatan används som inofficiell infartsparkering. Detta används som motivering för att utvidga boendeparkeringsområdet till bland annat Munksnäs, där bilister som kommer till Helsingfors från Esbohället parkerar vid gatan och byter till kollektivtrafik.

Matartrafiken är huvudsakligen kostnadseffektiv och ändamålsenlig

Ett av målen i Helsingfors stads strategiprogram 2009–2012 har varit att göra matarlinjerna till spårtrafik-



stationerna effektivare. Enligt expertisen är matarbuslinjerna till stor del ekonomiskt effektiva. Om det i linjens vardera ända finns exempelvis en metrostation som ankare fungerar matarlinjen mycket bra. De som använder matarlinjerna är kollektivtrafikens nöjdaste kunder. Å andra sidan är spridningen stor vad beträffar linjernas effektivitet, i gleset bebyggda småhusområden är belastningen på matarlinjerna rätt liten. En relativt sett stor del av kostnaderna för kollektivtrafiken hänför sig till områden där man vill trygga minimiservice. Enligt en sakkunnig som intervjuades borde dessa linjer som körs för att trygga minimiservice granskas separat från den efterfrågebaserade kollektivtrafiken.

Inom matartrafiken är det viktigt att synkronisera matarbuslinjernas tidtabeller med spårtrafiken. Enligt HRT får man rätt få klagomål på dåliga tidtabeller för matarförbindelser, och eventuella fel som gjorts vid planeringen kan lätt rättas till. Störningar i trafiksystemet får lätt multipel effekt inom matartrafiken. Tekniken i bussarna ger inte alltid möjlighet att informera chauffören till exempel om förseningar i stomförbindelsen. En buss som kör mellan flera stationer kan inte heller alltid vänta på ett försenat tåg eller metrotåg.

Stadsplaneringskontorets sakkunniga såg inga större möjligheter att förbättra matarbusstrafikens kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet ytterligare. Tidtabellsproblem kan ofta rättas till på basis av respons. Matarlinjer planeras i regel så att ekonomi och servicekapacitet beaktas. När matarbusstrafiken började var turerna fler än efterfrågan, men under årens lopp har matartrafiken av ekonomiska skäl anpassats till efterfrågan.

Spårvägstrafiken borde bli snabbare

Ett av målen i strategiprogrammet 2009–2012 var att främja projekt som gör kollektivtrafiken snabbare. Även i det nya strategiprogrammet 2013–2016 är ett av målen att kollektivtrafikförbindelserna förbättras. HST har haft som mål att förbättra servicenivån inom kollektivtrafiken bland annat genom att resorna i genomsnitt blir snabbare. Vid intervjuerna lyfte flera sakkunniga fram att snabbare resor är ett mycket effektivt sätt att förbättra kollektivtrafikens kostnadseffektivitet. I många utredningar har det dessutom konstaterats att snabbare resor ger stora affärsekonomiska och samhällsekonomiska fördelar.

Stadsplaneringsnämnden antecknade i februari 2013 en lägesöversikt över utvecklingsprojekt inom spårvägstrafiken till protokollet. Enligt översikten är den långsamma trafiken det största problemet. Ur resenärernas synvinkel är det en faktor som försämrar spårvägstrafikens konkurrenskraft och årligen medför direkta kostnader på flera miljoner euro för staden. Enbart ökningen av så kallade vagn dags- och timkostnader på grund av långsammare trafik höjde kostnaderna med cirka 1,7 miljoner euro per år under perioden 2002–2009. Långsamheten minskar spårvägstrafikens attraktivitet betydligt, eftersom flera undersökningar visat att kollektivtrafikens snabbhet är en av de viktigaste faktorerna som påverkar valet av färd sätt. I praktiken har trafiken blivit långsammare ända fram till de senaste åren. Enligt HRT var den uppmätta hastigheten 14,3 km/h år 2011, medan medelhastigheten år 1995 enligt dåvarande HST:s uppgifter var 16 km/h. HRT anser att den långsamma trafiken i innerstadens spårvägsnät kan komma att utgöra ett hinder för de nya snabbspårvägsförbindelser som presenterats i arbetet på en vision till ny generalplan för Helsingfors, eftersom de här förbindelserna skulle vara alltför långsamma för dem som åker kollektivt.

Det finns flera metoder för att göra kollektivtrafiken snabbare. Till de effektivaste hör att avdela särskilda filer och separata banor för kollektivtrafiken, optimera avståndet mellan hållplatserna, förbättra spårinfrastrukturen, utveckla prioriteringen i trafikljuskorsningar och slopa förarnas biljettförsäljning.

SLUTSATSER

På basis av utvärderingen har kollektivtrafiken delvis utvecklats i enlighet med strategiprogrammen. Stadsplaneringsnämnden godkände i november 2013 ett program för utveckling av trafiken. Det skapar förutsättningar för samordning av målen för trafikplaneringen och utveckling av utvärderingen av resursernas verkningsfullhet. Kollektivtrafikmaterielen har utvecklats inom både buss- och spårvägstrafiken. Däremot har man inte kunnat utveckla infartsparkeringen i enlighet med målen. Anslag har blivit outnyttjade och ett problem med infartsparkeringen är att det saknar ”husbonde”. Inom matarbusstrafiken har inga betydande utvecklingsåtgärder utförts och de sakkunniga som intervjuats såg heller inget stort behov av utveckling.



Trots prioriteringsarrangemang och andra åtgärder för att göra kollektivtrafiken snabbare har spårvägstrafiken blivit långsammare. Vad gäller kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet framkom det vid utvärderingen bland annat att inom anskaffningen av materiel för kollektivtrafiken är framför allt den kommande spårvagnsmaterielen kostnadseffektivare i drift jämfört med tidigare modeller. Satsningarna på infartsparkering visade sig vid utvärderingen inte vara ekonomiskt kostnadseffektiva ur kollektivtrafikens synvinkel. Med tanke på trafiksystemet som helhet är infartsparkering emellertid ändamålsenlig. Inom matarbusstrafiken finns exempel på mycket kostnadseffektiva och ändamålsenliga linjer, men även på förbindelser som används ganska ineffektivt. Man vill ändå inte lägga ner dem, eftersom man vill garantera minimiservice i alla områden.

På grund av den praxis som varit rådande inom trafikplaneringen har de strategiska målen om att utveckla kollektivtrafiken inte uppfyllts på bästa möjliga sätt. Vid utvärderingen av projekt borde bland annat kollektivtrafikens markanvändningsfördelar och stadsekonomiska anhopningsfördelar beaktas bättre. De strategiska målens styrande effekt borde framhållas redan i början av beslutsfattandet. Programmet för utveckling av trafiken skapar goda förutsättningar för att förnya planeringsrutinerna så att de strategiska målen som gäller utveckling av kollektivtrafiken uppfylls bättre än tidigare.

De sakkunniga som intervjuats var mycket nöjda med den nya spårvagnen på basis av de första erfarenheterna. Sannolikt har det alltså lyckats att utveckla kollektivtrafikmaterielen, åtminstone i samband med anskaffningen av nya spårvagnar.

Eftersom infartsparkeringen involverar flera aktörer, bör praxis i fråga om parkeringen förtydligas och enhetliga verksamhetsmodeller göras upp för utvecklingen, ägandet och underhållet av infartsparkeringen i Helsingforsregionen tillsammans med staten och de övriga kommunerna. Ett bra tillfälle att få till stånd en regional lösning på infartsparkeringen är till exempel trafiksystemplanen för Helsingforsregionen 2015, som är under beredning.

Att göra kollektivtrafiken snabbare är ett mycket kostnadseffektivt sätt att främja kollektivtrafiken. Särskilt spårvägstrafiken har dock blivit långsammare under de senaste åren, trots att de strategiska målen är de motsatta. Det finns flera effektiva sätt att göra spårvägstrafiken snabbare, och dessa har i flera sammanhang utretts av Helsingfors stads trafikverk, Helsingforsregionens Trafik och stadsplaneringskontoret. De åtgärder som föreslagits i utredningarna kräver ofta ganska små investeringar, men ger betydande affärsekonomiska och samhällsekonomiska fördelar. Många åtgärder har redan planerats och flera av dem är klara att genomföra. För att investeringarna ska bli av måste anslag anvisas i budgeten.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadsplaneringskontoret bör beakta bland annat kollektivtrafikens markanvändningsfördelar och stadsekonomiska fördelar vid trafikplaneringen, för att de strategiska målen om att gynna kollektivtrafik ska uppfyllas bättre.
- stadsplaneringskontoret och trafikverket bör påskynda åtgärderna för att göra kollektivtrafiken snabbare, i synnerhet spårvägstrafiken.
- stadsstyrelsen bör medverka till att praxis i fråga om infartsparkeringen i Helsingforsregionen förtydligas och att enhetliga verksamhetsmodeller görs upp för utvecklingen, ägandet och underhållet av infartsparkeringen i regionen tillsammans med staten och de övriga kommunerna.



4.3.2 UPPFYLLELSEN AV HELSINGFORS PRINCIPER FÖR UNDERSTÖD TILL ORGANISATIONER

Syftet med utvärderingen var att utreda om de förvaltningar som valts ut för utvärdering följer stadsstyrelsens riktlinjer vid beviljandet av understöd. Dessutom utreddes principerna för utdelning av understöd, deras koppling till stadens strategi samt det nya elektroniska understödssystemet. År 2013 beviljade staden cirka 66 miljoner euro i understöd. År 2011 utfärdade stadsstyrelsen en allmän anvisning om utdelning av understöd, som på ett allmänt plan ger anvisningar om grunderna för beviljande av understöd. Understödmottagarna bör enligt huvudregeln komplettera stadens egen verksamhet med det understöd de fått. För mottagaren innebär understöd från staden ofta att förutsättningarna för att fortsätta med verksamhet som är inriktad på stadens invånare tryggas. Frågor som rör understödets verkningsfullhet lämnades utanför denna utvärdering.

Föremål för utvärderingen var understöd som beviljades av kultur- och biblioteksnämnden, social- och hälsovårdsnämnden samt utbildningsnämnden. Som utvärderingsmaterial användes beslutsmaterial om understöd vid förvaltningarna och stadsstyrelsen. Dessutom intervjuades personer som handlägger understödsansökningar samt huvudanvändaren av det elektroniska understödssystemet på stadskansliet.

Stadens understödsanvisningar följs

Som resultat av utvärderingen konstaterades att de utvärderade förvaltningarna följde stadens riktlinjer och allmänna anvisning vid beviljandet av understöd. Förvaltningarna hade också sina egna anvisningar för utdelning av understöd, som bestäms av de enskilda sektorernas grunder för utdelning av understöd. De understödsanvisningar som nämnderna godkänt innehåller stadsstyrelsens anvisningar och kompletterar dem med förvaltningarnas egna prioriteringar. Efter sammanslagningen av socialverket och hälsovårdscentralen vid ingången av 2013 fick social- och hälsovårdsväsendet enhetliga understöds-kriterier.

Kulturcentralen genomförde år 2013 en kundenkät som fick 155 svar. Vid enkäten utreddes bland annat kundernas synpunkter på understödssystemet och ansökningsprocessen. Av kunderna som besvarade enkäten var största delen eller 79 procent nöjda eller mycket nöjda med det elektroniska ansöknings-systemet och dess funktion.

Information om möjligheterna att ansöka om understöd ges bland annat i dagstidningar och på förvaltningarnas webbplatser. Av dem som besvarade kulturcentralens kundenkät hade bara 2,5 procent fått information via en tidningsannons. Största delen hade fått information via kulturcentralens webbplats.

Enligt de årliga anvisningarna om hur budgeten ska iakttas ska de enheter som beviljar understöd utföra regelbundna stickprovskontroller av understödmottagarnas bokföring och förvaltning. Vid utvärderingen observerades att alla tre utvärderade förvaltningar utför en sådan kontroll genom att sökandena ombeds lämna in bokslut och revisionsberättelse för föregående år samt en verksamhetsplan för understödsåret som bilaga till understödsansökan, och dessa går igenom i samband med handläggningen av ansökan.

Stadens understödsarbetsgrupp utredde år 2013 i enlighet med verkställighetsbeslutet för stadens strategiprogram 2013–2016 om uppgiften att bevilja understöd och bidrag kan koncentreras. Saken utreds under 2014 tillsammans med förvaltningarna för att kunna genomföras från och med 2015.

Rätt få rättelseyrkanden görs angående stadens understödsbeslut. I förhållande till antalet understödsansökningar är det inte heller särskilt många ansökningar som måste avslås. Enligt huvudregeln avslås en ansökan om sökandens verksamhet inte uppfyller villkoren för understöd. Ibland har en ansökan inkommit för sent eller varit bristfällig på något sätt. Understödsansökningarna överstiger betydligt de disponibla anslagen.

SLUTSATSER

Stadens understödsverksamhet fungerade enligt utfärdade anvisningar vid de förvaltningar som utvärde-



Helsingfors stads materialbank / Lauri Rotko

rades. Förvaltningarna hade också sina egna anvisningar som kompletterade stadsstyrelsens anvisningar. Rätt få rättelseyrkanden görs angående understödsbesluten. Av detta kan man dra slutsatsen att systemet fungerar relativt bra. Vid stadskansliet utnyttjades det elektroniska understödssystemet inte ännu fullt ut.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadskansliet bör vidareutveckla det elektroniska understödssystemet och uppföljningen av understödshelheten på stadsnivå i samarbete med de förvaltningar som beviljar understöd.



4.4 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSDIREKTÖRSROTELN

4.4.1 ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV FULLMÄKTIGELEDAMÖTERNAS MOTIONER OCH HEMSTÄLLNINGSKLÄMMAR

Syftet var att utvärdera om fullmäktigledamöternas motioner och hemställningsklämmor åren 2011 och 2012 hade lett till åtgärder. Utvärderingen gjordes genom att utifrån ett slumpmässigt urval utreda om de tillvägagångssätt och tidsfrister som anges i arbetsordningen för fullmäktige har följts och om stadsstyrelsen och förvaltningarna har vidtagit åtgärder enligt motionen eller hemställningsklämman.

Utvärderingen baserade sig på stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens beslutshandlingar och på uppgifter som erhållits från stadskansliet bland annat vid en intervju. Innehållet i beslutshandlingarna analyserades genom att använda kriterier som härletts ur utvärderingsfrågan.

Bakgrund

Stadens politiska ledning har haft som mål att stärka stadsfullmäktiges roll vid utvecklingen och ledningen av staden. Man har tagit ställning till saken bland annat i slutrapporten från den demokratigrupp som var verksam under fullmäktigeperioden 2009–2012. Även i strategiprogrammet för åren 2013–2016 ingår åtgärder som syftar till att det demokratiska beslutsfattandet ska bli bättre och mera verkningsfullt och att bland annat stadsfullmäktige ska få en starkare roll i arbetet med att leda staden. Ett sätt för de fullmäktige att påverka stadens verksamhet är att komma med motioner och hemställningsklämmor vid fullmäktiges sammanträden.

Enligt den egenutvärdering som Helsingfors stads faktacentral utförde bland Helsingfors stadsfullmäktigledamöter 2009–2012 ansåg var fjärde fullmäktigeledamot att de egna påverkningsmöjligheterna var dåliga eller mycket dåliga. Situationen har försämrats jämfört med resultaten från de tre föregående fullmäktigeperioderna. I ett av svaren ansågs det ineffektivt att påverka genom klämmor och motioner.

Kommunallagen innehåller inga egentliga bestämmelser om fullmäktigeledamöters motionsrätt eller hemställningsklämmor, eftersom de har ansetts existera utan uttryckliga regler. Lagen förutsätter dock att nödvändiga bestämmelser om behandlingen av motioner ingår i fullmäktiges arbetsordning. I Helsingfors sägs det i arbetsordningen för fullmäktige att fullmäktige har rätt att i skriftlig form väcka motioner om stadens gemensamma angelägenheter och att stadsstyrelsen ska förelägga fullmäktige motionen för behandling inom åtta månader. Dessutom kan fullmäktige godkänna till stadsstyrelsen riktade hemställningsklämmor, som ska hänföra sig till det ärende som behandlas och som ska understödjas av minst 43 ledamöter. Stadsstyrelsen ska inom ett år efter att hemställningsklämman godkändes tillstålla den som föreslagit hemställningsklämman en skriftlig utredning om åtgärderna med anledning av klämman. I praktiken ges fullmäktigeledamöterna utredningarna för kännedom på portalen för förtroendevalda.

Tidsfristerna iakttas rätt väl

För sammanlagt 323 motioner och hemställningsklämmor utreddes hur tidsfristerna som föreskrivs i arbetsordningen för fullmäktige iakttas. Samtidigt granskades antalet utlåtanden till stadsstyrelsens utredningar. Tabellen nedan visar ett sammandrag av observationerna.

Tabell 21. Iakttagandet av tidsfrister och stadsstyrelsens utlåtanden om utredningar

	Motioner		Hemställningsklämmor	
	2011	2012	2011	2012
Utlåtanden som utvärderades, st.	41	156	71	55
Stadsstyrelsens svar inom tidsfristen	90 %	97 %	92 %	82 %
Utlåtanden, st.	94	298	121	91
Utlåtanden/motion eller hemställningskläm	2,3	1,9	1,7	1,7

Åren 2011 och 2012 har stadsstyrelsens utredning för åtta motioners del förelagts fullmäktige för behandling mer än åtta månader efter att motionen väckts. För fyra motioners del har fullmäktige återremitterat utredningarna till stadsstyrelsen för ny beredning. I arbetsordningen för fullmäktige finns ingen klar bestämmelse om huruvida tidsfristen på åtta månader fortfarande ska iakttas i dessa situationer. För sexton av klämmorna hade tidsfristen för svar överskridits och fem klämmor hade förfallit på grund av att stadsfullmäktige förkastat detaljplaneförslaget. Behandlingen av tre hemställningsklämmor pågick fortfarande i början av 2014, två av dessa hade återremitterats för ny beredning.

Åren 2011 och 2012 gavs cirka två utlåtanden per motion. I praktiken var antalet utlåtanden mycket varierande, eftersom stadsstyrelsen i vissa fall inte begär några utlåtanden alls och som högst hade 24 utlåtanden getts med anledning av en motion. För hemställningarnas del hade i medeltal 1,7 utlåtanden getts. Antalet utlåtanden har självfallet stor betydelse för kostnaderna för behandlingen.

De flesta motioner och hemställningsklämmor leder inte till åtgärder

Stadsstyrelsens och förvaltningarnas åtgärder utreddes närmare för 20 motioner och 13 hemställningsklämmor som valdes ut slumpmässigt. Bara fem av motionerna kan ansetts ha lett till åtgärder. För de övriga motionernas del ansågs stadens nuvarande åtgärder eller kriterier i samband med verksamheten tillräckliga, den aktuella frågan utreddes redan som en del av en större helhet eller också ansågs det av andra orsaker inte nödvändigt att vidta åtgärder. Av de fyra motioner som stadsfullmäktige återremitterade till stadsstyrelsen för ny beredning hade åtgärder enligt motionen vidtagits i bara ett enda fall. För två motioners del hade stadsstyrelsens utredning inte ännu förelagts fullmäktige vid utvärderingstidpunkten. I fråga om hemställningsklämmorna var det delvis svårt att avgöra om klämman leder till konkreta åtgärder eller inte. Enligt revisionsnämndens uppfattning var de flesta svaren sådana att den som gett utlåtande inte såg någon anledning till vidare åtgärder.

I stadsstyrelsens utredningar och de utlåtanden som begärts om dem hade stadens verksamhet och planer beskrivits uttömmande. Eftersom de flesta motioner och hemställningsklämmor inte har lett till egentliga åtgärder, har utredningarna i praktiken närmast tjänat fullmäktigeledamöternas behov av att få information. Med tanke på att det krävs ett varierande antal beslut och beredningar av beslut i olika organ för stadsstyrelsens utredningar och utlåtanden, borde det huvudsakliga syftet med motioner och hemställningsklämmor inte enbart vara att få information.

Kostnaderna för behandling av motioner och hemställningsklämmor

Stadskansliet gjorde i slutet av 2013 en preliminär kalkyl över kostnaderna för behandling av motioner. I kalkylen har man bland annat beaktat kostnaderna för organens mötesarvoden och för beredning av beslut. Det är fråga om en genomsnittlig kostnad och därför beaktar den exempelvis inte antalet begärda utlåtanden eller behandlingar i olika organ. Enligt stadskansliets kalkyl var den genomsnittliga behandlingskosten för en motion cirka 2 000 euro år 2013. För hemställningsklämmor var kostnaderna lägre än för motioner, eftersom de inte behandlas i fullmäktige. Kostnaderna för motioner som behandlats åren 2011–2012 har legat kring 285 000 euro per år.



I Helsingfors bereds alla motioner för behandling i fullmäktige oavsett hur stort understöd de fått. Stadens politiska ledning har ansett att förfarandet är tungrott och har på basis av kommentarer i offentligheten för avsikt att effektivisera behandlingen av motioner och öka deras genomslagskraft genom att införa så kallade gruppmotioner. Det handlar om en "underteckningsgräns" för motioner som tillämpas i Esbo och Vanda, alltså om att varje motion en fullmäktigeledamot väcker måste ha ett visst understöd för att tas upp i fullmäktige. Det handlar inte om att förbjuda fullmäktigeledamöternas rätt att väcka motioner, utan om att skapa spelregler för dem.

SLUTSATSER

På basis av utvärderingen kan det konstateras att fullmäktigeledamöternas rätt att väcka motioner och hemställningsklämmor inte kan anses vara ett särskilt viktigt sätt att påverka stadens verksamhet. Av de motioner som slumpmässigt valdes ut ledde bara var fjärde till praktiska åtgärder som överensstämde med motionen, visar utredningarna. För hemställningsklämmorna var situationen ännu sämre. På basis av vissa utredningar och utlåtanden med anledning av dem var det delvis svårt att avgöra om en motion eller en kläm leder till konkreta åtgärder eller inte.

För administrativt förfarande är situationen bättre, eftersom stadsstyrelsen huvudsakligen har lyckats följa de tidsfrister som anges i fullmäktiges arbetsordning när de avgett utredningar med anledning av motioner och hemställningsklämmor. Som stöd för sina utredningar har stadsstyrelsen begärt utlåtanden, som innebär en betydande förpliktelse i samband med organens beslutsfattande och beslutsberedning. Kostnaderna för behandlingen av motioner och hemställningsklämmor påverkas självfallet av denna förpliktelse. I arbetsordningen för fullmäktige har ingen tidsfrist angetts för behandlingen av motioner som fullmäktige har återremitterat till stadsstyrelsen för ny beredning.

Motioners och hemställningsklämmors betydelse är beroende dels av deras innehåll och dels av stadens breda verksamhetsområde, som gör att fullmäktigeledamöterna inte nödvändigtvis känner till utredningar, planer och åtgärder som redan är under beredning. Ett sätt att försöka ge motioner större genomslagskraft är att införa så kallade gruppmotioner, där det krävs ett visst understöd för att en motion ska tas upp i fullmäktige. Förfarandet skulle sannolikt minska antalet motioner, vilket skulle sänka de totala kostnaderna för behandling av dem.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- man bör försöka ge motioner större genomslagskraft genom att införa så kallade gruppmotioner.
- stadsstyrelsen bör i större utsträckning beakta de åtgärder som föreslås i fullmäktigemotioner och hemställningsklämmor.
- arbetsordningen för fullmäktige bör ändras så att en tidsfrist sätts för behandlingen av en motion som fullmäktige återremitterat till stadsstyrelsen för ny beredning.

4.4.2 UTFALLET AV DESIGNHUVUDSTADSPROJEKTET 2012

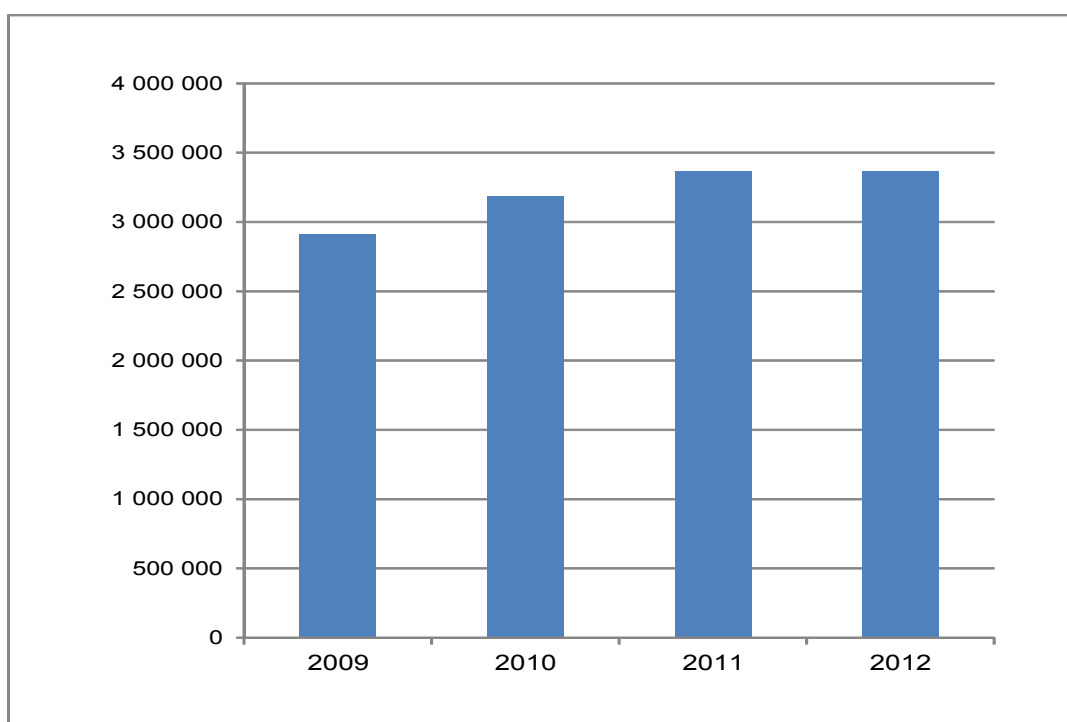
Syftet var att utvärdera hur projektet World Design Capital Helsinki 2012 utföll ur Helsingfors stads synvinkel. Enligt strategiprogrammet 2009–2012 behövdes det evenemang som ökar den internationella synligheten för att göra staden attraktivare och mera känd. Som mätare på detta fungerade utvecklingen av antalet turister som besöker staden i samband med arbete eller semester. Förutom om staden blivit mera känd och om turisterna ökat utvärderades även WDC-projektets nationella och internationella kommunikation. Kommunikationen hade en central roll för att göra staden mera känd. Svar på frågorna söktes genom att intervjua WDC-projektets sakkunniga och ansvariga samt studera utredningar, statistik och undersökningar kring temat.

Avtalsparter i genomförandeavtalet för designhuvudstadsåret var Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla och Lahtis. För designhuvudstadsprojektet grundades stiftelsen Internationella designstiftelsen. Stiftelsen grundades för en bestämd tid till 31.12.2017. Stiftelsens syfte var att främja och stöda kulturellt, socialt och ekonomiskt utnyttjande av design i Helsingforsregionen samt nationellt och internationellt. Designåret fortsätter fortfarande bland annat i fortsättningsprojektet En fungerande stad (Toimiva kaupunki). Fortsättningsprojektet har anställt designers för att jobba i stadens tjänst.

Antalet turister var oförändrat trots det ekonomiska läget

Under designåret fick Helsingfors stor uppmärksamhet i både inhemska och utländska medier. I och med detta blev staden mera känd och intresseväckande. Mediesynlighetens värde har beräknats till cirka 20 miljoner euro. Den totala finansiering som designstiftelsen administrerade åren 2010–2012 uppgick till 17,8 miljoner euro. Mediesynlighetens värde var större än totalkostnaderna för projektet.

Antalet övernattningar i samband med arbete eller semester ökade inte på önskat sätt under designåret 2012. Orsaken till det minskade antalet turister var det dåliga ekonomiska läget i Europa. Turismängderna minskade just från eurokrisländerna. År 2011 var ett toppår för turismen, och därför var målet att öka övernattningarna med fem procent krävande och nåddes inte. Designhuvudstadsprojektet ökade dock turistmängderna och utan designåret skulle övernattningarna ha varit färre än föregående år.



Figur 7. Övernattningar i Helsingfors åren 2009–2012



Medieuppmärksamheten överträffade förväntningarna

Hur framgångsrik designhuvudstadsprojektets kommunikation varit kan mätas med mediesynlighet och mediesynlighetens art. Mediesynligheten var exceptionellt omfattande och huvudsakligen positiv. Medieträffar noterades i 100 olika länder. Under förberedelserna för och genomförandet av WDC-projektet åren 2010–2012 var medieträffarna sammanlagt 15 000. De utländska medieträffarna var 8 000. Medieuppmärksamheten överträffade klart förväntningarna.⁷ Mätt med antalet medieträffar var kommunikationen framgångsrik.

Inom kommunikationen lyftes dels de grundläggande målen för designåret fram, det vill säga hur staden och dess tjänster har utvecklats och förbättrats, dels även finsk design och arkitektur. Finsk kultur, stadskultur och matkultur i kombination med design var de medel som användes för att göra Helsingfors till ett intressant turistmål.

Företagssamarbetet ökade

Designåret erbjöd företag och organisationer tillfälle att experimentera och samarbeta med nya partners, vilket inte skulle ha skett utan designåret. Designåret ökade uppbyggnaden av nätverk och företagssamarbetet. Genom företagssamarbete och uppbyggnad av nätverk kan man gemensamt erbjuda turister och kommuninvånare bättre tjänster.

Utrymme för förbättring i WDC-projektet

I verksamheten under designåret kritiserades den dåliga informationen i början av projektet, osynligheten i stadsbilden samt webbsidorna som var svåra att få grepp om. Dessutom ansågs det att beredningen och beslutsfattandet i samband med behandlingen av projektansökningar och valet av medverkande i designårsprogrammet var långsam. Designstiftelsen fick in förvånansvärt många projektansökningar, vilket ledde till att behandlingen och beslutsfattandet drog ut på tiden.

Kostnaderna för staden var måttliga

Helsingfors finansieringsandel av designhuvudstadsprojektet var tre miljoner euro. Helsingfors finansieringsandel av designhuvudstadsprojektet var inte särskilt stor jämfört med projektet Helsingfors Europas kulturhuvudstad 2000, som Helsingfors satsade 17 miljoner euro på. Åbo satsade 18 miljoner euro på projektet Europas kulturhuvudstad 2011.

SLUTSATSER

Helsingfors blev mera känt under designåret, eftersom mediesynligheten var exceptionellt stor både nationellt och internationellt. Medieträffarna var rekordmånga. Helsingfors lyckades få synlighet i medierna och fick mycket positiv uppmärksamhet som en designstad värd ett besök.

Designåret lockade turister till Helsingfors, men övernattningarna ökade inte från föregående år. Orsaken till de färre övernattningarna var den ekonomiska krisen i Europa. Utan designåret skulle turisterna dock ha varit färre än året innan. Målet att övernattningarna ökar med fem procent år 2012 nåddes inte.

Kommunikationen var framgångsrik mätt med mediesynlighet och mediesynlighetens art. Man borde dock ha satsat mer på informationen och webbsidornas kvalitet i början av projektet, eftersom webbsidorna ansågs svåra att få grepp om.

⁷ World Design Capital Helsinki 2012, slutrapport



Helsingfors stads materialbank / Kimmo Brandt

Designstiftelsen fick in fler projektansökningar än väntat. Detta gjorde att behandlingen av ansökningarna drog ut på tiden. Mer resurser borde ha avdelats för behandling av ansökningarna.

Turismen har stor betydelse för kommunernas ekonomi, samhällsekonomin och sysselsättningen. Helsingfors gör klokt i att även i fortsättningen medverka i projekt som har till syfte att öka både utrikes och inrikes turism och som ökar företagssamarbetet och uppbyggnaden av nätverk. Genom samarbete kan företag kombinera sina tjänster till ett attraktivt paket för turister och kommuninvånare. Projekten ger också möjlighet att profilera sig gentemot andra länder och utnyttja designkunskande och andra starka sidor och därmed locka turister till staden.

Designhuvudstadsprojektets fortsättningsprojekt stöder projekt och tjänster som anknyter till temat och syftar till en öppnare stad och användarorienterade tjänster.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- staden bör även i framtiden medverka i evenemang av samma typ som designhuvudstadsåret, eftersom de förstärker bilden av Finland och lockar turister till staden. Projektens ekonomiska lönsamhet bör dock övervägas noga.
- i framtiden bör projekten inledas tidigare.
- i framtiden bör man försöka se till att beslutsprocessen i samband med projekten är snabb och att informationen i början av projektet håller hög klass.



4.5 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRD SVÄSENDET

4.5.1 ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA SKILLNADER I HÄLSA MELLAN STADENS INVÅNARE

Syftet var att utvärdera huruvida de projekt för att minska skillnaderna i hälsa vilka staden genomförde under strategiperioden 2009–2012 har minskat skillnaderna i hälsa mellan stadens invånare. Det mål som hade satts om att minska skillnaderna i hälsa och välbefinnande är en stor utmaning därför att det i hög grad gäller invånarnas socioekonomiska egenskaper som staden inte kan påverka annat än till en del och oftast på lång sikt. I utvärderingarna koncentrerade man sig därför närmast på verkningarna av projekten och man granskade utvecklingen av skillnaderna i hälsa mellan stadens invånare endast i form av statistisk bakgrundsinformation.

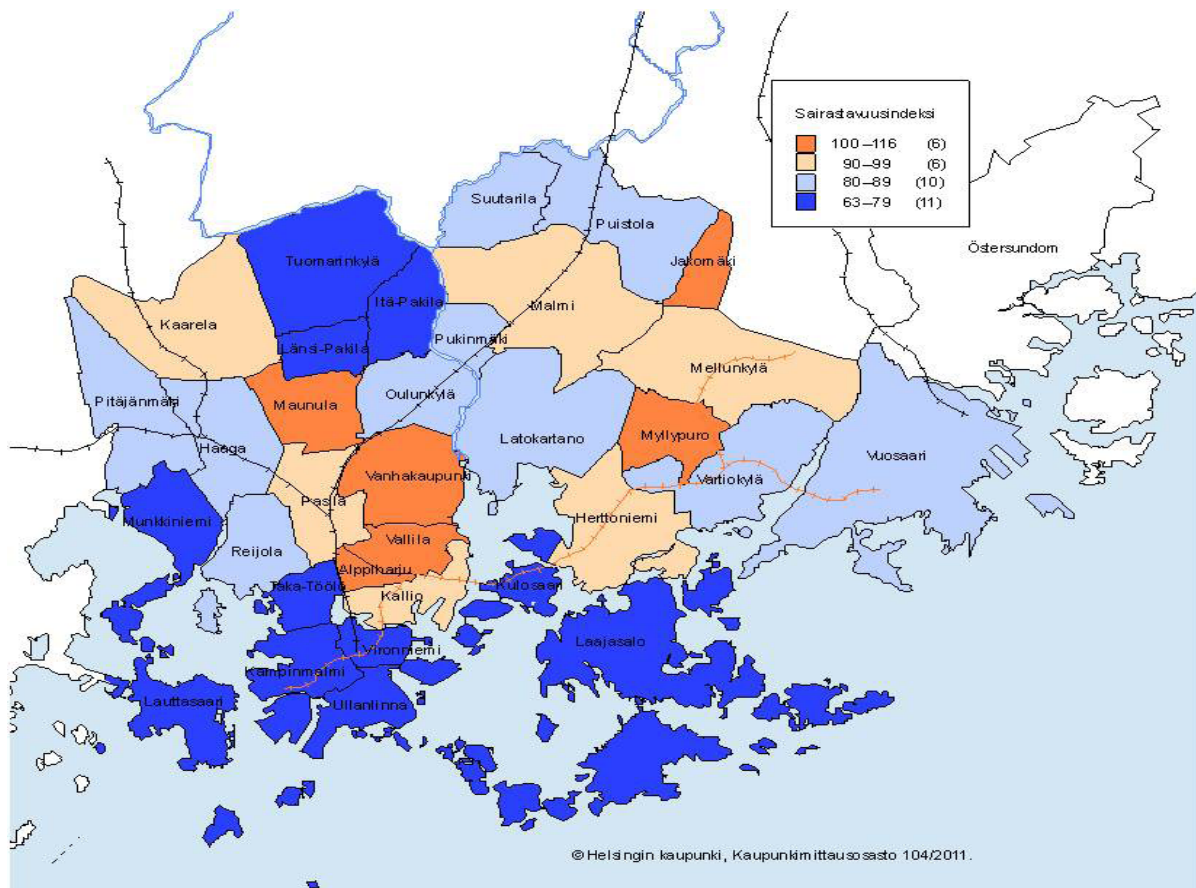
Till de strategiska målen i Helsingfors strategiprogram 2009–2012 hörde att minska skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan stadens invånare. Dess kritiska framgångsfaktor var att effektivisera främjandet av hälsa. Målet var att skillnaderna i hälsa mellan helsingforsarna minskar med en femtedel före utgången av 2015. Att minska skillnaderna i hälsa och välbefinnande har satts som mål också i strategiprogrammet för 2013–2016. Stadens ledning tillsatte den 2 april 2014 en arbetsgrupp för att utveckla uppföljningen av skillnaderna i välbefinnande. Arbetsgruppen ska kartlägga utnyttjandet av uppföljningsdata om välbefinnandet. Medlemmarna i arbetsgruppen kommer från olika förvaltningar och arbetsgruppen ska slutföra sitt arbete före utgången av april 2015.

De mest betydelsefulla åtgärderna för att minska skillnaderna i hälsa är de separata program och projekt som har inletts i början av strategiperioden. Som objekt för utvärderingen valdes de projekt vars mål var att minska eller förebygga skillnaderna i hälsa. Som utvärderingsmetod användes litteraturanlys och enkäter som skickades per e-post till dem som hade svarat för projekten.

Skillnaderna i hälsa har ökat under en längre tidsperiod

Helsingfors basdistrikt har enligt sjuklighetsindexet närmast sig landets genomsnittsvärde under strategiperioden, d.v.s. skillnaderna mellan stadsdelarna har minskat. Andelen som får invalidpension av den arbetsföra befolkningen vilken ingår i indexet och den ålderstandardiserade dödligheten varierar mellan stadens olika områden men skillnaderna mellan de båda indexen har minskat från 2009 till 2011. Det här har påverkats såväl av att sjuklighetsindexet för de stadsdelar som har högre sjuklighet har förbättrats som av att sjuklighetsindexet för de stadsdelar som har lägre sjuklighet har försvagats.

Sjuklighetsindexet för invånarna i Helsingfors är lägre än genomsnittsvärdet för hela landet och har hållit sig på nästan samma nivå i fem år. Av figur 8 framgår att sjuklighetsskillnaderna mellan basdistrikten är stora.



Figur 8. Åldersstandardiserat sjuklighetsindex för Helsingfors 2011⁸, hela landet = 100, Helsingfors = 90

Dödlighets- och sjuklighetsstatistiken visar att den befolkningsgruppsvisa och områdesvisa differentieringen dock på lång sikt har blivit kraftigare. Helsingforsarnas förväntade livslängd är kortare än i landet i genomsnitt. På basis av genomsnittsvärdet för 2009–2011 var den förväntade livslängden för män i hela landet 0,3 år längre än för män i Helsingfors och för kvinnor i hela landet 0,4 år längre än för kvinnor i Helsingfors⁹. Det är svårt att minska skillnaderna i hälsa bland invånarna om misären är djup. Hälso- och sjukvården uppmanar till förebyggande och sunda levnadsvanor och det här är en central metod för en strävan efter att inverka på dödlighets- och sjuklighetsskillnaderna.

Projekt som har genomförts för att främja hälsa och minska skillnaderna i hälsa

Enligt webbplatsen Kaventaja som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd finns det ett begränsat antal forskningar om kostnaderna för och verkningarna av förebyggande åtgärder men resultaten visar att förebyggande åtgärder av alla slag i avsikt att minska utslagning och skillnader i hälsa och välfärd är mera kostnadseffektiva än åtgärder som vidtas i efterhand.

Helsingfors hälsovårdscentral hade som ett insatsområde i sin strategi att minska skillnaderna i hälsa och inledde 2008 och 2009 till följd av målsättningen olika program och projekt med vilka den uttryckligen hade för avsikt att påverka den verksamhet som bedrivs för att förebygga skillnader i hälsa. De viktigaste av dessa var

⁸ Sjuklighetsindexet i Helsingfors och i de olika basdistrikten 2011. Helsingfors stads faktacentral, statistik 32/2012. Sjukligheten är åldersstandardiserad och består av tre variabler (andel av befolkningen som får invalidpension, andel av befolkningen som har rätt till specialersättningsgilla läkemedel och dödlighet bland befolkningen). Indikatorerna relateras var för sig till landets genomsnittsvärde som får värdet 100. Sjuklighetsindexet bildas av genomsnittsvärdet av de här tre delindexen.

⁹ Helsingfors tillstånd och utveckling 2013



- Programmet En frisk stadsdel 2008–2011
- Projektet Verkkoterkkari 2008–2012
- Projektet Ett friskt Helsingfors 2009–2012
- Projektet Hälsostationen är kommuninvånarens användargränssnitt 2010–2012.

Staden har även genomfört andra projekt för att minska skillnaderna i hälsa vilka har inletts tidigare, t.ex. projektet Ett rökfritt Helsingfors 2007 och ett åtgärdsprogram för ansvarsfullt alkoholbruk 2010. Dessutom har staden genomfört projekt för att förbättra tjänster avsedda för riskgrupper. Staden har också strävat efter att minska skillnaderna i hälsa genom den så kallade positiva diskriminationsmodellen för budgetering och genom att förplikta förvaltningarna att vid beslutsfattandet använda sig av en utvärdering av hälsoeffekterna.

Programmet En frisk stadsdel

Målet var att pröva nya närmelsesätt och metoder som åtgärder för att främja hälsa. Försöksområdet var basdistriktet Hertonäs. Antalet projekt uppgick till sammanlagt tolv och de var relativt olika i jämförelse med varandra. Stadens finansiering uppgick till sammanlagt ca 1,5 miljoner euro.

Målen för de olika projekten inom programmet nåddes väl, somliga i en omfattande utsträckning, andra i en snävare utsträckning. Inom så gott som alla försöksprojekt producerades det modeller för att användas på ett permanent sätt och breddas till andra områden. Som exempel på modeller av detta slag kan nämnas Hälsokortet, Hälsohållplatsen i Östra centrum, den mobila mun- och tandvården Liisu, närmotionsprojektet, Motionsredskap till låns på biblioteket, Päivävuoro baarissa (hälsovårdstjänster på restaurang), Harrastelukari och Fart på småbarnsfostran. Inom Hälsohållplatsen beräknade man att om diabetes diagnostiseras hos en person som inte är medveten om sin sjukdom och om patienten hänvisas till vård och om man således undviker komplikationer så nås en besparing på ca 300 000 euro om året. Eftersom man inom de projekt som programmet omfattade lyckades nå riskgrupperna så beräknas det leda till besparingar tack vare det förebyggande arbetet och ingripandet på ett tidigt stadium. Inom programmet kunde man emellertid inte påvisa effekter på hälsoskillnaderna.

Projektet Verkkoterkkari

Inom projektet hänvisades unga personer i behov av hälsovårdstjänster till tjänsterna via webbaserade miljöer som var bekanta för dem. Projektet var ett samprojekt som genomfördes tillsammans med Helsingfors ungdomscentral och den rikstäckande tjänsten Netari.fi. Stadens finansieringsandel för projektet uppgick till ca 742 000 euro. Målet var att utveckla det multiprofessionella arbetet som hälsovårdarna utför på webben och att erbjuda unga personer hälsorådgivning med låg tröskel elektroniskt i den miljö som de rör sig. Goda resultat nåddes i fråga om klientorienteringen och erfarenheterna betraktades som goda. I början av 2013 ändrades projektet till en permanent verksamhetsform utifrån en resurs bestående av fyra hälsovårdare. Inom projektet kunde man inte påvisa effekter på hälsoskillnaderna.

Projektet Ett friskt Helsingfors

Målet med projektet var att minska antalet unga personer som står utanför utbildning och arbetsliv och minska antalet unga personer som marginaliseras senast utgången av 2015, minska dödligheten på grund av våld, olycksfall, alkoholrelaterade sjukdomar och självmord bland helsingforsare med två procent senast utgången av 2015 och förbättra tillgången till vård för personer i vuxenålder vilka inte omfattas av företagshälsovård. Projektet omfattade fyra delprojekt. Stadens finansiering för projektet uppgick till 333 650 euro.

Inom projektet Ett friskt Helsingfors nådde delprojekten Vamos, Tsemppari och Från jouten till vård sina mål. Ett projekt för att förebygga utslagning av långtidsarbetslösa fick inte ett tillräckligt antal klienter och projektet genomfördes därför inte. Projektet kan som helhet betraktas som ytterst lyckat men det är svårt att påvisa hur de långsiktiga målen har nåtts. Genom ett ingripande på ett tidigt stadium tror man dock att det går att förebygga att kostnaderna för hälsovård och sjukvård ökar. Även enkäten Hälsa i skolan ledde till



positiva resultat. Inom projektet kunde man emellertid inte påvisa effekter på hälsoskillnaderna.

Projektet Hälsostationen är kommuninvånarens användargränssnitt

Målet med projektet var att förbättra tillgången till, kvaliteten på och genomslagskraften hos den undersökning, vård och psykosociala rehabilitering som inom primärvården tillhandahålls vuxna med psykiska problem och missbruksproblem. Inom projektet anställdes socialrådgivare och missbruksarbetare för att stödja de läkare och egen vårdare som i par arbetade på hälsostationerna. Stadens finansieringsandel uppgick till 524 630 euro. Under projektets gång utvecklade man verksamhetsmodeller för missbruksarbete och socialrådgivning på hälsostationerna och modellerna togs i bruk på alla hälsostationer.

De generella mål som hade satts för projektet nåddes väl: man nådde genom verksamheten ut till nya klienter, man klarade av att integrera verksamheten med verksamheten på hälsostationen, tröskeln för att söka sig till tjänsterna sjönk. Enligt slutrapporten ansåg nästan 100 procent av personalen på hälsostationerna att det arbete som utförs av missbruksarbetarna och socialrådgivarna på hälsostationerna behövs. Verksamhetsmodellen etablerades som permanent verksamhet 2013 och missbruksarbetare tillhandahåller således klienter tjänster på alla hälsostationer. Klienter får vård på ett tidigt stadium och på så vis förebyggs det att problemen förvärras. Allt färre klienter behöver dyr vård på specialiserad nivå. Inom projektet kunde man emellertid inte påvisa direkta effekter på hälsoskillnaderna.

SLUTSATSER

Hälsoskillnaderna har utifrån en mätning med sjuklighetsindexet jämnats ut en aning i de olika basdistrikten under 2009–2011. Sett ur ett längre tidsperspektiv har den befolkningsgruppsvisa och områdesvisa differencieringen i Helsingfors dock vuxit sig starkare.

Trots att det i Helsingfors har genomförts omfattande projekt i anslutning till att främja hälsa, minska hälsoskillnaderna och förebygga utslagning så har man med dem inte kunnat påvisa direkta verkningar på hälsoskillnaderna. Trots att det inte går att påvisa att projekten har haft direkta verkningar på hälsoskillnaderna så innebär det dock inte att sådana inte finns. Den arbetsgrupp som på våren tillsattes för att utveckla uppföljningen av välfärden har därför fått i uppgift att kartlägga uppgifterna i anslutning till skillnaderna i välfärd som ett stöd för uppföljningen av det nya strategiprogrammet.

Nästan alla delmål som har satts för alla delprojekt inom de olika programmen och projekten har nåtts. Projekten har lett till goda erfarenheter och resultat av de förebyggande, riskgruppsökande och inriktade tjänsterna. Genom stadens åtgärder har man gjort och kommer man med stor sannolikhet att göra kostnadsbesparingar på lång sikt. Det går emellertid att mäta verkningarna av målen för strategin endast med hjälp av långvarig och inriktad forskning och den borde ha inletts redan då projekten inleddes.

Resultaten av nästan alla projekt har redan utnyttjats för fortsatta åtgärder eller så har projektet integrerats med den normala serviceverksamheten. Med tanke på uppnåendet av det strategiska målet hade det dock funnits skäl till att ställa upp ett måltillstånd och på ett noggrannare sätt definiera uppföljningsindikatorerna för projekten därför att det har använts rikligt med resurser för dem.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- social- och hälsovårdsverket bör framöver på ett mera preciserat sätt än tidigare definiera målen och uppföljningsindikatorerna för de projekt som genomförs för att minska hälsoskillnaderna för att det på så vis ska gå att utvärdera och säkerställa att det strategiska målet har nåtts.
- social- och hälsovårdsverket bör för att minska skillnaderna i hälsa och välfärd införa på annat håll i landet och internationellt utvecklad och beprövad praxis.

4.5.2 FÖREBYGGANDE AV UTSLAGNING AV UNGA UTKOMSTSTÖDSKLIENTER

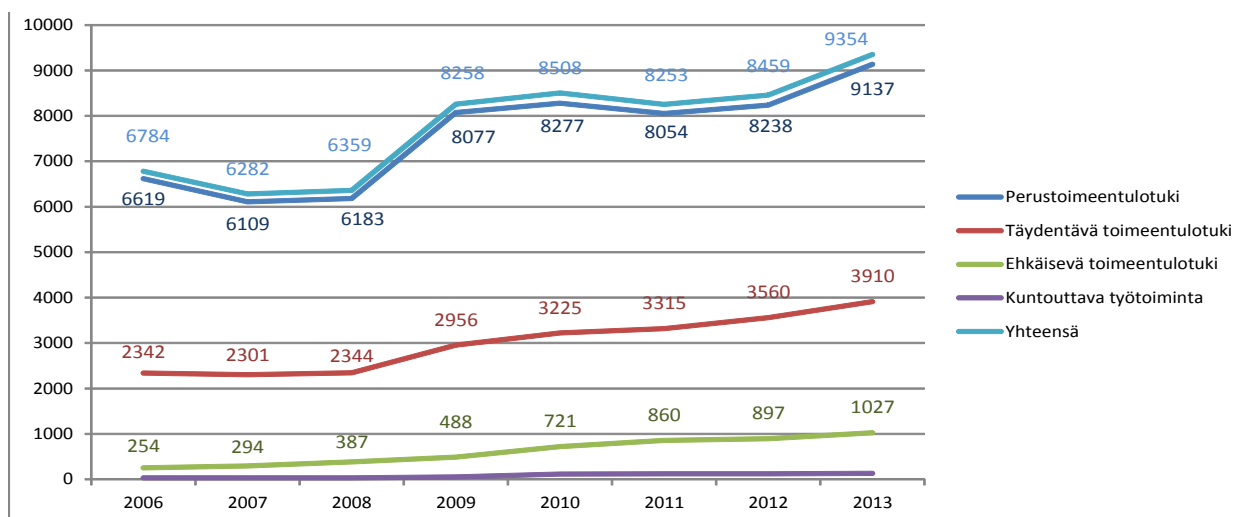
Huvudfrågan för utvärderingen var huruvida en utslagning av unga utkomststödmottagare i åldern 18–24 år har förebyggts i enlighet med målen för stadens strategiprogram. Utvärderingen begränsades till att gälla det sociala arbete som social- och hälsovårdsverket har utfört för unga personer. De hänvisas till det i regel genom att de ansöker om utkomststöd. Socialt arbete för unga personer kompletterades under 2011–2013 med projektet "Voimalinja" där socialhandledare utförde ett närarbete bland unga personer.

Av strategiprogrammet för 2009–2012 framgår att en utslagning av unga personer ska förebyggas på så vis att antalet unga personer som beviljas utkomststöd minskar. Som en åtgärd i anslutning till målet hade det i strategin skrivits in att utkomststöds klienter i åldern 18–24 år genom socialt arbete och sysselsättningsfrämjande åtgärder bistås med att få utbildning och komma in i arbetslivet. I strategiprogrammet för 2013–2016 hade det även linjerats upp att alla personer under 25 år vilka ansöker om utkomststöd bör träffa en socialarbetare personligen.

Med tanke på utvärderingen gjordes det fyra intervjuer på enheten för tjänster för unga och för socialt arbete för vuxna. Till intervjuerna hörde två gruppintervjuer med de anställda och två intervjuer på ledningsnivå. Uppgifterna kompletterades per e-post av såväl de intervjuade personerna som av övriga personer på social- och hälsovårdsverket och personalcentralen. Med tanke på utvärderingen utlämnades även skriftligt material och man hade också tillgång till existerande forskningsresultat och statistiska uppgifter.

Antalet utkomststödmottagare har ökat kännbart

I stadens strategiprogram för 2009–2012 var målet att antalet utkomststödmottagare i åldern 18–24 år minskar. Enligt de statistiska uppgifterna har utvecklingen varit det motsatta därför att antalet utkomststödmottagare i åldern 18–24 år ökade med nästan 30 procent från 2008 till 2009 och med 33 procent under hela strategiperioden från jämförelseåret 2008 till 2012. Antalet unga utkomststöds klienter har under hela strategiperioden uppgått till mer än 8 200 personer exkl. integrationsstöd och mottagningspenning för asylsökande (figur 9). År 2013 fortsatte antalet utkomststöds klienter att öka och ökningen från 2012 uppgick till hela 10,6 procent.



Figur 9. Antalet unga utkomststödmottagare i åldern 18–24 år i Helsingfors under 2006–2012¹⁰

¹⁰ Källa: Social- och hälsovårdsverkets dataförsörjning och statistik den 20 augusti 2013. Siffrorna innefattar inte integrationsstöd och mottagningspenning. I den sammanlagda siffran räknas en person endast en gång per år.



Förutom utvecklingen av antalet tog man vid utvärderingen också i betraktande andelen utkomststöds­mottagare av befolkningen i samma ålder och för hur lång tidsperiod stödet beviljades. Andelen utkomst­stöds­mottagare i åldern 18–24 år av befolkningen i samma ålder har under strategiperioden ökat med 4,6 procentenheter eftersom andelen uppgick i Helsingfors till 8,8 procent 2008 och den hade stigit till 13,4 procent 2012.¹¹ Enligt social- och hälsovårdsverkets statistiska uppgifter ökade andelen personer med långvarigare utkomst­stöd (åtminstone tio månader om året) av alla stödmottagare från 22 procent till 29 procent från 2008 till 2012. Under 2013 uppgick andelen personer med långvarigare utkomst­stöd till 29 procent.

Den ekonomiska regressionen har lett till att klientantalet har ökat och det här kunde man inte förutse i samband med att strategiprogrammet gjordes upp. Enligt intervjuerna är det möjligt att det ökade antalet unga personer som söker utkomst­stöd kan förklaras också av det att allt fler unga personer är medvetna om rätten till utkomst­stöd. Det är emellertid fortfarande så att merparten av ungdomarna som söker utkomst­stöd faktisk behöver det här ekonomiska stödet som ges i sista hand.

År 2013 använde Helsingfors för utkomst­stöd för unga personer i åldern 18–24 år ett belopp på 32,5 miljoner euro. Merparten av det här beloppet, d.v.s. 30,5 miljoner euro, beviljades för grundläggande utkomst­stöd.

Staden har satsat på att stödja unga personer men inte i en tillräcklig utsträckning

Socialverket och det nuvarande social- och hälsovårdsverket har strävat efter att stärka det sociala arbete som utförs bland unga personer genom de omorganiseringar som har gjorts under de senaste åren. De unga personerna identifierades som en särskild målgrupp för första gången vid den omorganisering som genomfördes 2005. Ungdomsteam bildades på socialstationerna vid den följande reformen under 2007–2009. Satsningen på unga personer kom till synes ytterligare i den omorganisering som genomfördes 2012. Då lade man inom det sociala arbetet för vuxna vikt framför allt vid unga klienter och nya klienter. På samma gång beslutade man att enbart socialarbetare ska vara anställda inom det sociala arbetet för unga personer. Det innebar att socialhandledare inte längre arbetade bland unga personer med undantag av det närarbete som utfördes inom projektet Voimalinja. Motiveringen var att unga personer på det här sättet får tillgång till bästa möjliga expertis.

År 2013 samordnades socialverket och hälsovårdsverket. På grund av omorganiseringen överfördes det sociala arbetet för unga personer till sektionen för tjänster för unga personer vilken hör till enheten för tjänster för unga personer och socialt arbete för vuxna personer. I början av 2013 stärktes det sociala arbetet för unga personer genom att fem socialarbetare överfördes från socialt arbete för vuxna personer till socialt arbete för unga personer. Satsningen på det sociala arbetet för unga personer i förhållande till det sociala arbetet för personer över 25 år kom i praktiken till synes så att antalet klienter per socialarbetare inom det sociala arbetet för unga personer var något lägre än inom det sociala arbetet för personer över 25 år 2013. Dessutom gällde klientplanerna och situationsbedömningarna i de flesta fall klienter under 25 år.

I stadens strategiprogram för 2009–2012 betraktades det sociala arbetet som en möjlighet att förebygga utslagning på så vis att utkomst­stöds­klienter i åldern 18–24 år genom det sociala arbetet bistås med att få utbildning och komma in i arbetslivet. Enligt de socialarbetare som intervjuades hör hänvisning till utbildning och arbetsliv inte till de uppgifter som det sociala arbetet har i egentlig mening. Genom det sociala arbetet ska man i sin tur stödja unga personer så att de har förutsättningar att söka sig till arbete eller utbildning. En socialarbetare kan i växelverkan med en klient sträva efter att undanröja hinder för sysselsättning eller utbildning om han eller hon har tid för att utföra ett målinriktat arbete tillsammans med en ung person. Det ökade antalet klienter och beslut om utkomst­stöd har dock lett till att socialarbetarna och chefen för socialt arbete för unga personer upplever att det inte lämnar över tillräckligt med tid för det planliga sociala arbetet. Enligt chefen upprätthåller ett arbete som koncentrerar sig på att handlägga utkomst­stöds­ärenden behovet av utkomst­stöd och det leder således till att de unga personerna blir passiva och riskerar bli utslagna.

¹¹ THL Sotkanet, indikatorn ”18-24-åriga mottagare av utkomst­stöd, procent av befolkningen i samma ålder”.



Det grundläggande sociala arbetet har kompletterats med olika projekt varav projektet "Voimalinja" har inletts under strategiperioden. Principen för projektet Voimalinja som pågick 2011–2013 var att socialarbetarna utför närarbete bland unga personer och stödjer dem i att hitta sin sysselsättnings- eller utbildningsstig. På så vis var målet för Voimalinja direkt relaterat till målet att stödja unga personer i att få utbildning och komma in i arbetslivet vilket även nämndes i strategiprogrammet. Inom Voimalinja arbetade som bäst sju socialhandledare och antalet klienter uppgick under 2011 och 2012 till ca 350 om året. Merparten av klienterna hänvisades till projektet av socialarbetarna men unga personer sökte sig också på eget initiativ till projektet som klient.

Vid utvärderingarna hade man tillgång till statistiska uppgifter om resultaten av projektet Voimalinja. Projektets genomslagskraft granskades sett ur klientens situation i samband med att han eller hon avbröt sitt deltagande i projektet. För 536 hade klientrelationen upphört senast den 30 juni 2013. Enligt de statistiska uppgifterna nådde upp till 39 procent av dem som avslutade sitt deltagande det ursprungliga och krävande målet som gällde sysselsättning eller erhållande av en utbildningsplats som omfattade långvarig utbildning, läroavtalsutbildning och sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden. Om lönesubventionerat arbete eller övriga understödsformer räknas med så stiger procentandelen till 42,5 procent. Projektet kan betraktas som lyckat. Enligt chefen för socialt arbete för unga personer och de socialarbetare som intervjuades har Voimalinja i jämförelse med föregående projekt varit det mest genomslagskraftiga vad gäller arbetssätten. Enligt handledarna inom Voimalinja har det för många unga personer redan varit ett betydande steg att delta i någon form av verksamhet och att komma bort hemifrån. Deras livskompetens har således höjts.

Klienthandledningen bör förbättras

Projektet Voimalinja avslutades i slutet av 2013. Resursläget inom det sociala arbetet möjliggör inte att närarbetet tas med som ett led i verksamhetsmodellerna för det grundläggande arbetet. Det sociala arbetet för unga personer föreslog att ett liknande arbetssätt som det som Voimalinja hade bör etableras som en permanent verksamhetsform men social- och hälsovårdsväsendet anvisade inte finansiering för ändamålet. En motivering till det här var enligt intervjuerna att projektet Respa som administreras av personalcentralen och som inleddes 2013 riktar sig till unga personer.

Stadens verksamhetsmodell Respa hjälper unga personer som kan ta emot arbete, utbildningsplats eller arbetskraftspolitiska stödtjänster, såsom arbetsförsöks- och stödarbetsplatser och verkstadsplatser för unga personer. Enligt ett avtal som staden och TE-tjänsterna har ingått kan TE-tjänsterna hänvisa en ung person under 30 år till Respa om man inom TE-tjänsterna inte klarar av att hitta en lösning på hans eller hennes situation inom tre månader. Till målgruppen för projektet Respa hör också unga personer som upprepade gånger anmäler sig som arbetslösa arbetssökande.

Respa lämpar sig för de klienter inom det sociala arbetet vilka är arbetsföra och inte är i behov av stödåtgärder. Det går emellertid inte att från det sociala arbetet för unga personer direkt hänvisa till Respa. Klienterna hänvisas alltså till Respa via TE-tjänsterna. Enligt uppgifter från stadskansliet kan man dra nytta av de arbetskraftspolitiska åtgärderna när en ung person har anmält sig som arbetslös arbetssökande. En klient som socialverket direkt hänvisar till Respa måste således i vilket fall som helst till att börja med besöka TE-tjänsterna. En direkt väg från det sociala arbetet till Respa har således inte betraktats som ändamålsenlig.

Servicecentret Duuri som hör till social- och hälsovårdsverkets organisation kan däremot bistå klienter som är i behov av multiprofessionella stödåtgärder. På Duuri finns företrädare inte bara för social- och hälsovårdsverket utan också för Folkpensionsanstalten och statens arbetskraftsförvaltning. Det går alltså att direkt anmäla sig som arbetssökande på Duuri. Ungdomsteamet på Duuri kan på grund av tilläggsresurser ta emot betydligt fler klienter än tidigare från början av 2014.

Inom social- och hälsovårdsverkets enhet för tjänster för unga och socialt arbete för vuxna fanns det olika uppfattningar om i vilken utsträckning Respa och Duuri kan ersätta Voimalinjas närarbete. Det förefaller vara problematiskt att chefen för den enhet som utför det sociala arbetet på ett konkret sätt bland unga personer



Helsingfors stads materialbank / Juho Kuva

ansåg att Respa och Duuri inte kan ersätta Voimalinjas närarbete. Av de unga personer som har deltagit i Voimalinja har endast en del haft de färdigheter som krävs för att få ett arbete eller en utbildningsplats och därför ansåg chefen att närhandledning är den bästa arbetsformen för dem. Enligt utvärderingen förefaller det som om Voimalinjas starka sida var att antalet klienter per handledare uppgick endast till 50. Inom Respa och framför allt inom Duuri är klientantalet större. Inom Duuri kan en arbetstagare ha hand om upp till 120–130 unga personer.

I en intervju med den person som fram till slutet av 2013 var chef för tjänster för unga och socialt arbete för vuxna kom det fram att denne ansåg att ett problem i Helsingfors var att klienthandledningen inte fungerade vilket kom till uttryck exempelvis på så vis att Duuri hade kapacitet att ta emot fler klienter än dem som hänvisades till det.

Målet att träffa en ung person ansikte mot ansikte är en utmaning

I stadens strategiprogram för 2013–2016 är målet att en socialarbetare ansikte mot ansikte träffar alla personer under 25 år vilka ansöker om utkomststöd. Enligt chefen för socialt arbete för unga ordnas det här inte nödvändigtvis alla gånger men det förs alltid åtminstone ett samtal per telefon och för alla unga personer görs det en bedömning av behovet av tjänster. Enligt socialarbetarna som företrädde tre områden är det inte möjligt och inte heller ändamålsenligt att ordna möten med alla klienter. En socialarbetare från ett område ansåg att det var viktigt att träffa varje ny klient oberoende av vägvalet i strategiprogrammet. Enligt socialarbetarna var det inte möjligt att träffa alla klienter därför att det finns ett stort antal klienter och socialarbetarnas arbete styrs till att handlägga ansökningar om utkomststöd för att besluten ska hinna fattas inom den tidsfrist på sju dygn vilken det föreskrivs om i lagen. Enligt anvisningen för verket kan socialarbetarna inom ramen för sin yrkesmässiga kompetens överväga vilka klienter som det är nödvändigt att träffa och hur intensivt. En gemensam linje har varit att socialarbetarna inte behöver träffa studerande som ansöker om utkomststöd på sommaren.

På antalet träffar med klienter inverkar till en del också storleken på den andel av socialarbetarnas arbete vilken går åt till att handlägga ansökningar om utkomststöd. Socialarbetarnas andel av arbetet med utkomsts-



tödet ökade i januari–september 2013 med två procentenheter i jämförelse med året innan på så vis att deras andel av besluten om utkomststöd uppgick till cirka en femtedel. Att handlägga ansökningarna om utkomststöd inom den tidsfrist som anges i lagen förutsätter att socialarbetarna också handlägger de beslut om utkomststöd för vilka det inte krävs utbildning inom det sociala området. Antalet förmånshandläggare har hållits oförändrat under 2008–2012 trots att antalet ansökningar om utkomststöd har ökat kraftigt från 2009. År 2013 ökade antalet ambulerande förmånshandläggare med en. Att antalet förmånshandläggare inte har ökat beror på stadens besparingskrav samt på det att man beräknar att e-tjänsterna inom utkomststödet kommer att spara arbetstid från och med 2014.

SLUTSATSER

Social- och hälsovårdsverket har satsat på att förebygga utslagning av unga utkomststöds klienter under strategiperioden 2009–2012 och också under den nya strategiperioden under 2013. De möjligheter som det sociala arbetet har att stödja unga personer har man dock inte till fullo kunnat dra nytta av därför att en större andel än tidigare av socialarbetarnas arbetstid har gått åt till att handlägga ansökningar om utkomststöd. På basis av intervjuerna förefaller det även som om det inte finns förutsättningar för att nå det mål som har satts i strategiprogrammet 2013–2016, d.v.s. att träffa alla personer under 25 år vilka ansöker om utkomststöd.

Antalet utkomststöds klienter i åldern 18–24 år har ökat kraftigt och det tar längre tid att få stödet men förklaringen till det ökade antalet är antagligen de yttre omständigheterna, d.v.s. den ekonomiska regressionen, och inte stadens åtgärder eller avsaknaden av dem. Det ökade antalet har dock för sin del försvagat socialarbetarnas möjligheter att träffa unga personer, vilket kunnat leda till att det har tagit längre tid att få stödet.

Man förväntar sig att e-tjänsterna kommer att underlätta handläggningen av ansökningarna om utkomststöd vid ingången av 2014. Om det nås tidsbesparingar är det med tanke på förebyggandet av utslagning önskvärt att den tid som frigörs av förmånshandläggarnas arbetstid används till att öka deras andel av handläggningen av ansökningarna om utkomststöd och att socialarbetarnas arbetstid på motsvarande sätt frigörs för att de ska kunna träffa klienterna.

I dagsläget förspills resurserna på grund av de administrativa silorna i och med att hänvisningen av klienterna från det sociala arbetet för unga till Duuri inte fungerar på ett tillräckligt bra sätt. Dessutom bör det sociala arbetet för unga förbättra sitt interna samarbete på verket med Duuri och med projektet Respa som administreras av stadskansliet så att de förtjänstfulla erfarenheter av närarbete vilket projektet Voimalinja för socialt arbete för unga personer gav utnyttjas också inom Respa och Duuri.

Den här utvärderingen tog upp de möjligheter som det sociala arbetet hade att hjälpa de unga som redan är på väg att bli utslagna. Eftersom utslagningen är en process som tidsmässigt innebär att problemen anhopar sig är det viktigt att med tanke på förebyggandet av utslagning kunna ingripa i tid mot de faktorer som ökar sannolikheten för att barn och unga personer senare i livet blir sämre lottade. Det här förutsätter att de förvaltningar som arbetar med barn och unga personer är aktiva och samarbetar för att identifiera faktorer som kan leda till en utslagning och för att ingripa i situationen.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- klienthandledningen inom det sociala arbetet för unga personer bör förbättras för att de resurser som internt står till buds på servicecentret för arbetskraft Duuri inom social- och hälsovårdsverket utnyttjas till fullo.
- social- och hälsovårdsverket bör utnyttja de tidsbesparingar som e-tjänsterna inom utkomststödet potentiellt för med sig för det sociala arbetet för unga till att en större andel av socialarbetarnas arbetstid kan inriktas på att träffa unga klienter ansikte mot ansikte.
- social- och hälsovårdsverket bör följa utvecklingen av den tid som används för att träffa klienter inom det sociala arbetet för unga.



4.5.3 RESULTAT AV ARBETSVERKSAMHET I REHABILITERINGSSYFTE

Huvudfrågan för utvärderingen var huruvida social- och hälsovårdsverket med arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte hade nått de mål som har ställts på den i lagstiftningen och från stadens sida. Syftet med arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte är att förebygga negativa konsekvenser av arbetslöshet för klientens funktionsförmåga, stärka klientens livs- och vardagskontroll samt arbets- och funktionsförmåga och förebygga utslagning genom att tillhandahålla en möjlighet till arbetsverksamhet och andra tjänster. För långtidsarbetslösa utarbetas en aktiveringsplan som syftar till förbättring av sysselsättningsförutsättningarna och livskompetensen.

Avsikten med stadens strategiprogram 2009–2012 var bland annat att minska skillnaderna i hälsa och välbefinnande mellan invånarna och förebygga utslagning. De insatser som hade gjorts för arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte och de resultat som man hade fått till stånd med dem utvärderades utifrån ett skriftligt material och en intervju som gjordes på social- och hälsovårdsverkets enhet för att stödja sysselsättningen.

Arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte är avsedd för dem som är svårssysselsatta

Helsingfors tillhandahåller traditionellt själv merparten av arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte i enlighet med lagen som trädde i kraft 2001. Inom den erbjuds det många olika slags arbetsverksamhetsalternativ. Enligt lagen får arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte inte anskaffas från företag. Ärenden i anslutning till sysselsättningsfrämjande åtgärder till vilka hör arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte får inte anskaffas från företag. Staden sköter ärenden i anslutning till de sysselsättningsfrämjande åtgärderna, i vilka arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte ingår som ett led, vid ett flertal olika förvaltningar. Social- och hälsovårdsverket sköter själv arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte men ärenden i anslutning till de sysselsättningsfrämjande åtgärderna sköts exempelvis inom undervisningsverket och på ungdomscentralen och de samordnas av näringsavdelningen på stadskansliet.

Antalet personer som deltar har en längre tid varit ett för socialverket bindande funktionellt mål. Målnivån har höjts men man har trots det lyckats nå den årligen. Det bindande funktionella mål som sattes från början av 2013 för det sammanslagna social- och hälsovårdsverket om att ge 1 200 personer arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte nåddes inte helt och hållet och utfallet uppgick till 98,8 procent. Det här berodde på det att antalet klienter som hänvisades till servicecentret för arbetskraft sjönk en aning på grund av bland annat olika omorganiseringar. Dessutom upphörde ett antal av de ställen som staden upphandlade tjänster av med sin verksamhet mitt under avtalsperioden.

Andelen klienter under 25 år av alla klienter inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte var klart större i de övriga så kallade Kuusikko-kommunerna, med undantag av Vanda, än i Helsingfors exempelvis under 2009–2011.¹² Det här beror på det att Helsingfors har fler sysselsättningsfrämjande och utbildningsmässiga åtgärder av olika slag vilka riktar sig till unga personer än de övriga storstäderna.

De som deltar i arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte är ett klientel som innebär utmaningar. Enligt Institutet för hälsa och välfärd var exempelvis i Helsingfors cirka en fjärdedel av dem som var klienter på servicecentret för arbetskraft partiellt arbetsföra 2009. Flera av dem hade rätt så kort utbildningsbakgrund och dessutom missbruks- eller skuldproblem. Enligt utredningen saknade tretton procent av klienterna i huvudsadsregionen helt och hållet arbetserfarenhet. Över hälften av klienterna hade varit arbetslösa i minst fem år utan avbrott och över åttio procent minst två år utan avbrott. De hade därför i svårt att få arbete på dagens fria arbetsmarknad där kraven har ökat och så kallade hjälparbeten minskat.

¹² Ahlgren-Leinvuo (2012), Kuuden suurimman kaupungin työllistämispalvelut 2011. Aikuissosiaalityön Kuusikko-työryhmä.



Arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte har förbättrat klienternas välbefinnande

Enligt en undersökning som Institutet för hälsa och välfärd lät göra 2010 visade det sig att arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte i högre grad har varit en socialpolitisk åtgärd än en sysselsättningspolitisk åtgärd. Den fungerade i första hand som ett redskap för vård och rehabilitering av klienten än som en sysselsättningsfrämjande åtgärd.

Resultaten av arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte följs bland annat med intervjuer som görs med klienterna. Enligt de tillfrågade hade hanteringen av livssituationen och färdigheterna i att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder förbättrats påtagligt. Det viktigaste resultatet av arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte var att klienternas välbefinnande ökade genom att de fick exempelvis regelbundenhet i sitt liv. De klienter som intervjuades underströk att välbefinnandeffekterna var tydliga. En liten del av klienterna hade gjort framsteg i sina liv och fått ett lönesubventionerat arbete eller en plats inom en förberedande utbildning. Merparten av klienterna behövde emellertid även i fortsättningen arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

Enligt undersökningen förde de som hade deltagit i arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte fram i intervjuerna de betydelse som verksamheten hade haft för dem i deras eget liv: arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte rytmiserade vardagen, arbetet upplevdes som meningsfullt, arbetsgemenskapen agerade som ett stöd för deltagarna, arbetet höjde kompetensen, förmåner förbättrade i någon mån levnadsstandarden och deltagarna upplevde att de aktiverades i förhållande till det egna livet.

Genomslagskraften hos de sysselsättningsfrämjande åtgärderna och sysselsättningstjänsterna var enligt en utredning som stadens personalcentral hade gjort svagast inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte där den uppgick till endast arton procent. Genomslagskraften var högst inom läroavtalsutbildningen där den uppgick till hela 88 procent.

Ordnanandet av arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte är också ändamålsenligt ekonomiskt sett

Vid utvärderingarna klarlades också insatserna i förhållande till de resultat som nåddes. Under de senaste åren har Helsingfors satsat några miljoner euro på arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte om året. Genom detta har staden åstadkommit cirka hundratusen verksamhetsdagar för över tusen personer årligen. Den ekonomiska betydelsen av att aktivera klienter och ordna arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte har ökat på grund av kommunernas skyldighet att betala en så kallad straffavgift.

För en person som deltar i arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte och som har varit arbetslös över 500 dagar betalas det arbetsmarknadsstöd som staten och kommunen betalar hälften var. Om kommunen vidtar åtgärder för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte så betalar staten arbetsmarknadsstödet i sin helhet, d.v.s. kommunens så kallade straffavgift stryks. Staden drar också nytta genom att stadsbilden blir renligare (grupper som utför utomhusarbete) och att den får försäljningsinkomster i någon mån av olika slags produkter som tillverkas. Den som deltar i arbetsverksamheten får från utkomststödet sysselsättningspenning som uppgår till nio euro per dag samt reseersättning. Under 2013 betalades från utkomststödet ett belopp på 345 458 euro för de här understöden till klienterna inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte.

Utgifterna för arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte uppgick till 2 929 943 euro 2013. Priset per dag för de 100 930 arbetsverksamhetsdagar som producerades uppgick således till ca 29 euro. Kommunen har rätt att i statlig ersättning för anordnande av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte få 10,09 euro per dag och staden fick 910 400 euro 2013. Staden får även via statsunderstödsystemet understöd för själva verksamheten och för utkomststödet. Nettokalkylen för arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte utformas på så vis av många olika faktorer. Stadens linje har varit att ordna arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte bland annat för att undvika de så kallade straffavgifterna.

År 2014 är en tid som medför utmaningar inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte därför att avsikten



är att antalet klienter ska bli fler. Det funktionella målet som är bindande för social- och hälsovårdsverket är att antalet personer som tillhandahålls arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte höjs med åtta procent till 1 300 personer från 2013 till 2014.

SLUTSATSER

Det viktigaste resultatet av arbetsverksamheten har varit att klienternas välbefinnande har ökat och att de har fått mera regelbundenhet och meningsfullt innehåll i sina liv. Granskningen visade att deltagarnas arbetslivsfärdigheter påtagligt oftare ökade än sjönk. Under perioden utvecklades framför allt klienternas möjligheter att klara sig på egen hand.

Staden har på ett aktivt sätt ökat arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte och på detta sätt kunnat inverka på det att rehabiliteringsklienternas hantering av sin livssituation och färdigheter i att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder har förbättrats. Man kan således tolka att målen för arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte har nåtts rätt så bra i Helsingfors.

Arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte bör enligt den lag som gäller den föra in klienten i arbetslivet utifrån en aktiveringsplan som ska göras upp i något skede. På grundval av de utredningar och undersökningar som har gjorts har sysselsättningsresultaten hittills inte varit så värst goda. Arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte utgör då verksamhet för att upprätthålla funktionsförmågan vilken i någon mån förebygger att kostnaderna ökar. Eftersom klienterna inte är i så bra skick bör staden utreda om en del av klienterna exempelvis har rätt att få invalidpension. Sett ur ett ekonomiskt perspektiv lönar det sig för staden att ordna arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och antalet klienter som deltar i den bör bli fler.

Resultaten av arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte följs bland annat med intervjuer med klienterna. Enligt svaren hade hanteringen av livssituationen och färdigheterna i att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder förbättrats påtagligt, verkningarna av verksamheten var således humana. En liten del av klienterna hade gjort framsteg i sina liv och fått ett lönesubventionerat arbete eller en plats inom en förberedande utbildning. Merparten av klienterna behövde emellertid även i fortsättningen arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

På basis av utvärderingen kan det konstateras att klienterna inte i tillräcklig utsträckning erbjuds så kallade fortsättningsstigar för arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte. Det finns framför allt ett behov av olika slags arbetsförsöksplatser inom stadens olika förvaltningar i synnerhet när det funktionella målet vad gäller omfattningen höjdes igen för 2014.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- social- och hälsovårdsverket bör i samarbete med de övriga förvaltningar som deltar i de sysselsättningsfrämjande åtgärderna öka arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte och platser för att ordna den samt övriga arbetsförsöksplatser av olika slag.
- social- och hälsovårdsverket bör i samarbete med de övriga förvaltningar som deltar i de sysselsättningsfrämjande åtgärderna överväga hur det går att stärka de så kallade fortsättningsstigar inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte vilka leder till arbetslivet, utbildning eller i vissa fall invalidpension och att skapa hållbarare anställningsförhållanden.
- social- och hälsovårdsverket bör i samarbete med de övriga förvaltningar som är involverade i de sysselsättningsfrämjande åtgärderna utreda huruvida det är möjligt att öka exempelvis bruket av icke-vinstbringande och vinstbringande sammanslutningar som sysselsättare.



4.5.4 UNGA PERSONERS TILLGÅNG TILL MISSBRUKARVÅRD

Syftet var att utvärdera huruvida tillgången till missbrukarvårdstjänster för unga personer hade förbättrats under strategiperioden 2009–2012. Utvärderingen begränsades till att gälla personer under 24 år. Eftersom ett ytterst stort antal instanser tillhandahåller missbrukare olika tjänster tog man endast med de mest centrala öppen- och slutenvårdsenheter som tillhandahåller unga personer missbrukstjänster. De som svarar för dem intervjuades eller fick en enkät per e-post.

Barns och unga personers välfärd och förebyggandet av utslagning bland dem har kraftigt lyfts fram i Helsingfors strategiprogram för 2009–2012 och för 2013–2016. I planen för barns och unga personers välfärd 2009–2012 fästes uppmärksamhet vid förebyggande missbrukarvård och utveckling av vården av föräldrar med psykiska problem och missbruksproblem med hänsyn till barnen. I det program som gjordes upp för att genomföra den nationella mental- och missbrukarvårdsplanen från 2011 i Helsingfors ingick åtgärder för att förbättra tillgången till mental- och missbrukarvårdstjänsterna och möjligheter att få vård i form av ett fastslaget utvecklingsområde. Som ett led i verkställigheten av Helsingfors stads strategiprogram för 2009–2012 bereddes ett åtgärdsprogram som syftade till ansvarsfull alkoholkonsumtion. Målet med programmet var bland annat att effektivisera ingripandet i barns och unga personers alkoholkonsumtion.

Missbrukarvården avsedd för unga personer ger en bild av att vara mångsidig och komplicerad

Unga personers alkoholkonsumtion har minskat efter medlet av 1990-talet men bland unga personer ligger framför allt drickandet i berusningssyfte dock fortfarande på en hög nivå. Alkoholen är det vanligaste berusningsmedlet för unga personer. Av personer i åldern 15–16 år har över 80 procent druckit alkohol åtminstone en gång i sitt liv. Att prova narkotiska ämnen och blanda berusningsmedel (alkohol, cannabis, piller) har ökat.¹³ I Helsingfors lämnades det in närmare 11 000 barnskyddsanmälningar 2012. Orsaken till drygt tjugo procent av anmälningarna var att antingen föräldrarna eller barnet missbrukade berusningsmedel.

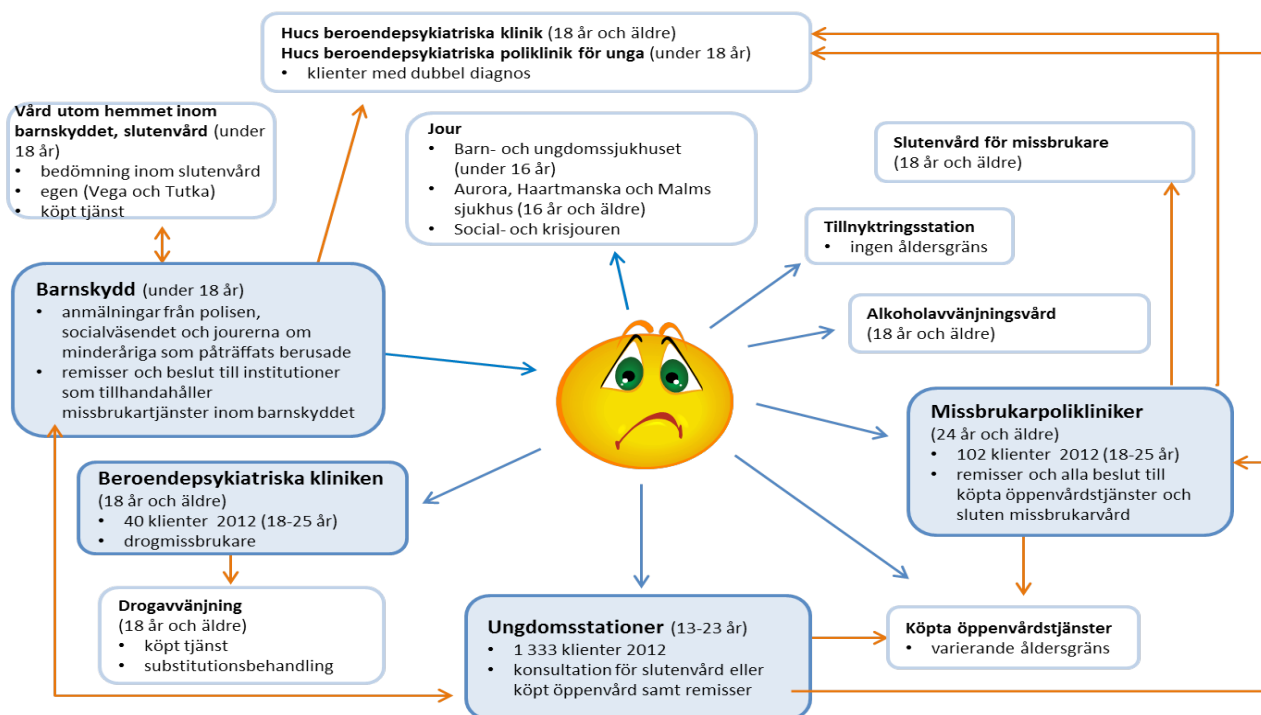
Enligt lagen om missbrukarvård (17.1.1986/41) ska kommunen sörja för att vården av missbrukare ordnas så att den till sin innebörd och sin omfattning motsvarar behovet i kommunen. De viktigaste instanserna som tillhandahåller unga personer missbrukarvårdstjänster inom öppenvården är ungdomsstationerna.

För att få tillgång till de öppenvårdstjänster som upphandlas inom missbrukarvården och för all slutenvård krävs ett beslut (med undantag av avvänjningsvård vid alkoholberoende vilken en klient kan söka sig till direkt). De viktigaste öppenvårdsenheterna som fattar besluten är i fråga om minderåriga barnskyddet och i fråga om unga personer som är myndiga drogpoliklinikerna och den beroendepsykiatriska kliniken. Remisser kan också skrivas av övriga instanser, såsom av ungdomsstationerna. Ett flertal vårdenheter som staden själv driver eller upphandlar tillhandahåller såväl öppenvård som slutenvård. Den beroendepsykiatriska kliniken bedömer klienternas behov av substitutionsbehandling och agerar som en enhet med låga trösklar avsedd för narkomaner samt remitterar vid behov klienterna till substitutionsbehandling.

Dessutom tillhandahålls personer över sexton år jourtjänster på Malms, Haartmanska och Aurora sjukhus. Barn under sexton år tillhandahålls jourtjänster på Barn- och ungdomssjukhuset. Förutom en tillnyktringsstation som omfattas av jourvården tillhandahålls myndiga personer även avvänjningsvård vid missbruk av berusningsmedel på två verksamhetsställen som drivs av staden samt i form av upphandlade tjänster.

Figur 10 visar komplexet för missbrukarvården för unga personer på grundval av de intervjuer som har gjorts.

¹³ Enkäten Hälsa i skolan 2013



Figur 10. Komplexet för missbrukarvården för unga personer

Ungdomsstationer

I Helsingfors tillhandahålls personer under 24 år öppenvårdstjänster inom missbrukarvården huvudsakligen på ungdomsstationerna. Vid tidpunkten för utvärderingen fanns det tre ungdomsstationer: Östra ungdomsstationen, Norra ungdomsstationen och Helsingfors ungdomsstation som drivs av A-klinikstiftelsen. Till vårdformerna på ungdomsstationerna hör bedömning av situationen och vårdbehovet, olika slags diskussioner, gruppverksamhet, hänvisning till institutionsrehabilitering, läkartjänster, alternativa behandlingar och drogsällning efter överenskommelse. Klienterna kan söka vård genom att beställa tid eller besöka jouren.

Kön till öppenvården är sällan längre än ett par veckor. Det går alltid att söka sig till öppenvårdsenheterna med låga trösklar inom missbrukarvården, exempelvis jouren på ungdomsstationerna, under öppettiderna. Det finns inga egentliga köer till den bedömning av vårdbehov som görs på ungdomsstationerna och inte heller till de vårdtjänster och terapier som tillhandahålls där. När en ung person har genomgått en bedömning och det har konstaterats att han eller hon är i behov av slutenvård så ordnas den i allmänhet. Verksamheten på ungdomsstationerna stärktes vid ingången av 2013 genom att anställda inom verksamheten som bedrevs på ungdomscentret Luotsi överfördes till missbrukarvården avsedd för unga personer. År 2012 hade ungdomsstationerna 1 333 klienter och 13 703 besök. Enligt en intervju som gjordes på en av stadens ungdomsstationer har de unga personernas möjligheter att få vård inte förändrats under de senaste åren. Enligt intervjuerna med övriga instanser bör verksamheten som bedrivs på ungdomsstationerna ytterligare utvecklas. Verksamheten bör bedrivas med låga trösklar och även erbjuda de unga andra tjänster än enbart missbrukarvård. Ungdomsstationerna kan också tillhandahålla hälsovårdar-, psykolog- och socialarbetartjänster.

Verksamheten med ungdomsstationer som producerar missbrukarvårdstjänster för unga personer ordnas från och med den 1 januari 2014 som stadens egen verksamhet på så vis att stadens två egna ungdomsstationer och Helsingfors ungdomsstation som drivs av A-klinikstiftelsen, som staden har upphandlat tjänsterna av, har samordnats till en verksamhet som drivs kommunalt. Ungdomsstationen hör till avdelningen för hälso- och missbrukarvårdstjänster och betjänar i första hand unga personer i åldern 13–23 år. De verksamhetsformer som finns på de tre olika ungdomsstationerna flyttar under 2014 till Broholmogatan och därefter



betjänas unga helsingforsare av en ungdomsstation.

Barnskydd

De viktigaste samarbetsinstanserna för barnskyddet i missbruksärenden är ungdomsstationerna. Missbrukarvården av barn som är placerade i vård utom hemmet ordnades i samarbete med de egna inrättningarna och de inrättningar som staden upphandlar tjänster av. En ung missbrukare hänvisas i brådskande fall för bedömning i första hand till stadens egen enhet Vega på Pihkapuisto, till mottagningsavdelningarna på Pihkapuisto eller till stationen Tutka. Barnhemmet Outamo har 32 platser varav fem på enheten för missbrukarvård. År 2012 uppgick antalet klienter på slutenvårdsenheterna för missbrukarvård för minderåriga till 65. Barnskyddet upphandlar missbrukarvård för minderåriga inom slutenvården på sex enheter. År 2012 uppgick antalet klienter till sammanlagt tolv.

Av erfarenheterna från barnskyddet framgår det att unga personer på ett bra sätt får missbrukarvård inom öppenvården på ungdomsstationerna. Enligt en intervju med barnskyddet är orsakerna till de unga personernas problem fler än tidigare och därför är det nödvändigtvis inte så att det räcker med enbart med missbrukarvård. Vård som ges enligt modellen för dubbeldiagnoser fungerar inte på basservicenivån. Om ett barn eller en ung person är i behov av psykiatrisk vård så har de barn och unga personer som omfattas av barnskyddets öppenvård inte tillgång till HNS barn- och ungdomspsykiatriska tjänster därför att poliklinikerna förutsätter att familjens situation stabiliseras genom ett omhändertagande. Det är besvärligt att hänvisa ett barn eller en ung person med missbruksproblem till öppen- och slutenvård inom missbrukarvården eftersom det inom barnskyddet inte alltid finns tillräckligt med sakkunskap för att det ska kunna skrivas en remiss. I bland är det rentav så att de enheter som staden upphandlar tjänster av beslutar om den fortsatta vården trots att ansvaret bör ligga hos staden. Det anses inte alla gånger vara ändamålsenligt att hänvisa unga personer med missbruksproblem till samma vårdenheter som vuxna klienter därför att de unga personernas problem ofta är annorlunda än de vuxnas. Enligt barnskyddet har missbrukarvården för unga personer totalt sett försvagats därför att utbudet inte motsvarar efterfrågan. Det kan vara så att en klient hänvisas till ett flertal hjälpare innan han eller hon får vård.

Missbrukarpoliklinikerna

Missbrukarpoliklinikerna, alltså de gamla A-klinikerna, betjänar sedvanligt personer som har fyllt 24 år. De som är yngre hör till ungdomsstationerna. Det går att söka sig till vård genom att ringa och beställa en tid eller genom att besöka en mottagning utan tidsbeställning. På missbrukarpoliklinikerna uppgick antalet klienter i åldern 18–24 år till 102 och besöken till 447 år 2012. På missbrukarpoliklinikerna fattas emellertid beslut om slutenvård för alla klienter som har fyllt arton år. Rehabiliterande slutenvård för klienter över arton år tillhandahålls på rehabiliteringscentret Tervalammen kartanon kuntoutuskeskus som drivs av staden. År 2012 uppgick antalet klienter under trettio år till 74. Slutenvård kan upphandlas av vårdenheten Hietalinna på Järvenpää socialsjukhus som drivs av A-klinikstiftelsen. Av klienterna var fyrtio under trettio år. Dessutom upphandlar staden tjänster av stiftelsen Diakonissanstalten i Helsingfors vilken driver en avdelning för vård vid avvänjning av drogberoende på vilken det fanns 97 klienter som var under trettio år. Staden upphandlade också tjänster av bolaget Terapiatehdas Oy som hade åtta klienter som var under trettio 2012 och som tar emot klienter med alkohol-, drog- och läkemedelsberoende samt blandmissbruk och dubbeldiagnos. Tjänster på Kankaanpään A-koti upphandlas framför allt för unga familjer och mödrar med drogberoende. Tjänster upphandlas också av andra serviceproducenter.

Beroendepsykiatriska kliniken

Till arbetsmetoderna på beroendepsykiatriska kliniken, d.v.s. gamla drogkliniken, hör bedömning av behovet av substitutionsbehandling och övrig vård och servicehandledning. Kliniken samarbetar med föreningen Omaisiet Huumetyön Tukena ry. Kliniken använder sig av ett mobilt arbetssätt och skapar ett samlat vård- och stödnätverk. Av klinikens verksamhet relateras nästan hälften på ett eller annat sätt till behandling mot opiaterberoende vilken hittills är den enda vårdformen som på ett tydligt sätt visat sig vara verkningsfull för narkomaner. Avvänjningsvård upphandlas i första av A-klinikstiftelsen (Järvenpää socialsjukhus) och stiftelsen Dia-



konissanstalten i Helsingfors vilken driver en avdelning för avvänjningsvård för missbrukare på Munkholmen. För att få avvänjningsvård krävs en remiss. Man håller på att överföra avvänjningsvården för missbrukare på staden som egen verksamhet och verksamheten flyttar till avdelningen för avvänjningsvård på Tölö gradvis under våren 2014 därför att det har noterats att det är dyrt att upphandla tjänsterna. På avdelningen på Tölö finns 14 platser och målet är att alla ska vara i bruk för drogavvänjning innan sommaren är slut. Enligt beroendepsykiatriska klinikens bedömning bör det finnas en egen avdelning för avvänjningsvård med 25 platser och staden kommer således fortfarande att upphandla tjänster.

Enligt beroendepsykiatriska kliniken är klienterna numera i så dåligt skick (multipla problem, multipla sjukdomar) att de inte längre kan hjälpas med de metoder som används inom öppenvården och därför finns det fortfarande ett behov av slutenvård. Enligt kliniken bör slutenvård för unga missbrukare och framför allt narkomaner inte ordnas på samma enhet som för vuxna därför att en ung persons problem kan snarare försämrats om han eller hon vistas tillsammans med äldre missbrukare. Beroendepsykiatriska kliniken hade fyrtio klienter som var under 25 år 2012.

Alkoholavvänjningsvård och jour

Slutenvård för beroendeavvänjning är avsedd för de vuxna personer som inte klarar av att sluta missbruket inom öppenvården. Avvänjningsvård ges på rehabiliteringscentret på Hangögatan och avdelningen för avvänjningsvård på Tölö vilken håller öppet 24 timmar i dygnet. Dit kan personer med missbruk av olika slag söka sig och de kan också bli hänvisade dit för en kortvarig återhämtning.

Malms, Haartmanska och Aurora sjukhus (för personer över sexton år) och Barn- och ungdomssjukhuset (för personer över sextonår) tillhandahåller jourtjänster. På stationen för tillnyktringsvård och jourmottagningarna gör personalen en barnskyddsanmälan om alla berusade under arton år och en anmälan till barnskyddet om att den är orolig om det är så att det på avdelningen har lagts in en missbrukare som är vårdnadshavare med minderåriga barn och som inte klarar av att ta hand om sig själv. Att ingripa i barns och unga personers alkoholbruk exempelvis via att det görs en barnskyddsanmälan har ökat i ljuset av de statistiska uppgifterna. Enligt ett svar som anfördes på jourmottagningen på Aurora sjukhus så har tillgången till missbrukarvårdstjänster för unga personer inte förändrats under 2009–2012.

Övriga öppenvårdstjänster

Övriga öppenvårdstjänster tillhandahålls på stadens egna dagcentraler och på en dagavdelning av dagcentraltyp med dagavvänjning och arvodesvård för personer i åldern 16–25 år vilken drivs av stiftelsen Diakonissanstalten i Helsingfors. Dessutom omfattas framför allt unga personer av vården Jälkipolku (antidrogarbete). För övrig öppenvård som upphandlas krävs en remiss och en betalningsförbindelse från stadens enhet för missbrukarvård. I praktiken deltar unga personer inte i dagcentralverksamheten utan de tillhandahålls vård på ungdomsstationerna med låga trösklar eller inom den upphandlade öppenvården.

Tjänster som tillhandahålls på HUCS beroendepsykiatriska poliklinik

På beroendepsykiatriska polikliniken genomförs undersöknings- och vårdperioder inom öppenvården för i första hand myndiga personer i HUCS-området vilka har fått en dubbeldiagnos och vilka samtidigt har en betydande psykisk störning och ett drogberoende. I anslutning till den beroendepsykiatriska polikliniken finns patientavdelning 6 där patienterna får institutionsvård på en sluten avdelning. Antalet remisser för helsingforsare i åldern 18–25 år uppgick till 62 år 2012.

Beroendepsykiatriska polikliniken för unga erbjuder undersökningar och vård för 13–17-åriga unga från Helsingfors samt telefonkonsultation för anställda som vårdar unga i hela HNS-området. Polikliniken koncentrerar sig på klienter med så kallad dubbeldiagnos. För att få vård krävs en läkarremiss till undersöknings-, bedömnings- och krispolikliniken på HUCS. Polikliniken anser att ett centralt problem är att det finns för få patientorienterade vårdenheter. Missbrukarvård avsedd för unga personer bör kunna identifiera problem på ett tidigt stadium och ha låga trösklar samt vid behov vara mobil. Vårdansvaret bör också bevaras på ett och



samma ställe. Problem uppstår också därför att vården av en ung klient ofta flyttas över till andra instanser när han eller hon blir myndig. Under den här övergångsfasen kan vården rentav avbrytas. År 2012 uppgick antalet remisser till 92.

Missbrukarvården har utvecklats

Enligt en uppföljningsrapport om åtgärdsprogrammet för ansvarsfull alkoholkonsumtion har missbrukarvårdskompetensen på social- och hälsovårdsverket stärkts genom att det i början av 2012 inrättades en befattning som missbrukarvårdskoordinator. Till koordinators uppgifter hör tvärsektorieell utbildning, utveckling och konsultation.

Det har gjorts upp en processbeskrivning av alkoholpatientens vårdkomplex separat för myndiga patienter och patienter under sexton år. Personalens kompetens har höjts med hjälp av kurser. Föreskrifter om hur man bör bemöta en berusad minderårig person har distribuerats till skolorna, läroanstalterna och ungdomsväsendet. Dessutom har polisen intensifierat övervakningen av unga personer och den tar lättare kontakt med föräldrarna.

Möjligheterna att få psykiatrisk vård och missbrukarvård har underlättats på hälsostationerna i och med att det på varje hälsostation finns en psykiatrisk sjukskötare. På tretton hälsostationer finns det missbrukarvårdsarbetare men deras tjänster är inriktade på myndiga klienter. En socialarbetare inom barnskyddet har också möjlighet att skriva en remiss till beroendepsykiatrisk vård för en klient som behöver sådan vård. Det här är fråga om försöksverksamhet som pågår under en viss tid.

SLUTSATSER

Målet var att utvärdera huruvida tillgången till missbrukarvårdstjänster för unga personer hade förbättrats under strategiperioden 2009–2012. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att tillgången till missbrukarvård avsedd för unga personer i stora drag har hållits oförändrad. Berusningsmedel är emellertid allt mera sällan det enda problemet som en ung person har. Det kan vara svårt för unga personer att hitta adekvata tjänster och vårdenheter på grund av att de har multipla problem. Därför tillmötesgår serviceutbudet som i sin nuvarande form koncentrerar sig på att lösa ett enda problem inte alltid de behov som finns.

Eftersom en ungdomsstation har en nyckelposition och befinner sig tillräckligt nära den unga personens verklighet så kan den verksamhet som bedrivs där lämpligen bestå av multiprofessionella sakkunniginstanstjänster med låga trösklar vilka på ett omfattande sätt kan hjälpa barn och unga personer som har problem. Att centralisera ungdomsstationens tjänster till ett verksamhetsställe är ett steg i rätt riktning.

Missbrukarvårdskomplexet för barn och unga personer är mångsidigt men det är splittrat och invecklat och förändras hela tiden. Olika slags bedömningar av behovet av vård hos unga klienter görs av ytterst många instanser och på ett flertal nivåer. Det finns ett behov av att slå samman missbrukarvården avsedd för unga personer och vården bör genomföras från början till slut i samarbete med en och samma vårdinstans. En bedömning av behovet av missbrukarvård och fortsatt vård hos en ung person bör kunna göras inom barnskyddet, bedömningen bör inte göras på de av staden upphandlade serviceenheterna. Det här kan realiseras med hjälp av utbildning av anställda och ändamålsenliga konsultationsvägar.

Vid planeringen av en verkningsfull missbrukarvård bör man fästa uppmärksamhet vid att parallellt med att öka öppenvårdstjänsterna också bevara sådan slutenvård som stödjer tillfrisknandet hos de patienter som inte har kapacitet eller vilja att förbinda sig till öppenvården. Situationen är av detta slag hos framför allt narkomaner som är i dåligt skick men det finns även unga personer som omfattas av barnskyddet och som är i behov av mera krävande vård än tidigare.

Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt förutsätter att ett barn eller en ung person som är barnskyddsklient omhändertas för att kunna få tillgång till den vård som ges på barn- eller ungdomspsykiatriska kliniken. Det här är ytterst problematiskt eftersom ett omhändertagande mänskligt sett är tungt och ytterst dyrt.



REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- social- och hälsovårdsverket bör utveckla ungdomsstationsverksamheten till en helhetsinriktad serviceenhet med låga trösklar vilken inte bara tillhandahåller missbrukarvårdstjänster utan också hälsovårdar-, psykolog- och socialarbetartjänster. Inom verksamheten bör man också ha en intensiv kontakt med de övriga familje- och socialvårdstjänsterna och med elevvården på skolorna.
- social- och hälsovårdsverket bör försäkra sig om att vårdansvaret för ett barn eller en ung person oberoende av ålder från början till slut finns hos en och samma instans. Den instans som ansvarar för vårdprocessen bör definieras framför allt i de situationer där en klient som omfattas av barnskyddet har symtom på grund av missbruk och är i behov av slutenvård.
- social- och hälsovårdsverket bör parallellt med att öka öppenvårdstjänsterna utveckla missbrukarvården som ges i form av slutenvård så att den bättre klarar av att tillmötesgå de behov som finns därför att barn och unga personer är i sämre skick och behöver mera krävande vård än tidigare.
- social- och hälsovårdsverket bör omedelbart i samarbete med HNS barn- och ungdomspsykiatriska klinik säkerställa att de barn som omfattas av öppenvården inom barnskyddet kan få vård utan att det förutsätts att barnet eller den unga personen omhändertas.

4.5.5 TILLHANDAHÅLLANDE AV PERSONLIG ASSISTANS ENLIGT LAGEN OM SERVICE OCH STÖD PÅ GRUND AV HANDIKAPP

Syftet var att undersöka huruvida bestämmelsen från 2009 i lagen om service och stöd på grund av handikapp om den subjektiva rättigheten att få en personlig assistent har tillgodosetts i Helsingfors, d.v.s. om de gravt handikappade som har ansökt om tjänsten har fått den och om den skyldighet som det föreskrivs om i lagen har fullgjorts på grundval av enkäter riktade till klienterna och övrigt material. Som utvärderingsmaterial användes förutom lagstiftning och anvisningar också statistik, kundbelåtenhetsenkäter och enkäter som skickades till dem som ansvarar för tjänster avsedda för handikappade och till socialhandledarna inom handikapparbetet.

Ändringen av lagen om service och stöd på grund av handikapp från 2009 gav de gravt handikappade subjektiv rätt till tjänsten personlig assistans och det har sett ur de gravt handikappades synvinkel varit den mest betydelsefulla samhällsreformen på flera årtionden. För en gravt handikappad är tjänsten personlig assistans en fråga som är relaterad till de mänskliga rättigheterna därför att den ofta är en förutsättning för att personen ska klara sig i livet och vara aktiv på ett sätt som ens relativt sett kan betraktas som likvärdigt med majoritetsbefolkningens.

Personlig assistans är en subjektiv rättighet

Kommunen ska enligt 8 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp ordna personlig assistans för en gravt handikappad som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom nödvändigt behöver sådan service för att klara de funktioner som hör till normal livsföring.

När det gäller att ordna personlig assistans anses som gravt handikappad den som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom nödvändigt och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp. Personlig assistans i de dagliga sysslorna och i arbete och studier ska ordnas i den utsträckning det är nödvändigt för den gravt handikappade, minst 30 timmar per månad, om inte ett lägre timantal räcker för att tillförsäkra den gravt handikappade nödvändig hjälp. För att personlig assistans ska ordnas förutsätts enligt lagen att den gravt handikappade har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna



den.

Personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp beviljas dock inte ifall tillräcklig omsorg om den gravt handikappade inte kan tryggas genom åtgärder och vård och omsorg inom den öppna vården och om behovet av hjälp beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande.

Klienten agerar i allmänhet som arbetsgivare för sin assistent

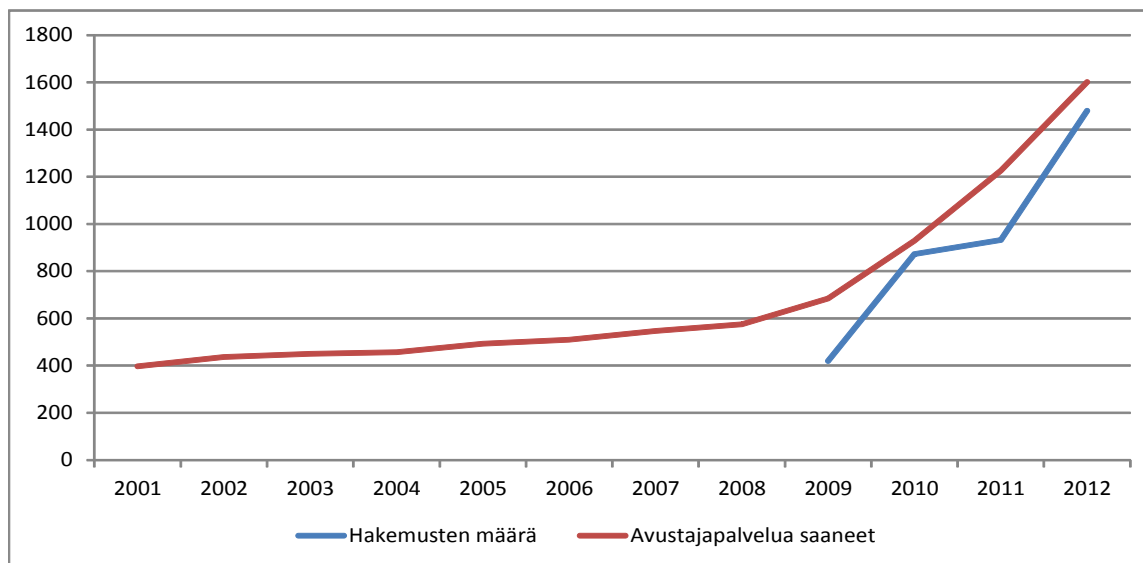
Personlig assistans beviljas i de dagliga sysslorna och i arbete och studier i den omfattning som klienten behöver den. Till de dagliga sysslorna hör bl.a. transporter och annan förflyttning, påklädning, skötsel av den personliga hygien, toalettbestyr, kläd- och matservice, skötsel av ordningen i hemmet och övriga arbeten i hemmet.

Enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp (8 d §) kan kommunen ordna personlig assistans genom att ersätta den gravt handikappade för de kostnader som avlönandet av en personlig assistent föranleder, genom att ge den gravt handikappade en servicesedel med vilken personen i fråga kan skaffa assistentservice eller genom att skaffa den gravt handikappade assistentservice av en offentlig eller privat serviceproducent eller genom att själv ordna servicen eller ingå avtal om servicen med en annan kommun eller andra kommuner. Kommunen har rätt att besluta om sättet att ordna personlig assistans.

Enligt stadens permanenta anvisning ordnar den personlig assistans i första hand genom att betala ersättning till den gravt handikappade för de kostnader som avlönandet av en personlig assistent föranleder. Om klienten inte klarar av att agera som arbetsgivare så ordnar staden den personliga assistansen genom att upphandla tjänsten. I Helsingfors uppgår antalet serviceproducenter som genom konkurrensutsättning har blivit godkända till fem. Staden bedrev försöksverksamhet med att producera personlig assistans med en servicesedel 1.12.2010–30.6.2012 och beslutade ändra försöksverksamheten till en permanent verksamhet i början av 2014. Vid slutet av 2013 uppgick antalet serviceproducenter till sammanlagt sexton. Servicesedeln lämpar sig exempelvis i de situationer där den ordinarie assistenten överraskande är förhindrad att assistera sin klient på det överenskomna sättet eller om den personliga assistentens timantal är så ringa att det är omständligt eller oändamålsenligt att anställa en personlig assistent.

Henkilökohtaisen avustajapalvelun kasvu on ollut suurta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen laatiman valtakunnallisen tutkimuksen mukaan henkilökohtaisen avun asiakasmäärä on kasvanut odotettua enemmän, jopa 150 prosenttia vuodesta 2009 vuoteen 2012. Asiakasmäärä oli 13 500 vuonna 2012. Samalla henkilökohtaisen avun kustannukset ovat kasvaneet 39 miljoonaa euroa valtakunnan tasolla. Toisaalta asiakaskohtainen tuntimäärä on laskenut ja sen myötä myös asiakaskohtaiset kustannukset.



Figur 11. Antalet ansökningar om personlig assistans under 2009–2012 och antalet personer som hade ett positivt och giltigt beslut om assistans under 2001–2012

Av figur 11 framgår antalet helsingforsare som har ett positivt och giltigt beslut om personlig assistans från 2001 och antalet inkomna ansökningar från och med 2009. Figuren visar att antalet klienter som har beviljats och ansökt om personlig assistans har ökat kraftigt efter det att lagen trädde i kraft vilket man även kunde förvänta sig.

Antalet ansökningar och klienter är inte helt och hållet jämförbara med varandra därför att ibland kan en klient lämna in exempelvis flera ansökningar under ett år. Bortsett från detta har antalet ansökningar inte överskridit antalet personer som har ett giltigt beslut om personlig assistans. Antalet negativa beslut uppgick till 52 år 2012, vilket uppgick till 3,1 procent av antalet klienter. Som motiveringar till att ansökningarna avsågs med stöd av lagen anfördes att den sökandes funktionsförmåga har försämrats beroende på åldrande eller att den sökande inte själv har haft resurser att definiera sitt behov av assistans.

Efter lagändringen har man också börjat bevilja utvecklingsstörda och gravt handikappade som bor på servicehus personlig assistans för aktiviteter utanför hemmet. Antalet utvecklingsstörda som beviljades personlig assistans ökade nästan fyrdubbelt från 2010 till 2012. Behovet av att bevilja utvecklingsstörda personlig assistans kommer antagligen att ytterligare öka när staden avstår från slutenvården och klienterna flyttar till stadens serviceboende senast vid utgången av 2018. Antalet klienter som ska flytta uppgår till över 200.

Kostnaderna för personlig assistans uppgick i Helsingfors till 21,1 miljoner euro 2012. De totala kostnaderna har stigit under de två senaste åren men kostnaderna har minskat hela tiden om de relateras till antalet klienter. Att de klientspecifika kostnaderna har sjunkit beror på det att på samma gång som antalet klienter har blivit fler och den grupp som är berättigad till tjänsterna har vuxit så har det fattats fler beslut som berättigar till assistans för ett lägre antal timmar än tidigare. Enligt en enkät som gjordes bland klienterna på socialverket 2008 upplevde en tredjedel av de gravt handikappade klienterna att de behövde extra assistans. Ett flertal klienter (42 procent) upplevde att det var rätt så svårt eller svårt att anställa en personlig assistent. Det är svårt att rekrytera assistenter därför att arbetet är lågavlönat och utförs på deltid. Klienterna upplevde också att byråkrati i anslutning till att anställa en assistent var invecklad. Av de svar som familjer med handikappade och utvecklingsstörda personer under arton år gav på de frågor som ställdes till dem genom en enkät 2010 framgick det att de inte var helt nöjda med tillräckligheten i fråga om den personliga assistansen.

Enligt en enkätundersökning som gjordes bland socialarbetarna inom handikappservicen var antalet sätt att ordna personlig assistans tillräckligt. De upphandlade tjänsterna och servicesedeln fungerade i regel väl men det är alltjämt invecklat att ordna tjänsten enligt arbetsgivarmodellen. På motsvarande sätt upplevde man att det fortfarande var svårt att rekrytera assistenter utifrån arbetsgivarmodellen.



SLUTSATSER

Enligt de statistiska uppgifterna har den subjektiva rättigheten att få en personlig assistent tillgodosetts väl i Helsingfors. Tillhandahållandet av tjänsten bör dock följas noggrannare än utifrån det som framgår av de statistiska uppgifterna eftersom en personlig assistent är en förutsättning för att en enskild gravt handikappad ska kunna klara sig i livet och vara aktiv på ett sätt som ens relativt sett kan betraktas som likvärdigt med majoritetsbefolkningens. De enkätundersökningar som gjordes 2008 och 2010 gav vid handen att klienterna upplevde att det timantal som de hade beviljats personlig assistans för inte var tillräckligt.

Enligt enkätundersökningen som gjordes 2008 upplevde klienterna att sättet att ordna personlig assistans utifrån en arbetsgivarmodell var arbetskrävande och att det också var svårt att rekrytera assistenter. Genom den här utvärderingen lade man märke till att situationen ställvis var densamma, anvisningarna om att ordna personlig assistans enligt en arbetsgivarmodell är otydliga och det är svårt att rekrytera assistenter.

Staden har börjat bevilja också utvecklingsstörda och gravt handikappade som bor på servicehus personlig assistans. Behovet av att bevilja utvecklingsstörda personlig assistans kommer antagligen att ytterligare öka när staden avstår från slutenvården och klienterna flyttar till stadens serviceboende senast vid utgången av 2018.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- social- och hälsovårdsverket bör med två–tre års intervaller utreda om det beviljade timantalet för personlig assistans motsvarar den gravt handikappades behov och om det finns skäl till att öka de tjänster med hjälp av vilka det går att minska behovet av personlig assistans.
- social- och hälsovårdsverket bör utarbeta en tydligare handbok än den som för närvarande finns om att agera som arbetsgivare. Handboken bör ges de gravt handikappade i samband med att beslutet om personlig assistans delges. I samarbete med handikapporganisationerna och assistentcentren bör man säkerställa att de gravt handikappade får rådgivning i assistentfrågorna så att det blir lättare för dem att agera som arbetsgivare och lättare att rekrytera en assistent.
- social- och hälsovårdsverket bör använda sig av modellen för upphandlade tjänster eller servicesedeln för att bevilja personlig assistans i stället för arbetsgivarmodellen om klienten upplever att arbetsgivarmodellen är för krånglig.
- social- och hälsovårdsverket bör bereda sig på att behovet av personlig assistans ökar när det övergår från slutenvård för utvecklingsstörda till att ordna deras boende inom stadens serviceboende. Personlig assistans är förmånligare än den service som ges på en inrättning.

4.5.6 ORDNANDE AV LAGSTADGAD LEDIGHET INOM NÄRSTÅENDEVÅRDEN OCH TILLRÄCKLIGHETEN I FRÅGA OM TJÄNSTEN

Målet var att utvärdera huruvida staden ordnar närståendevården i enlighet med lagen om stöd för närståendevård (937/2005) och huruvida staden i tillräcklig utsträckning ordnar ledigheter för närståendevårdarna och lämpliga vårdenheter för de vårdbehövande. Som material användes förutom dokumentmaterial och statistiska uppgifter också intervjuer med cheferna som svarade för närståendevården och enkätundersökningar som hade riktats till klienter inom äldreomsorgen och handikappservicen.

I Helsingfors strategiprogram för 2009–2012 hade som mål satts att främja de äldre invånarnas funktionsför-



måga genom att bland annat stödja arbetet inom närståendevården. Enligt servicestrategin för det gamla socialverket innebar det här att förbättra de stödtjänster som närståendevårdarna behövde. I de nya strategierna för staden och social- och hälsovårdsverket har målet tagits med i en oförändrad form och att öka antalet närståendevårdare har hört till de mål som har varit bindande sedan 2009. Orsaken till att närståendevården bör öka är av ekonomisk natur: Enligt Folkpensionsanstaltens undersökning är närståendevård klart förmånligare än de tjänster där det huvudsakliga vårdansvaret ligger hos enbart kommunen¹⁴.

Revisionsnämnden utvärderade närståendevårdstjänsterna senast 2010 och rekommenderade att stödåtgärderna inom närståendevården bör vidareutvecklas så att man hjälper närståendevårdarna för personer som behöver krävande vård genom att verka för att de utnyttjar sina lediga dagar och genom att utveckla dagverksamheten för vårdtagarna.

Författningsgrund för och anvisningar om närståendevården

Med stöd för närståendevård avses enligt 2 § i lagen om stöd för närståendevård (937/2005) ett vårdavode eller tjänster som ges för att trygga vård av och omsorg om en äldre, handikappad eller sjuk person i hemmet. Tjänsterna definieras i vård- och serviceplanen för vårdtagaren. Enligt 4 § i lagen har en närståendevårdare rätt till minst tre dygn ledig tid per sådan kalendermånad under vilken han eller hon oavbrutet eller med få avbrott varit bunden vid vården dygnet runt eller fortgående varje dag. Kommunen ska sörja för att vården av den vårdbehövande ordnas på ett ändamålsenligt sätt under vårdarens ledighet.

Med ledighet från närståendevård avses semester från närståendevården och alternativ till den är tjänster som ersätter närståendevården. Enligt stadens permanenta anvisning kan som ersättande tjänster användas exempelvis tillfällig hemtjänst, kortvarig slutenvård, dag- eller nattvård på en inrättning inom hälso- och sjukvården eller socialvården eller på en annan verksamhetsenhet (kan vara slutenvård eller serviceboende), familjevård, fostervård, dagverksamhet eller servicesedel. Om den vårdbehövande är utvecklingsstörd, kan vården även vara individuell vård eller annan omsorg som ges som specialomsorger om utvecklingsstörda. Vårdaren och den vårdbehövande har inte ovillkorlig rätt att välja vårdformen under ledigheten.

Omfattningen av närståendevården har ökat

Enligt tabell 22 har antalet närståendevårdare ökat med närmare 17 procent och antalet vårdbehövande som vårdas av en närståendevårdare har ökat med över 13 procent från 2008 till 2012. Antalet vårdare som har rätt till lagstadgade lediga dagar har ökat med upp till 20,5 procent och deras andel av alla vårdare har ökat med 3,2 procent.

Tabell 22. Antalet vårdare, antalet vårdbehövande som vårdas av en närståendevårdare och antalet vårdare som har rätt till lagstadgad ledighet under åren 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Förändring 2008-2012
Närståendevårdare under året	3 331	3 591	3 646	3 820	3 866	16,8 %
Klienter inom närståendevården	3 262	3 401	3 445	3 610	3 698	13,4 %
Antalet vårdare som har rätt till lagstadgad ledighet	1 413	1 546	1 526	1 630	1 703	20,5 %
Antalet vårdare som har rätt till lagstadgad ledighet av alla vårdare	42,7 %	43,1 %	41,9 %	42,7 %	44,1 %	3,2 %

¹⁴ Omaishoidon vaikutus ikääntyneiden hoidon menoihin. Yhteiskuntapolitiikka 2013:2



Antalet vårddygn som ersätter närståendevård av äldre personer uppgår till tredubbel fler än vårddygn som ersätter närståendevård av handikappade och till över fyrdubbel fler än vårddygn som ersätter närståendevård av utvecklingsstörda. Närståendefamiljerna för äldre, utvecklingsstörda och handikappade brukar emellertid olika slags tjänster för att ordna ledigheterna från närståendevården:

- Familjer som vårdar äldre brukar främst slutenvård och boendeservice och på tredje plats kommer vikariatjänster för närståendevårdaren.
- Familjer som vårdar utvecklingsstörda brukar främst boendeservice och vikariatjänster för närståendevårdaren, i någon mån också slutenvård, ekonomiskt stöd och familjevård.
- Familjer som vårdar handikappade utvecklingsstörda brukar vikariatjänster och proportionellt sett rätt så få av de övriga stödformerna.

Antalet lediga dagar som tas ut har ökat

Helsingfors har det nationellt sett bra ställt vad gäller organiseringen av närståendevårdstjänsterna och stödtjänsterna eftersom staden har klarat av att med de erbjudna tjänsterna tillmötesgå det kvantitativa behovet och anslaget har varit tillräckligt och inte utgjort något hinder. Problemet har närmast varit det att alla vårdare inte tar ut sina lediga dagar. Enligt tabell 23 har vårdarnas bruk av lediga dagar dock ökat från 2008 till 2012 med närmare 44 procent.

Tabell 23. Antalet vårdare som har utnyttjat sina lediga dagar och andelen av dem som har haft rätt till lagstadgad ledighet under åren 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Förändring 2008-2012
Antalet vårdare som har rätt till lagstadgad ledighet	1 413	1 546	1 526	1 630	1 703	20,5 %
Antalet vårdare som har brukat sin rätt till lagstadgad ledighet	749	903	978	1 052	1 076	43,7 %
Andelen vårdare som har brukat sin rätt till lagstadgad ledighet	53 %	58 %	64 %	65 %	63 %	19,2 %

Av de närståendevårdare som vårdade äldre personer brukade lägre än 60 procent sin rätt till lediga dagar. För att stödja närståendevårdarnas ökade medvetenhet och möjligheter att orka har staden börjat ordna förberedande kurser för närståendevårdare. Enligt en enkätundersökning som socialverket gjorde 2010 önskade de som vårdade en äldre person i hemmet regelbunden kortvarig vård i större omfattning än för närvarande samt intervallperioder, vikarier för närståendevårdare och ökad dagverksamhet.

I familjerna som vårdade en utvecklingsstörd person brukade 81 procent av vårdarna sin rätt till ledighet. Efterfrågan på slutenvårdsplatser är större än utbudet men staden har tagit som sin linje att öka öppenvårdstjänsterna och har inte för avsikt att öka antalet slutenvårdsenheter.

I familjerna som vårdade en handikappad person brukade 69 procent av vårdarna sin rätt till ledighet. Närståendevård som ges av en vikarie har upplevts som en bra form för att ordna ledigheten. Enligt en enkätundersökning som De Utvecklingsstördas Stödförbund gjorde 2013 har den tillfälliga vården inte alltid varit tillräcklig på basis av de svar som gavs i Helsingfors och en tredjedel var inte nöjd med den vårdenhet som de fick eller så stod någon sådan vårdenhet som tillmötesgick familjens eller barnets behov inte till buds.

Ett försök med servicesedel för närståendevård inleddes i början av 2011. Vid slutet av 2013 hade staden godkänt trettio privata producenter som serviceproducenter för äldreomsorg och de hade sammanlagt 37 klienter. Staden fick fyra serviceproducenter för handikappservice men ingen av klienterna brukade tjänsterna. Socialvårdsnämnden beslutade därför i december 2012 bredda försöksverksamheten med servicesedeln



för lagstadgat stöd för kortvarig vård inom närståendevården till 2013. I försöksverksamheten införlivades kortvarig vård enligt prövning och en breddning av försöksverksamhet med servicesedel för lagstadgade ledigheter för stödet för närståendevård för handikappade till tjänster som ges i hemmet. Före utgången av 2013 hade ingen producent av handikappservice anmält sig. Eftersom utbudet och efterfrågan var större inom äldreomsorgen omvandlade social- och hälsovårdsnämnden servicesedeln för lagstadgade lediga dagar inom stödet för närståendevård av personer över 65 år till en permanent verksamhetsform 1.10.2013.

Staden har valt att i form av ett spetsprojekt förbättra verksamhetsbetingelserna för närståendevården. Inom projektet hör man närståendevårdarna om deras önskemål på ett bättre sätt även i fråga om ledigheter. Dessutom ska servicehandledning ges i större utsträckning. Avsikten är även att inom ramen för projektet göra tjänsterna mångsidigare. Inom äldreomsorgen håller man i enlighet med spetsprojektet på att öka det servicehandledningsorienterade arbetssättet genom att utbilda anställda.

SLUTSATSER

På grundval av utvärderingen kan det konstateras att stadens åtgärder inte har varit tillräckliga för att ordna de lagstadgade ledigheterna inom närståendevården. Staden har haft kapacitet att med de erbjudna tjänsterna tillmötesgå det kvantitativa behovet och anslaget har varit tillräckligt och det har inte utgjort något hinder. Framför allt de familjer som vårdar en äldre person men också de familjer som vårdar en utvecklingsstörd eller handikappad person låter bli att bruka rätten till lagstadgad ledighet. Eftersom vårdaren och den vårdbehövande dock inte har ovillkorlig rätt att välja vårdform under ledigheten så stämmer vård sättet inte alltid överens med efterfrågan.

I de familjer som vårdar en äldre person är efterfrågan större än utbudet framför allt vad gäller dagverksamhet men också serviceboende under en del av dygnet och regelbunden kortvarig vård. Det finns efterfrågan på kortvarig slutenvård för utvecklingsstörda.

Utfallet av servicesedelförsöket inom närståendevården och försöket med servicesedel för tjänster som ges i hemmet motsvarade inte förväntningarna. Avsikten är dock att inom äldreomsorgen tillämpa servicesedeln för att ordna tjänster som ges i hemmet och det här kommer att leda till ett mångsidigare serviceutbud för att tillmötesgå de behov som klienterna har.

Social- och hälsovårdsverket har utvecklat stödåtgärderna i enlighet med de rekommendationer som revisionsnämnden gav i utvärderingsberättelsen för 2010 men det har inte varit möjligt att inom ramen för den här utvärderingen få reda på om stödet är tillräckligt för dem som behöver mera krävande vård.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- social- och hälsovårdsverket bör utreda om den lagstadgade ledigheten inom närståendevården och de övriga stödåtgärderna är tillräckliga och lämpliga för familjerna inom närståendevården separat inom äldreomsorgen, omsorgen om utvecklingsstörda och handikappservicen.
- social- och hälsovårdsverket bör utvidga utbudet av tjänster för att ersätta stödet för närståendevård under den lagstadgade ledigheten för de närståendevårdare som vårdar en äldre person utifrån responsen från klienterna till serviceboende som tillhandahålls under en del av dygnet och regelbunden kortvarig vård samt öka dagverksamheten.
- social- och hälsovårdsverket bör vara flexibelt vad gäller målen för att minska slutenvård i de fall där det upplevs finnas ett faktiskt behov av den såsom i de familjer inom närståendevården vilka vårdar en utvecklingsstörd person och där slutenvården betraktas som den enda lämpliga tjänsten för att ersätta närståendevården av ett barn eller ung person.



4.6 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR BILDNINGS- OCH PERSONALVÄSENDET

4.6.1 MÅLUPPFYLLELSEN FÖR POSITIV DISKRIMINERING I HELSINGFORS SKOLOR

Målet var att utvärdera huruvida man har uppnått de mål för anslagen för positiv diskriminering som ställts upp i skolorna. Utvärderingen gäller de 53 skolor som 2013 fick ett av utbildningsnämnden beviljat anslag för positiv diskriminering. Som utvärderingsmaterial användes, vid sidan av litteratur och en intervju vid utbildningsverket, en elektronisk enkät riktad till rektorerna i dessa skolor, där svarsprocenten var 83 (44 rektorer).

Målet för delen Välbefinnande och tjänster i strategiprogrammet 2009–2012 var att rikta tjänster till nyligen invandrade och riskgrupper. Detta innebar positiv särbehandling jämte tilläggsresurser i en situation där individen eller gruppen i princip hade sämre möjligheter än den övriga befolkningen att trygga sitt välbefinnande. Enligt strategin skulle andelen anslag till positiv diskriminering inom utbildningsverkets budget ökas.

Inom delen Ett livskraftigt Helsingfors i strategiprogrammet 2013–2016 är målet att stoppa utvecklingen mot att skolorna får olika status, stärka närskolans betydelse samt att säkerställa en utbildnings- och sysselsättningsväg för alla ungdomar. Som åtgärder i strategiprogrammet nämns bland annat att den positiva särbehandlingen stärks och att elevvårdsresurser i enlighet med principen om positiv särbehandling kanaliseras till gymnasierna och de studieinriktningar inom yrkesutbildningen där slutförandegraden är lägst.

Anslagen för positiv diskriminering har utnyttjats inom basservicen i Helsingfors sedan början av 2000-talet. I stadens grundskolor har anslagen använts sedan 1999. Modellen är den enda i sitt slag i Finland.

En utmanande miljö påverkar inlärningsresultaten

Inom utbildningsverket har man sedan början av 2000-talet utnyttjat en kalkylmodell som bygger på regionala befolkningsuppgifter som hjälp för att allokera anslagen för positiv diskriminering. Målet med anslagen för positiv diskriminering har varit att identifiera de skolor som behöver tilläggsresurser utifrån de variabler som anger den sociala bakgrunden för skolornas elevgrund. Målet med detta är att förebygga att sociala problem anhopas samt att öka utbildningsmässig jämlikhet och social balans mellan olika områden.

År 2009 infördes en exaktare modell för positiv diskriminering, för enligt forskningsresultat påverkas inlärningsresultaten i hög grad av skolornas miljö och verksamhetsförutsättningar. Om det i elevupptagningsområdet fanns många vuxna utan examen efter grundskolan, låga genomsnittliga årsinkomster, hög andel elever med främmande modersmål i skolan och hög elevomsättning så förutspår detta svaga inlärningsresultat. Målet med modellen för positiv diskriminering är att förbättra verksamhetsförutsättningarna för de svagare skolorna och därigenom minska skillnaderna mellan skolornas inlärningsresultat.

Åren 1999–2007 var anslagen för positiv diskriminering cirka en miljon euro per år. Från och med 2008 ökades beloppet och skolornas antal så att anslagen 2012 och 2013 uppgick till cirka 3,7 miljoner. År 2013 var anslaget andel av utbildningsverkets totala utgifter (635,7 miljoner) 0,6 procent. Anslaget ges till skolorna per kalenderår. Av låg- och högstadierna i Helsingfors får 45 procent anslaget. Dessa skolor har totalt 15 786 elever. Anslaget per elev varierar stort mellan skolorna, från 12 euro till över 300 euro per elev. I de finskspråkiga skolorna är det genomsnittliga anslaget 113 euro och i de svenskspråkiga skolorna 150 euro per elev.

Skolorna kan använda anslaget efter eget övervägande till att förebygga marginalisering. Den enda begränsningen enligt utbildningsverkets anvisningar är att anslaget inte får användas för administrativa utgifter. Målen för anslaget användning uppställs av skolorna.

Skolornas mål för användningen av anslagen för positiv diskriminering uppfylldes väl

Enkäten besvarades av 44 rektorer, vilket gav en svarsandel på 83 procent. Enligt en majoritet av rektorerna



(38 respondenter, 86 %) hade mål uppställt för anslagen för positiv diskriminering. I de svar där det uppgavs att ett mål hade uppställts, uppnåddes målet helt (27 respondenter, 71 %) eller delvis (11 respondenter, 29 %).

Enligt skolornas svar hade målen som uppställt för användningen av anslaget för positiv diskriminering oftast att göra med en effektivisering av elevgruppers arbete, genomförandet av individuell undervisning och en ökning av inlärningsmöjligheterna för olika elever (mindre gruppstorlekar, special- och stödundervisning samt inriktad verksamhet för elever med särskilda behov). Dessa mål nämndes i 60 procent av svaren.

Skolornas mål uppnåddes helt eller delvis särskilt därför att det med anslagen var möjligt att anställa en heltidsanställd eller öka lärarnas, speciallärarnas, resurslärarnas eller skolgångsbiträdenas timmar. Gruppstorleken kunde minska och stödundervisningen öka när det fanns flera vuxna för eleverna. Man kunde koncentrera stöd på dem som mest behövde det, t.ex. elever med invandrarbakgrund bland annat för att stärka kunskaperna i finska. Man kunde också koncentrera stödet på en viktig fas i elevernas skolgång, t.ex. övergången från lågstadiet till högstadiet. Man lyckades också lugna ner en utmanande elevgrupp med hjälp av kompetent extra personal. Anslagen kunde dessutom användas till att skaffa olika inlärningsstödjande material (material och specialläromedel för finska som andra språk).

Ett annat viktigt mål gällde stärkande av likvärdighet och gemenskap. Metoder för detta var bland annat aktiviteter riktade till alla, t.ex. att erbjuda motions- och kulturmöjligheter och upplevelser. Dessa mål uppgavs i 30 procent av svaren. I dessa fall uppnåddes målet helt eller delvis tack vare omsorgsfull planering. Evenemanget eller besöket bearbetades systematiskt med eleverna. Man ökade också likvärdigheten genom att skaffa t.ex. motionsredskap till skolan, vilket ger även de elever möjlighet att delta, som inte har råd att skaffa egna motionsredskap. Skolorna ordnade också egna evenemang, utfärder, startade projekt och skaffade biblioteksmaterial, hobbyutrustning och rastredskap för elevernas gemensamma användning.

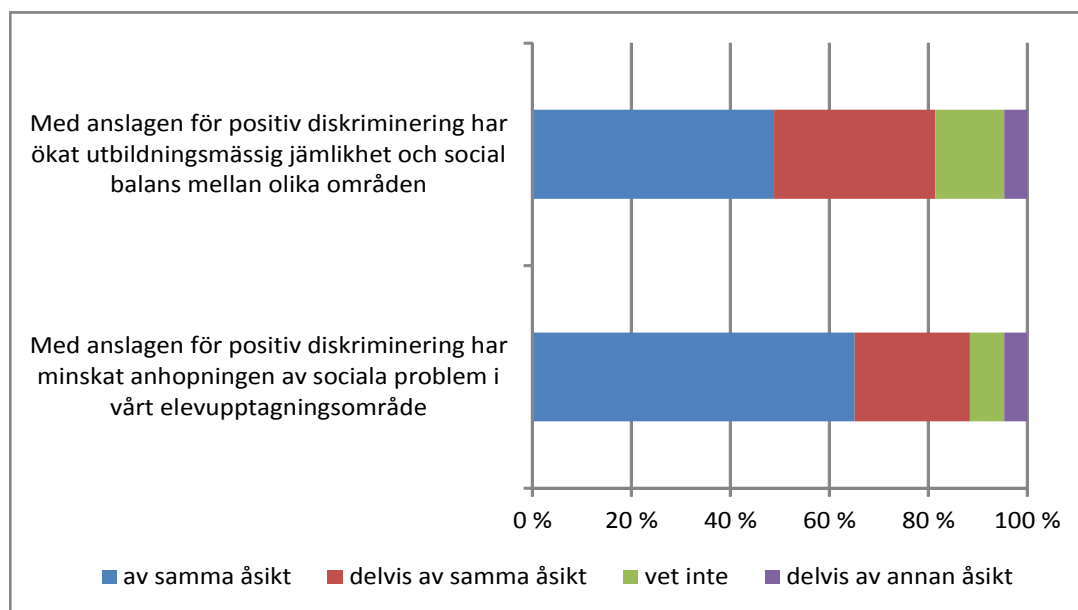
En liten del av skolorna hade inte uppställt något mål, eller svarenden kunde inte uppge det (6 respondenter, 14 %). Detta kunde anses oroande, men man torde kunna tänka sig att respondenterna har tolkat frågan så att målen avser något som är svårt att fastställa eller mäta. Utgående från svaren har anslagen också i dessa skolor nämligen använts till samma ändamål som i de övriga skolor som fått anslag för positiv diskriminering.

Det vanligaste var att målen följdes upp i olika möten, i fem fall nämndes uppföljning av inlärningsresultaten. Uppnåendegraden för målet var inte beroende av om anslaget per elev var stort eller litet. Orsaken till att målet uppnåddes var ofta, vid sidan av resursökningen, en lyckad planering av anslagets användning.

Uppnådda effekter som nämndes i svaren var bättre inlärningsresultat. Också kommentarerna från lärarna var positiva, och problemsituationerna har minskat.

Anslagen för positiv diskriminering upplevs vara effektiva

Även om en del av svaren saknade ett exakt mål instämde upp till 82 procent av rektorerna helt eller delvis i att man med anslagen för positiv diskriminering har lyckats förhindra att sociala problem anhopas i elevupptagningsområdet. En ännu större andel, 89 procent, anser att man med anslaget har kunnat öka utbildningsmässig jämlikhet och social balans mellan olika områden. Uppnåendet av utbildningsmässig jämlikhet anses uppenbarligen mer realistiskt och närmare skolans verklighet än förhindrandet att sociala problem anhopas. Skolorna har oftast kunnat rikta sina resurser så att även de elever som har högre tröskel att lära sig ges möjlighet till det, t.ex. genom special- eller språkundervisning. Skolorna har dessutom erbjudit t.ex. motionsredskap och motionserfarenheter samt kulturupplevelser även för de elever som utifrån hemförhållandena inte skulle ha möjligheter till dem. Anhopningen av sociala problem är ett mer omfattande samhällsligt fenomen som på ett bredare plan även påverkas av andra faktorer, t.ex. bostadspolitiken.



Figur 12. Rektorernas syn på anslagets effektivitet bland skolor som fått anslag för positiv diskriminering (N=43)

Utgående från enkäten verkade rektorernas åsikter inte påverkas av om anslaget som skolan fick per elev var stort eller litet.

SLUTSATSER

En majoritet av skolorna hade uppställt ett mål för anslagen för positiv diskriminering. I de fall där ett mål hade ställts upp hade det enligt två tredjedelar av respondenterna uppnåtts helt och enligt en tredjedel delvis. Dessa resultat kan anses vara mycket bra.

Rektorerna för de skolor som fått stöd var starkt av den åsikten att man med anslagen har kunnat öka utbildningsmässig jämlikhet och social balans mellan olika områden. Enligt en majoritet har man också kunnat förhindra en anhopning av sociala problem. De grundläggande målen med anslaget för positiv diskriminering uppnås med andra ord rätt väl.

Utbildningsverket följer upp användningen av anslaget för positiv diskriminering, men åtminstone tillsvidare inte effektiviteten. Eftersom målet med modellen för positiv diskriminering just är att minska skillnaderna i skolornas inlärningsresultat – genom att stödja verksamhetsförutsättningarna för svaga skolor – är det viktigt att det inleds en uppföljningsundersökning. Utvärderingen av inlärningsresultat kan därtill också göras enligt en snabbare tidsplan och i mindre skala.

Endast några skolor uppgav att de skolvis följde upp effekterna av användningen av anslaget på inlärningsresultaten. Flera skolor borde med andra ord i sin uppföljning även rikta uppmärksamhet på inlärningsresultaten och på framsteg i studierna. Om målet har varit att stärka likvärdighet och gemenskap eller att lugna ner problematiska elevgrupper, borde man t.ex. följa upp om och hur störande beteende minskar.

Skolorna som hade fått anslag för positiv diskriminering ansåg att stödet var mycket betydelsefullt, men en del att det var otillräckligt. För tillfället får nästan hälften av skolorna i staden någon form av stöd. Trots att man lyckats dimensionera också små elevvisa anslag, är de minsta stöden, mätt i euro, så små att målen för dem inte kan vara särskilt effektiva. Å andra sidan bör de skolor som ständigt har ett stort behov av anslag för positiv diskriminering även överväga andra åtgärder för att förbättra situationen.



Helsingfors stads materialbank / Pertti Nisonen

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- utbildningsverket bör inleda en systematisk uppföljning av inlärningsresultaten hos de skolor som får anslag för positiv diskriminering. På motsvarande sätt bör man följa upp de mål som uppställts för anslagen och hur de uppnås samt skapa en modell för spridningen av god praxis i fråga om anslagen för positiv diskriminering.
- alla skolor som får anslag för positiv diskriminering bör ställa upp mål för användningen av anslaget och följa upp hur de uppnås. Målen kan t.ex. gälla inlärningsresultat eller minskat störande beteende.
- med hjälp av uppföljningen av inlärningsresultaten bör man senare bedöma om det är skäl att minska antalet skolor som får stöd och koncentrera stödet till de skolor som har störst behov av stödet.
- även andra förvaltningsnämnder bör utreda eller vidareutveckla utnyttjandet av modellen för positiv diskriminering när det gäller att rikta anslagen till sådana områden där riskerna inom hälsa eller välmående anhopas.



4.6.2 NÄRIDROTTSPLATSER OCH ÖKANDET AV MOTION BLAND STADSBORNA

Målet var att utvärdera om idrottsväsendet har lyckats bygga näridrottsplatser i enlighet med strategiprogrammet och om man med dem har lyckats öka motionsutövandet bland stadsborna. Utvärderingen begränsades till att gälla endast näridrottsplatser. Med näridrottsplatser avses mångsidiga och trivsamma idrottsplatser som är lämpliga för stora användargrupper och som är lättåtkämpliga och alltid kan användas fritt och gratis. I praktiken är det en flytande gräns mellan en näridrottsplats och t.ex. en funktionellt mångsidig lekpark. Enligt en vid tolkning är också idrottsredskapen vid en friluftsled näridrottsplatser. Näridrottsplatserna avslöjar inte heller alltid idrottsutbudet i hela området, för också rekreationsområden i naturtillstånd kan fungera som friluftsområden som delvis ersätter eller kompletterar näridrottsplatserna.

Bakgrunden till utvärderingen är de mål i Helsingfors stads strategiprogram som uppställts för åren 2009–2012 angående minskade skillnader i hälsa och ökad motion bland stadsborna och ökad vardagsmotion bland eleverna under rasterna. Huvudfrågan i utvärderingen var om idrottsväsendet har lyckats bygga näridrottsplatser och om man med dem har lyckats öka motionsutövandet bland stadsborna.

Som främsta material i utvärderingen användes intervjuer som gjorts av idrottsverket, e-postenkäter som skickats till andra förvaltningsnämnder samt utredningar som idrottsverket utfört eller beställt.

Intimare samarbete mellan förvaltningskommunerna

Sedan 2001 har näridrottsplatser varit prioriterade i de nationella strategier som drar upp riktlinjerna för byggandet av idrottsplatser. Undervisningsministeriet har också beviljat understöd för att starta byggandet av näridrottsplatser. En näridrottsplats kan vara självständig eller ingå i en idrottspark. Idén är i alla fall att platsen alltid kan användas fritt och att ingen kan reservera den för eget bruk.

Målet att bygga näridrottsplatser kommer direkt både från nationella strategier och från stadens strategi. Bakgrunden är observationer som gjorts i undersökningar enligt vilka i synnerhet människor i Helsingfors i allt större utsträckning rör sig utanför ledarledd motion. Näridrottsplatserna har särskilt utformats för behoven hos barnfamiljer, barn, ungdomar och äldre. Det finns ingen bindande långtidsplan för byggandet av näridrottsplatser. I budgeten anslås årligen en viss summa för investering i näridrottsplatser, och vid byggandet eftersträvar man att framskrida enligt behovet av totalrenoveringar vid eventuella byggplatser så som idrottsparker och skolor. I framtiden kommer nya idrottsparker att förses med en näridrottsplats som är öppen för alla.

Ett delprojekt inom programmet En hälsosam stadsdel var projektet Lähiliikuntaolosuhteet ("Näridrottsförhållanden"), där man bland annat producerade en kartläggning av förutsättningarna för näridrott i Herttonäs distrikt och en tväradministrativ verksamhetsmodell för att utveckla näridrottens förutsättningar i Helsingfors. I samarbete med social- och hälsovårdsverket har man också med indikatorer för social diskriminering undersökt vilka områden som inom den närmaste framtiden är i behov av specialstöd. Enligt idrottsverkets expert har införlivandet av tväradministrativ verksamhet i Helsingfors stads strategiprogram klart gett stöd åt samarbetet mellan ämbetsverk.

Byggandet av idrottsplatser i nya bostadsområden skjuts upp

Finansieringen av näridrottsplatser kommer främst från stadens budget. Dessutom har förortsfonden beviljat betydande summor för planering och byggande. Finansieringen av underhållet av näridrottsplatserna har i vissa idrottsplatser som byggts på skolgårdar varit nära att stjälpas genomförandet av det aktuella projektet. Om skolgården förses med något som kräver underhåll så höjs den hyra som lokalcentralen tar ut. Detta har dämpat skolornas villighet att delta i byggandet av näridrottsplatser på skolgårdarna. Idrottsverket lovade till exempel sköta näridrottsplatsen vid grundskolan Porolahden peruskoulu, så att utbildningsverket inte skulle tvingas att betala underhållskostnaderna. Vanligen går det enkelt för idrottsverket att sköta en näridrottsplats på en skolgård om det i närheten t.ex. finns personal som sköter en idrottspark.



Betydelsen av statsbidrag och av förortsfondens finansiering för objekt utanför stadskärnan ökar i framtiden då investeringsanslagen sannolikt minskar. Statsbidrag har emellertid tidigare endast skenbart ökat finansieringen av näridrottsplatser, för stadskansliet har slopat motsvarande summa i idrottsverkets budget och man har av den anledningen varit tvungen att skjuta upp något annat projekt. Det enda som legat i statens intresse har varit att övervaka att ett finansierat projekt genomförs. Detta har inneburit att den styreffekt som staten genom sin finansiering har eftersträvat inte har uppnåtts, och statsbidraget har endast lappat stadens budget.

Också näridrottsplatser i nya bostadsområden under uppbyggnad drabbas av finansieringsproblemen. Bygandet av motionsplatser i nya bostadsområden så som Busholmen sker ofta först flera år efter att området har byggts, eftersom medel inte har anslagits för dem i budgeten. Detta kan minska områdets attraktivitet.

I Hertonäs ökade näridrottsplatserna motionerandet

Det finns inga omfattande och täckande uppgifter om hur många som använder näridrottsplatserna. I Hertonäs gjordes emellertid en utredning om användningen av näridrottsplatserna efter att idrottsplatserna hade utvecklats. När resultaten tolkas är det skäl att beakta att utredningen sannolikt når den mest aktiva delen av den vuxna befolkningen. Webbenkäten besvarades av totalt 457 invånare i Hertonäs. Elevenkäterna gjordes i grundskolan Porolahden peruskoulu och lågstadieskolan Herttoniemenrannan ala-aste som ligger intill näridrottsplatserna samt i lågstadieskolan Herttoniemen ala-aste i västra Hertonäs. Om invånarenkäterna för vuxna informerades via skolorna, invånarföreningar och andra lokala informationskanaler.

Av dem som deltog i utredningen hade minst en femtedel ökat antalet besök till näridrottsplatserna, och vid en näridrottsplats hade rentav hälften av respondenterna ökat användningen av platsen på sin fritid. I Hertonäs använde cirka 40 procent av de barn i lågstadieåldern som svarade på enkäten och cirka en fjärdedel av de vuxna respondenterna en näridrottsplats i genomsnitt en gång per vecka på sin fritid. Cirka 70 procent av alla respondenter hade använt någon av områdets näridrottsplatser minst 1–2 gånger per månad på sin fritid. Över hälften av respondenterna i lågstadieåldern i grundskolan Porolahden peruskoulu använde någon av näridrottsplatsens funktioner varje rast och av respondenterna i högstadieåldern cirka hälften minst sporadiskt på rasterna.

Enligt utredningen i Hertonäs upplevde klart över hälften av alla respondenter att näridrottsplatserna hade haft en positiv effekt på deras motionsmängd eller på hur mångsidigt motionsutövandet var. Utifrån utredningen var långt avstånd för barn och bristfällig information för vuxna de viktigaste orsakerna till att näridrottsplatserna inte användes. För barn är en nära och trygg plats viktig. Även samhällsstrukturella och sociokulturella faktorer kan förhindra användningen av platsen. Detta visade sig i utredningen på så sätt att barn som bodde i Tammelund använde näridrottsplatserna i Poroviken klart mindre än de barn som bodde i Kasberget. När det gäller vuxna framhövdes i utredningen behovet att informera alla om fria näridrottsmöjligheter och till buds stående aktiviteter. Det är också viktigt att näridrottsplatsen erbjuder mångsidiga aktiviteter, för flickor och pojkar gillade något olika aktiviteter. Näridrottsplatsen i Hertonäs strand, som vad aktiviteterna beträffar är mycket mångsidig, var följaktligen enligt utredningen den mest använda.

SLUTSATSER

Utgående från utvärderingen har idrottsverket lyckats bygga ett betydande antal näridrottsplatser på olika håll i staden. Å andra sidan är det i synnerhet i nya bostadsområden osäkert att idrottsplatser byggs samtidigt som området i övrigt byggs upp, eftersom man inte har anvisat finansiering för det i budgeten. Samarbetet inom planering och byggande har blivit tätare mellan förvaltningsnämnderna, och idrottsverket har idkat betydande samarbete med bland annat social- och hälsovårdsverket för att utifrån sociala indikatorer utreda den potentiella placeringen av näridrottsplatser.

Den regionala fördelningen av näridrottsplatser och byggbesluten påverkas av befolkningens mängd, det befintliga nätverket av idrottsplatser och närheten till idrottsverkets underhållspersonal. Det är också naturligt att tidsanpassa byggandet av en näridrottsplats till exempelvis totalrenoveringen av en skola eller idrottspark.



Grupper som rör sig lite har beaktats i placeringen av näridrottsplatser bland annat genom granskningar som utförts med sociala indikatorer. Planeringen av aktiviteterna har också haft som mål att de bland annat ska svara mot behoven hos användare av olika åldrar. På grund av tät markanvändning och förortsfondens betydande finansieringssatsningar har det tillsvidare inte byggts många näridrottsplatser i Helsingfors stadskärna.

Det förekommer ingen aktiv uppföljning eller statistikföring av hur många som använder näridrottsplatserna. Utredningen i Hertonäs visade i alla fall att satsningarna på områdets näridrottsplatser har ökat motionerandet bland både vuxna och skolelever. Det är emellertid besvärligt att jämföra investeringar i miljonklassen på näridrottsplatser med uppnådda fördelar, eftersom antalet besökare och ett ökat motionerande inte följs upp. Idrottsverket borde därför i samarbete med andra förvaltningsnämnder eftersträva att följa upp hur motionsmängden utvecklas särskilt bland skolelever och grupper som rör sig lite samt undersöka huruvida motionsinvesteringarna främjar motionerande och människors hälsa.

Utvärderingen visade att det finns rum för utveckling i finansieringen av byggandet och underhållet av näridrottsplatser. För skolorna medför nya funktioner på skolgården hyreshöjningar om inte idrottsverket eller någon annan aktör åtar sig att sköta idrottsplatserna. Detta kan försvåra byggandet av nya näridrottsplatser i anslutning till skolor. Sannolikt har inte heller det statsbidrag som anvisats för näridrottsplatserna verkat optimalt, eftersom den finansiering i stadens budget som anvisats för idrottsverket har minskats med ett belopp som motsvarar statsbidraget. Detta har eventuellt lett till att andra motionsprojekt eller i värsta fall andra näridrottsplatser har skjutits upp.

Utredningen om användningen av näridrottsplatserna i Hertonäs visade att många vuxna inte känner till näridrottsplatserna, deras funktioner eller rätten att använda dem. Informationen till invånarna om näridrottsplatserna och deras användning bör därför vara intensivare.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadsstyrelsen, idrottsverket och stadskansliet bör evaluera om det anvisats tillräckligt med medel till de nya bostadsområdena för att genomföra motionsinvesteringar, och utifrån detta sköta om att de behövliga investeringarna genomförs.
- idrottsverket, utbildningsverket och fastighetskontorets lokalcentral bör söka efter praxis med vilken investeringar i skolornas näridrottsplatser kan genomföras så att de inte leder till orimliga hyreshöjningar för skolorna.
- stadskansliet bör se till att de statsbidrag som anvisats för investeringar i näridrottsplatser inte minskar på anslagen till andra motionsinvesteringar.
- idrottsverket bör förbättra informationen om näridrottsplatser och möjligheten att fritt använda dem.
- idrottsverket bör följa upp hur motionsmängden utvecklas särskilt bland skolelever och grupper som rör sig lite samt undersöka huruvida motionsinvesteringarna främjar motionerande och människors hälsa.



4.6.3 ARBETSHANDLINGENS TILLRÄCKLIGHET OCH EFFEKTIVITET VID UTBILDNINGSVERKET

Målet med utvärderingen var att utreda om det funnits tillräckligt med arbetshandling till buds vid utbildningsverket och om handledningen varit effektiv. Dessutom utreddes om skolfreden kan förbättras med handledningsmässiga metoder. Det huvudsakliga materialet i utvärderingen bestod av enkäter och intervjuer som genomfördes vid utbildningsverket. Enkäten riktades dels till rektorerna för de skolor som hade fått handledning och dels till de lärare och andra inom personalen som hade deltagit i handledningen.

Enligt strategiprogrammet 2009–2012 ska personalens arbetsmotivation och arbetshälsa stärkas. Målet är att öka personalens arbetstillfredsställelse och minska personalomsättningen inom stadens arbetsuppgifter. Arbetshandledning är ett sätt att öka arbetstagarnas arbetshälsa och förhindra utbrändhet.

Allmänt om arbetshandledning

Arbetshandledning innebär att tillsammans med en utbildad handledare undersöka, medvetandegöra och strukturera frågor och känslor i anslutning till arbetet, dess målsättningar och handlingsstrategier, och till arbetskollektivet och arbetsroller. I handledningen diskuterar och begrundar man tillsammans frågor som har att göra med arbetet och som den eller de som deltar i handledningen lyfter fram och vill behandla.

Utbildningsverket köper arbetshandledning av externa tjänsteleverantörer och konkurrensutsätter handledarna med några års intervaller. Enligt det nuvarande ramavtalet (1.10.2012–30.9.2014) köps handledningstjänster av 25 handledare.

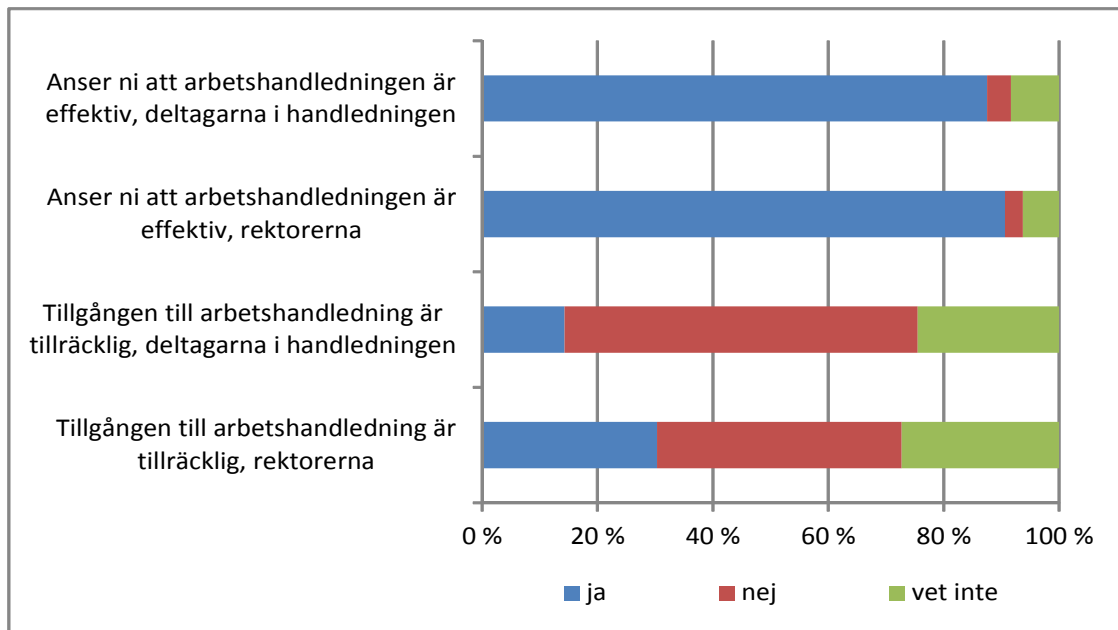
Vid utbildningsverket erbjuder man arbetshandledning i form av individuell handledning, grupphandledning och krishandledning. Idealstorleken för en handledningsgrupp är 3–6 deltagare. Antalet handledningsgångar borde vara cirka 15–20 med två till tre veckors intervaller. En handledning räcker vanligen 1–1,5 timme. Krishandledning är ofta individuell handledning och omfattar ett färre antal gånger.

Utbildningsverket använder cirka 200 000 euro per år på handledningstjänster. Summan har legat på samma nivå de senaste åren.

Arbetshandledning är en stödform bland många inom utbildningsverket. För lärare och annan personal finns också företagshälsovårdens tjänster, så kallad Retu-verksamhet (stöd till rektorer), arbetarskyddsorganisationens stöd och bland annat förändringsstöd till alla ledningsgrupper inom grundskolan.

Deltagarna är nöjda med arbetshandledningen, men anser att den är otillräcklig

Lärare och annan personal som deltagit i handledningen är i huvudsak nöjda med den handledning de fått. Handledarna är kompetenta, lämpliga och tillgängliga. Nästan alla som hade deltagit i handledningen upplevde att den hade varit effektiv (se figur 13). Också rektorerna ansåg att handledningen var effektiv. En majoritet av dem hade själv deltagit i handledning.



Figur 13. Arbetshandledningens effektivitet och tillräcklighet enligt dem som deltagit i den samt enligt rektorerna

På frågan om handledningens tillräcklighet upplevde en majoritet (61 procent) av deltagarna att tillgången till handledning inte är tillräcklig. Bland rektorerna var uppfattningen om tillgången till handledning bättre, men även bland dem ansåg 42 procent att det inte ordnas tillräckligt med handledning eller att tillgången till handledning inte är tillräcklig.

Deltagarna söker sig till arbetshandledning av flera olika skäl. Lärarna har individuella mål med och orsaker till att de deltar i handledningen. De uppställda målen för handledningen uppnåddes ofta. Deltagarna kan till exempel vara ute efter lösningar på och sätt att reda ut problemsituationer, kollegialt stöd, förbättrade kommunikationsfärdigheter, ökad yrkesmässig tillväxt, klarare uppfattning om arbetsuppgifterna, förbättrad arbetsatmosfär, stöd för ledarskap, förståelse av gruppdynamiska fenomen, reflexion, ökad motivation, minskad belastning eller stärkt gemenskap.

Handledningen bör vara tillräckligt långvarig, vid behov flera år lång, för att vara effektiv. I utbildningsverket är handledningen ibland mycket kortvarig. Arbetshandledning är en process och därför bör antalet träffar vara tillräckligt många för att målen ska uppnås.

Gruppstorleken bör vara lämplig, så att det är möjligt att hantera olika saker djupt och grundligt. Ibland har grupperna varit för stora för att fungera ordentligt. Dessutom är det besvärligt att anpassa allas tidtabeller i en stor grupp. En stor grupp kräver också mer tid, bland annat för att alla ska lära känna varandra, innan den börjar fungera ordentligt.

Den som känner behov av arbetshandledning bör få handledning. Det finns emellertid bara ett begränsat antal handledningsgrupper och alla villiga ryms inte med. Beträktat ur denna synvinkel ordnas det inte tillräckligt med handledning.

Arbetshandledning och information om den bör ökas, eftersom handledning är ett effektivt sätt att hindra t.ex. utbrändhet bland lärare. Man bör överväga elektronisk information och elektroniskt ansökningsförfarande i anslutning till arbetshandledning. Ansökningsprocessen bör göras klarare för den sökande. Sökanden måste veta på vilka grunder man får handledning.

När handledningen är lyckad och används i ett tillräckligt tidigt skede för att stödja arbetstagarens arbetsmotivation, kan den förhindra att en lärare söker sig till en annan arbetsgivare eller att någon annan oönskad



situation – t.ex. långa sjukledigheter – blir verklighet. Utbildningsverket bör därför systematiskt följa upp hur nöjda lärare och annan personal är med handledningen. Dessutom bör utbildningsverket skapa en metod med vilken man kan bedöma behovet av och tillgången till arbetshandledning. Handledning bör användas i förebyggande syfte redan innan saker och ting krisar till sig. Användningen av handledning bör öka om detta t.ex. förhindrar användningen av företagshälsovårdstjänster.

Utgående från enkäten förhåller sig en stor del av lärarna positivt till att lärarna själva utbildar sig och verkar som handledare. En del lärare har redan nu färdigheter, utbildning och motivation för att verka som handledare. Det vore klokt att utnyttja befintligt kunnande.

Arbetshandledning som stöd för skolfred

Vid handledningen kan svåra frågor behandlas, bland annat i anslutning till skolfreden. Elevernas inlärningsvårigheter och oroliga eller aggressiva situationer, där man upplever hot eller starka konflikter, är saker som man kan bearbeta och gestalta med handledningsmässiga metoder.

Målet för handledningen kan vara att få en bättre uppfattning om t.ex. hur hotfulla eller våldsamma situationer i skolan utvecklas och vilken effekt atmosfären i skolan har på våldsfenomen. Deltagarna kan i handledningen diskutera och söka efter metoder för hur atmosfären kunde förbättras och svåra situationer skötas lugnt, utan att man låter sig provoceras av situationen.

Ofta har cheferna i skolan, t.ex. rektorerna, inte tid eller nödvändigtvis kunskaper att ge handledning till varje enskild arbetstagare i så stor utsträckning som arbetstagarna behöver. Därför behövs utbildade handledare.

SLUTSATSER

Målet var att utreda om utbildningsverket kan erbjuda tillräckligt med handledning och huruvida denna är effektiv. Utifrån enkäten som utfördes för utvärderingen upplever man att handledningen är effektiv, men att den inte erbjuds i tillräcklig utsträckning.

De som deltar i handledning har individuella mål och orsaker till att de deltar i handledningsgruppen. Trots de varierande orsakerna till deltagandet så uppfylls målen för handledningen ofta väl. Arbetshandledning bör erbjudas i större omfattning eftersom det är ett fungerande sätt att förebygga utbrändhet och lösa andra problem bland lärare och andra arbetstagare. Arbetstagare bör ges stöd redan i ett tidigt skede, för det kan i vissa fall minska behovet av andra tjänster, t.ex. inom företagshälsovård.

Handledning är enligt rektorer, lärare och annan personal en mycket nödvändig stödåtgärd för utvecklingen av många arbetsrelaterade frågor. Handledning är en lämplig metod när arbetstagaren behöver kollegialt stöd, ökad motivation eller stärkt yrkesmässigt kunnande. I handledningen är det möjligt att tillsammans med kolleger behandla svåra frågor lugnt, konfidentiellt och under ledning av en kompetent person. Handledningen ger tid och tillfälle att behandla frågor som är betydelsefulla för personen själv. Det kollegiala stödet som man får i grupphandledning är svårt att uppnå på annat sätt.

Arbetshandledning ska vid sidan av andra stödåtgärder finnas till buds så att den som känner behov av det kan delta. Sökanden bör veta hur och när man kan ansöka om handledning och på vilka villkor man kan delta. Informationen om handledning bör förbättras.

Utbildningsverkets lärare har kunnande, motivation och utbildning för att kunna verka som handledare. Med tanke på ett meningsfullt arbete för lärare och annan personal bör deras möjligheter att verka som handledare ges stöd.

Arbetshandledning är en process och därför bör handledningen vara tillräckligt långvarig.Handledningsgrupperna bör vara tillräckligt små så att alla i gruppen kommer till tals och frågor vid behov kan behandlas grundligt.



Helsingfors stads materialbank / Johanna Kannasmaa

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- utbildningsverket bör öka informationen om handledning.
- utbildningsverket bör skapa en metod för att evaluera behovet av arbetshandledning och handledningens kvalitet, resultat och effektivitet.
- utbildningsverket bör utreda om lärarna kan verka som handledare.
- utbildningsverket bör öka utbudet av handledning om man bedömer att den minskar t.ex. användningen av företagshälsovårdstjänster.



4.7 UTVÄRDERINGAR SOM RÖR STADSPLANERINGS- OCH FASTIGHETSVÄSENDET

4.7.1 KONSEKVENSBEDÖMNING INOM PLANLÄGGNING

Huvudfrågan i utvärderingen var om de mål som i författningarna uppställts för bedömningen av planernas konsekvenser uppnås i stadsplaneringskontorets detaljplaneförslag. Enligt markanvändnings- och bygglagen ska en plan basera sig på tillräckliga undersökningar och utredningar. När en plan utarbetas ska miljökonsekvenserna, inklusive de samhällsekonomiska, sociala, kulturella och övriga konsekvenserna, av planen utredas i nödvändig omfattning. Lagens bestämmelse preciseras i markanvändnings- och byggförordningen.

I utvärderingen granskades bedömningen av konsekvenserna både på ett allmänt plan och genom tre planexempel. Delgeneralplanen för Björkholmen valdes för att det där är fråga om en omfattande plan med exceptionellt höga genomförandekostnader. Ändringen av detaljplanen för affärscentrumet i Drumsö valdes för att det var svårt att hitta villiga genomförare för objektet och för att stadsplaneringsnämnden flera gånger föreslog ändringar i planen. Detaljplanen för Alpbyn valdes för att planen har varit i kraft nästan tio år, men området är till stor del ännu obbyggt.

Som material i utvärderingen användes intervjuer med stadsplaneringskontorets experter och exempelfallens planberedare, planexemplens planmaterial, information som stadsplaneringskontoret samlat om NTM-centralernas rättelseuppmaningar och besvär om planer, en enkät till planberedarna samt bland annat miljöministeriets anvisningar. Dessutom gjorde revisionsnämndens 1:a sektion ett utvärderingsbesök hos stadsplaneringskontoret.

Få besvär om planerna i Helsingfors

Man kan bedöma huruvida bedömningen av konsekvenserna har genomförts på det sätt som krävs i författningarna utifrån antalet rättelseuppmaningar och besvär och antalet planer som upphävs i olika rättsinstanser. Under den tid som markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft, sedan 1999, har NTM-centralen i egenskap av myndighet som övervakar planläggningen gjort fyra rättelseuppmaningar bland de hundratals planer som Helsingfors stad har godkänt. Tre rättelseuppmaningar har gällt beaktande av gatubuller, men en av dessa visade sig grundlös. En av rättelseuppmaningarna gällde detaljplanen för en kollektivtrafikgata i Vallgårdsdalen.

Antalet besvär som gällt av stadsfullmäktige godkända detaljplaner – liksom den procentuella andelen av de godkända planerna – har de senaste åren varit mycket ringa. Till exempel 2012 anfördes besvär över tre detaljplaner som fullmäktige hade godkänt, vilket motsvarar sex procent av planerna. Antalet planeringsbesvär är klart mindre i Helsingfors än i t.ex. Esbo. I Esbo anfördes besvär över 18 procent av alla godkända detaljplaner åren 2001–2012, medan andelen i Helsingfors var nio och i Vanda tio procent.

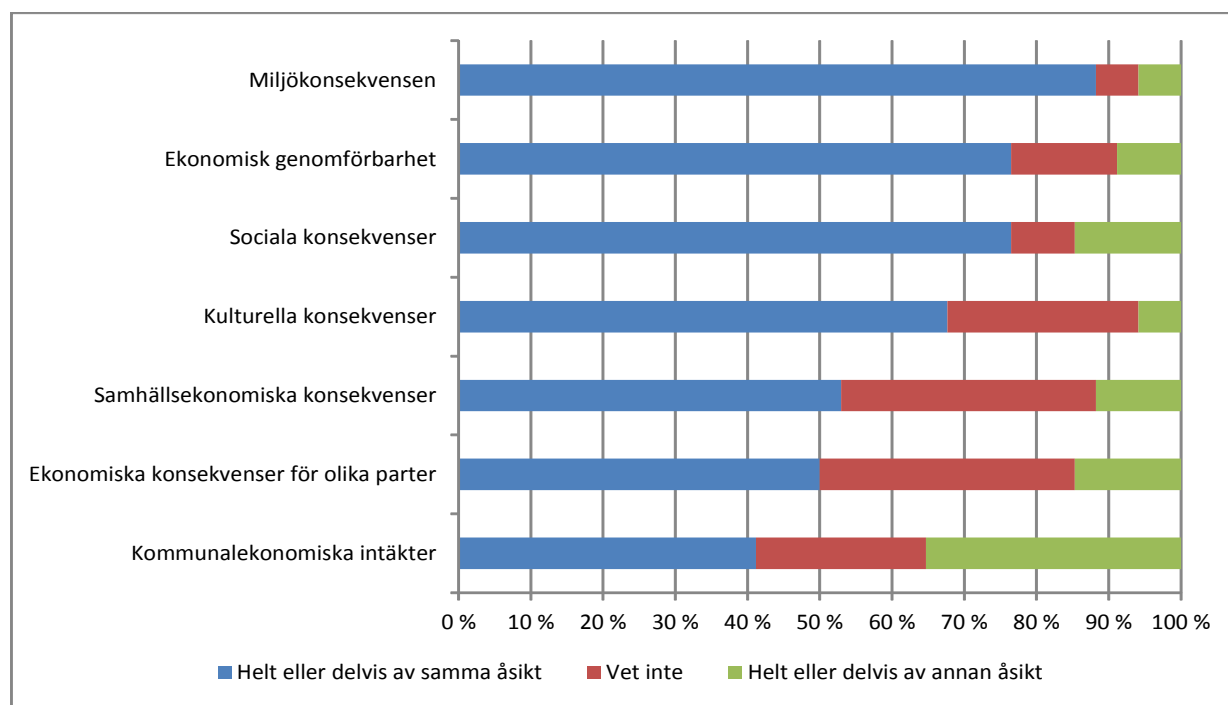
Under de senaste fem åren har endast en godkänd detaljplan upphävts i rätten. Enligt ett beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol hade man inte till planbeskrivningen för detaljplanen för Stansvik gård eller till andra dokument fogat information från naturcentralens naturdatasystem som utredningsmaterial. Det var därmed inte möjligt att rättsligt bedöma innehållskraven för detaljplanen, och växelverkan vid beredningen av planen hade inte uppfyllts. Förvaltningsdomstolen tog emellertid inte ställning till huruvida naturutredningarna var tillräckliga. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde delgeneralplanen för Kronbergsstranden av samma orsak när det gäller Stansviksslätten.

Visst utrymme för förbättring när det gäller bedömningen av samhällsekonomiska konsekvenser

Som en del av utvärderingen genomfördes en elektronisk enkät bland stadsplaneringskontorets planberedare. En enkätinbjudan skickades per e-post till 75 personer. Av de inbjudna personerna besvarade 34 enkäten, dvs. 45 procent. Det är skäl att tolka svaren som riktgivande eftersom det är fråga om beredarnas bedömnin-

gar. Uppfattningarna inom andra förvaltningsnämnder eller bland invånarna utreddes inte.

Respondenterna var rätt eniga om att processen för konsekvensbedömning fungerar väl. Konsekvensbedömningen planeras redan i inledningen av planlägningsarbetet och bedömningen kompletteras under olika faser av beredningen. Också konsekvensbedömningens innehåll och tyngdpunkter anses tillräckliga enligt enkäten. Särskilt konsekvenserna för trafiken, det tekniska underhållet, stadsbilden och organismarterna bedöms grundligt enligt respondenterna.



Figur 14. Respondenternas uppfattning om huruvida planläggningens konsekvenser bedöms i tillräcklig utsträckning

Figur 14 visar att en klar majoritet av respondenterna instämde helt eller delvis i att miljökonsekvenser, ekonomisk genomförbarhet samt sociala och kulturella konsekvenser bedöms i tillräcklig utsträckning. Skillnader mellan respondenterna uppstod särskilt i uppfattningarna om bedömningen av ekonomiska konsekvenser. Endast drygt hälften av respondenterna ansåg att de samhällsekonomiska konsekvenserna bedöms tillräckligt i planerna. Likaså var det endast hälften av respondenterna som ansåg att planernas ekonomiska konsekvenser för olika parter beaktas i tillräcklig omfattning. Endast 40 procent av respondenterna ansåg att kommunalekonomiska intäkter, så som skatteintäkter och intäkter från markarrende och markförsäljning, beaktas tillräckligt i konsekvensbedömningen. Till och med en tredjedel av respondenterna instämde inte i påståendet och en fjärdedel tog inte ställning. Beaktandet av kommunalekonomiska intäkter var alltså en av de mest betydande frågorna som delade respondenterna.

Däremot var nästan 80 procent av den åsikten att planernas ekonomiska genomförbarhet bedöms i tillräcklig omfattning. När respondenterna ombads nämna faktorer som eventuellt försvagar planernas ekonomiska genomförbarhet fick besvärliga grundläggningsförhållanden, underjordiska parkeringsplatser och marknadsläget flest omnämningar.

Enligt intervjun med stadsplaneringskontorets experter har konsekvensbedömningen utvecklats mycket de senaste åren. Avsikten är att fortsätta utvecklingen inom bland annat bedömningen av samhällsekonomiska konsekvenser och i stora projekt beakta bland annat stadens intäkter vid sidan av de samhällsekonomiska kostnaderna. Man har också försökt beakta de kostnader som t.ex. parkeringsplatser och tomter medför för invånarna.



Trafikmässiga specialvillkor höjer priset för att bygga Björkholmen

Inriktningen av konsekvensbedömningen för delgeneralplanen för Björkholmen har mest bestämts av trafiken. Särskilt en smidig trafik på Västerleden samt buller och partikelutsläpp från trafiken har medfört specialvillkor. Dessutom har den landskapsmässigt centrala placeringen lett till att konsekvenserna för landskapet och stadsbilden har bedömts i stor omfattning. Stora resurser har också använts på att bedöma konsekvenser som anknyter till naturen.

Utöver planbeskrivningens samlande konsekvensbedömning har det utarbetats 25 särskilda utredningar, som är en del av planmaterialet. Exempel på särskilda utredningar är bland annat utredningen om Västerledens trafikkorridor, upprustningsprinciperna för delgeneralplaneområdets sediment och kartläggningen av strömmingens lekområden och av vattenvegetation. Totalt uppgår materialet för konsekvensbedömningens särskilda utredningar till flera hundra sidor. Konsekvensbedömningen har kompletterats under hela planläggningsarbetet. Konsekvensbedömningens omfattning och noggrannhet uppfyller klart kraven i markanvändnings- och bygglagen och i markanvändnings- och byggförordningen.

Man har bedömt de samhällsekonomiska konsekvenserna genom att av kostnaderna beakta bland annat kostnaderna för att ta i bruk områdena, inklusive överbyggnader och havsutfyllnad, arrangemangen för Västerleden, kommunalteknik och servicebyggnader. Sammanlagt beräknas byggandet av området orsaka kostnader på cirka 181–223 miljoner euro. Man har också bedömt grundläggingskostnaderna för byggandet samt bilplatsernas kostnader. Av intäkterna har man i planläggningsarbetet beaktat intäkter från markförsäljning och markarrende, men dessa har inte presenterats i planbeskrivningen.

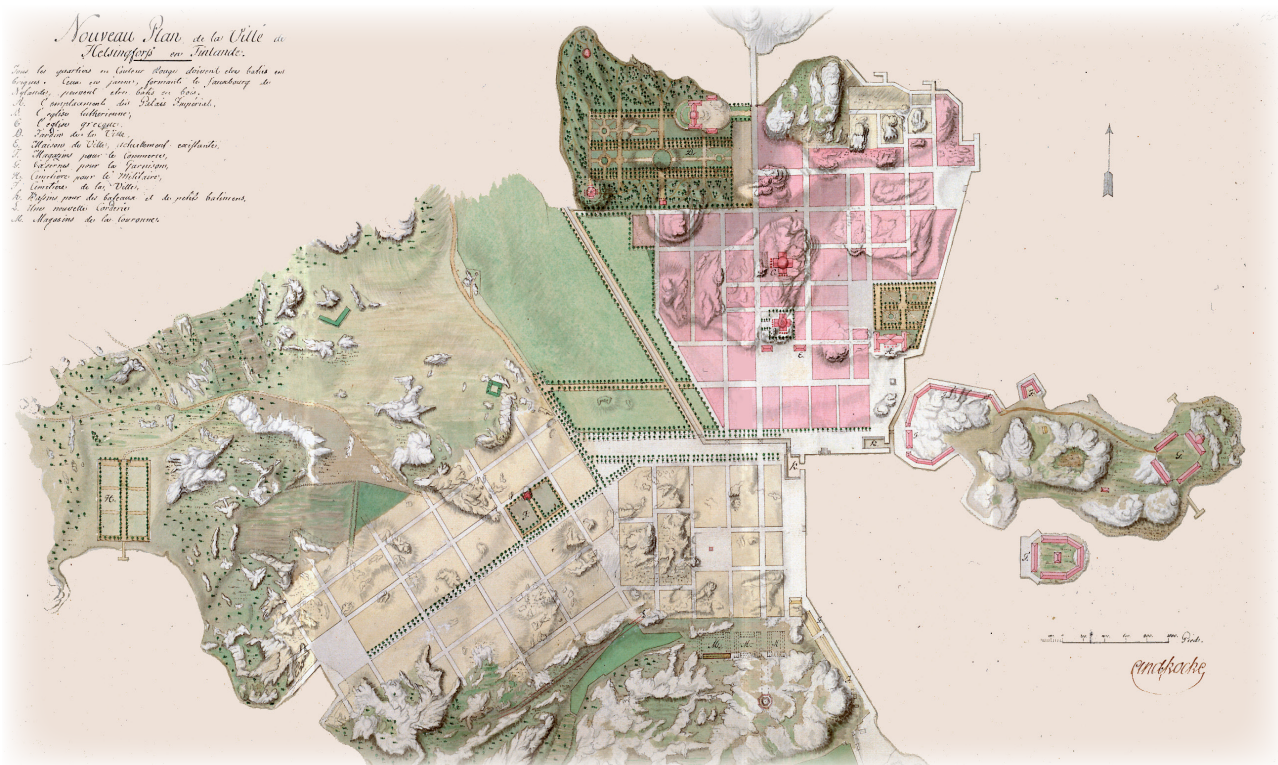
De stora kostnaderna som Västerleden orsakar vid byggandet av Björkholmen grundar sig i huvudsak på de beslut och anvisningar som från början har bestämt planeringen, så som gällande landskaps- och generalplan och utredningen om Västerledens trafikkorridor. Det är sannolikt svårt att uppnå verkligt betydande inbesparingar utan ingrepp i trafikens smidighet på Västerleden.

Nedskärningar i bostädernas genomsnittliga storlek och i antalet parkeringsplatser på Drumsö

I anslutning till ändringen av detaljplanen för affärscentrumet i Drumsö har man bedömt konsekvenserna för samhällsstrukturen och den bebyggda miljön, ordnandet av trafiken och det tekniska underhållet, naturen och landskapet, de kommersiella tjänsterna, människors hälsa och säkerhet, olika befolkningsgruppers verksamhetsförutsättningar i närmiljön, sociala förhållanden och kulturen samt samhällsekonomi. I bedömningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna har man inte tagit ställning till stadens eventuella intäkter. I planläggningen har man dessutom utnyttjat bland annat den tidigare gjorda byggnadsinventeringen på Drumsö, liksom utredningen av utvecklingsalternativen för affärscentrumet i Drumsö. I förhållande till de ändringar som planen orsakar och konsekvensernas betydelse uppfyller konsekvensbedömningens omfattning och noggrannhet kraven i markanvändnings- och bygglagen och i markanvändnings- och byggförordningen.

Enligt intervjun har problemet med det långsamma förverkligandet av planen för det nya affärscentrumet i Drumsö varit både den splittrade ägarstrukturen i fastighetsbolaget och bolagets svårigheter att för projektet hitta en genomförande aktör som skulle se projektet som ekonomiskt lönsamt. Genom de ändringar som stadsplaneringsnämnden föreslog för stadsstyrelsen förbättrades den ekonomiska genomförbarheten, eftersom det var möjligt att öka antalet bostäder i och med ändringarna, och bostäderna kunde byggas i mindre storlek än tidigare. Tack vare de ändrade parkeringsbestämmelserna kunde en våning i den planerade parkeringshallen utelämnas, vilket också betydligt förbättrade den ekonomiska genomförbarheten.

Enligt intervjun kunde det inte i konsekvensbedömningen ha framkommit något sådant som skulle ha eliminerat projektets försening, vilken berodde på fastighetsbolagets splittrade ägarstruktur och en ekonomiskt oattraktiv ekvation. Till stadens roll hör av tradition inte att bedöma den ekonomiska lönsamheten hos ett gemensamt projekt för privata aktörer. Å andra sidan kan man överväga om en konsekvensbedömning i framtiden – med tanke på den ekonomiska genomförbarheten – klarare bör beakta t.ex. konsekvenserna av



Helsingfors stads materialbank / stadsmuseet

kravet på rumsantal i bostäderna och beräkningsanvisningen för bilplatser.

Det är krävande för privatpersoner att bygga stadsmåhusen i Alpbyn

I anslutning till detaljplanen för Alpbyn har man bedömt konsekvenserna för samhällsstrukturen, den byggda miljön, trafiken, ordnandet av det tekniska underhållet, naturen och landskapet, människors hälsa, säkerhet, olika befolkningsgruppers verksamhetsförutsättningar i närmiljön, sociala förhållanden, kulturen och samhällsekonomin. I Alpbyn koncentrerades konsekvensbedömningen till stora delar på den förändrade samhällsstrukturen och på konsekvenserna av trafikorsakade olägenheter samt på de samhällsekonomiska konsekvenserna. Stadens eventuella försäljnings-, hyres- och skatteintäkter bedömdes emellertid inte. Dessutom gjordes bland annat en referensplan för atriumskvarter, grundundersökningar av marken och miljötekniska utredningar samt utnyttjades en bullerutredning av Malms flygplats. I förhållande till de ändringar som planen orsakar och konsekvensernas betydelse uppfyller konsekvensbedömningens omfattning och noggrannhet kraven i markanvändnings- och bygglagen och i markanvändnings- och byggförordningen.

Byggandet av höghus inleddes snabbt i Alpbyn, men i övrigt har byggandet gått långsammare. Enligt intervjun är orsaken till att detaljplanen förverkligas så långsamt det att särskilt byggandet av de ihopsittande stadsmåhusen är besvärligt då byggandet bör ske samtidigt. Området innefattar också ett besvärligt atriumskvarter som inte lockar byggare, eftersom bostäderna ska bli rätt stora medan efterfrågan är inriktad på relativt små bostäder. I konsekvensbedömningen har man inte i sig fäst uppmärksamhet på hur områdets ekonomiska genomförbarhet kunde vara lockande och området snabbt kunde byggas. Sannolikt är en av de största orsakerna till det långsamma förverkligandet att konceptet med stadsmåhus – liksom området – är okänt samt att ett stadsmåhus ur en privatpersons synvinkel innebär en krävande byggprocess.

SLUTSATSER

Kraven i författningarna angående bedömningen av planernas konsekvenser uppfylls väl utgående från stadsplaneringskontorets bedömning. Det rätt låga antalet planbesvär och det mycket låga antalet planer som upphävs eller ändras i olika rättsinstanser visar att konsekvensbedömningen har varit av hög kvalitet.



Under de senaste fem åren har t.ex. endast en detaljplan upphävts.

Utifrån resultaten av enkäten bland stadsplaneringskontorets planberedare fungerar processen för konsekvensbedömning väl enligt beredarnas uppfattning. Konsekvenserna bedöms enligt respondenterna i huvudsak i tillräcklig utsträckning. Emellertid ansåg endast hälften av respondenterna att även kommunalekonomiska intäkter beaktas när samhällsekonomiska konsekvenser bedöms.

Konsekvensbedömningen av planexemplen har utförts i den omfattning som författningarna kräver. Konsekvensbedömningen av Björkholmens delgeneralplan uppgår till flera hundra sidor och den stadsbildsmässigt och samhällsstrukturrellt centrala platsen har beaktats väl. Också konsekvenserna av detaljplanerna för affärscentrumet i Drumsö och för Alpbyn har bedömts i tillräcklig utsträckning, på det sätt som författningarna kräver. I dessa planer är konsekvenserna inte lika betydande som i Björkholmen och de gäller betydligt mer begränsade områden. Konsekvensbedömningen gjordes kontinuerligt i takt med att planarbetet framskred.

De samhällsekonomiska konsekvenserna har bedömts i alla planexempel, naturligtvis i mest omfattande utsträckning i delgeneralplanen för Björkholmen. Stadens eventuella försäljnings-, hyres- eller skatteintäkter har inte bedömts. I alla planer är avsikten att planernas ekonomiska genomförbarhet bedöms som en naturlig del av arbetet. I planexemplen försvagades den ekonomiska genomförbarheten av bland annat trafikmässigt tunga lösningar, underjordisk parkering och kraven på genomsnittlig storlek för bostäderna. I enkäten bland planberedarna nämnde respondenterna dessutom grundläggningförhållanden och marknadsläget.

Det vore möjligt att utveckla bedömningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna och den ekonomiska genomförbarheten så att kommunens skatteintäkter i större omfattning skulle beaktas. Detta torde dock inte vara nödvändigt i alla planer. Det vore också möjligt att i större utsträckning än nu bedöma t.ex. parkeringens och andra lösningars ekonomiska konsekvenser för bostädernas och lokalernas framtida användare. Stadsplaneringskontoret har därför planerat att göra skatteintäktskalkyler vid stora projekt, och dessutom har man i någon mån försökt beakta kostnader som uppstår för framtida invånare.

REVISIONSNÄMNDEN KONSTATERAR ATT

- stadsplaneringskontoret bör fortsätta utveckla bedömningen av planernas samhällsekonomiska konsekvenser och av de ekonomiska konsekvenserna för framtida användare så att stadens försäljnings-, hyres- och skatteintäkter samt kostnader och fördelar för framtida användare beaktas redan i planläggningskedet.

BILAGOR

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

REVISIONSNÄMNDEN 2013–2016



Bakre raden: Pentti Arajärvi (vice ordf.), Patrik Gayer, Mari Holopainen, Nuutti Hyttinen och Mia Haglund
Främre raden: Sari Mäkimattila, Terhi Koulumies (ordf.), Jaana Lamminperä och Tuomas Viskari

SEKTIONERNAS SAMMANSÄTTNING

	1:a sektionen	2:a sektionen
Ordförande	Terhi Koulumies	Pentti Arajärvi
Vice ordförande	Mia Haglund	Mari Holopainen
Ledamot	Tuomas Viskari	Sari Mäkimattila
Ledamot	Nuutti Hyttinen	Jaana Lamminperä
Ledamot	Patrik Gayer	



REVISIONSKONTORETS ANSVARSPERSONER SOM BITRÄTT SEKTIONERNA 2013

1:a sektionen	
Ahlqvist Arto	koncernrevisor
Hynninen Harri	stadsrevisor
Jäske Petri	stadsrevisor
Kähkönen Liisa	stadsrevisor
Ritari Jari	stadsrevisor
Roine Kari	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor
2:a sektionen	
Ahlqvist Arto	koncernrevisor
Hynninen Harri	stadsrevisor
Jäske Petri	stadsrevisor
Kähkönen Liisa	stadsrevisor
Mettomäki Tuomas (28.2.2014 asti)	stadsrevisor
Palomäki Tarja	stadsrevisor
Ritari Jari	stadsrevisor
Roine Kari	stadsrevisor
Terävä Timo	utvärderingschef
Tiili Minna	stadsrevisor



BILAGA 2. REVISIONSNÄMNDENS ARBETSFÖRDELNING

1:a sektionen	2:a sektionen
<p>Stadsstyrelsen Direktörskollegiet Förvaltningscentralen Ekonomi- och planeringscentralen Dir för affärsverket Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten Dir för affärsverket Helsingfors Energi Helsingfors Energi Dir för affärsverket Helsingfors Hamn Helsingfors Hamn Bostadsnämnden Bostadsproduktionskommittén Bostadsproduktionsbyrån Stadsplaneringsnämnden Stadsplaneringskontoret Fastighetsnämnden Fastighetskontoret Byggnadsnämnden Byggnadstillsynsverket Dir för affärsverket HST Affärsverket HST Dir för affärsverket Palmia Affärsverket Palmia Räddningsnämnden Räddningsverket Nämnden för tekniska tjänster Anskaffningscentralen Byggtjänsten (Stara) Partitorget Nämnden för allmänna arbeten Byggnadskontoret Miljönämnden Miljöcentralen Samarbetsärenden i huvudstadsregionen Koncernledning och koncerntillsyn</p>	<p>Social- och hälsovårdsnämnden Social- och hälsovårdsverket Barnomsorgsnämnden Barnomsorgsverket Dir för djurgården Högholmens djurgård Personalcentralen Dir för affärsverket Helsingfors stads personalutvecklingstjänster Affärsverket Personalutvecklingstjänster (Oiva Akatemia) Dir för stadsmuseet Stadsmuseet Dir för stadsorkestern Stadsorkestern Kultur- och biblioteksnämnden Stadsbiblioteket Kulturcentralen Idrottsnämnden Idrottsverket Ungdomsnämnden Ungdomscentralen Utbildningsnämnden Utbildningsverket Dir för svenska arbetarinstitutet Svenska arbetarinstitutet Dir för finska arbetarinstitutet Finska arbetarinstitutet Dir för stadens konstmuseum Konstmuseet Faktacentralen Företagshälsovårdscentralen</p>
<p><i>Helsingfors stads koncernsammanslutningar och stiftelser som ingår i sektionernas ansvarsområden (nedan de viktigaste):</i></p>	
<p>Stadsdirektörsroteln: Forum Virium Helsinki Oy Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Oy Mankala Ab Mitox Oy Helen Elnät Ab Finlands Energi-Entreprenad Ab Stadsplanerings- och fastighetsväsendet: Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) Finlandia-huset Ab Fab Helsingfors Elhus Helsingin Asuntohankinta Oy Ab Bostadsaktiebolag och fastighetsbolag Byggnads- och miljöväsendet: Gardenia-Helsinki Oy Ab Helsingfors Busstrafik Ab Helsingfors Koncernupphandling Ab Helsingin Korkotukiasunnot Keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Metropolilab Oy Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Sveaborgs Trafik Ab</p>	<p>Bildnings- och personalväsendet: Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet Helsingfors teaterstiftelse Helsinki Stadion Oy Stiftelsen Helsingfors-veckan Isbanestiftelsen Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Seure Henkilöstöpalvelut Oy Stadion-stiftelsen UMO-stiftelsen Urheiluhallit Oy Vuosaaren Urheilutalo Oy Social- och hälsovårdsväsendet: Helsingin Seniorisäätiö Stiftelsen Uddhemmet Oulunkylän sairaskotisäätiö PosiVire Oy</p>



BILAGA 3. FÖRTECKNING ÖVER UTVÄRDERINGSPROMEMORIOR SOM BERETTS FÖR REVISIONSNÄMNDEN

1:a sektionen
Bedömning av effekten av revisionsnämndens rekommendationer 2011
Budgetramens styrande effekt – hur bindande är de bindande ekonomiska målen
Åtgärder med anledning av fullmäktigeledamöternas motioner och hemställningsklämmor
Anpassning av servicenätet och effektivare lokalanvändning
Förvaltningarnas IT-projekt
Undvikande av samarbete med företag med kopplingar till skatteparadis
Stadens ekonomiska stöd till dottersammanslutningar
Kostnadskontrollen i samband med lokalprojekt
Konsekvensbedömning inom planläggning
Upphandlings- och konkurrensutsättningskompetensen vid upphandling av tjänster
Kollektivtrafikinvesteringarnas kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet
17 måltvärderingspromemorior om förvaltningar och affärsverk samt en måltvärderingspromemoria om koncernsammanslutningar
2:a sektionen
Helsingfors åtgärder för att minska hälsoskillnader mellan stadsborna
Tillhandahållande av personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp 2009
Förebyggande av utslagning av unga utkomststödsklienter
Utvärdering av resultaten av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte
Måluppfyllelsen för positiv diskriminering i Helsingfors skolor
Näridrottsplatser och ökandet av motion bland stadsborna
Utfallet av designhuvudstadsprojektet 2012
Arbetshandledningens tillräcklighet och effektivitet i skolor som fått arbetshandledning
Uppfyllelsen av Helsingfors principer för understöd till organisationer
Unga personers tillgång till missbrukarvård
Omaishoidon lakisääteisen vapaan järjestäminen ja sen riittävyys
17 måltvärderingspromemorior om förvaltningar och affärsverk samt en måltvärderingspromemoria om koncernsammanslutningar



BILAGA 4. ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

EU	Europeiska unionen
NTM-centralen	Närings-, trafik och miljöcentralen
HST	Affärsverket Helsingfors stads trafikverk
HRT	Samkommunen Helsingforsregionens trafik
m ² ly	Kvadratmeter lägenhetsyta
HNS	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingforsregionens universitetscentralsjukhus
ICT/IT	Datateknik, informations- och kommunikationsteknik samt informationsteknik
OFR	Revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
dir	Direktion
CGR	Av Centralhandelskammaren godkänd revisor
Laske	Kalkyleringssystem som Helsingfors stad tog i bruk vid ingången av 2012
MAL-intentionsavtalet	Intentionsavtal mellan staten och Helsingforsregionens kommuner rörande markanvändning, boende och trafik 2012–2015
PKS	Huvudstadsregionen (Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda)
Retu-verksamhet	Stödverksamhet för rektorer
Stara	Helsingfors stads byggtjänst
TE-tjänster	Offentliga arbets- och näringstjänster
WDC	World Design Capital Helsinki
YHTALI vesteringar	Metod för beräkning av det samhällsekonomiska kostnads-nyttoförhållandet för investeringar

HELSINGFORS STAD
REVISIONSNÄMNDEN

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