

Utvärderings- berättelse

2019



Helsingfors

Helsingfors

Innehåll

| | |
|-----------|---|
| 2 | Revisionsnämndens översikt |
| 4 | Sammandrag |
| 6 | Revisionsnämnden |
| 8 | Utvärdering av rekommendationernas effekter |
| 14 | Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen |
| 20 | Utvärdering av verksamhet och ekonomi |
| 21 | Ekonomi |
| 21 | Måluppfyllelsen för de ekonomiska målen i budgeten och strategin |
| 24 | De ekonomiska nyckeltalens utveckling |
| 27 | Strategi och ledarskap |
| 27 | Stadskansliets, borgmästarens och biträdande borgmästarnas styrning till sektorerna |
| 32 | Effektiviseringen av lokalanvändningen och dess effekter |
| 36 | Ägarpolitik |
| 36 | Ägarstyrning och helhetskontroll inom idrotts- och kulturtjänsterna |
| 40 | Förebyggande av ojämlikhet och utslagning |
| 40 | Uppfyllelse av småbarnspedagogikens mål |
| 46 | Integration av barnfamiljer i fostrans- och utbildningssektorn |
| 50 | Efterlevnaden av riktlinjerna för tillgänglighet |
| 54 | Digitalisering och e-tjänster |
| 54 | Kvaliteten på de digitala e-tjänsterna |
| 60 | Hälsovårdens elektroniska tjänster |
| 65 | Hur digitaliseringen förverkligas inom den grundläggande utbildningen |
| 70 | Tjänster för hälsa och välfärd |
| 70 | Kvalitetsövervakningen inom heldygnsomsorgen för äldre |
| 75 | Munhälsovårdens tillgänglighet och resultat |
| 79 | Samarbete och multiprofessionalism i familjecenter |
| 84 | Markanvändning, boende och trafik |
| 84 | Genomförande av stora trafikprojekt |
| 88 | Hanteringen av olägenheter från gatubyggen |
| 92 | Bilagor |
| 94 | Förkortningar och ordlista |

Revisionsnämndens översikt

Revisionsnämndens uppgift är att för fullmäktige ta fram för beslutsfattandet väsentlig information om måluppfyllelsen för de mål som satts i stadsstrategin och budgeten samt bedöma huruvida stadens verksamhet är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. I nämndens utvärderingsberättelse för 2019 presenteras observationer och rekommendationer som hänför sig till stadskoncernens verksamhet och som fullmäktige, stadsstyrelsen, övriga organ samt centralförvaltningen och sektorerna kan utnyttja vid utvecklingen av stadens verksamhet. Denna berättelse och webbplatsen arviointikertomus.fi ger även kommuninvånarna information om hur staden skött sina uppgifter under 2019.

Utvärderingsberättelsen
finns att läsa på:

www.arviointikertomus.fi/sv

Vid revisionsnämndens beredning av utvärderingsplanen för 2019 var utgångspunkten den stadsstrategi som fullmäktige godkänt för åren 2017–2021 samt de förslag till teman som inkommit från fullmäktigegrupperna, fullmäktigeledamöter, kommuninvånare

och stadens tjänstemannaledning. Nämnden valde självständigt ut sina utvärderingsteman. Enligt revisionsnämndens verksamhetsplan 2017–2020 fokuserade utvärderingsteman under 2019 på sju teman som härletts ur stadsstrategin.

För utvärderingen är nämnden indelad i två sektioner. 1:a sektionen ansvarar för centralförvaltningen och stadsmiljösektorn. Utifrån utvärderingarna är det nödvändigt att förbättra planeringen av stora trafikprojekt i inledningsfasen och det behövs effektivare metoder för hanteringen av olägenheter på platserna för gatubyggen. Tillgängligheten i den byggda miljön har främjats aktivt på 2010-talet, men det finns alltså ett behov av mer samarbete med föreningarna för personer med funktionsnedsättning.

Nämndens 2:a sektion ansvarar för fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn samt social- och hälsovårdssektorn. Utvärderingen gav vid handen att integreringen har främjats i enlighet med utvecklingsplanen för fostran och utbildning för invandrare. Det professionella samarbetet utifrån modellen med familjecenter har ökat i enlighet med målen, även om det ännu finns utmaningar kring stödet för barnfamiljer som behöver mycket service.

Dessutom genomfördes en gemensam utvärdering tillsammans med revisionsnämnderna i huvudstadsregionens städer och i HUS av de elektroniska hälso- och sjukvårdstjänsterna. Utvärderingen gav vid handen att alla kommuner i huvudstadsregionen och HUS erbjuder många olika slags elektroniska hälso- och sjukvårdstjänster. Alla kan dock inte använda dem på grund av olika funktionsnedsättningar eller andra begränsningar, och därför är också de traditionella servicekanalerna viktiga. Fördelarna och angelägenheten med elektroniska hälsovårdstjänster har ytterligare framhävts i och med coronavirusets spridning. Exempelvis gick det snabbt att också för helsingforsarna ta i bruk en symtomenkät i den nationella tjänsten Omaolo för bedömning av sannolikheten för coronavirussmitta.

Revisionsnämnden tackar alla som biträtt vid utvärderingen för 2019 och alla som kommit med förslag till utvärderingsteman vid beredningen av utvärderingsplanen för 2020.

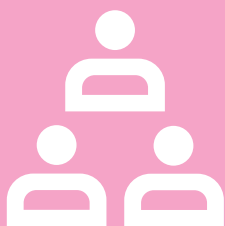
Med samarbetshälsningar

Helsingfors stads revisionsnämnd



Sammandrag

Revisionsnämnden har till uppgift att bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nedan några plock ur utvärderingsresultaten för 2019.



Stadens ledarskapssystem innebär utmaningar.

Revisionsnämnden utvärderar den styrning stadskansliet, borgmästaren och biträdande borgmästarna gett sektorerna och de olika aktörernas roller i det nya ledarskapssystemet. Det är lättare än tidigare för stadskansliet och borgmästaren att styra den stadshelhet som sektorerna utgör. Stadens ledarskapssystem har dock blivit oenhetligt i och med borgmästarmodellen: inom sektorerna är det oklart vilka delar som styrs av vem. Biträdande borgmästarna har inte behörighet att styra sektorerna, men det finns ändå vissa förväntningar på deras styrning. Arbetsfördelningen mellan biträdande borgmästarna och sektorcheferna är inte tydlig för medierna, kommuninvånarna eller personalen. Borgmästarens starka roll i det nya ledarskapssystemet har väckt oro över koncentrationen av makt. Kanslichefens roll har inte utgjort någon egentlig motvikt mot borgmästaren.

Enligt sektorerna fungerar stadskansliet siloaktigt enligt indelningen i avdelningar, vilket leder till motsägelsefull styrning. Enligt sektorerna skulle det vara önskvärt att stadskansliet bättre förstår den dagliga verksamheten i de olika sektorerna och i ett tillräckligt tidigt skede tar med sektorerna i utarbetandet av stadens gemensamma riktlinjer.



Inom småbarnspedagogiken råder en betydande brist på personal.

I stadsstrategin fastställdes ett flertal mål för småbarnspedagogiken, till exempel en ökning av deltagandegraden. Målen har i huvudsak uppnåtts, men personalbristen kan försvaga målluppfyllelsen i framtiden. Det är viktigt att se till att den svenska småbarnspedagogiken genomförs på barnets modersmål i enlighet med lagen om småbarnspedagogik.



Kvalitetskontrollen av heldygnsomsorgen för äldre fungerar.

Kvalitetskontrollen av den heldygnsomsorgen för äldre som ordnas av staden är tillräcklig inom de köpta tjänsterna och nöjaktigt inom stadens egen serviceproduktion. I framtiden måste man avsätta mer resurser för att stödja, följa upp och utveckla egenkontrollen vid stadens verksamhetsenheter. Social- och hälsovårdssektorn ska tillsammans med äldrerådet årligen göra en bedömning av tillräckligheten och kvaliteten på socialservicen för äldre till stöd för stadens beslutsfattande, ekonomiplanering och välfärdsrapportering.



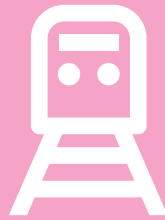
Det är svårt att få kontakt med munhälsovården.

På vardagar under tjänstetid ska patienter ha möjlighet att få omedelbar kontakt med munhälsovården. Tidsbokningslinjen för icke-brådskande vårdtider har ändå varit stängd under flera dagar 2019 och problemen fortsatte i början av 2020. Munhälsovården måste fortsätta utreda orsakerna till problemen med kontakten till tidsbokningen och tillgängligheten av tider till den icke-brådskande vården. Munhälsovården ska, utgående från utredningarna, vidta behövliga åtgärder för att lösa problemen.



Social- och hälsovårdens elektroniska tjänster är av hög kvalitet. Trots det behövs traditionella servicekanaler.

Social- och hälsovårdssektorn bör se till att e-tjänster är tillgängliga på lika villkor på finska, svenska och engelska samt sträva efter att e-tjänsterna ska vara lättlästa. Användarnas olika funktionsnedsättningar och begränsningar måste beaktas bättre i e-tjänsterna.



Kostnadsberäkningen för Jokerbanan ökade med 40 procent, Kronbrobudgeten är osäker.

Kostnadsberäkningen för Jokerbanan ökade med 40 procent på tre år. Genom att investera i den inledande planeringen skulle det ha varit möjligt att från början få en mer exakt bild av kostnadsberäkningen. Projektplanen för Kronbroarna utarbetades 2016 och det är sannolikt att kostnadsberäkningen kommer att överskridas med tanke på projektets exceptionella karaktär och de långa planerings- och genomförandeperioderna. Stadsmiljösektorn och trafikaffärsverket ska förbättra planeringsprocessen i inledningsfasen av projekt och investera tillräckligt redan i planeringsfasen.



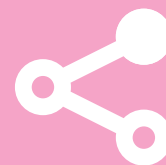
Det finns tillräckligt med datorer i grundskolorna, men lärarna saknar utbildning i digitala frågor.

Digitala miljöer, system och apparater har tagits i bruk i grundskolorna i enlighet med digitaliseringsprogrammet, men lärarnas kunskaper har inte utvecklats som planerat. Det saknas tillräckligt med uppföljningsuppgifter om elevernas kompetensutveckling.



Staden har för närvarande inte tillräckligt med metoder för att hantera olägenheter på platser för gatubyggen.

Staden lyckas inte i tillräcklig grad övervaka det stora antalet byggplatser eller ingripa tillräckligt effektivt om det uppstår missförhållanden.



Smidigheten i Helsingfors stads e-tjänster skulle kunna utvecklas.

Helsingfors stads e-tjänster är i huvudsak av god kvalitet. När det gäller tjänsternas smidighet finns det sådant som kunde utvecklas, såsom att göra det möjligt för klienten att sköta sina ärenden från början till slut via samma servicekanal och inte behöva mata in sina egna uppgifter i olika tjänster upprepade gånger.

Revisionsnämnden

Revisionsnämndens uppgifter och sammansättning

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

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

Revisionsdirektören, förvaltningsmagister Timo Terävä (OFR) var chef för revisionskontoret och revisionsnämndens föredragande. För utvärderingsprocessen ansvarade politices doktor Minna Tiili. Revisionsnämnden utsåg henne till utvärderingschef från och med 1.1.2019. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen, förvaltningsmagister Arto Ahlqvist (OFR).

Ledande effektivitetsrevisorn, förvaltningsdoktor Liisa Kähkönen fungerade som revisionsnämndens sekreterare. Hon ansvarade också för samordningen av 2:a sektionens utvärderingsarbete. För samordningen av 1:a sektionens utvärderingsarbete ansvarade ledande effektivitetsrevisorn, förvaltningsmagister Petri Jäske (OFR), och hans ställföreträdare under hösten 2019 var stadsrevisorn, politices doktor Aija Kaartinen. Dessutom deltog stadsrevisorn, ekonomie magister Tarja Palomäki i kvalitetssäkringen av utvärderingen i början av året.

Utvärderingsverksamhet

Nämnden utvärderar årligen om de verksamhetsmål och ekonomiska mål som fullmäktige satt upp för staden och stadskoncernen har uppfyllts och om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Observationerna och rekom-

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

Utvärderingsplanen för 2019 bereddes i samarbete mellan revisionsnämnden och revisionskontoret och nämnden godkände planen 7.5.2019. Revisionsnämnden gav för första gången kommuninvånarna och stadens personal möjligheten att komma med förslag till utvärderingsämnen via tjänsten Säg din åsikt. Vid beredningen av planen beaktades dessutom förslag till utvärderingsteman som begärts av fullmäktigeledamöterna, fullmäktigegrupperna och stadens ledning. I enlighet med revisionsnämndens verksamhetsplan 2017–2020 betonas utvärderingsämnena åren 2018–2021 nio teman härledda ur stadsstrategin.

Under hösten 2019 intervjuade revisionsnämnden representanter för fullmäktigegrupperna. Vid intervjuerna framkom mycket information om fullmäktigegruppernas förväntningar på utvärderingsarbetet och 45 utvecklingsförslag för att utveckla revisionsnämndens utvärderingsarbete i en riktning som är mer gynnsam för fullmäktige och kommuninvånarna.

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

En gemensam utvärdering om temat e-tjänster inom hälso- och sjukvården genomfördes med huvudstadsregionens städer och revisionsnämnden vid HUS Helsingfors universitetssjukhus. Revisionsnämnden deltog i ett gemensamt seminarium för revisionsnämnderna i huvudstadsregionen i Helsingfors 29.11.2019.

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

Revisionsnämndens sammansättning

Tabell 1

1:a sektionen



Dan Koivulaakso
ordförande
magister i samhällsvetenskaper



Mikko Kiesiläinen
(till 19.6.2019)
Master of Science, MSc



Iida Haglund
estonom



Minna Salminen
pedagogie magister



Juhani Strandén
Qualification in Business and
Administration of Accounting,
QBA



Paul Taimitarha
ekonomie magister

2:a sektionen



Kauko Koskinen
vice ordförande
diplomingenjör
ekonomie magister



Alviina Alametsä
(till 26.2.2020)
politices kandidat,



Sanna Lehtinen
juris magister
teologie doktor



Auni-Marja Vilavaara
(från 26.2.2020)
filosofie magister
juris magister



Tuomas Viskari
(från 19.6.2019)
magister i samhällsvetenskaper

Revisionsverksamhet

Revisionen av Helsingfors stads räkenskapsperioder 2019–2022 konkurransutsattes och stadsfullmäktige valde 13.3.2019 till revisor den revisionsammanslutning som lämnat det totalekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, KPMG Oy Ab. Huvudansvarig revisor var OFR, CGR Jorma Nurkkala. Revisorn lämnade tre rapporter över 2019 års revision till nämnden.

Övervakningen av redogörelserna för bindningar

Enligt kommunallagen är förtroendevalda och tjänsteinnehavare skyldiga att offentligt redogöra för sina bindningar. Revisionsnämnden ska övervaka att skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas och tillkännage redogörelserna för fullmäktige. År 2019 antecknade nämnden de

förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas redogörelser för sina bindningar till protokollet vid sina sammanträden 28.5 och 19.11.2019. Redogörelserna behandlades i fullmäktige 19.6 och 11.12.2019. Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden vid övervakningen av redogörelserna för bindningar.

Behandlingen av utvärderingsberättelsen för 2018

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2018 och de utlåtanden som begärts om den till protokollet 19.6.2019. Fullmäktige antecknade stadsstyrelsens utredning om åtgärderna med anledning av utvärderingsberättelsen till protokollet 11.12.2019. I sin utvärderingsberättelse för 2020 följer revisionsnämnden upp hur de rekommendationer som nämnden gett 2018 genomförts.

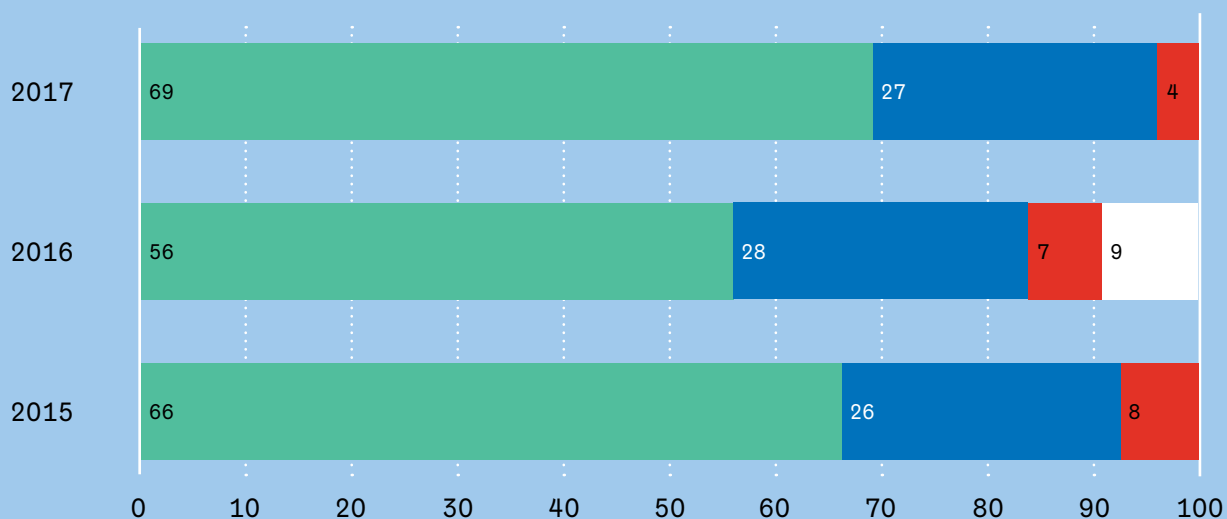
Utvärdering av rekommendationernas effekter

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

Vidtagande av åtgärder med anledning av de rekommendationer revisionsnämnden gett 2015–2017

Figur 1

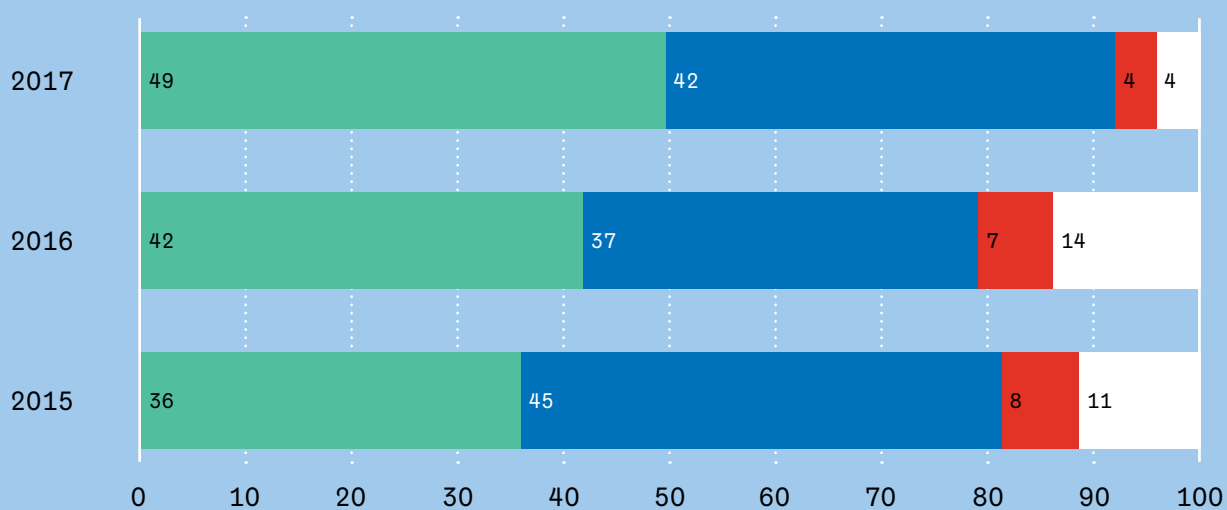
procent



Verkningarna av de åtgärder som vidtagits enligt de rekommendationer revisionsnämnden gett åren 2015-2017

Figur 2

procent



Sammandrag av hur rekommendationerna hörsammats, efter utvärderingstema

Tabell 2

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

| Utvärderat tema | Åtgärder | Verkningar |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Utvärderingar på stadsnivå | | |
| Utvärdering av de bindande målen | ● | ● |
| Personalens välbefinnande i arbetet, och hantering av sjukfrånvaro | ● | ● |
| Styrning av upphandlingar | ● | ● |
| Effektiverat nyttjande av lokaler | ● | ● |
| Utvärderingar inom stadskoncernen | | |
| Ägarstyrning vid Helsingfors stads bostäder Ab | ● | ● |
| Utvärderingar som överskrider stadens sektorgränser | | |
| Minskande av bostadslösheten | ● | ● |
| Målet är att bli Finlands mest företagsvänliga stad | ● | ● |
| Barns och ungas möjlighet till hobbyer och fritidssysslor | ● | ● |
| Utvärderingar inom fostrans- och utbildningssektorn | | |
| Identifiera och erkänna kunnande inom den grundläggande yrkesutbildningen | ● | ● |
| Efterlevnaden av målsättningarna för läroavtalsutbildningen | ● | ● |
| Utvärderingar inom stadsmiljösektorn | | |
| Hantering av stora investeringar | ● | ● |
| Ekonomiska effekter av sänkta arrenden för bostadstomter | ● | ● |
| Utvärderingar inom kultur- och fritidssektorn | | |
| Efterlevnaden av idrottsförvaltningens strategiska målsättningar | ● | ● |
| Utvärderingar inom social- och hälsovårdssektorn | | |
| Hälsofrämjande med hjälp av åtgärdsprogrammet Sutjakka Stadi | ● | ● |
| Hur bra vården i livets slutskede räcker till och fungerar | ● | ● |

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

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2017



Har åtgärder i enlighet med rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2017 vidtagits?



I huvudsak ja, men dubbelrollerna inom ägarstyrningen är fortfarande problematiska.

Huvudfrågan vid utvärderingen var vilka verkningar revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2017 har haft. Verkningarna utvärderades genom att utreda vilka åtgärder sektorerna har vidtagit enligt rekommendationerna och vilka effekter åtgärderna har haft. Kriteriernas efterlevnad bedömdes på en skala i fyra steg.

I utvärderingsberättelsen för 2017 behandlades 15 utvärderingsteman och gavs 45 rekommendationer. Rekommendationernas verkningsfullhet utvärderades genom att granska dels de utlåtanden som gavs i utvärderingsberättelsen, dels stadsstyrelsens utredning till fullmäktige i december 2017, samt genom att skicka en e-postenkät till ledningen för vederbörande serviceenhet eller till annan ansvarig enhet.

De rekommenderade åtgärderna har i huvudsak vidtagits

Av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2017 ledde 96 procent till åtgärder. Figur 1 visar ett sammandrag av utvärderingens resultat med avseende på vidtagandet av åtgärder. Som jämförelse visas resultaten av de utvärderingar som under de föregående åren gjorts för åren 2015 och 2016. År 2017 var det bara för fyra procent av rekommendationerna (två rekommendationer) som inga åtgärder vidtagits.

Fler positiva verkningar än förr kan skönjas

Vid utvärderingstidpunkten kunde positiva verkningar av de åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2017 skönjas för 49 procent av rekommendationerna (figur 2), vilket var mera än under de föregående åren. För 42 procent

av rekommendationerna var verkningarna av de vidtagna åtgärderna ännu inte skönjbara.

År 2017 innehöll utvärderingsberättelsen två rekommendationer vars verkningar inte kunde bedömas. Den ena gällde en jämnare utplacering av ställen för idrott och motion, och i anknytning till den inleds inom kultur- och fritidssektorn beredningen av ett program för motionsställen först år 2020. Den andra handlade om att inom upphandlade tjänster trygga kunnandet i att ge vård i livets slutskede. Det saknades uppgifter om saken.

Lyckade ändringar har gjorts inom stadens alla sektorer

Tabell 1 visar, enligt utvärderingstema, ett sammandrag över hur rekommendationerna efterlevts. Inom utvärderingarna på stadsnivå var det de rekommendationer som gällde styrning av upphandlingarna som efterlevts bäst: alla fem hade efterlevts. Inom stadsmiljösektorn efterlevdes alla de tre rekommendationer som gällde hanteringen av stora investeringar.

Åtgärderna för att öka barns och ungas möjligheter till fritidssysslor har klart främjats, och de har haft positiva verkningar: utnyttjandet av lokaler i skolorna har förbättrats, informeringen utökats, avgiftsfriheten stötts och utlåningen av hobbyredskap förbättrats. De rekommendationer som gäller strategiska mål inom idrott och motion har hörtsammats: Motions- och rörlighetsprogrammet innehåller motionsmätare, och bakgrundsarbete har gjorts för att främja en jämnare utplacering av motionsställen. Tematangerar också åtgärdsprogrammet Sutjakka Stadi (en slank och smidig stad), inom vilket man med goda resultat satt in åtgärder i enlighet med rekommendationerna. Bland dessa kan nämnas ordnande av motionsmöjligheter vid läroinrättningar på andra stadiet, samt att uppföljningen av åtgärdsprogrammet inlemmats i stadens motions- och rörlighetsprogram.

Inom fostrans- och utbildningssektorn har man satt in rekommenderade åtgärder för att kunna identifiera och erkänna kunnande och ge stöd åt läroavtalsstuderande. Bägge rekommendationerna har haft skönjbara positiva effekter.

För utvecklandet av vården i livets slutskede gavs fem rekommendationer. Största delen har hörtsammats genom att förbättra resurserna för hemsjukhuset, öka kunnandet i vård i livets slutskede och avlöna två psykologer för att ge psykosocialt stöd. Den rekommendation som



aleksi[®]

aleksi[®]
ELIX



10

1364

4
7A

4
7A

gällde ökad vårdpersonal och närvaro av person med rätt att ge medicin har hörtsammats genom arbetsarrangemang.

De rekommendationer som gällde effektivare utnyttjande av lokaler efterlevdes bara till en del. Som exempel har det blivit försening med att ställa upp bindande mål för effektivare bruk av lokaler, beroende på att den fastighetsstrategi som nämns i stadsstrategin ännu inte har förelagts stadsstyrelsen.

Vissa rekommendationer var till sin natur sådana att de inte kan ha verkan på kort sikt, även om åtgärderna skulle vidtas.

Dubbelrollerna inom ägarstyrningen fortfarande problematiska

Inom utvärderingstemat ägarstyrning inom Helsingfors stads bostäder Ab gavs två rekommendationer, som ingendera efterlevts. Rekommendationerna var:

1. Med tanke på tydligheten i ägarstyrningen vore det bättre om det i dottersammanslutningarnas ledning inte satt personer ur koncernledningen som är ledamöter i stadsstyrelsen eller dess koncernsektion, som hör till borgmästarkollegiet eller som är tjänsteinnehavare.
2. Stadskansliet bör bereda uppdateringen av koncerndirektivet så att det beaktar de skärpta bestämmelserna om jäv.

Då ägarstyrningen vid Helsingfors stads bostäder Ab utvärderades gjordes bedömningen att ägarstyrningen varit ändamålsenlig och att bolaget agerat i enlighet med sin ägares önskan. Ändå ansåg revisionsnämnden att en av de biträdande borgmästarnas dubbelroll som dels ordförande för bolagets styrelse, dels företrädare för koncernledningen, var problematisk. Eftersom biträdande borgmästare i fråga även sitter som ordförande för ifrågavarande sektornämnd, kan deltagandet i bolagets styrelses verksamhet komplicera skötseln av förtroendeuppdraget.. Revisionsnämnden erfar att man, för att säkra dottersammanslutningarnas styrelses oavhängighet, borde ha preciserat koncerndirektivet utgående från förändringarna i bestämmelserna om jäv. Att rekommendationerna inte följdes beror på att stadsstyrelsen och stadskansliet inte har upplevt att revisionsnämndens rekommendationer vore ändamålsenliga.

Stadsstyrelsens koncernsektion beslöt 2.3.2020 lägga fram frågan om att utse företrädare i Helsingfors stads bostäder Ab:s styrelse. Det ursprungliga förslaget var att den biträdande borgmästare som har ansvar för stadsmiljösektorn skulle fortsätta som styrelsens ordförande. Stadsstyrelsens koncernsektion beslutade

16.3.2020 uppmana stadens företrädare vid bolaget bolagsstämma att till styrelseordförande för Helsingfors stads bostäder Ab föreslå en stadsfullmäktigeledamot som är ledamot i stadsstyrelsens koncernsektion. Således är styrelseordföranden vid Helsingfors stads bostäder Ab fortfarande en sådan till koncernledningen hörande person som revisionsnämnden avser i sin rekommendation.

Slutsatser

Av de rekommendationer som revisionsnämnden gav i sin utvärderingsberättelse för året 2017 var nästan alla (96 %) sådana att man inom sektorerna hade – delvis eller helt och hållet – inlett åtgärder nämnda i rekommendationerna. Positiva verkningar kunde märkas för nästan hälften av rekommendationerna.

I utvärderingsberättelsen för 2017 förekom inom temat ägarstyrning inom Helsingfors stads bostäder Ab två rekommendationer som inte hade efterlevts. Att de inte följts berodde på att stadsstyrelsen och stadskansliet inte upplevde att revisionsnämndens rekommendationer vore ändamålsenliga. Revisionsnämnden anser att dubbelrollen i ägarstyrningen för förtroendevalda och tjänsteinnehavare som hör till koncernledningen fortfarande är ett problem.

Revisionsnämnden konstaterar att

- det med tanke på tydligheten i ägarstyrningen vore bättre om det i dottersammanslutningarnas ledning inte satt personer ur koncernledningen som är ledamöter i stadsstyrelsen eller dess koncernsektion, som hör till borgmästarkollegiet eller som är tjänsteinnehavare.

stadskansliet bör

- bereda en uppdatering av koncerndirektivet så att det beaktar de skärpta bestämmelserna om jäv.

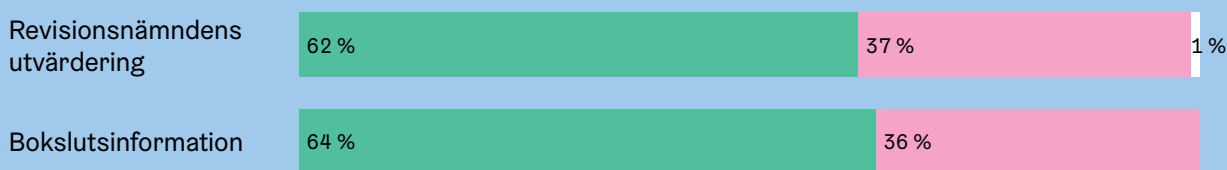


Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kan inte påvisas

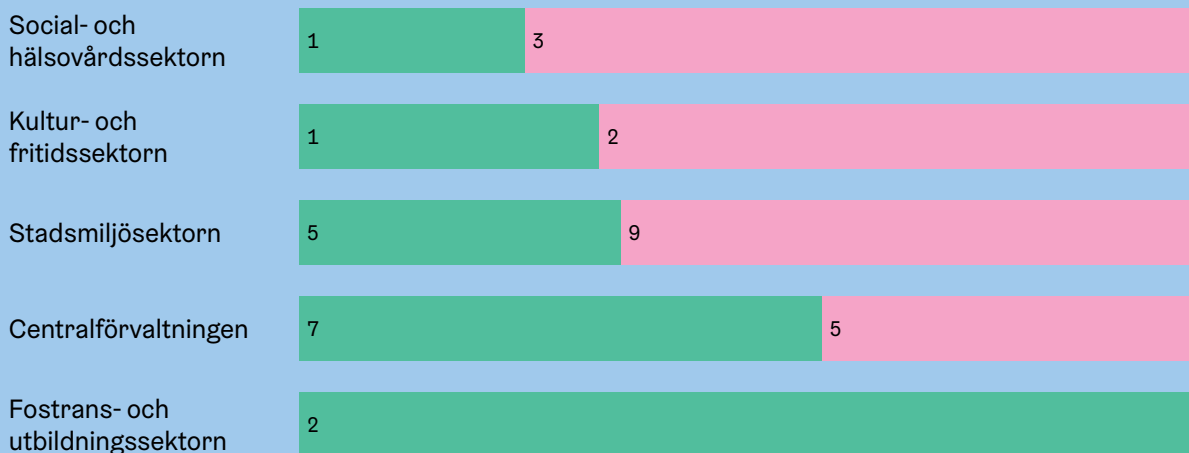
Måluppfyllelsen för sektorernas, affärsverkens och förvaltningarnas mätare för de bindande målen 2019, procent

Figur 3



Måluppfyllelsen för de bindande målen efter sektor år 2019, stycken

Figur 4



Måluppfyllelsen för dottersammanslutningarna 2019, mål som rapporteras till stadsfullmäktige

Figur 5



Av målen uppfylldes 46 procent

Budgeten för 2019 innehöll sammanlagt 35 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för sektorerna, affärsverken och förvaltningarna. Av dessa uppfylldes 16 mål, det vill säga 46 procent, enligt bokslutsuppgifterna och revisionsnämndens utvärdering. Utfallsprocenten är lägre än tidigare år, vilket beror på att ungefär hälften av målen var sådana att det krävdes mer än en mätare för att uppnå målet. De bindande målen i budgeten för 2019 härleddes från stadsstrategin. Målen var i huvudsak högre mål, vars genomförande övervakades med hjälp av mätare.

Totalt fanns 71 mätare som beskriver hur målen uppnåtts. Av dessa uppfylldes enligt revisionsnämndens utvärdering 62 procent (figur 1). Enligt bokslutsrapporteringen hade två fler mål uppnåtts än vad som framkom i revisionsnämndens utvärdering. Skillnaderna mellan revisionsnämndens utvärdering och bokslutsrapporteringen beror för det första på att två av stadskansliets mätare hade sammanställts i bokslutet. Enligt bokslutets beskrivning finansieras de berörda investeringarna med inkomstfinansiering så att lånestocken per invånare inte ökar med 1 871 euro per invånare. När mätaren presenteras som två separata mätare i enlighet med budgeten, blir slutsatsen att den första mätaren ”Investeringar finansieras med internt tillförda medel” inte uppnåddes. Den andra skillnaden mellan utvärderingen och bokslutsrapporten beror på att man inom social- och hälsovårdssektorn inte kunde verifiera huruvida målet för munhälsovården hade uppnåtts. På grund av ett programfel i patientdatasystemet är de uppgifter som överförts till Institutet för hälsa och välfärd THL beträffande väntetiderna för de faktiska besöken för klienter inom munhälsovården bristfälliga. Med väntetiden avses tiden mellan vårdbehovets bedömning och det faktiska besöket. Genomsnittet för det utfall som anges i sektorbokslutet beskriver den genomsnittliga mediantiden för tandläkarens tredje lediga tid, vilket inte motsvarar den i målet nämnda mätaren ”Inom mun- och tandvården har den icke-brådskande vården för alla klienter inletts inom 90 dygn efter bedömningen av vårdbehovet.”

Social- och hälsovårdssektorns mål utföll sämst

De bindande verksamhetsmålen efter sektor uppnåddes bäst inom fostrans- och utbildningssektorn samt inom centralförvaltningen, det vill säga stadskansliet och centralförvaltningens affärsverk (figur 1). Fostrans- och utbildningssektorn hade två mål och elva mätare, som alla uppnåddes. Nio av elva mätare för tre mål uppnåddes av stadskansliet. Även en stor del av målen och mätarna för centralförvaltningens affärsverk uppnåddes.

Av social- och hälsovårdssektorns fyra mål uppnåddes ett. Det fanns totalt tolv mätare för målen. Sex av dessa uppnåddes, fem uppnåddes inte och en kunde inte verifieras.

Av de tre målen för kultur- och fritidssektorn uppnåddes ett och fem av de sju mätarna uppnåddes. Även inom stadsmiljösektorn uppnåddes ungefär en tredjedel av målen. Ett av de fyra målen för servicehelheterna i sektorn uppnåddes. Totalt fanns elva mätare, varav sju förverkligades. Av räddningsverkets sex mål uppnåddes tre, och ett av de fyra målen för Helsingfors stads trafikaffärsverk HST uppnåddes.

Inom stadsmiljösektorn fanns det en mätare, vars tolkning noterades vara i behov av precisering. ”Minst 700 000 m² vy planläggs huvudsakligen i spårtrafikens serviceområde, varav minst 40 % är kompletteringsbyggande”, lyder mätaren. En motsvarande mätare ingår även i budgeten för 2020. Stadsmiljösektorn uppgav att mätaren hade uppnåtts eftersom miniminivån överskreds och eftersom kompletteringsbyggandets andel var 40,2 procent av målnivån. Kompletteringsbyggandets andel var dock endast 32 procent av den faktiska planläggningen. Det är alltså oklart om kompletteringsbyggandet ska jämföras med målnivån eller med utfallet. Toteutumatta jääneet tavoitteet ja toteutumattomat mittarit toimialoitain

Ouppfyllda mål och ouppfyllda mätare efter sektor

Centralförvaltningen:

- *Stadskansliet: Tryggande av en stabil ekonomi och hållbar tillväxt.*
 - *Investeringar finansieras med internt tillförda medel. Årsbidraget räckte inte till för att täcka investeringarna.*
 - *Antalet påbörjade bostäder var 7 000 bostäder. Utfallet var 6 928.*
- *Stara: Energieffektiviteten i lokalerna i Staras bruk förbättras.*
 - *Energisparmålet är 4 procent av 2015 års energiförbrukning. Utfallet var två procent.*
- *Stara: Positiv produktivitetsutveckling*
 - *De fasta kostnaderna är mindre än året innan. De fasta kostnadernas andel utgjorde 7,3 procent av omsättningen år 2019 och 6,9 procent år 2018.*
- *Talpa: Kundnöjdheten större än eller lika med 3,85. Utfallet var 3,61.*
- *Affärsverket företagshälsan: Den kundupplevelse som beskriver brukarnöjdheten utgår*



från tillgången till tjänster och hur smidiga och lätta de är.

- *Nettorekommendationsindex som beskriver kundupplevelsen (NPS) minst på nivå 70. Utfallet var 69.*

Stadsmiljösektorn:

- Tryggande och främjande av förutsättningarna för bostadsproduktion.
 - Byggrätt på minst 400 000 m² vy överläts. Utfallet var 294 000 m² vy.
 - Integrering av bostadsproduktionsprogrammet och gatuinvesteringsprogrammet; BPP-mätarens målsatta nivå 360. Bostadsproduktionsregistrets uppgifter var bristfälliga och nyckeltalet kunde därför inte räknas.
- Tryggande av en ekologiskt hållbar utveckling.
 - Den sammanlagda andel av alla resor som sker till fots, med cykel och med kollektivtrafik ökar jämfört med de senaste fem årens medeltal. Andelen ökade inte utan var oförändrad med 77,48 procent.
- Förbättrande av kundupplevelsen.
 - Digital kundrelation: Gemensamt mål med kultur- och fritidssektorn för att stödja profilpilottestandet av stadens oma.helsinki-tjänst och dess användning i Helsingfors-applikationen. Mätare: Stadsmiljösektorn undersöker oma.helsinki-lösningens möjligheter och provar den åtminstone i en tjänst. Provet kunde inte utföras.
- Räddningsverket: Olyckor förebyggs genom att öka stadsbornas och de i Helsingfors verksamma aktörernas förmåga att hindra olyckor och begränsa konsekvenserna av dem.
 - Målet är minst 8 000 säkerhetspoäng. Utfallet var 7 520.
- Räddningsverket: Brådskande prehospital akutsjukvård tillhandahålls enligt beställarens krav.
 - Insattiden i den prehospitala akutsjukvården är högst 8 minuter i minst 70 procent av uppdragen i prioriteringsklasserna A och B. Utfallet var 64 procent.
- Räddningsverket: Personalens arbetsförmåga främjas.
 - Förfarandena enligt programmet Vatu genomförs till 100 procent. Utfallet var 60 procent.
- HST: Ordningen och tryggheten som passagerarna upplever hålls minst på 2016 års nivå.
 - Som mätare används det vitsord som kunderna i en av HRT beställd enkätundersökning gett för ordningen och tryggheten, separat för spårvagns- och metrotrafiken. Spårvägstrafikens mål var 4,22. Utfallet stannade på nivån 4,20. Metrotrafikens mål var 4,18 och utfallet stannade på nivån 4,12.
- HST: Pålitligheten inom spårvägs- och metrotrafiken hålls minst på 2016 års nivå.

- Som mätare används de körda avgångarnas andel av de beställda avgångarna, 99,84 procent. Inom metrotrafiken uppnåddes målet (99,87). Inom spårvägstrafiken uppnåddes målet inte (99,79).
- HST: Kundnöjdheten inom spårvagns- och metrotrafiken hålls minst på 2016 års nivå.
 - Som mätare används det vitsord som kunderna i en av HRT beställd enkätundersökning gett. Spårvägstrafikens mål, 4,03, uppnåddes. Utfallet var 4,04. Metrotrafikens mål, 4,19, uppnåddes inte. Utfallet var 4,01.
- Verksamheten är ekonomiskt hållbar och produktiv.
 - Dygnetruntvården ökas så att den bättre svarar mot 2000-talets ökning i antalet äldre (invånare som fyllt 75 år och speciellt invånare som fyllt 85 år). Målet var en ökning på 50 av de beräknade platserna, medan utfallet var 49,4.

Avvikelserna från de bindande verksamhetsmålen godkändes av stadsfullmäktige 26.2.2020.

Av dottersammanslutningarnas mål uppfylldes 76 procent

I budgeten för 2019 fastställdes totalt 25 mål för de 21 dottersammanslutningarna som skulle rapporteras till stadsfullmäktige. Av dessa uppfylldes enligt revisionsnämndens utvärdering 19 mål, det vill säga 76 procent (figur 3).

Revisionsnämndens utvärdering av målluppfyllelsen skilde sig i ett fall från vad som rapporterats i bokslutet. Fastighets Ab Kabelhuset hade som mål att genomföra projektet Dansens hus enligt projektplanen. Enligt bokslutet kunde projektet genomföras under 2019 i enlighet med projektplanen som uppdaterades 2018. Till stadsfullmäktige rapporterades följande: Bolaget lyfte fram 17.12.2018, § 129, hur dröjsmålet inom koncernsektionen som orsakas av kommunalbesvär påverkar kostnadsberäkningen och tidtabellen för projektet Dansens hus. När Helsingfors förvaltningsdomstol förkastade kommunalbesvären över planen och planen fick laga kraft i juni 2019 behandlade stadsstyrelsen 7.10.2019, § 679, den uppdaterade kostnadsberäkningen som behandlats av koncernsektionen i december 2018 och godkände höjningen av stadens finansieringsandel med högst 3,95 miljoner euro.

Fastighets Ab Kabelhusets mål har fastställts i budgeten som godkändes av stadsfullmäktige 28.11.2018. Den plan som avses i målet ska därför betraktas som en plan som var känd före datumet 28.11.2018. Koncernsektionen antecknade Fastighets Ab Kabelhusets aktuella översikt 17.12.2018. Koncernsektionen godkände alltså inte den ändrade planen. Eftersom stadsstyrelsen var tvungen att höja stadens finansieringsandel 7.10.2019, har genomförandet av projektet Dansens hus inte framskridit enligt planen.

Enligt bokslutsrapporteringen var det fem andra mål som inte uppnåddes. Underhållskostnaderna översteg målet för två företag: Ömsesidiga fastighetsbolaget Helsingfors Råntestödsbostäder och Fastighets Ab Verksamhetslokalerna. Fastighets Ab Kvarnbäckens campus byggnadsprojekt blev klart för sent. Palmia Ab:s mål var att bolagets verksamhet

Kultur- och fritidssektorn:

- Hela staden är en plats för inläring, kulturella möten, aktiviteter och medborgarverksamhet.
 - Principer för planering av kultur- och fritidsomständigheterna har godkänts av nämnden. Målet uppnåddes inte under 2019, utan 14.1.2020.
- I Helsingfors är det lockande och lätt att röra på sig.
 - Åtminstone två av sektorns tre stora kunddatasystem (biblioteket, ungdomsgårdarna, idrotten) har kopplats till kundrelationen i oma.helsinki. Kundrelationen i oma.helsinki kunde inte tas i bruk under 2019.

Social- och hälsovårdssektorn:

- Vi främjar helsingforsarnas välbefinnande och hälsa och förebygger utslagning.
 - Antalet vård dagar på sjukhus minskar bland patienterna inom psykiatrisk öppenvård jämfört med år 2018 genom kvalitativ utveckling av öppenvården och stärkande av dess olika former. Antalet vård dagar på sjukhus bland patienterna inom öppenvården ökade från 2,14 till 2,37.
 - I hemvården utnyttjas rörlighetsavtal i vid utsträckning (ett rörlighetsavtal har gjorts upp för minst 70 % av de klienter som får regelbunden hemvård). Utfallet var 69,1 procent.
- Våra tjänster ligger nära invånarna och är lättåtkomliga.
 - Klienten kommer till en läkares mottagning för icke-brådskande vård inom 10 dygn i genomsnitt (T3 ≤ 10 dygn, dvs. den tredje lediga tidsbeställningstiden räknat i kalenderdagar, median för väntetiderna). T3 uppgick till 25.
 - T3 är mindre än 20 dygn på alla hälsostationer i slutet av 2019. T3 var mindre än 20 på 6 av 23 hälsostationer.



skulle anpassa sig till konkurrensutsättningar utan att försämra lönsamheten. Enligt bokslutet uppnådde bolaget inte det fastställda målet eftersom resultatet var negativt. Stadionstiftelsen sr:s mål ”ombyggnaden och förnyandet av Olympiastadion fortsätter enligt kostnadskalkylen och tidsschemat” uppnåddes inte. Avvikelserna från dottersammanslutningarnas mål har behandlats och godkänts av stadsfullmäktige 11.3.2020.

Ombyggnaden och förnyandet av Olympiastadion överskred kostnadskalkylen

I budgeten för 2019 fastställde stadsfullmäktige som resultatmål för Stadionstiftelsen sr (nedan Stadionstiftelsen) att ombyggnaden och förnyandet av Olympiastadion skulle fortsätta enligt kostnadskalkylen och tidsschemat. Målet uppnåddes inte eftersom kostnadskalkylen överskreds anmärkningsvärt.

Finansieringen av projektet som Stadionstiftelsen ledde säkrades år 2012, då staten och Helsingfors stadsfullmäktige godkände ett avtal om att fördela kostnaderna för projektet. Parterna band sig vid att finansiera kostnaderna för ombyggnaden med lika stora belopp. Under behovsutredningen för projektet beräknades de totala kostnaderna bli 197 miljoner euro. Under 2014 uppdaterades de funktionella behoven i projektplaneringen och de totala kostnaderna preciserades till 209 miljoner euro. År 2017 godkände stadsfullmäktige en höjning av projektets finansieringsandel, då kostnadsberäkningen hade stigit till 261 miljoner euro. Olympiastadion beräknas bli färdig under 2020 och totalkostnaderna för ombyggnaden överstiger det tidigare godkända maximipriset.

På basis av ett avtal mellan Stadionstiftelsen och Helsingfors stad är stadsmiljösektorns enhet för byggherreverksamhet byggherre för projektet. För genomförandet av projektet har Stadionstiftelsen tillsatt en rådgivande byggkommission och undervisnings- och kulturministeriet en styrgrupp. I båda grupperna har det funnits representanter för staden.

Revisionsnämnden har hört bland annat stadens ledning och sakkunniga från stadsmiljösektorn om genomförandet av projektet. Av utredningen framgår att det är fråga om ett exceptionellt projekt, där de mest anmärkningsvärda orsakerna till att kostnaderna överskridits bland annat har varit bristfällig information om berggrunden och de gamla konstruktionerna, ändring av läktarens takkonstruktioner så att de motsvarar dagens krav, tilläggsarbeten och ändringar som förlängt entreprenadtiden samt det att tidpunkten för byggandet var under en högkonjunktur. Till skillnad från stadens praxis var det

beräknade totala priset för projektet inte kopplat till något index som skulle ha stigit betydligt under projektets gång. När ombyggnadsprojektet fortskred ville man inte kompromissa om de mål som ställts upp för Olympiastadions brukbarhet.

På grundval av de utredningar som revisionsnämnden fått angående stadions brukbarhet är det särskilt viktigt att noggrant utreda de funktionella uppgifterna och tekniska uppgifterna om byggandet av stadion vid planeringen av projekt av så här stor betydelse. Detta är viktigt att göra så att en tillförlitlig plan för genomförandet av projektet och en uppskattning av totalkostnaderna kan presenteras för beslutsfattaren. Dessutom är det viktigt även i samprojekt som genomförs med staten att kostnadsberäkningarna för projekten kopplas till ett index som beskriver konjunkturen inom byggsektorn.

Slutsatser

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2019 uppfylldes 46 procent och av mätarna 62 procent. Revisionsnämndens utvärdering skilde sig från bokslutet beträffande två mätare. Dessutom konstaterades det att en mätare behöver preciseras för att tydliggöra om man ska jämföra kompletteringsbyggandets andel med målnivån eller med utfallet.

Av de bindande målen för dottersammanslutningarna uppfylldes 76 procent. Revisionsnämndens utvärdering skilde sig från bokslutet beträffande ett mål. I bokslutet jämfördes målutfallet med en plan som uppdaterades först efter det att budgetmålet hade fastställts.

Revisionsnämnden konstaterar att stadskansliet bör

- i fortsättningen beakta att en planlig måluppfyllelse förutsätter att ifrågavarande plan har varit känd när stadsfullmäktige fattat beslut om budgeten.

stadsmiljösektorn bör

- förtydliga definitionen för andelen kompletteringsbyggande i mätaren beträffande planlagd bostadsvåringsyta.

Utvärdering av verksamhet och ekonomi

enligt teman faställda av nämnden



Ekonomi

Måluppfyllelsen för de ekonomiska målen i budgeten och strategin

Omkostnadsökningen i enlighet med strategin överskreds klart

Enligt stadsstrategin används den årliga ökningen på 0,5 % i totalproduktiviteten för att täcka en del av den ökning i omkostnaderna som befolkningstillväxten orsakar. Enligt budgeten för 2019 räknas detta mål så att först beaktas den årliga befolkningstillväxten enligt stadens befolkningsprognos och ändringen i kostnadsnivån justerad enligt prisindex för basservicen minskad med 0,5 procent, som beskriver den årliga ökningen av den totala produktiviteten. Tabell 1 visar att omkostnadsökningen skulle ha fått vara högst 2,5 procent, och då utfallet blev hela 4,7 procent nåddes målet inte. I beräkningen av det strategiska målet ingår varken affärsverken eller fonderna. För budgetmomenten med nettobudgetering beaktas förändringen i verksamhetsbidraget. På grund av att kostnader uppstår först efter att befolkningstillväxten har ägt rum tillämpar man den procentuella befolkningstillväxten från föregående år då man räknar målsättningen.

Totalt ökade verksamhetsutgifterna med 4,8 procent. Budgetmålet överskreds alltså med ca 35 miljoner euro.

I driftsekonomidelen i budgeten för 2019 fanns sammanlagt 25 bindande anslag eller verksamhetsbidrag. Av dessa utföll 18, eller 72 procent, antingen enligt budgeten eller bättre än i budgeten. Sju av de bindande ekonomiska målen antingen överskred sina utgifter eller nådde inte sitt verksamhetsbidrag. Staden beviljade överskridningsrätt för alla dessa 26.2.2020. Den euromässigt största avvikelserna, 46 miljoner euro, var i utgifterna för budgetmomentet ”Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt”. Den procentuellt största avvikelserna var verksamhetsbidraget på budgetmomentet ”Apotti och vård- och landskapsreformen”, som underskreds med 63 procent (5,3 miljoner euro), på grund av att Apottis utgifter var större än förutsett.

Skatteintäkterna var 3,5 miljarder euro och utfallet var mindre än budgeterat. De ökade med 2,3 procent jämfört med föregående år. Kommunalskattens andel var 2,6 miljarder euro vilket var en ökning på 2 procent från föregående år. Intäk-

terna från samfundsskatten var 587 miljoner euro och ökade med 2,1 procent. Inkomsterna från fastighetsskatten uppgick till 274 miljoner och ökningen från föregående år var 4,8 procent.

82 procent av investeringsanslagen förbrukades

Figur 1 visar att de disponibla anslagen för investeringar inklusive överskridningsrätter som beviljats av stadsfullmäktige var sammanlagt 778,9 miljoner euro år 2019, affärsverken ej medräknade. De faktiska investeringsutgifterna var 639,9 miljoner euro, vilket innebär att bara 82 procent av de disponibla investeringsanslagen förbrukades. Investeringarnas procentuella utfall var särskilt lågt 2015, då endast 68 procent av investeringsanslagen förbrukades. Efter detta har situationen förbättrats. I figur 1 anges anslagen i 2019 års prisnivå.

Investeringsdelen innehöll sammanlagt 19 bindande anslagsmoment. För elva av dem underskreds budgetanslaget eller utföll som planerat (58 procent). Åtta budgetmoment överskreds och överskridningarna baserade sig huvudsakligen på överskridningsrätter som beviljats på grundval av förbrukade anslag från föregående år.

Affärsverken nådde huvudsakligen sina ekonomiska målsättningar

Liikelaitoksille De bindande verksamhetsmålen för affärsverken har behandlats som en del av utfallet för de bindande målen. Bland dem fanns fyra mål för den ekonomiska verksamheten, varav ett inte nåddes. Trafikaffärsverket HST hade som mål att räkenskapsperiodens resultat är minst noll, och utfallet var 2,8 miljoner euro. Dessutom hade HST som mål att verksamhetens totala kostnader per plat-skilometer sjunker, vilket uppnåddes. Affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) hade som mål att räkenskapsperiodens resultat ska vara minst 15 000 euro. Utfallet var 711 711 euro. Affärsverket byggtjänsten hade en positiv produktivitetsutveckling som mål på så sätt att de fasta kostnaderna är mindre än året innan. Målet nåddes inte eftersom de fasta kostnaderna var 2,3 miljoner euro större än föregående år.

**Målet för omkostnadsökningen enligt stadsstrategin, utfall 2019, %
procent**

Tabell 3

| | Utfall |
|--|---------------|
| Befolkningstillväxt (2018) | +0,7 |
| Förändring i prisindex för basservicen | +2,3 |
| Mål för förbättring av produktiviteten: 0,5 procents minskning | -0,5 |
| Tillåten reell ökning av driftsutgifterna enligt målet i stadsstrategin | +2,5 |
| Realiserad ändring av utgifterna | +4,7 |

**Nyckeltal för Helsingfors stads affärsverk för räkenskapsperioden
2019, teur**

Tabell 4

| Affärsverk | Omsättning | Rörelse- överskott | Räkenskaps- periodens överskott | Avkastning på grund- kapital | Investerings- utgifter |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------------------|--|---|-----------------------------------|
| Trafikverket (HST) | 207 217 | 39 511 | 2 830 | 8 442 | 134 060 |
| Servicecentralen | 101 336 | 3 060 | 2 980 | 80 | 259 |
| Affärsverket Byggtjänsten (Stara) | 250 162 | 7 700 | 5 746 | 1 944 | 1 927 |
| Ekonomiförvaltnings-tjänsten (Talpa) | 29 767 | 768 | 712 | 56 | 221 |
| Företagshälsan Helsingfors | 17 831 | 394 | 354 | 40 | 15 |

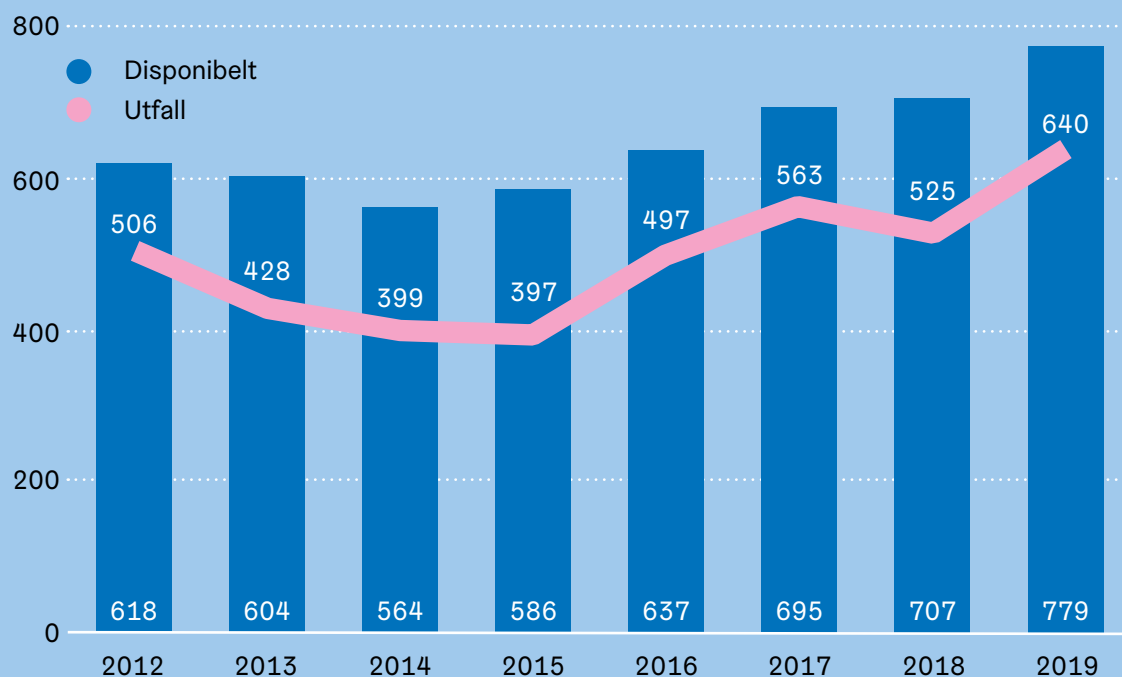
Årsbidragets tillräcklighet och vissa nyckeltal 2016-2019

Tabell 5

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Årsbidraget % av avskrivningarna (moder) | 239 | 236 | 217 | 203 |
| Årsbidraget % av avskrivningarna (koncern) | 193 | 197 | 175 | 167 |
| Investeringar med inkomstfinansiering % (moder) | 125 | 137 | 123 | 97 |
| Investeringar med inkomstfinansiering % (koncern) | 88 | 103 | 80 | 63 |
| Låneskötselbidrag (moder) | 2,4 | 4,7 | 6,3 | 7,4 |
| Låneskötselbidrag (koncern) | 2,1 | 3,5 | 3,3 | 3,1 |
| Likviditet, kassadagar (moder) | 79 | 99 | 91 | 77 |
| Likviditet, kassadagar (koncern) | 59 | 76 | 69 | 62 |
| Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ackumulerat under fem år, meur (moder) | -158 | 184 | 790 | 355 |
| Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ackumulerat under fem år, meur (koncern) | -533 | -112 | 98 | -283 |

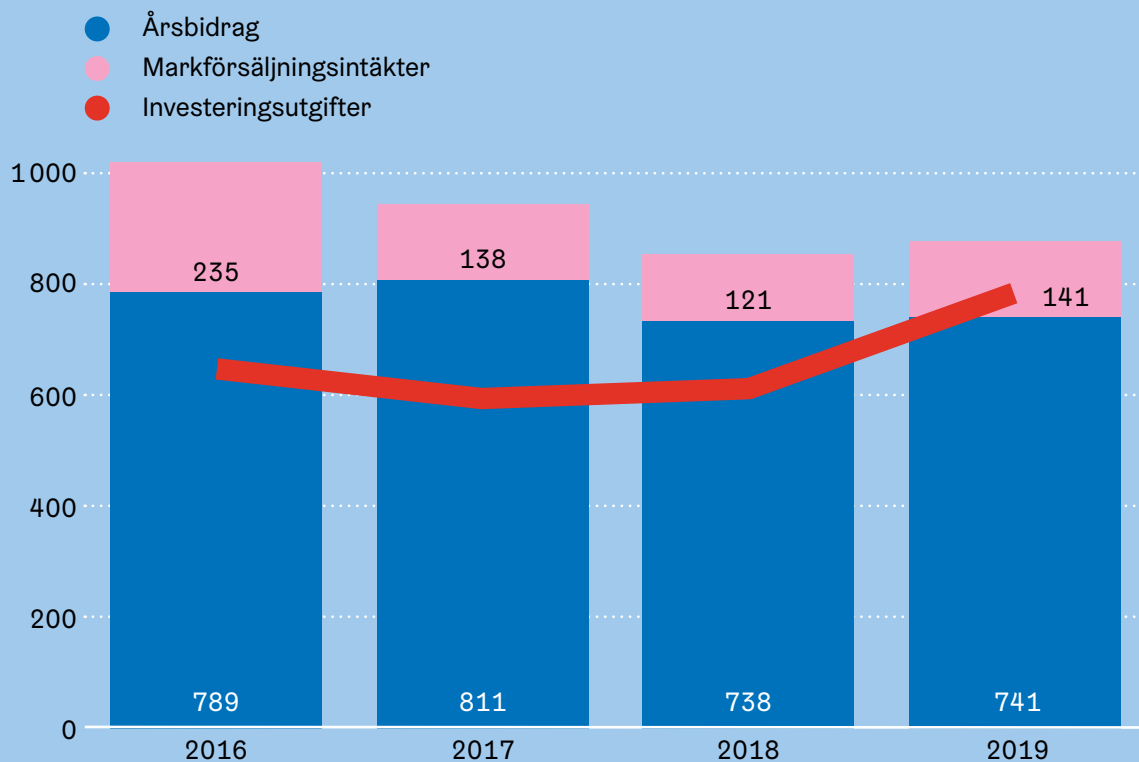
Utfallet för investeringsanslagen 2012-2019, affärsverken ej medräknade
meur (fasta priser)

Figur 6



Utvecklingen av årsbidraget, inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna 2016-2019, affärsverken medräknade
meur (fasta priser)

Figur 7



För affärsverken hade man i budgetens resultaträkningsdel slagit fast målsättningar för avkastningen på grundkapitalet. Alla fem affärsverk nådde sina målsättningar. Tabell 2 visar förutom avkastning på grundkapitalet även omsättning, rörelseöverskott och räkenskapsperiodens

överskott samt 2019 års investeringsutgifter. HST:s överskott för räkenskapsperioden är väsentligt mindre än rörelseöverskottet, eftersom inte bara avkastningen på grundkapitalet utan också återbäringen av infrastrukturränta till staden samt låneräntorna är stora poster.

De ekonomiska nyckeltalens utveckling

År 2019 ökade bruttonationalproduktens volym med 1,0 procent enligt Statistikcentralens förhandsuppgifter (16.3.2020). Enligt Statistikcentralens bokslutsprognoser (5.2.2020) för kommunerna i Fasta Finland försvagades kommunernas sammanlagda årsbidrag och lånebeståndet ökade redan för andra året i följd. Helsingfors stads ekonomiska situation var bra.

I resultaträkningen är räkenskapsperiodens resultat en bokföringsmässig siffra, medan årsbidraget anger det faktiska belopp som blir över från driftsekonomin. Årsbidraget anger de internt tillförda medel som efter betalning av löpande utgifter återstår för investeringar, placeringar och amorteringar. Finansieringsanalysen visar pågående års kassaflöde.

Årsbidraget och markförsäljningsinkomsterna räckte till investeringarna

Figur 2 visar att investeringsnivån var högre än tidigare år. Trots detta räckte årsbidraget tillsammans med inkomsterna från markförsäljningen till för att täcka investeringarna. Att årsbidraget sjönk 2018 förklaras bland annat av att skattesatsen sänktes med 0,5 procentenheter 2018 till nuvarande 18 procent. Inkomsterna från försäljning av mark var större än budgeterat. Inkomsterna uppstod från försäljning av tomter i projektområdena Busholmen-Sandviken, Fiskehamnen och Böle, Postparken.

Tabell 3 visar att moderstadens årsbidrag fortfarande har varit dubbelt i förhållande till avskrivningsnivån. Investeringarnas procentuella internfinansiering har varit mycket god under 2016-2018, men försvagades något under 2018. Motsvarande nyckeltal i koncernen var sämre än i moderstaden, men båda hade försvagats.

Låneskötselbidraget har förbättrats. Kassen försvagades från föregående år, men är fortfarande tillräcklig. Nyckeltalen ligger på en rätt bra nivå även i hela koncernen. Verksamhetens och investeringarnas kumulativa kassaflöde under fem år visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassan. Om kassaflödet är negativt måste man täcka utgifterna genom att antingen minska de befintliga kassam-

edlen eller öka upplåningen. Åren 2017-2019 var verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år positivt. År 2019 var verksamhetens och investeringarnas kassaflöde negativt för cirka 33 miljoner euro. Det ackumulerade kassaflödet under fem år på koncernnivå var negativt.

Lånestocken har minskat redan under flera års tid

I enlighet med stadsstrategin har totalinvesteringarna dimensionerats till en nivå som kan finansieras under strategiperioden med intern finansiering så att lånestocken per invånare inte ökar. Tabell 4 visar att moderstadens lånestock har sjunkit varje år sedan 2015. Lånestocken per invånare har också minskat, vilket innebär att strategimålet för den interna finansieringens tillräcklighet uppfylls väl. Koncernens lånestock är stor och den har klart ökat sedan föregående år.

Moderbolagets relativa skuldsättning har sjunkit jämnt (figur 3). Koncernens skuldsättningsgrad är hög och den har inte förändrats mycket. Moderstadens och koncernens självförsörjningsgrad har varit stabil.

Slutsatser

Stadens ekonomi har bibehållits stark. Man har lyckats minska moderstadens långfristiga skulder redan under flera år trots att stadens investeringsutgifter har ökat. En ekonomi på stadig grund är en buffert för följderna av undantagsförhållandena orsakade av coronaviruset för stadens tjänster under 2020. Utöver att epidemin leder till ökade utgifter påverkar den också intäkterna från kommunal- och samfundsskatterna.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen ska

- förbereda sig på att utgifterna ökar och skatteintäkterna sjunker som en följd av undantagstillståndet orsakat av coronaviruset.

Finansieringens nyckeltal 2015-2019

Tabell 6

meur

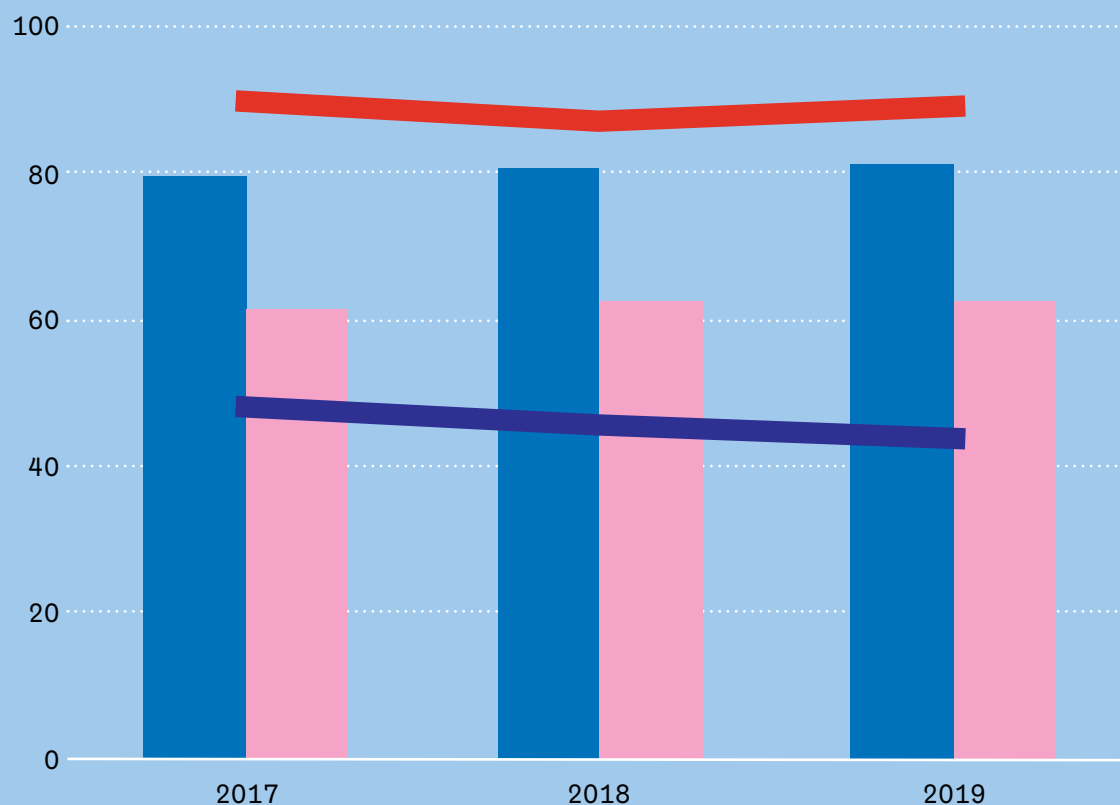
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Lånestock 31.12. | 1 582 | 1 371 | 1 206 | 1 100 | 1 014 |
| Lån, euro/invånare | 2 518 | 2 157 | 1 871 | 1 698 | 1 551 |
| Räntor på tagna lån | 18 | 15 | 14 | 13 | 12 |
| Amorteringar av långfristiga lån | 117 | 321 | 165 | 106 | 87 |
| Koncernens lånestock | 5 011 | 4 940 | 4 985 | 4 984 | 5 171 |
| Koncernens lånefodringar | 476 | 479 | 480 | 478 | 474 |

Självförsörjningsgradens och den relativa skuldsättningens utveckling 2017-2019

Figur 8

procent

- Självförsörjningsgrad (staden)
- Självförsörjningsgrad (koncernen)
- Relativ skuldsättning (staden)
- Relativ skuldsättning (koncernen)





Strategi och ledarskap

Stadskansliets, borgmästarens och biträdande borgmästarnas styrning till sektorerna



Har styrningen av sektorerna utvecklats i enlighet med målen för ledarskapsreformen?



Det råder oklarhet om arbetsfördelningen mellan stadskansliet och sektorerna samt om biträdande borgmästarnas roll.

Huvudfrågan vid utvärderingen var huruvida stadskansliets, borgmästarens och biträdande borgmästarnas styrning till sektorerna samt stadens verksamhetsmodell har utvecklats i enlighet med målen för ledarskaps- och organisationsreformen och stadsstrategin. Utvärderingen omfattade åtta delfrågor, varav de tre första gällde målen för reformen och de två följande stadsstrategins mål. De tre sista frågorna handlade mer ingående om styrningen av sektorerna.

Frågorna om verksamhetsmodellens ändring var:

1. Kommer det nya ledarskapssystemet och den nya sektormodellen att göra det möjligt för stadskansliet och borgmästaren att styra stadshelheten bättre?
2. Har beredningen och beslutsfattandet bevarats som tydligt åtskilda delar?
3. Har man i den nya organisationen skapat förutsättningar för att förbättra produktiviteten och kostnadseffektiviteten?
4. ar beslutsfattandet blivit snabbare?
5. Har byråkratin lättats upp?

Frågorna angående stadskansliets och borgmästarens samt biträdande borgmästarnas styrning till sektorerna var:

6. Är arbetsfördelningen mellan tjänstemannaledningen och borgmästaren samt mellan tjänstemannaledningen och biträdande borgmästarna tydlig?
7. Är stadskansliets, borgmästarens och biträdande borgmästarnas styrning till sektorerna transparent?
8. Är arbetsfördelningen mellan stadskansliet och sektorerna tydlig?

Materialet i utvärderingen bestod av intervjuer, beredningsdokument om reformen samt tidigare undersökningar och utredningar om reformen av Helsingfors stads ledarskapssystem. Sju intervjuer genomfördes, varav en var en gemensam intervju med förvaltningsdirektörerna i fyra sektorer. De övriga sex intervjuerna var intervjuer med sektorcheferna, kanslichefen och strategichefen. Utöver de egentliga intervjuerna hölls möten med borgmästaren och biträdande borgmästarna, där dessa fick tillfälle att kommentera resultaten från utvärderingen. Dessutom fick man utvärderingsmaterial under ett utvärderingsbesök som revisionsnämndens 1:a sektion gjorde till stadskansliet.

Stadshelhetens styrbarhet har förbättrats

Stadskansliet anser att man har förbättrat stadshelhetens styrbarhet, eftersom det finns färre aktörer att styra. Stadskansliets ståndpunkt stöds också av resultaten av den av KPMG genomförda enkäten till tjänsteinnehavare och förtroendevalda. Enligt de förtroendevaldas bedömning har borgmästarmodellen, de nya nämnderna och sektorerna gjort stadshelhetens styrbarhet tydligare.

¹ KPMG 2019. Helsingin johtamisjärjestelmän ja toimialamallin arviointi 2018–2019.



Enligt utvärderingsresultaten har särskilt arbetet i stadens ledningsgrupper förbättrat styrbarheten. I och med sektormodellen har man också börjat använda sig mer av de samordnings- och styrgrupper som är gemensamma för staden.

I och med sektormodellen har utmaningarna med styrningen dock flyttats till de stora sektorerna. Att leda sektorerna kräver mer ledarkompetens än tidigare.

Beredningen och beslutsfattandet har inte varit åtskilda

En av de viktigaste principerna vid beredningen av ledarskaps- och organisationsreformen var att beredningen och beslutsfattandet skulle hållas klart åtskilda. Detta har emellertid inte skett, utan gränsen mellan beredning och beslutsfattande har blivit ännu otydligare efter att borgmästaren, biträdande borgmästarna och borgmästarnas specialmedarbetare kommit in i ledarskapssystemet som nya aktörer. Borgmästaren har inflytande redan under beredningen och även biträdande borgmästarna deltar i beredningens inriktning genom stadens ledningsgrupp samt i andra samordningsgrupper. De som intervjuades var eniga om att det inte var ett realistiskt mål att göra en strikt åtskillnad mellan beredning och beslutsfattande. Föredraganden bör lägga fram förslag som har förutsättningar att gå vidare i nämnderna. Därför tar man redan vid beredningen hänsyn till beslutsfattarnas synpunkter.

Förutsättningar för ökad effektivitet och snabbare beslutsfattande har skapats

Syftet med reformen var att förbättra produktiviteten och kostnadseffektiviteten i stadens verksamhet. Den nya organisationen har skapat förutsättningar för ökad produktivitet och kostnadseffektivitet. Att centralisera förvaltnings- och stödtjänsterna till sektorerna har lett till kostnadsbesparingar, men produktiviteten i dessa funktioner har inte nödvändigtvis ökat eftersom arbete har överfört till cheferna. Det för hela staden gemensamma ledarskapssystemet har effektiviserat IT-upphandlingarna och digitaliseringen och skapat förutsättningar för kostnadsfördelar. Inom stadsmiljösektorn har beslutsprocessen blivit smidigare.

Enligt stadsstrategin skulle beslutsfattandet påskyndas och byråkratin minska. Det finns inga statistiska uppgifter om att beslutsfattandet blivit snabbare, men det finns tecken på det. Till exempel har beslutsprocessen inom byggnadsprojekt påskyndats och stadens interna utlåtanden har ersatts av gemensamma sammanträden. Sådana ärenden som tidigare krävt politisk behandling sköts nu genom tjänsteinnehavarbeslut. Borgmästaren anser att arbetet i ledningsgrupperna har påskyndat beslutsfattandet. Enligt tolkningen av en av biträdande borgmästarna har beslutsfattandet påskyndats av att nämndernas förslag mer genomgående förblir oförändrade i stadsstyrelsen. Enligt en annan biträdande borgmästare

kunde stora ärenden som varit under beredning tidigare falla i stadsstyrelsen eller i stadsfullmäktige. I och med borgmästarmodellen har dialogen mellan beredningen och det politiska beslutsfattandet förbättrats, vilket gör det mer sannolikt än tidigare att majoriteten i stadsfullmäktige står bakom förslagen.

Det byråkratiska arbetet har minskat något genom organisationsreformen, men en del av det administrativa arbetet har enbart övergått från förvaltningsexperterna till linjecheferna. Ett tydligt exempel på den minskade byråkratin är att utlåtanden från olika förvaltningar har försvunnit ur bilden, att antalet stående anvisningar har minskats och att den byråkrati som invånarna och de interna klienterna upplever har minskats genom IT-lösningar. Dessutom har hela stadens process med namn- och löneutlåtanden samt förfarandet med tillsättningsstillstånd förenklats.

Borgmästaren är en stark aktör

Kommunallagen och förvaltningsstadgan ger borgmästaren ett starkt mandat att leda hela staden. Borgmästaren, som är underställd stadsstyrelsen, leder stadens förvaltning, hushållning och övriga verksamhet. Borgmästaren ensam har inte någon betydande beslutanderätt, utan de viktigaste besluten fattas av stadsstyrelsen och stadsfullmäktige. Borgmästaren sköter ändå en del av ärendena direkt med sakkunniga inom sektorerna. De flesta av sektorcheferna och biträdande borgmästarna upplevde det som ett problem att borgmästaren ger uppdrag direkt till sakkunniga inom sektorn utan att sektorchefen och biträdande borgmästaren känner till att borgmästaren gett uppdragen. Ur sektorchefens synvinkel är det inte önskvärt att sektorns resursanvändning styrs från något annat håll än från sektorns ledning. Uppdragen från borgmästaren belastar också personalen. Problemet förekommer även i stadskansliet – kanslichefen är inte alltid medveten om vad personalen gör på uppdrag av borgmästaren. Ur biträdande borgmästarnas synvinkel överförs information inte alltid i tillräckligt stor grad till dem från sektorn. Enligt de intervjuade har informationsflödet förbättrats efter diskussioner mellan aktörerna om informationsflödets betydelse.

Borgmästaren medger att hans tillvägagångssätt är att direkt kontakta den person som är mest välinformerad i frågan och inte hys chef eller chefs chef. I regel är borgmästaren dock direkt i kontakt med sektorcheferna. I mindre ärenden upplever borgmästaren att det inte är ändamålsenligt att sköta saker via ledningen, eftersom ärendet säkrare blir skött och begripet genom direkt kontakt med den sakkunniga. Borgmästaren säger att det inte är något problem så länge

sektorcheferna är medvetna om borgmästarens kontakter med sakkunniga.

Arbetsfördelningen mellan borgmästaren och kanslichefen är inte helt klar, utan överlappning uppstår när båda har ett mandat att leda hela staden. Det pågår dock en ständig öppen debatt om arbetsfördelningen.

Biträdande borgmästarnas roll är oklar

Sektorerna har en dubbel ledning: biträdande borgmästaren och sektorchefen. Sektorchefen ansvarar för den operativa ledningen. Biträdande borgmästarna är ledamöter i stadsfullmäktige och stadsstyrelsen och de leder sektornämnderna. Arbetsfördelningen mellan biträdande borgmästaren och sektorchefen är teoretiskt sett tydlig eftersom endast sektorchefen har behörighet att leda sektorn. I praktiken är dock arbetsfördelningen mellan biträdande borgmästaren och sektorchefen otydlig för medierna, kommuninvånarna och personalen. Förväntningarna på biträdande borgmästarnas rätt att styra överträffar det de enligt förvaltningsstadgan har behörighet för. Inom två sektorer har detta lett till att sektorchefen har varit tvungen att strikt hålla fast vid sina befogenheter. Inom dessa sektorer upplever man att biträdande borgmästarens roll är oklar.

Inom sektorerna upplever man som särskilt utmanande de situationer där biträdande borgmästaren är i kontakt med personalen antingen när hen träffar personalen inom sektorns tjänster eller när hen kontaktar sakkunniga. I dessa situationer är personalen inte alltid medveten om biträdande borgmästarens befogenheter. Till exempel kan en fråga från biträdande borgmästaren tolkas som styrning, eller ett löfte om att reda ut ett ärende tolkas som ett löfte om att sköta ärendet. Ändå har enbart sektorchefen operativa befogenheter.

Enligt förvaltningsstadgan följer biträdande borgmästaren verksamheten i sektorn och övervakar att sektorn följer stadsstrategin och budgeten. Om hen upptäcker förändringsbehov i sektorns verksamhet kan hen informera sektorchefen, men hen har inte behörighet att ge anvisningar till sektorn. Enligt en av biträdande borgmästarna är biträdande borgmästarna stadens ansikten utåt och personer som det är naturligt att ge feedback till om tjänsterna. Biträdande borgmästarnas roll är därför viktig, särskilt när det gäller att göra stadsinvånarna delaktiga.

Transparensen inom styrningen kan förbättras

Enligt intervjuerna är styrningen av sektorerna transparent när sektorchefen samtalar enskilt med borgmästaren eller när borgmästaren drar slutsatser av en diskussion i stadens lednings-

grupp. Det som inte är transparent är att sektorchefen inte alltid är medveten om vilka styrsignaler biträdande borgmästaren eller borgmästaren har gett till sektorn. Å andra sidan är inte heller biträdande borgmästarna alltid medvetna om hur borgmästaren styr sektorerna. Dessutom diskuteras frågorna i stadens ledningsgrupp, men borgmästarens slutliga ståndpunkt kan fastställas senare. Det är då oklart för sektorchefen vad ståndpunkten baserade sig på.

Totalt sett har antalet aktörer ökat i och med borgmästarmodellen. Nya aktörer är borgmästarens och biträdande borgmästarnas specialmedarbetare samt två kontaktchefer. Kontaktcheferna arbetar i nära samarbete med borgmästaren och är vid sidan av specialmedarbetarna i kontakt med sektorerna som borgmästarens representanter. När även borgmästaren och biträdande borgmästarna är i direkt kontakt med sektorns personal följer stadens ledarskapssystem inte längre linjeorganisationens principer. Borgmästarmodellen har skapat oenhetlighet och oklarhet kring vem som styr vad. Enligt sektorcheferna är specialmedarbetarnas roll och inflytande inte särskilt transparent.

Tjänsteinnehavarna som beredde ledarskapsreformen antog att borgmästarna skulle ty sig till stadssekreterarna på samma sätt som biträdande stadsdirektörerna. Eftersom borgmästaren och biträdande borgmästarna ville välja specialmedarbetare åt sig, har stadssekreterarnas uppgiftsområde i den nya modellen blivit ganska begränsat.

Arbetsfördelningen mellan stadskansliet och sektorerna är otydlig

Enligt en enkät som genomfördes av KPMG var 61,9 procent av representanterna för den högsta ledningen och servicehelheterna under våren 2019 oense om påståendet att arbetsfördelningen mellan deras sektor och stadskansliet var tydlig. I denna utvärdering har påståendet tolkats gälla såväl stadskansliets tjänstemannalednings styrroll som borgmästarens och biträdande borgmästarnas styrroll i förhållande till sektorerna.

Ur stadskansliets synvinkel är arbetsfördelningen i huvudsak tydlig och sektorernas syn på den oklara arbetsfördelningen beror på att sektorerna upplever att de inte har tillräcklig autonomi. Ur sektorernas synpunkt råder det en verklig oklarhet i arbetsfördelningen. Processerna har ännu inte beskrivits så tydligt att arbetsfördelningen alltid skulle vara tydlig. Enligt sektorerna är det oklart inom stadskansliet vem som leder vad. Sektorernas största kritik rikades mot stadskansliets siloaktiga verksamhet: sektorernas förvaltning har anpassats så att den fungerar enhetligt, men stadskansliets förvaltning har delats upp i självständiga avdelningar, vilket

kan leda till motstridig styrning. Ekonomin och personalen granskas till exempel utifrån de egna avdelningarna.

En annan faktor som orsakar korstryck inom sektorerna är förutom siloaktigheten det att de nya uppgifter som anges i stadsstrategin medför kostnader som man inte reserverat någon finansiering för. Borgmästaren, biträdande borgmästaren och stadskansliet kommunicerar till sektorerna om hur viktigt det är att genomföra strategin. Samtidigt betonar stadskansliets ekonomi- och planeringsavdelning att sektorerna måste hålla sig till budgeten och priserna per enhet.

Inom sektorerna upplever man också att stadskansliet inte i tillräcklig grad förstår serviceproduktionen och sektorernas omfattning. Enligt förvaltningsdirektörerna skulle dialogen förbättras om kanslichefen blev mer förtrogen med verksamheten inom sektorerna och om kanslichefen och stadskansliets avdelningschefer ibland kunde delta i de sammanträden som sektorernas ledningsgrupper håller. Sektorernas önskan är även att stadskansliet bereder ärenden tillsammans med sektorerna och inte bara instruerar sektorerna att följa stadskansliets färdigt beredda riktlinjer. På hösten 2019 var uppfattningen bland förvaltningsdirektörerna i sektorerna att detta redan hade lyfts fram i diskussioner. Det praktiska genomförandet har ändå inte alltid lyckats. Det har förekommit fall där stadskansliet har bett sektorerna att delta i beredningen av exempelvis personalärenden, men begäran har kommit med en så snäv tidtabell att ingen inom sektorn har hunnit delta i beredningen.

Missnöje med kanslichefens roll

Enligt förvaltningsstadgan leder kanslichefen centralförvaltningen och är chef för stadskansliet. Kanslichefen är dessutom chef för sektorcheferna. Kanslichefen är föredragande i stadsstyrelsen och dess sektioner och för borgmästaren.

I intervjuerna med sektorcheferna framfördes åsikter om att kanslichefens roll i ledarskapssystemets helhet förblir oklar och att hans roll är liten i förhållande till borgmästaren. Borgmästaren styr också sektorerna medan kanslichefen inte gör det trots att han är chef för sektorcheferna. Kanslichefen har tolkat chefsuppgiften som en rent servicemässig chefsuppgift, inte som en styrningsbefogenhet i förhållande till sektorerna.

Sektorcheferna och förvaltningsdirektörerna samt borgmästaren och biträdande borgmästarna var missnöjda med kanslichefens nuvarande roll. Enligt biträdande borgmästarna är kanslichefens roll utmanande och oklar. Enligt en av biträdande borgmästarna verkar det som om kanslichefen gör förslag till stadsstyrelsen, men inte leder sektorcheferna eller stadskansliet.

Slutsatser

Styrningen av sektorerna och stadens verksamhetsmodell har delvis utvecklats i enlighet med målen för ledarskaps- och organisationsreformen. Målet om att förbättra stadshelhetens styrbarhet uppfylldes bäst. Särskilt arbetet med stadens ledningsgrupper anses ha förbättrat styrningen. Stadshelheten är lättare att styra än tidigare, men ledarskapsutmaningen har överförts till de omfattande sektorerna. Det krävs mycket mer ledar-kompetens av sektorcheferna än det krävdes av verkscheferna i den gamla förvaltningsmodellen.

Målet om en åtskillnad mellan beredning och beslutsfattande var orealistiskt från början och har inte uppnåtts. I synnerhet borgmästaren påverkar beredningen av ärenden, men även biträdande borgmästarna kan påverka beredningen genom arbetet i stadens ledningsgrupp. Gränsen mellan beredning och beslutsfattande har också blivit otydligare på grund av specialmedarbetarna, som inte fanns i det tidigare ledarskapssystemet. Ur sektorernas synpunkt har styrningen blivit mer splittrad eftersom styrningen kommer från borgmästaren och biträdande borgmästarna, deras specialmedarbetare samt olika styrgrupper.

Inom sektorerna upplever man att biträdande borgmästarens roll är oklar. Det råder ingen oklarhet kring att biträdande borgmästarna är stadens ansikten utåt och att de har en viktig roll i att främja delaktighet. Det uppstår oklarhet när biträdande borgmästaren har att göra med sektorpersonalen. Personalen är inte alltid medveten om de begränsade behörigheterna hos biträdande borgmästarna, utan kan till exempel uppleva en fråga som styrning. Det är svårt att påverka detta genom formuleringar i förvaltningsstadgan. Däremot skulle transparent kommunikation med personalen inom sektorerna om arbetsfördelningen mellan biträdande borgmästaren och sektorledningen göra saken tydligare. Ett transparent sätt att kommunicera med personalen inom sektorerna om arbetsfördelningen mellan biträdande borgmästaren och sektorledningen skulle vara ett gemensamt brev från biträdande borgmästaren och sektorchefen, där man ger anvisningar om hur man ska hantera kontakterna med biträdande borgmästaren. I detta sammanhang vore det ändamålsenligt att även utfärda anvisningar för kontakterna med borgmästaren.

I det nya ledarskapssystemet har borgmästaren ett starkt ledarskapsmandat, som gör det möjligt för honom att styra hela staden i samma riktning. I praktiken kan detta leda till att makten koncentreras i alltför stor utsträckning till en och samma person. Inom sektorerna och stadskansliet har borgmästarens aktiva uppdragsgivning till sakkunniga utan att gå via ledningen upplevts som en utmaning. Borgmästaren har försökt på-

verka detta genom att förbättra informationsförmedlingen så att sektorchefen och kanslichefen är medvetna om vad som bereds på uppdrag av borgmästaren inom deras sektor.

Den starka roll som preciseras i förvaltningsstadgan för kanslichefen kräver mycket – en persons arbetsdagar skulle redan vara fulla enbart av ledningen av stadskansliet. Det verkar som om kanslichefens uppgifter i förvaltningsstadgan har skrivits för en stark ledare, men i praktiken har inte kanslichefens roll blivit någon motvikt mot borgmästaren.

Ett stort problem ur sektorernas synpunkt är att stadskansliets avdelningar är siloaktiga. Ett annat problem enligt sektorerna är att stadskansliet ger sina för hela staden gemensamma riktlinjer till sektorerna och inte i tillräcklig grad tar med sektorerna i den gemensamma beredningen och inte heller reserverar tillräckligt med tid för beredningen. Dessutom upplever många inom sektorerna att man inom stadskansliet inte i tillräcklig grad förstår sektorernas vardag.

Revisionsnämnden konstaterar att

biträdande borgmästarna och sektorcheferna bör

- förtydliga arbetsfördelningen mellan biträdande borgmästaren och sektorledningen för personalen inom respektive sektorer.

stadsstyrelsen bör

- utvärdera ändamålsenligheten av de uppgifter som anges för kanslichefen i förvaltningsstadgan.

stadskansliet bör

- förbättra samordningen mellan sina avdelningar.
- göra sektorerna delaktiga i beredningen av de för hela staden gemensamma riktlinjerna i ett tillräckligt tidigt skede.
- förbättra dialogen mellan stadskansliet och sektorerna genom att delta mera i och göra sig mer förtrogen med sektorernas verksamhet.

Effektiviseringen av lokalanvändningen och dess effekter



Har förnyandet av lokaler haft de eftersträvade effekterna på tjänsternas kvalitet, arbetsförhållandena och effektiviteten?



Resultaten varierar mellan olika tjänster, men det är nödvändigt att beakta klientens och personalens synpunkter vid alla lokalförnyelser.

Den viktigaste frågan vid utvärderingen var om förnyelserna för att effektivisera lokalanvändningen, vilka omfattar införande av nya arbetsmetoder, hade de eftersträvade effekterna på kvaliteten på den service som ges klienterna och på personalens arbetsförhållanden i daghem, i centraler för hälsa och välbefinnande, i familjecenter och i förvaltningens aktivitetsbaserade kontor. Med förnyelser som syftar till att effektivisera lokalanvändningen avses i utvärderingen att minska antalet lokaler, förtäta lokalanvändningen eller centralisera tjänsterna så att man samtidigt strävar efter att förbättra kundservicen och arbetssättet. Till dessa förnyelser hör bland annat de aktivitetsbaserade kontoren samt servicecentralerna inom social- och hälsovårdssektorn.

Som utvärderingsmaterial användes vid sidan av statistiken rapporter om klient- och personalfeedback samt intervjuer med de ansvariga för lokalförvaltningen inom fostrans- och utbildningssektorn. Eftersom det inte fanns några uppgifter om effekterna av förändringarna i daghemslokalerna gjordes en enkät som riktades till föreståndarna för småbarnspedagogikens enheter.

Att effektivisera lokalanvändningen har varit ett strategiskt mål för staden under en lång tid. Under sommaren 2019 godkände stadsstyrelsen ett nytt fastighetspolitiskt program, ett inomhusluftsprogram för 2018–2028 och ett gemensamt genomförandeprogram för dessa. Programmen utarbetades som riktgivande dokument för att genomföra de mål som fastställs i stadsstrategin. Fastighetsstrategihelheten är ett av de sju spetsprojekten i stadsstrategin 2017–2021. I det fastighetspolitiska programmet konstateras att sektorernas lokalan-

vändning styrs av en centralisering till större enheter som möjliggör en funktionellt och ekonomiskt mer effektiv verksamhet och ger flexibilitet i fråga om ordnandet av tjänster, dock så att servicelokalerna ska vara väl tillgängliga för klienterna.

Staden strävar efter att effektivisera daghemslokalerna genom nybyggnads- och ombyggnadsprojekt

I slutet av 2018 upprätthöll staden 331 daghem. Lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna för kommunala daghem uppgick till 17,4 procent 2018. Den totala ytan 2017 uppgick till cirka 235 000 m² lägenhetsyta. Det finns ett ständigt behov av tilläggslokaler eftersom efterfrågan på dagvård ökar, även om antalet barn under skolåldern minskar. Enligt prognosen kommer antalet invånare i daghemsålder att börja öka igen efter 2023, vilket staden även måste förbereda sig på. Att förutse lokalbehovet försvåras på grund av nationella och kommunala beslut om bland annat avgiftsfri småbarnspedagogik.

Daghemmen varierar i ålder, storlek och typ, och en del av daghemmen är i ganska dåligt skick. Under de senaste åren har stor uppmärksamhet ägnats åt förutom inomhusluften och underhållet även lokalernas säkerhet.

År 2013 lanserades den så kallade modulkonceptmodellen inom småbarnspedagogiken. Under 2014 fastställdes ett mål om att den pedagogiska och ekonomiska planeringen ska ske på ett sådant sätt att inomhus- och utomhusutrymmena utgör en helhet och att lokalerna används på ett mångsidigt och flexibelt sätt inom småbarnspedagogiken. Målet var att ändra de lokaler och byggnader som tidigare använts för annat så att de i stället används för dagvård samt att effektivisera lokalanvändningen i nybyggnaderna. I enlighet med stadsfullmäktiges beslut ska lokalerna planeras så att det reserveras 8 m² lägenhetsyta per barn i nya lokaler och i sådana befintliga lokaler där det är funktionellt möjligt. Målet gäller fortfarande.

Lokalkravet har inte uppfyllts i enlighet med 2014 års mål, eftersom lokalmodifieringarna sker långsamt. Lokalmodifieringarna kan därför inte ha påverkat dagvårdskvaliteten, åtminstone inte inom hela småbarnspedagogiken. Kundnöjdhetenkäterna inkluderar inga frågor angående lokalerna. I den enkät som gjordes 2019 under utvärderingen och som riktades till föreståndarna inom småbarnspedagogiken betonades de negativa aspekterna av att effektivisera lokalanvändningen, såsom bristen på behövliga lokaler, trånghet och en känsla av brådskan.



Enligt enkäten har kvaliteten på tjänsterna och personalens arbetsförhållanden försämrats snarare än förbättrats i de lokaler där man genomfört modifieringar. Lokalbehoven är olika beroende på barnens ålder och därför ska samma lokaleffektivitet inte krävas av alla daghem. Det är viktigt att varje barngrupp, särskilt grupper med små barn, har ett utrymme i daghemmet som upplevs som gruppens eget och där barnen kan känna sig trygga. På grund av barnens olika behov av stöd behövs även lokaler för små grupper och för terapi. Dessutom konstaterades det att bristen på permanenta lokaler och de ständiga förflyttningarna skapar oro och otrygghet. I de öppna svaren framkom även positiva erfarenheter, såsom att personalen har lärt sig nya arbetsmetoder och att hela staden utnyttjas som inlärningsmiljö.

I Helsingfors är daghemmens lokalanvändning effektiv jämfört med flera andra städer, men som helhet har lokalytan per barn ökat, liksom kostnaderna. En annan förklaring till att lokalytan per klient har ökat är bland annat att daghemsfastigheterna som tagits i bruk är större än tidigare. Att kostnaderna har ökat förklaras genom att de nya och ombyggda lokalerna är dyrare än de gamla lokalerna. Fostrans- och utbildningsnämnden gav stadsstyrelsen ett utlåtande om utkastet till fastighetsstrategi 12.2.2019. Enligt utlåtandet ska kraven på lokaleffektivitet inte ökas eftersom de utgör en risk för den pedagogiska verksamheten.

Centralerna för hälsa och välbefinnande och familjecentren baserar sig på serviceintegration

Lokalutgifterna utgör cirka 4 procent av social- och hälsovårdssektorns utgifter. Den totala ytan av sektorns lokaler 2018 uppgick till cirka 481 000 m² lägenhetsyta. Den totala ytan har minskat under perioden 2014–2019 och under 2018 har den i förhållande till befolkningen minskat till 0,75 m² lägenhetsyta per invånare.

Under hösten 2014 godkände social- och hälsovårdsnämnden en servicenätsplan som syftar till att främja genomförandet av det centrala målet, serviceintegrationen samt tidigt stöd och stöd vid rätt tidpunkt för klienten. Syftet är också att följa stadens riktlinjer om att centralisera lokaler och minska ytor. I de centraler för hälsa och välbefinnande som har inrättats i Nordsjö och Fiskehamnen kombineras hälsostationstjänster, social handledning och socialarbete för vuxna samt psykiatritjänster och missbrukarvård. I Nordsjö familjecenter och Östergatans familjecenter kombineras rådgivningstjänster, socialarbete för barnfamiljer, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, barnskyddets öppenvård samt andra tjänster för barn och familjer.

Fiskehamnens central för hälsa och välbefinnande, som inledde sin verksamhet 2018, har granskats genom både en intern och en extern utvärdering. Utgående från den interna utvärderingen konstaterades det att klienterna och personalen borde

Förnyelser för att effektivisera lokalanvändningen och deras effekter på tjänsternas kvalitet, personalens arbetsförhållanden, produktiviteten och lönsamheten

Tabell 7

| Funktion | Servicens kvalitet | Personalens arbetsförhållanden | Produktivitet och lönsamhet | Kommande åtgärder |
|--|----------------------------------|--|-------------------------------------|---|
| Effektiviseringen av daghemmens lokalanvändning | större försämring än förbättring | större försämring än förbättring | lokanvändningen inte effektiviserad | personalenkät 2020 |
| Grundandet av centraler för hälsa och välbefinnande och familjecenter | förbättring | inledningsvis försämring, senare förbättring | sannolik förbättring | kontinuerlig utveckling av verksamhetsmodeller och lokaler, pågående klienterfarenhetsprojekt |
| Flyttning av fostrans- och utbildningssektorns förvaltning till ett aktivitetsbaserat kontor | förbättring | både förbättring och försämring | förbättring | kontinuerlig utveckling utifrån personalenkäterna |

ha hörts i ett tidigare skede. Genom den externa utvärderingen framkom flera utvecklingsobjekt med tanke på lokalerna. Dessa utvecklingsobjekt har man gradvis kunnat genomföra. Enligt uppgifter från kundresponssystemen är kundnöjdheten på en bra nivå och den har förbättrats sedan början av 2019. Det är dock svårt att säga om denna förbättring beror på just den servicemodell som används i de nya lokalerna. De utvidgade öppettiderna i centralerna för hälsa och välbefinnande samt i familjecentren har förbättrat tillgången till tjänsterna.

Resultaten från KommunIO-undersökningen visar att personalen vid Fiskehamnens central för hälsa och välbefinnande, som inledde sin verksamhet tidigare, var mer belåten med arbetet än personalen inom sektorn i allmänhet. I Nordsjö familjecenter och central för hälsa och välbefinnande, som inledde sin verksamhet senare, var läget sämre. Enligt familjecentrens enkäter om personalupplevelsen var betygen som gällde lokalerna inte särskilt bra. Dåliga betyg fick bland annat lokalerna för bakgrundsarbete och de gemensamma personalutrymmena. Lokalmodifieringarna och utrustningen av utrymmena upplevdes ske långsamt och att arbeta i de nya lokalerna kunde i vissa fall vara svårt. Medeltalet av personalupplevelsen i Östergatans familjecenter, som inledde sin verksamhet under sommaren 2017, ökade jämfört med den första mätningen. År 2017 var medeltalet 2,66 och år 2019 uppgick medeltalet till 3,21 (på skalan 1–5). I Nordsjö familjecenter, som öppnades 2019, var medeltalet 3,43. Å andra sidan har det

multiprofessionella arbetet börjat öka i de nya centren och det ansågs vara positivt.

I social- och hälsovårdssektorns lokalanvändningsprogram preciseras inte vilka lokaler man slopat när nya centraler för hälsa och välbefinnande eller familjecenter har tagits i bruk. Man har ändå kunnat minska antalet lokaler och verksamhetsställen tack vare verksamhetsmodellen och det aktivitetsbaserade arbetssättet vid Östergatans familjecenter.

Det aktivitetsbaserade kontoret vid fostrans- och utbildningssektorns förvaltning delar personalens åsikter

I samband med 2017 års organisationsreform överfördes experter från de tidigare organisationsdelarna utbildningsverket, barnomsorgsverket och arbetarinstitutionens administration till Yrkesinstitutet Stadin ammattopistos tidigare lokaler. Dessa totalt 400 personer överfördes till fostrans- och utbildningssektorns förvaltning till det aktivitetsbaserade kontoret på Töysägatan 2.

Skolornas rektorer och daghemsföreståndarna, som anses vara kunder till förvaltningen, har tillgång till gemensamma mötesplatser och utbildningslokaler (Edulab) med passerkort. Det har inte skickats ut någon kundenkät, men utifrån den respons man fått har Edulab upplevts som mycket bra. Två enkäter skickades ut till personalen. De senaste resultaten visar att majoriteten ger lokalerna goda eller nöjaktiga betyg. Av personalen är 75 procent nöjda med situationen, men 25 procent skulle fortfa-

rande vilja ha egna arbetsrum. Uppfattningen om att gemensamma spelregler följs delar åsikterna enligt enkäten. Majoriteten upplevde att det inte finns tillräckligt med mötes- och samlingslokaler. Köks- och pauslokalerna ansågs för det mesta vara trivsamma, men även denna fråga delade de svarande.

Det har skett en tydlig effektivisering av lokalerna inom fostrans- och utbildningssektorns förvaltning. Lokalytan har minskat och kostnaderna för lokalerna samt driftskostnaderna har minskat avsevärt. Då förvaltningens alla lokaler räknas med blir lokaleffektiviteten 25 m² lägenhetsyta per person. Det finns 0,67 arbetsstationer per anställd.

Slutsatser

Reformerna genom vilka man syftar till att effektivisera lokalanvändningen och genom vilka man genomför nya arbetsmetoder har haft de eftersträfvade effekterna på kvaliteten på den service som man ger klienterna och på personalens arbetsförhållanden, särskilt i centraler för hälsa och välbefinnande, familjecenter och förvaltningens aktivitetsbaserade kontor. Det bör ändå påpekas att det ständigt funnits sådant som bör förbättras i lokalernas funktionalitet. Att förnya daghemslokalerna genom att effektivisera lokalanvändningen ökade flexibiliteten i hur lokalerna kan användas, men verkade ha försämrat kvaliteten på servicen och personalens arbetsförhållanden. Det fanns dock inte mycket material om detta.

I centralerna för hälsa och välbefinnande och familjecentren har tillgången till tjänster förbättrats tack vare de utvidgade öppettiderna. Även utbudet av tjänster har förbättrats, bland annat genom samarbete mellan olika yrkesgrupper, men detta arbete befinner sig i ett tidigt skede. Servicekvaliteten har förbättrats enligt klientenkäterna. Servicekvaliteten på fostrans- och utbildningssektorns förvaltnings aktivitetsbaserade kontor kan anses ha förbättrats, eftersom rektorer och daghemsföreståndare har kunnat erbjudas tillträde till gemensamma lokaler – det har inte funnits någon sådan möjlighet tidigare. När det gäller daghemslokaler är det svårare att svara på frågan, eftersom det under de senaste åren inte har förekommit något påstående om lokalerna i klientenkäterna.

Effektiviseringen av lokalanvändningen förbättrade inte ännu i början av verksamheten personalens arbetsförhållanden i centralerna för hälsa och välbefinnande eller familjecentren. I viss mån upplevdes det ännu att det var svårt att arbeta i de nya lokalerna. Utveckling sker ändå fortsättningsvis. Multiprofessionalism upplevdes som någonting positivt och någonting som håller på att utvecklas. I de daghemslokaler där man syftar till att effektivisera lokalanvändningen har man upplevt att effektiviseringen ökat tidspressen och gjort lokalerna trängre.

När det gäller centralerna för hälsa och välbefinnande och familjecentren är det troligt att lokalernas

produktivitet och lönsamhet har förbättrats, även om man inte noga utrett hur mycket centraliseringen har minskat utrymmet. I allmänhet effektiviserar man daghemslokalerna efterhand genom nybyggnads- och ombyggnadsprojekt, men på det hela taget finns det ännu inga tecken på en effektivisering. Politiska beslut om småbarnspedagogiken kan öka efterfrågan avsevärt och försvårar därför lokalplaneringen. När det gäller fostrans- och utbildningssektorns förvaltnings lokaler kan det konstateras att det har skett en tydlig förbättring av lokaleffektiviteten i och med övergången till det aktivitetsbaserade kontoret.

Det fanns många olika typer av tjänster som utvärderades och där man strävat efter att effektivisera lokalanvändningen. Centralerna för hälsa och välbefinnande och familjecentren grundar sig på att förbättra serviceintegrationen och tidigt stöd och stöd vid rätt tidpunkt för klienten, vilket gör lokaleffektiviteten snarast till en biprodukt. Till följd av rapporterna från centren upptäcktes ett behov av att höra klienten och personalen i ett tidigt skede så att man kan utveckla servicen och lokalerna kontinuerligt. Det finns många daghem och daghemslokaler som varierar, men också barnens lokalbehov varierar, vilket påverkas av barnens ålder och eventuella behov av annat stöd. Det är därför inte meningsfullt att tillämpa kravet på lokaleffektivitet på samma sätt för varje daghem. Det är viktigt att barngrupper som består av små barn har ett utrymme som upplevs som gruppens eget och där barnen kan känna sig trygga. I aktivitetsbaserade kontor, såsom fostrans- och utbildningssektorns förvaltnings lokaler, uppnås positiva förändringar med tanke på tillvägagångssätten och effektiviteten. Utifrån resultaten måste man ändå ta hänsyn till personalens behov och till behovet av att ha olika lokaler för olika funktioner.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsmiljösektorn och fostrans- och utbildningssektorn bör

- i samband med ombyggnadsprojekt och byggande av daghem se till att det finns tillräckligt med lugna utrymmen som går att avgränsas för barngrupper, särskilt för sådana grupper som består av små barn.

stadskansliet och sektorerna bör

- genomföra eventuella flyttningar till multifunktionslokaler så att klienterna och personalen från början kan delta i planeringen av lokalerna.

Ägarpolitik

Ägarstyrning och helhetskontroll inom idrotts- och kulturtjänsterna



Är ägarstyrningen och helhetskontrollen ändamålsenliga inom idrottsservicen och kulturservicen?



I huvudsak ja, men sektorn önskar sig en starkare roll inom ägarstyrningen.

Den huvudsakliga frågan inom utvärderingen var huruvida ägarstyrningen och helhetskontrollen inom idrottsservicen och kulturservicen var ändamålsenligt ordnade. Ägarstyrningen är ändamålsenlig då dess procedurer stämmer överens med kommunallagen, stadens förvaltningsstadga och koncerndirektivet, då ägarens vilja är tydlig och når fram till sammanslutningarna, och då ägaren styr dottersammanslutningarna i den riktning stadsstrategin och/eller ägarpolitiken anger. Helhetskontrollen är ändamålsenlig då sektorn har en helhetsbild av hur idrottspolitiken och kulturpolitiken verkställs av den helhet som utgörs av den egna verksamheten, understöden och dottersammanslutningarna, och då sektorn styr både sin egen serviceproduktion och den verksamhet som sker med hjälp av understöd i den riktning som stadsstrategin anger.

Utvärderingen utgick från dokument och handlingar samt en intervju med koncernstyrningsteamet vid stadskansliet, e-postenkäter till dottersammanslutningarna och sektorn samt uppgifter från revisionsnämndens 1:a sektionens sammanträde. Vid sammanträdet hördes från kultur- och fritidssektorn både sektorchefen, kulturdirektören och idrottsdirektören.

Helhetskontrollen föremål för utvecklande

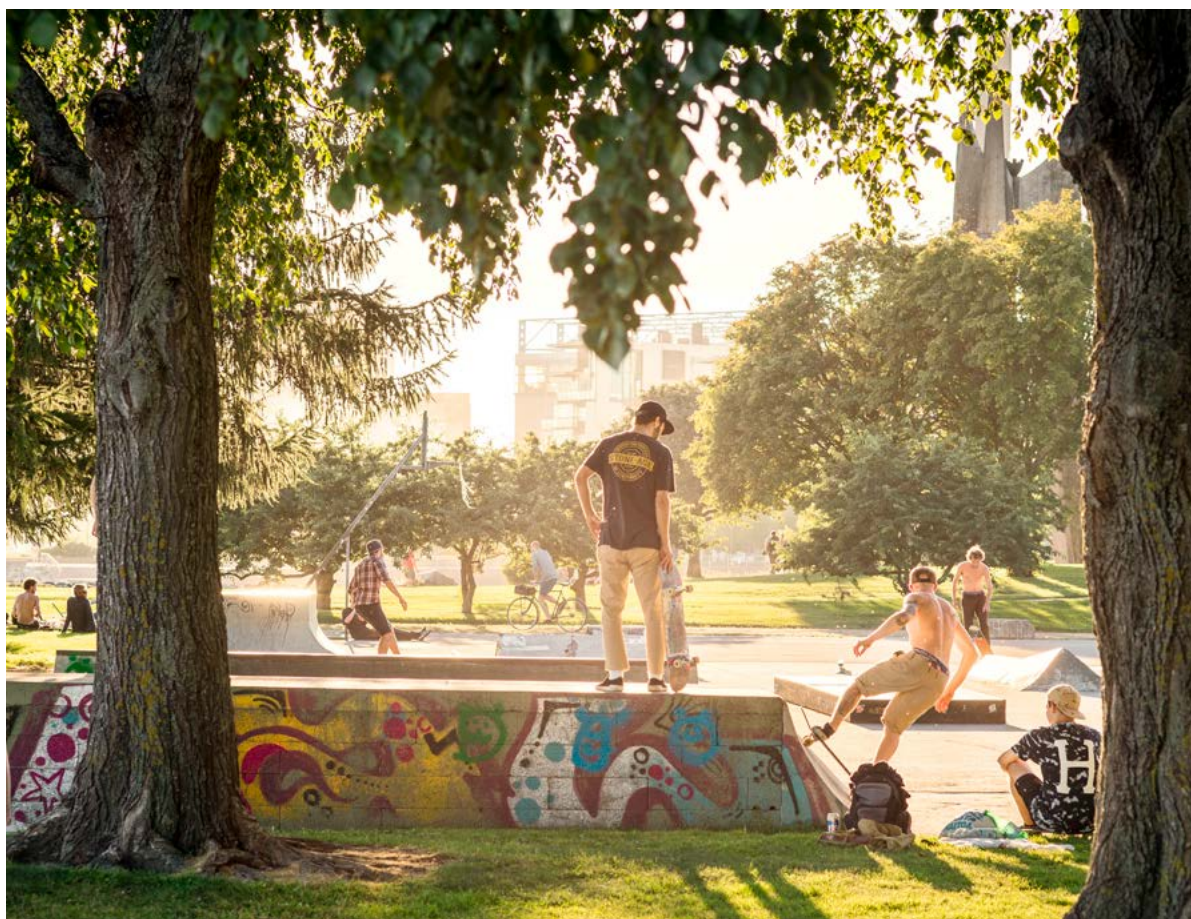
Under år 2020 jobbar kultur- och fritidssektorn med att skapa en helhetsbild av hur idrottspolitiken

och kulturpolitiken ska sättas i verket. I budgeten för år 2020 är mätaren för ett av de bindande målen att man i servicehelheterna beskriver vilka andra instanser som producerar tjänster eller verksamhet inom den egna branschen, och vilken kultur- och fritidssektorns roll är som tjänsteproducent. Hittills har betoningen inom sektorn legat mera på att utvärdera de tjänster man själv producerar, men i framtiden är det meningen att kultur- och fritidsnämnden mera regelbundet ska se över hela servicenätet och brister i servicen. Under år 2020 slår sektorn, i samarbete med sina partner, fast vad staden själv gör, hurdan verksamhet man ger understöd för, vad som görs i samarbete med företag, sammanslutningar och medborgare, och vad som andra instanser helt sköter.

Helhetsstyrningen inom kulturservicen och idrottsservicen försvagas av att kultur- och fritidssektorn saknar rätt att styra över kultur- och idrottsaktörerna inom stadskoncernen. Sektorcheferna hör inte till koncernledningen, och de saknar närvarorätt i koncernsektionen även då den behandlar ärenden gällande dottersammanslutningar som ger kompletterande service. Förvaltningsstadgan fastslår för sektorcheferna och sektornämnderna inga sådana åligganden som gäller dottersammanslutningarna. Sektorerna har alltså ingen formell roll i ägarstyrningen vid dottersammanslutningarna. Enligt koncerndirektivet är det på ett praktiskt plan stadskansliet som svarar för ägarstyrningen. Men sektorn har ändå en inofficiell roll i beredningen av dottersammanslutningarnas budgetmål. Enligt kultur- och fritidssektorns uppfattning står en betydande del av stadskoncernens serviceproduktion utanför kulturdirektörens och idrottsdirektörens styrningsbefogenheter. Sektorn önskar få en större roll i den strategiska styrningen av koncernens fritidsaktörer.

Ägarstyrningens ansvar inom sektorerna inte fastslagna

Enligt utvärderingen styrs dottersammanslutningarna inom kulturservicen och idrottsservicen



i enlighet med kommunallagen och stadens förvaltningsstadga resp. koncerndirektiv. Utvärderingen erford dock att det inom ägarstyrningen på hela stadens nivå var problematiskt att det inte sedan borgmästarmodellen infördes har fattats något beslut om hur dottersammanslutningarna fördelas mellan borgmästaren och biträdande borgmästarna. Beslut har fattats endast om att de bolag som arbetar på marknadsvillkor hör till borgmästarens verksamhetsområde. Biträdande borgmästarna svarar inom sina respektive sektorer för koncernstyrningen, men det är oklart vilka dottersammanslutningar som är på vilken biträdande borgmästares ansvar och vilka på borgmästarens. I den tidigare organisationsmodellen fastslog budgeten vilka sammanslutningar som hörde till vilken biträdande stadsdirektörs rotel.

En annan olägenhet i ägarstyrningen som kan lyftas fram är att riktlinjerna för ägarstyrningen inte kompletteras varefter det uppstår nya dottersammanslutningar. De ägarpolitiska riktlinjer som stadsstyrelsen godkände för de olika sammanslutningarna är daterade år 2011. Beredning av nya har i flera år pågått inom stadskansliets koncernstyrningsenhet. Sålunda har till exempel Helsingfors evenemangsstiftelse, som började verka i början av 2019, ännu ingen ägarstrategi.

Riktlinjerna från år 2011 gällde dess föregångare Stiftelsen Helsingfors-veckan. Enligt koncernstyrningschefen håller ägarstrategierna för bolag som arbetar på marknadsvillkor på att bli färdiga för beslutsfattande våren 2020. För de övriga sammanslutningarnas del är målet att bli färdiga med beredningen i slutet av 2020.

Medan utvärderingen gjordes visade det sig att Helsingfors evenemangsstiftelse, som tagits med i utvärderingen, strängt taget inte verkar inom kulturservicen utan styrs från stadskansliets kommunikationsavdelning. Men i sammanslutningsrapporteringens klassificering är stiftelsen ändå en av dottersammanslutningarna inom utbildning och kultur. Evenemangsstiftelsen styrs förutom av koncernsektionen även av en samordningsgrupp för storevenemang. Koncerndirektivet nämner inget sådant förfarande där en styr- eller samordningsgrupp skulle vara aktör inom koncernstyrningen.

Biträdande borgmästaren i kultur- och fritidssektorn sitter som ordförande i styrelsen för två stiftelser. Detta är i överensstämmelse med kommunallagen, men kräver att bestämmelserna om jäv beaktas. På samma sätt är det viktigt att beakta eventuella jäv då det sitter tjänsteinnehavare från idrottsservicen i styrelserna för bolag

och stiftelser. I utvärderingsberättelsen för 2017 lägger revisionsnämnden fram sin uppfattning att det med tanke på tydligheten i ägarstyrningen är bättre om ledamöterna i stadsstyrelsen och dess koncernsektion, borgmästarkollegiet och tjänsteinnehavarna som hör till koncernledningen inte sitter i dottersammanslutningarnas ledning. Stadsstyrelsen och stadskansliet har haft en annan åsikt om detta och ansett att det med tanke på stadskoncernens intresse är ändamålsenligt att de som hör till koncernledningen deltar i dotterbolagets styrelsearbete. Denna åsikt innebär en konflikt i och med att en biträdande borgmästare anses främja koncernens intresse i sin roll som styrelsemedlem, trots att förvaltningsstadgan utgår från att en biträdande borgmästare inom sin sektor har till uppgift att bevaka stadens intresse i de sammanslutningar och stiftelser där staden har bestämmande inflytande. Dessutom kan enligt förvaltningsstadgan en biträdande borgmästare ge dem som företräder staden i olika sammanslutningar och stiftelser anvisningar om hur staden ska ställa sig till de frågor som behandlas, om det inte gäller något ekonomiskt viktigt eller principiellt viktiga. En biträdande borgmästare som utses för en sammanslutnings styrelse är jävigt att ge anvisningar eller bevaka stadens intresse inom denna sammanslutning. Dessutom har biträdande borgmästaren som styrelsemedlem lojalitetsplikt gentemot sammanslutningen och måste med andra ord genom omsorgsfullt förfarande främja sammanslutningens sak.

Ägarens vilja är tydlig

I utvärderingen ingick dottersammanslutningarna (inom idrottsservicen) Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy, Urheiluhallit Oy, Vuosaaren Urheilutalo Oy, Isbanestiftelsen sr och Stadion-stiftelsen sr samt (inom kulturservicen) Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors sr, Helsingfors teaterstiftelse sr, Helsingfors evenemangsstiftelse sr och UMO-stiftelsen sr.

Ägarens vilja var av dokumenten att döma tydlig vid alla dottersammanslutningar inom idrottsservicen. Av de fyra stiftelserna inom kulturservicen var ägarens vilja av dokumenten att döma tydlig inom Helsingfors teaterstiftelse och UMO-stiftelsen. För Helsingfors evenemangsstiftelsens del fattades ännu riktlinjerna för ägarpolitiken, i och med att stadsstyrelsens riktlinjer från 2011 gällde stiftelsens föregångare Stiftelsen Helsingfors-veckan. Men någon klarhet om ägarens vilja råder ändå inte. När det gäller Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors finns det riktlinjer för ägarpolitiken, men eftersom det inte i budgeten finns uppställda mål för stiftelsen kommer ägarens vilja inte årligen till uttryck via budgetproce-

sen. Staden har över 80 dottersammanslutningar, så det är naturligt att målsättningar uppställs i budgeten bara för de mest betydande av dem. Verksamheten inom Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors handlar om mycket småskaligt beviljande av understöd.

Ägarens vilja har nått fram till dottersammanslutningarna

Dokumentmaterialet jämfördes med de svar på e-postenkäten som inkommit från verkställande direktörer och andra i motsvarande ställning. På grundval av jämförelsen kunde det konstateras att ägarens vilja nått fram till dottersammanslutningarna. Inget svar på enkäten inkom från Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors.

Dessutom analyserades de mål som i budgeten uppställdes för dottersammanslutningarna inom kulturservicen och idrottsservicen med avseende på huruvida de stöder målen i stadens strategi eller riktlinjerna för ägarpolitiken. Enligt de riktlinjer för ägarpolitiken som nämns i stadsstrategin och i koncerndirektivet bör målsättningarna medverka till att verksamheten stöder och betjänar servicen eller stadens samhälleliga mål, eller så bör de medverka till ekonomiska och/eller verksamhetsmässiga fördelar på lång sikt. Av analysen att döma riktar samtliga uppställda mål in dottersammanslutningarna på att verka i enlighet med riktlinjerna i stadsstrategin eller ägarpolitiken. För det mesta anknyter målen till efterlevnaden av stadens strategi. Dessutom har koncernstyrningsenheten vid stadskansliet utarbetat en strategienlig pilotapproach för dottersammanslutningarna inom kultur och idrott. Hösten 2018 tog koncernstyrningsenheten fram teman i stadsstrategin som var väsentliga för dessa servicehelheter, och begärde dottersammanslutningarnas syn på vilka av dem som sammanslutningarna främjar i sin egen verksamhet. I början av år 2020 bad koncernstyrningsenheten dottersammanslutningarna redogöra för hur de hade främjat de utvalda stadsstrategitemana år 2019.

Den egna serviceproduktionen och understödsverksamheten riktas in enligt stadsstrategin

De bindande målen i budgeten för kultur- och fritidssektorn 2019 har härletts ur riktlinjerna i stadsstrategin. Utgående från det kan man säga att serviceproduktionen inriktas i enlighet med stadsstrategin. Men någon större analys av hur serviceproduktionen styrs på ett mera detaljerat plan har inte gjorts.

Vid understöden till idrott och kultur och i villkoren för att bevilja dem har stadsstrategin beaktats. Inom idrotten kompletterar understöden

till inrättningar stadens egen serviceproduktion, och med de övriga understöden stöds fri medborgarverksamhet inom motion och idrott. Inom kulturservicen kompletterar staden genom sina egna kulturtjänster den service som producerats med hjälp av understöd.

Slutsatser

Ägarstyrningen inom stadens idrottsservice och kulturservice har i huvudsak ordats ändamålsenligt. Men helhetskontrollen är ännu föremål för utvecklande inom sektorn.

Problematiskt för ordnandet av ägarstyrningen inom hela stadsförvaltningen är att det inte gjorts någon arbetsfördelning mellan borgmästaren och biträdande borgmästarna beträffande ägarstyrningen. Tidigare, då staden hade en stadsdirektör och biträdande stadsdirektörer, framgick arbetsfördelningen av budgeten. Sedan borgmästarmodellen infördes i juni 2017 har inget beslut fattats om hur ägarstyrningsansvaret vid dottersammanslutningarna fördelas mellan borgmästaren och biträdande borgmästarna. Noteras bör också att om borgmästaren eller en biträdande borgmästare sitter i styrelsen för en dottersammanslutning, kan de inte i den axla sådant ägarstyrningsansvar som nämns i förvaltningsstadgan.

Enligt koncerndirektivet är stadskansliet, förutom koncernledningen, den instans som ger koncernstyrning. Ur kultur- och fritidssektorns synvinkel är ägarstyrningen inte ändamålsenligt ordnad i den meningen att sektorn saknar formell roll inom ägarstyrningen. Enligt sektorn står en betydande del av stadskoncernens serviceproduktion utanför kulturdirektörens och idrottsdirektörens styrningsbefogenheter. Inom sektorn upplever man att man borde kunna styra dottersammanslutningarna inom den egna sektorn. Ett inofficiellt samarbete förekommer, då målen i budgeten ställs upp, mellan sektorn och stadskansliets koncernstyrningsenhet. Sektorledningens roll skulle betonas om man i förvaltningsstadgan skrev in att sektorcheferna har i uppgift att vara med och ställa upp mål för dottersammanslutningarna. Informationsutbytet skulle bli bättre om sektorcheferna hade närvarorätt vid koncernsektionen i ärenden som gäller dottersammanslutningarna i deras sektor.

Ägarstyrningen inom stadsförvaltningen som helhet försvagas genom att ägarstrategierna är från år 2011 och att beredningen av nya har dragit ut på tiden. Då nya dottersammanslutningar har bildats har ingen ägarstrategi slagits fast för dem.

Utvärderingen gjorde iakttagelsen att Helsingfors evenemangsstiftelse styrs av både koncernsektionen och en samordningsgrupp för storevenemang. Rent innehållsmässigt är detta befogat. Men ur koncernstyrningens synvinkel måste man

vara reserverad till att dottersammanslutningarna styrs av styr- eller samordningsgrupper som inte finns med bland de koncernstyrningsaktörer som nämns i koncerndirektivet.

Stadsstrategin styr såväl stadens egen serviceproduktion och dottersammanslutningarnas verksamhet som den verksamhet som får understöd. I så motto styrs all serviceproduktion som helhet i samma riktning.

Hittills har man inom sektorn inte definierat vad staden gör själv, hurdan verksamhet staden ger understöd för, vad som görs i samarbete med företag, sammanslutningar och medborgare, och vad som är på andra aktörers ansvar. Men år 2020 kommer staden att arbeta på en definition. Det kan sägas att man inom sektorn ännu vid utvärderingstidpunkten inte hade en tillräcklig helhetsbild av hur idrotts- och kulturpolitiken skulle verkställas, men att förutsättningarna för att kontrollera helheten förbättras avsevärt i och med arbetet på definitionen. Summa summarum blir - i och med att sektorn inte har styrbefogenheter över dottersammanslutningarna - en del av serviceproduktionen utanför sektorns rätt att styra, såvida man inte ändrar förfaringsätten inom ägarstyrningen.

Revisionsnämnden konstaterar att stadsstyrelsen bör

- ta ställning till huruvida det finns behov att ge tjänstemannaledningen i sektorerna en starkare ställning inom ägarstyrningen.
- ta ställning till vilken roll styr- och samordningsgrupperna har inom koncernstyrningen.

stadskansliet bör

- för stadsstyrelsen bereda ett beslut om hur ägarstyrningsansvaret vid dottersammanslutningarna fördelas mellan borgmästaren och biträdande borgmästarna.
- alltid då en ny dottersammanslutning bildas för denna bereda en ägarstrategi som föreläggs koncernsektionen och stadsstyrelsen.

Förebyggande av ojämlikhet och utslagning

Uppfyllelse av småbarnspedagogikens mål



Har stadsstrategins mål för småbarnspedagogiken uppfyllts?



I huvudsak har de uppfyllts, men personalbristen kan försämra måluppfyllelsen i fortsättningen.

Huvudfrågan i utvärderingen gällde huruvida de mål som ställts för småbarnspedagogiken i stadsstrategin har uppfyllts i daghemsvården och förskoleundervisningen. Delfrågorna gällde om småbarnspedagogikens deltagandegrad har förbättrats, om avgiftsfrihet inom småbarnspedagogiken främjats i enlighet med stadsstrategin, om personaldimensioneringen hållit sig på 2017 års nivå och om kundtillfredsställelsen har förbättrats. Dessutom utredde man hur väl målet om småbarnspedagogik som närservice uppfylldes.

Utvärderingen baserades på en analys av hur följande mål i stadsstrategin har uppnåtts:

- Ojämlikhet kan minskas särskilt genom högklassig småbarnspedagogik och därför strävar Helsingfors stad att öka deltagandet inom småbarnspedagogiken.
- Avgiftsfriheten inom småbarnspedagogiken främjas så att den gäller dem som fyllt fem år i minst fyra timmar per dag. Under fullmäktigeperioden bereds beslut om att utvidga avgiftsfriheten också till yngre åldersgrupper.
- I Helsingfors hålls personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken på den nuvarande nivån.
- Invånar- och brukarnöjdheten är en av de viktigaste mätarna för stadens resultat.
- Daghemmen finns nära och småbarnspedagogiken på finska och svenska är en attraktiv närservice.

Det huvudsakliga materialet i utvärderingen var de uppgifter som kom fram vid revisionsnämndens 2:a sektionens utvärderingsbesök och svaren på kompletterande e-postförfrågningar. Ledningen för den finska småbarnspedagogiken intervjuades. Direktören för svenska servicehelheten och områdeschefen gav information om den svenska småbarnspedagogiken.

Personalbristen inom småbarnspedagogiken är på kritisk nivå

Tillgången till lärare inom småbarnspedagogik har länge varit dålig. Under hösten 2019 överskred personalbristen den kritiska gränsen när man tvingades erbjuda en del av dem som sökte plats inom den svenska småbarnspedagogiken en plats inom den finska småbarnspedagogiken, vilket strider mot lagen om småbarnspedagogik. Enligt lagen om småbarnspedagogik ska kommunen se till att varje barn kan få småbarnspedagogik på sitt modersmål, finska eller svenska. Till slut löste största delen av de svenskspråkiga familjerna situationen på något sätt och enbart fem av de barn som sökt en svensk plats började i den finska småbarnspedagogiken.

Mer än 20 procent av lärarna inom småbarnspedagogiken uppfyllde under hösten 2019 inte behörighetsvillkoren. Dessutom utfördes en del av uppgifterna antingen med hjälp av stadens egna personalpool eller med hjälp av vikarier från Seure. Det totala underskottet för lärare inom småbarnspedagogiken var 32 procent. Underskottet omfattar andelen icke-behöriga och vikarier eller inhoppare. Inom den svenska småbarnspedagogiken råder det brist även på barnskötare: i september 2019 låg underskottet på hela 41 procent. Dessutom råder det brist på speciallärare inom småbarnspedagogiken, särskilt på finska. Där uppgick underskottet till 23 procent.

Trots bristen har daghemmen tillgång till den andel personal som krävs för personaldimensioneringen i enlighet med förordningen om småbarnspedagogik. Personaldimensioneringen har också bibehållits på den nuvarande nivån som fastställts i stadsstrategin. Orsaken till detta är



att Helsingfors inte har ökat gruppstorlekarna även om en ändring av förordningen möjliggör det från och med augusti 2016. Beslutet visade sig vara ändamålsenligt eftersom förordningen kommer att ändras igen i augusti 2020 så att den tidigare nivån på personalstyrkan kommer att krävas.

Staden har försökt påverka personalbristen

Fostrans- och utbildningssektorn har vidtagit åtgärder för avlöning, vikarieverksamhet, fortbildning, introduktion och kompetensutveckling i syfte att främja personalens välbefinnande och engagemang i arbetet. För att förbättra tillgången till personal har man enligt sektorn även effektiviserat rekryteringen och samarbetet med läroanstalter, försökt påverka situationen med studieplatserna och stött dem som deltar i fortbildning och omskolning. Den uppgiftsrelaterade månadslönen för lärare inom småbarnspedagogiken höjdes med 175 euro från och med 1.1.2019. Trots dessa åtgärder har det varit svårt att få personal.

För att förbättra stadens egen verksamhet och samordning inrättade borgmästaren i december 2019 en arbetsgrupp för tillgänglighet till småbarnspedagogik på stadsnivå. Arbetsgruppens uppgift är att utforma och vidta åtgärder för att lösa den utmanande rekryteringssituationen med småbarnspedagogikens personal. Många åtgärder som skulle underlätta situationen med personalbristen kräver att staten vidtar åtgärder. I huvudstadsregionen skulle det enligt sektorn behövas fler studieplatser som ger lärarbehörighet inom småbarnspedagogik på finska och svenska, särskilt vid Helsingfors universitet. Det finns även behov av fler studieplatser som ger barnskötarbehörighet. En av de viktigaste åtgärderna enligt staden vore att undervisnings- och kulturministeriet skulle bevilja Helsingfors tillstånd att ordna grundexamen i pedagogisk verksamhet och handledning. Detta skulle underlätta situationen särskilt för dem som redan arbetar. Trots upprepade ansökningar har undervisnings- och kulturministeriet inte beviljat staden anordnartillstånd.

Deltagandegraden har förbättrats

Deltagandegraden i småbarnspedagogiken har stigit i alla åldersgrupper under perioden 2016 till 2019 (tabell 8). Hela åldersgruppen på 0–6 år hade en deltagandegrad på 66,9 procent under 2019, det vill säga 3,3 procentenheter mer än under 2016.

Det finns skillnader i deltagandegraden beroende på modersmålet (figur 1). De svenskspråkiga barnens deltagandegrad är högst av alla. I åldern 5–6 år är deltagandegraden hos finskspråkiga barn nästan lika hög. Deltagandegraden i små-

barnspedagogiken hos dem som talar ett annat språk än finska och svenska är mer än fem procentenheter lägre än deltagandegraden hos finskspråkiga barn, utom i åldersgruppen för fyraåringar.

Helsingfors strävar efter att öka deltagandegraden eftersom deltagande i småbarnspedagogiken minskar ojämlikhet. Inom fostrans- och utbildningssektorn anses det viktigt att barnet deltar i småbarnspedagogiken en längre tid än enbart under det år då förskoleundervisning ordnas. Deltagandet är viktigt särskilt med tanke på språkinläringen och möjligheten att hitta vänner. Därför har sektorn samarbetat med rådgivningsbyråerna särskilt i de områden där deltagandegraden är lägre. Att barn som talar ett annat språk än finska och svenska deltar i småbarnspedagogiken bidrar i bästa fall också till invandramödrars integration.

Tjugo avgiftsfria veckotimmar småbarnspedagogik för femåringar

Enligt stadsstrategin främjas avgiftsfriheten inom småbarnspedagogiken så att den gäller dem som fyllt fem år i minst fyra timmar per dag. Från och med den 1 augusti 2018 erbjuds 20 veckotimmar kostnadsfri småbarnspedagogik för femåringar. I stadsstrategin har även antecknats att det under fullmäktigeperioden bereds beslut om utvidgande av avgiftsfriheten också till yngre åldersgrupper. Detta har ännu inte beretts, eftersom utökandet av avgiftsfriheten skulle kräva mer personal. På grund av den stora personalbristen inom småbarnspedagogiken har man för närvarande ansett det vara bättre att fokusera på att kunna erbjuda de befintliga klienterna dagvårdsplatser så nära hemmet som möjligt.

Kundnöjdheten är på hög nivå

I november–december 2019 var kundnöjdheten inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen på hög nivå. I en enkät om kundnöjdhet som fostrans- och utbildningssektorn genomfört gav hela 52 procent av de tillfrågade det bästa betyget ”mycket nöjd” när det frågades om helhetsnöjdheten gällande stadens småbarnspedagogik, förskoleundervisning eller klubbar inom lekverksamheten. Figur 2 visar att kundnöjdheten har hållit sig på samma nivå under 2014, 2017 och 2019. I den finska småbarnspedagogiken förbättrades helhetsnöjdheten med 0,06 enheter 2019. Med andra ord var helhetsnöjdheten i praktiken oförändrad.

Trots att kundnöjdheten är på hög nivå var man enligt de öppna svaren i 2019 års enkät orolig över personalomsättningen. Ett utvecklingsmål var också att öka tillgången till information för vårdnadshavarna under mjuklandningen. Över huvud

Deltagandegrad i småbarnspedagogiken

Tabell 8

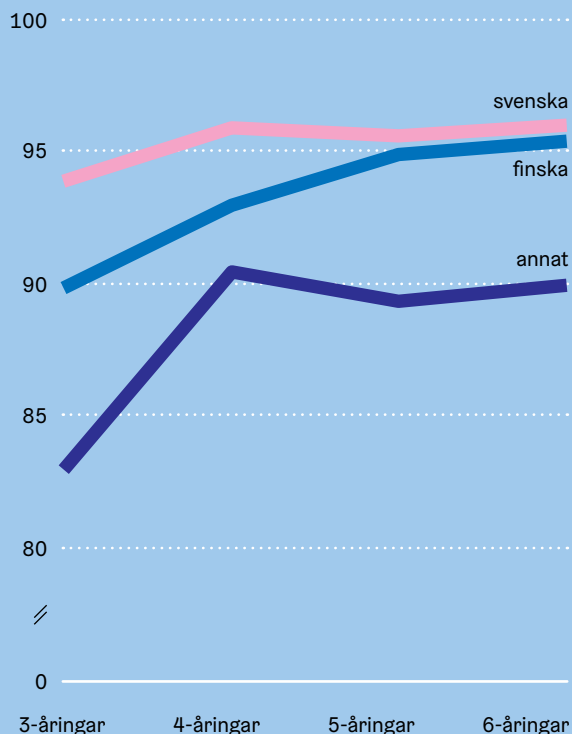
Deltagandegrad i småbarnspedagogiken per åldersgrupp

| | 2016, % | 2019, % | Förändring 2016–2019 |
|-------------|------------|------------|-------------------------|
| 0–2-åringar | 30,0 | 34,4 | +4,4 |
| 3–5-åringar | 87,9 | 91,6 | +3,7 |
| 5-åringar | 90,9 | 93,8 | +2,9 |
| 6-åringar | 93,5 | 94,3 | +0,8 |
| 0–6-åringar | 63,6 | 66,9 | +3,3 |

Figur 9

Deltagande i småbarnspedagogiken per åldersgrupp och språk 2019

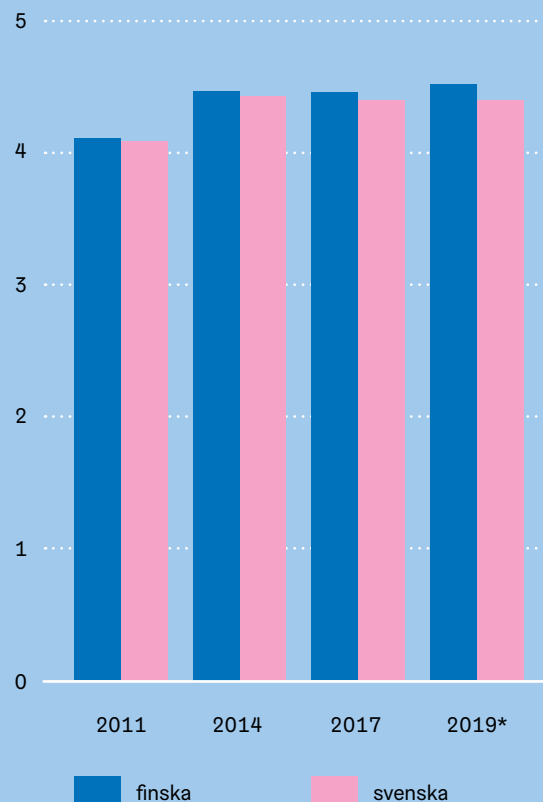
procent, preliminära befolkningsuppgifter



Figur 10

Resultat från kundenkäten om småbarnspedagogik och förskoleundervisning

helhetsbetyg



* Resultaten för 2019 med skalan 1–7 har ändrats till den tidigare skalan.

taget var påståendena om tillgång till information bland dem som fick de lägsta medelvärdena. Syftet är att förbättra tillgången till information genom att utarbeta ett nytt informationspaket för familjer under den inledande fasen av småbarnspedagogiken. Dessutom kommer större uppmärksamhet att ägnas åt kommunikation om dagliga aktiviteter. Under våren 2020 kommer sektorn att kartlägga alternativ för att skapa en elektronisk kommunikationskanal. De lägsta betygen i enkäterna från 2014 och 2017 gäller kommunikationen om verksamheten.

Småbarnspedagogik oftast närservice

Inom småbarnspedagogiken i Helsingfors är definitionen för närservice den att resan med kollektiva färdmedel från hemmet till platsen för småbarnspedagogiken räcker högst 30 minuter. I oktober 2019 tog resan till daghemmet mer än 30 minuter för 650 barn, det vill säga för 2,6 procent. Den genomsnittliga restiden för klienter inom den finska småbarnspedagogiken var cirka 11 minuter medan den för klienter inom den svenska småbarnspedagogiken var cirka 16 minuter. Det finns skillnader mellan områdena i restiden och de beskrivs i bakgrundspromemoriorna (www.arviointikertomus.fi/utvarderingsberattelse).

Slutsatser

De mål som i stadsstrategin fastställts för småbarnspedagogiken har i huvudsak uppnåtts. Personalbristen kan dock försämra måluppfyllelsen i fortsättningen. De mål som uppnåtts är en ökning av deltagandegraden, fyra timmar avgiftsfri småbarnspedagogik om dagen för femåringar och varaktighet i personaldimensioneringen. Däremot kan man inte erbjuda småbarnspedagogik som närservice för alla barn. Kundnöjdheten är på hög nivå men har inte förbättrats så mycket jämfört med tidigare år.

Tillgången till lärare inom småbarnspedagogik har länge varit dålig. Under hösten 2019 var det mest utmanande att få tillgång till barnskötare som kan jobba på svenska. Vid årsskiftet 2019/2020 var man tvungen att erbjuda dem som sökte en svensk plats för småbarnspedagogik en plats inom den finska småbarnspedagogiken, vilket strider mot lagen om småbarnspedagogik.

Staden har gjort mycket för att påverka tillgången till personal, men de åtgärder som kräver statligt stöd har inte framskridit. Staten har till exempel inte beviljat Helsingfors tillstånd att ordna grundexamen i pedagogisk verksamhet och handledning. I huvudstadsregionen behövs fler studieplatser för barnskötare och lärare inom småbarnspedagogik på både finska och svenska.

Trots bristen på behörig personal och användningen av vikarier var kundnöjdheten inom små-

barnspedagogiken på hög nivå under hösten 2019. I olika års enkäter har kommunikationen om den dagliga verksamheten ansetts vara ett delområde som kräver utveckling.

Deltagandegraden i småbarnspedagogiken har höjts i alla åldersgrupper under perioden 2016 till 2019. Enligt stadsstrategin minskas differentieringen genom högklassig småbarnspedagogik. Ur jämlikhetsperspektiv är utmaningen fortfarande den att deltagandegraden är lägre för barn som talar ett annat språk än finska och svenska än för finsk- eller svenskspråkiga barn. Samarbete med exempelvis familjecentralerna kan förbättra situationen.

Från och med den 1 augusti 2018 erbjuds femåringar 20 veckotimmar avgiftsfri småbarnspedagogik. Avgiftsfriheten förväntas öka deltagandet i småbarnspedagogiken. På grund av personalbristen har det ännu inte inletts någon utvidgning av avgiftsfriheten till att omfatta yngre grupper.

Helsingfors har i enlighet med stadsstrategin inte ökat gruppstorlekarna, även om ändringen av förordningen hade möjliggjort det. Enligt stadsstrategin är det viktigt att daghemmen finns nära. På det hela taget är situationen bra, men en liten del av familjerna är tvungna att föra barnet till ett daghem som ligger längre bort än en halvtimmes resa från hemmet.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- se till att den svenska småbarnspedagogiken genomförs på barnets modersmål i enlighet med lagen om småbarnspedagogik.
- effektivisera åtgärderna för att påverka personalbristen inom småbarnspedagogiken, särskilt genom att vädja till staten om att trygga ett tillräckligt stort antal studieplatser.
- satsa på att kommunicera om den dagliga verksamheten i daghemmen och i förskoleundervisningen.

fostrans- och utbildningssektorn bör i samarbete med tjänsterna för barnfamiljer inom social- och hälsovårdssektorn

- främja deltagandet i småbarnspedagogiken för barn som talar ett annat språk än finska och svenska.



Integration av barnfamiljer i fostrans- och utbildningssektorn



Har fostrans- och utbildningssektorn främjat åtgärderna i utvecklingsplanen för fostran och utbildning för invandrare 2018–2021?



I huvudsak ja, men inte vid alla verksamhetsställen.

Huvudfrågan i utvärderingen var huruvida man inom sektorn har främjat åtgärder för invandrarfamiljer enligt utvecklingsplanen för fostran och utbildning för invandrare 2018–2021. Man har nu kommit halvvägs i genomförandet av utvecklingsplanen så fullföljandet av åtgärderna utvärderades med tanke på denna situation.

Stadsstrategin 2017–2021 innehåller många omnämnanden om att stödja invandrare. Enligt stadsstrategin ”utarbetas en utvecklingsplan för fostran och utbildning för invandrare, som sträcker sig från småbarnspedagogik till vuxenutbildning” för att höja invandrarernas kunskapsnivå. Denna utvärdering gäller den utvecklingsplan som utarbetades och dess främjande.

Utvecklingsplanen omfattar 28 åtgärdshelheter. Planen är uppdelad i tre huvudteman: 1 Förutsättningar och stöd för inläringen, 2Handledning, rådgivning och övergångar samt 3 Kompetensutveckling och rekrytering. Delfrågorna i utvärderingen är uppdelade i enlighet med dessa teman.

Utvärderingen fokuserade på tre delfrågor: Har barn och familjer samt hemmavarande föräldrar och vårdnadshavare med invandrarbakgrund fått förutsättningar och stöd för inläringen i enlighet med utvecklingsplanen? Har man i enlighet med utvecklingsplanen ordnat studiehandledning, rådgivning och övergångar för elever och familjer med invandrarbakgrund? Har kompetensen inom personalen i fostrans- och utbildningssektorn utvecklats så att personalen är mer språkmedveten och tar mer hänsyn till invandrarernas behov?

Materialet i utvärderingen utgjordes av fem elektroniska enkäter. Enkäterna skickades till finska och svenska småbarnspedagogiken och till olika utbildningsnivåer, det vill säga till den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och Stadin ammatti- ja aikuisopisto. Dessutom utgjor-

des materialet av de uppgifter man fått in under revisionsnämndens 2:a sektionens utvärderingsbesök vid fostrans- och utbildningssektorn under hösten 2019 samt av en intervju med projektchefen och av e-postförfrågningar till sektorn.

Inom småbarnspedagogiken har integrationsåtgärderna inte preciserats i kommunikationsplanen

Inom finska småbarnspedagogiken svarade 59 chefer för olika dagvårdsenheter på den elektroniska enkäten. Många åtgärder hade främjats på ett bra sätt. Vid nästan alla av småbarnspedagogikens verksamhetsställen hade tjänsterna gjorts synliga på flera språk och olika kommunikationskanaler hade använts. Däremot hade enbart ett fåtal verksamhetsställen preciserat integrationsåtgärder i sina kommunikationsplaner för att förtydliga kommunikationen. Kommunikationens tydlighet testades heller inte i särskilt stor utsträckning utifrån klienternas perspektiv. I rekryteringsprocessen hade man ägnat uppmärksamhet åt ett tydligt språk i uppgiftsbeskrivningarna och introduktionerna samt åt mångsidiga rekryteringskanaler. Vissa åtgärder för kompetensutveckling hade främjats väl. Man hade till exempel gjort det möjligt att dela kunskap gällande integration genom mentorskap. Dessutom hade man utnyttjat integrationskunskap i introduktioner och andra fortbildningar. Däremot hade de anställda vid verksamhetsställena inte deltagit särskilt aktivt i de planerade utbildningshelheterna. Utbildningstemat ”förmågan att identifiera och ingripa i diskriminering och rasism” hade lockat färst deltagare. Modellen för flerspråkig handledning hade utvecklats till stöd för elever med utländsk bakgrund, men inom småbarnspedagogiken var modellen i bruk endast vid en tredjedel av verksamhetsställena.

Man producerade inte undervisningsvideor om tjänster såsom modersmålsundervisning, förberedande undervisning samt kurser i finska och svenska trots att detta anvisas i utvecklingsplanen. Enligt sektorn skulle produktion av undervisningsvideor på olika språk och för olika läroämnen kräva att man byggde upp en pedagogisk helhet, i stället för att producera enskilda videor. Åtgärden att producera videor kan inte genomföras inom sektorn, eftersom detta inte är kostnadseffektivt eller möjligt att göra inom ramen för utvecklingsplanen.

Inom svenska småbarnspedagogiken var det områdeschefen som svarade på enkäten. Man hade främjat de planerliga åtgärderna, men höll



ännu på att planera hur fyra av åtgärderna skulle genomföras. Tre av åtgärderna för kompetensutveckling och rekrytering höll på att planeras, exempelvis de anställdas deltagande i utbildningen ”pedagogisk språkmedvetenhet och färdighet att tillämpa den i arbetet”.

Deltagandet i småbarnspedagogiken har ökat bland personer med främmande modersmål

I utvecklingsplanen fanns tio indikatorer för uppföljning. Inom småbarnspedagogiken gällde indikatorn ”deltagande bland 3–6-åringar i kommunal eller privat småbarnspedagogik enligt modersmål”. Deltagandegraden för 3–6-åringar med främmande modersmål var två procentenheter högre under 2018–2019 än under 2017.

I den grundläggande utbildningen använder man sig inte särskilt mycket av den förvaltningsövergripande utvecklingsarbetsgruppen

Inom den grundläggande utbildningen svarade 33 rektorer för finska och svenska skolor på enkäten. Vid verksamhetsställena för den grundläggande utbildningen genomförde man särskilt väl utvecklingen av pedagogiken i och verktygen för S2-, förberedande och modersmålsundervisning till stöd för funktionell språkundervisning. Vid verksamhetsställena använde man sig av verktyg för att identifiera och förebygga diskriminering och rasism. Modellen med läxklubb för vårdnadshavare

och barn har ännu testats i väldigt liten utsträckning i pilotförsök. Modellen stärker invandravårdnadshavares möjlighet att stödja eleven på sitt eget modersmål i hemmet.

Utvecklingen av de anställdas kompetens genom olika utbildningshelheter genomfördes vid ett fåtal verksamhetsställen. Sämst genomfördes utbildningshelheten ”förmågan att identifiera och acceptera kunskap som de lärande inhämtat på annat håll”. Den gemensamma modellen för bedömning i syfte att rikta S2-undervisningen rätt användes enbart vid ett fåtal verksamhetsställen. Den förvaltningsövergripande utvecklingsarbetsgruppen som sammankallas av elev- och studerandevården var ännu inte allmänt känd vid verksamhetsställena för den grundläggande utbildningen. Arbetsgruppen kartlägger aktuell information om frågor som inverkar negativt på inläringen bland dem som integreras, till exempel hedersvåld och trauman.

För få studieplatser i finska för hemmavarande föräldrar

I utvecklingsplanen anges indikatorer för det relativa antalet hemmavarande föräldrar som deltar i undervisning i finska eller svenska och andelen av dem som går vidare. Språkutbildningen för hemmavarande föräldrar (Kotiva-kurserna) har årligen cirka 300 sökande. Inom ramen för finansieringen kan en utbildningsplats erbjudas ungefär hälften av de sökande. Antalet studieplatser har ökat med cirka 20 jämfört med år 2017. De som deltar i ut-

bildningen söker sig ofta vidare efter utbildningen. Under 2019 sökte sig 74 procent av de studerande vidare, det vill säga till någon utbildning eller till arbetslivet. Av resten blev 4 procent moderskapslediga, medan 3 procent flyttade från Helsingfors och 19 procent avbröt studierna.

Ingen positiv särbehandling fullföljdes vid gymnasiernas rekrytering

Angående gymnasierna svarade sju rektorer för finska och svenska gymnasier på enkäten. Utvecklingsplanen omfattade inga egentliga utvecklingsåtgärder för gymnasierna. I gymnasierna hade rätt få åtgärder genomförts särskilt väl eller i stor utsträckning. De åtgärder som genomfördes bäst var de tre åtgärderna som gällde tydlighet i kommunikationen. Vid många verksamhetsställen hade tjänsterna gjorts synliga via olika kommunikationskanaler och på flera språk. Man hade testat bland klienterna huruvida kommunikationen var tydlig. Tre av åtgärderna hade inte främjats alls i gymnasierna. Kunskapsdelning genom arbetsrotation genomfördes inte vid något av verksamhetsställena och vid rekryteringen fullföljdes ingen positiv särbehandling där man främjar jämlikhet genom att man av två lika meriterade sökande väljer den som hör till en underrepresenterad grupp. Man hade heller inte producerat några videoklipp om tjänsterna.

Planeringen av tjänster tillsammans med elever och vårdnadshavare med utländsk bakgrund fullföljs inte vid Stadin ammatti- ja aikuisopisto

Vid Stadin ammatti- ja aikuisopisto svarade en av rektorerna på enkäten för hela läroanstaltens räkning. Vid läroanstalten hade flera åtgärder i utvecklingsplanen främjats, men fyra av åtgärderna hade inte alls främjats. Man hade ännu inte inlett planeringen av tjänsterna tillsammans med elever och vårdnadshavare med utländsk bakgrund. I de årliga verksamhetsplanerna hade inga mål enligt verksamhetsställe preciserats för olika personalgrupper och för förändringen i verksamhetskulturen. Kunskapsdelning gällande integration hade heller inte möjliggjorts genom arbetsrotation.

Slutsatser

Nästan alla åtgärder i utvecklingsplanen för fostran och utbildning för invandrare 2018–2021 som gäller invandrarfamiljer hade främjats inom sektorn. Sektorn har nu kommit halvvägs i fullföljandet av planen. Med tanke på detta har utvecklingen kommit väl igång och situationen är bra. De olika stadierna är i olika skeden av genomförandeprocessen.

Åtgärderna för det första huvudtemat, "Förutsättningar och stöd för inläringen", genomfördes inom småbarnspedagogiken. Inom den grundlägg-

ande utbildningen har tre av huvudtemats åtgärder genomförts i begränsad omfattning. Den första av dessa åtgärder var modellen med läxklubb för vårdnadshavare och barn där invandrarvårdnadshavares möjlighet att stödja sina barns skolarbete på sitt eget modersmål i hemmet stärks. Den andra åtgärden var att vid det egna verksamhetsstället ta i bruk en gemensam modell för bedömning i syfte att rikta S2-undervisningen rätt. Den tredje åtgärden gällde en förvaltningsövergripande utvecklingsarbetsgrupp som sammankallas av elev- och studerandevården och som kartlägger aktuell information om särskilda frågor som inverkar negativt på inläringen bland dem som integreras, till exempel hedersvåld och trauman. Gymnasierna och Stadin ammatti- ja aikuisopisto hade inte genomfört någon av åtgärderna i anslutning till huvudtemat.

Omkring 330 personer söker varje år till kurser i finska för hemmavarande föräldrar. Bara omkring hälften av dem får en kursplats och kan börja studera finska. De som deltar i utbildningen går ofta vidare till arbetslivet eller till någon annan utbildning. Man kan säga att utbildningen har lyckats i sin uppgift.

Åtgärderna för det andra huvudtemat, "Handledning, rådgivning och övergångar", genomfördes rätt väl inom småbarnspedagogiken. Två av åtgärderna i anslutning till huvudtemat genomfördes dock i rätt begränsad omfattning. Åtgärderna för att förtydliga kommunikationen har inte preciserats i någon omfattande grad i kommunikationsplanen. Vid en tredjedel av verksamhetsställena testades modellen för flerspråkig handledning till stöd för elever med utländsk bakgrund som pilotförsök vid det egna verksamhetsstället. Inom den grundläggande utbildningen genomfördes åtgärderna för huvudtemat väl. Vid gymnasierna hade två av åtgärderna i anslutning till huvudtemat främjats i enbart liten utsträckning. Modellen för flerspråkig handledning till stöd för elever med utländsk bakgrund hade genomförts som pilotförsök vid ett enda verksamhetsställe. Ingen positiv särbehandling genomfördes i rekryteringen. Vid Stadin ammatti- ja aikuisopisto utfördes ingen planering och utveckling tillsammans med elever och vårdnadshavare med utländsk bakgrund.

Åtgärderna för det tredje huvudtemat, "Kompetensutveckling och rekrytering", genomfördes inte särskilt väl. Inom småbarnspedagogiken hade två av åtgärderna i anslutning till huvudtemat främjats enbart i liten utsträckning. De anställda hade bara sällan deltagit i utbildningen "förmågan att identifiera och ingripa i diskriminering och rasism". Man hade enbart i liten utsträckning möjliggjort kunskapsdelning genom arbetsrotation. Inom svenska småbarnspedagogiken höll fyra av åtgärderna i anslutning till huvudtemat fortfarande på att plane-

ras. Inom den grundläggande utbildningen deltog de anställda i rätt liten utsträckning i utbildningen "förmågan att identifiera och acceptera kunskap som de lärande inhämtat på annat håll". I gymnasieerna hade deltagandet varit lågt för huvudtemats alla tre utbildningshelheter. Kunskapsdelning genom arbetsrotation hade ännu inte möjliggjorts i gymnasieerna och ingen positiv särbehandling hade

tillämpats i rekryteringen. Vid Stadin ammatti- ja aikuisopisto hade två av åtgärderna i anslutning till huvudtemat inte främjats. Kunskapsdelning gällande integration hade inte möjliggjorts genom arbetsrotation. I den årliga verksamhetsplanen hade inga mål enligt verksamhetsställe preciserats för olika personalgrupper och för förändringen i verksamhetskulturen.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- främja personalens kompetens genom utbildningshelheter enligt utvecklingsplanen för fostran och utbildning för invandrare.
- öka språkutbildningen för hemmavarande föräldrar (Kotiva-kurserna), det vill säga kurser i finska för barnens hemmavarande föräldrar.

fostrans- och utbildningssektorn bör inom småbarnspedagogiken

- i större omfattning genomföra modellen för flerspråkig handledning till stöd för elever med utländsk bakgrund.

fostrans- och utbildningssektorn bör inom den grundläggande utbildningen

- öka tillämpningen av modellen med läxklubb för vårdnadshavare och barn där invandrarvårdnadshavares möjlighet att stödja sina barns skolarbete på sitt eget modersmål i hemmet stärks.
- se till att elev- och studerandevården sammankallar en förvaltningsövergripande utvecklingsarbetsgrupp som kartlägger aktuell information om särskilda frågor som inverkar negativt på inläringen bland dem som integreras, till exempel hedersvåld och trauman.

fostrans- och utbildningssektorn bör vid gymnasieerna

- i större utsträckning tillämpa modellen för flerspråkig handledning till stöd för elever med utländsk bakgrund.
- fullfölja positiv särbehandling i rekryteringen där man av två lika meriterade sökande till uppgiften väljer den som hör till en underrepresenterad grupp.

fostrans- och utbildningssektorn bör vid Stadin ammatti- ja aikuisopisto

- planera och utveckla tjänster tillsammans med elever och vårdnadshavare med utländsk bakgrund.
- i den årliga verksamhetsplanen precisera målen enligt verksamhetsställe för olika personalgrupper och för förändringen i verksamhetskulturen.

Efterlevnaden av riktlinjerna för tillgänglighet



Har målsättningarna i stadens riktlinjer för tillgänglighet tillämpats i praktiken?



Helsingfors stad är redan en föregångare i frågor kring tillgänglighet, men kan bli ännu bättre.

Den huvudsakliga frågan i utvärderingen var huruvida tillgängligheten i den byggda miljön satts i verket enligt målsättningarna. I samma veva bedömdes om de allmänna principerna för tillgänglighet efterlevts, om riktlinjerna för tillgängligheten satts i verket inom dess fokusområden (planläggning och trafikplanering, byggnader, allmänna områden, boendemiljön och servicen) och om tillgängligheten blivit bättre då den beskrivits med hjälp av mätverktyg. Riktlinjerna för tillgänglighet är uppgjorda år 2012, och senast stadsstyrelsen fått rapport om hur de satts i verket var år 2016. Som utgångsmaterial använde utredningen, förutom litteratur i ämnet, intervjuer med tillgänglighetsombudsmannen och med företrädare för handikaprådet och äldrerådet.

I Helsingfors stadsstrategi konstateras att ”särskild uppmärksamhet fästs vid möjligheterna för personer med funktionsnedsättning, såsom äldre personer, att leva ett upplevelserikt liv,” och att i alla livsskeden få det stöd och de tjänster som detta förutsätter. Stadens äldreprogram för 2015–2016 uppställde mål för aktivt åldrande och motionsfrämjande tillgänglighet, till exempel för bättre tillgänglighet inom kollektivtrafiken.

Begreppet tillgänglighet är vidsträckt. Det avser, enligt Invalidförbundets tillgänglighetscenter ESKE, att framkomligheten inte är förhindrad, servicen är tillgänglig, redskapen behändiga och informationen begriplig, och att var och en har möjlighet att delta i beslut som gäller en själv. Principerna om tillgänglighet bygger på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2006, lagen om service och stöd på grund av handikapp, lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre, samt diskrimineringslagen. Om tillgänglighet i den byggda miljön föreskrivs i markanvändnings- och

bygglagen samt i vissa förordningar, direktiv och speciallagar.

Systematiskt arbete för tillgänglighet genom projektet Helsingfors för alla

Tillgänglighet började systematiskt främjas i Helsingfors genom projektet Helsingfors för alla i början av 2000-talet bland annat genom att göra upp anvisningar kring tillgänglighet. En viktig aktör var stadens byggnadskontor, som före organisationsreformen 2017 var en självständig förvaltning. År 2003 startades projektet SuRaKu för att ge anvisningar för planering, byggande och underhåll av tillgängliga allmänna platser såsom gator, grönområden och gårdsplaner. Anvisningarna för tillgänglighet i SuRaKu tillämpas fortfarande inom olika planerings-, bygg- och underhållsprojekt. Då fastslogs bland annat de målsatta nivåerna för tillgänglighet i den byggda miljön, där grundnivån är lika med tillgänglig, och där tillgängligheten bedöms och planeras noggrannare på specialnivåer. Mot slutet av årtiondet uppgjordes också ett antal mätare av tillgänglighet. Helsingfors stad har striktare anvisningar för byggandet än de riksomfattande.

År 2012 tillsatte stadsdirektören en kommission för tillgänglighetsärenden, som drog upp de riktlinjer för tillgänglighet som ännu gäller. Kommissionen lades ner år 2017 i samband med stadens organisationsreform, och den 20 december 2017 tillsatte kanslichefen en tillgänglighetsarbetsgrupp med uppgift att bland annat följa hur riktlinjerna för tillgänglighet efterlevdes. Samma år ändrades beteckningen för den projektchef vid byggnadskontoret som svarar för tillgänglighet till tillgänglighetsombudsman. Tillgänglighetsarbetsgruppen sammanträder fyra gånger om året. Dess arbete har främst gått ut på att främja efterlevnaden av tillgänglighetsriktlinjerna och på mätandet av tillgängligheten. Någon rapporteringsinstans har inte fastslagits för arbetsgruppen, så det är på sina möten den följer hur tillgängligheten främjats.

Staden har haft en uppsättning tillgänglighetsmätare allt sedan 2010, men utvärderingen påvisade att de inte använts systematiskt för att mäta tillgängligheten. En del av mätarna är i själva verket målsättningar. Ett exempel är markeringen av tillgängligheten på servicekartan, och den har genomförts förhållandevis bra. Tillgänglighetsmätarna uppdaterades senast år 2018.



De allmänna principerna för tillgänglighet har efterlevts bra

Som allmän princip ingår främjande av tillgänglighet i stadsstrategin, olika service- och verksamhetsstrategier, utvecklingsprojekt, upphandlingar och områdesbyggande. Trots att den nuvarande stadsstrategin ser tillgängligheten på ett övergripande plan kan man säga att medvetenheten om tillgänglighet ökat särskilt under de två senaste årtiondena. Tillgänglighetsarbetsgruppen samt äldrerådet och handikapprådet avger utlåtanden om tillgänglighet och deltar i vissa fall i stadens utvecklingsprojekt.

Trots att medvetenheten ökat kan tillgänglighet uppfattas som någonting separat som man tilldelat tillgänglighetsombudsmannen ansvaret för. Tillgänglighet handlar också om närhet och likabehandling. Inom stadsförvaltningen förekommer i nuläget överlappande eller sinsemellan relaterade funktioner.

Trots att det tidigare ordnats en hel del utbildning i tillgänglighet har man i vissa fall, då kontaktpersoner med ansvar för tillgänglighetsfrågor bytt arbetsuppgift, inte utbildat eller instruerat ny personal vid sektorerna. Sålunda har samarbetet med till exempel funktionshinderorganisationerna minskat, och man förstår inte längre att till exempel anlita dem som experter eller testare. Det finns alltså brister i kunnandet om tillgänglighet. Inom stadens sektorer finns inga personer som allmänheten kan kontakta för att utreda hur tillgängligt ett ställe, en rutt eller en service är.

Ingen säkrar att planerna för tillgänglighet sätts i verket

Separata tillgänglighetsriktlinjer har dragits upp för stadens prioriteringsområden, nämligen planläggning och trafikplanering, byggnader, allmänna områden, boendemiljö och service. Inom planläggningen har man infört kriterier för tillgänglighet. I planbeskrivningen har en punkt för tillgänglighet tillagts, och för nya områden bestäms tillgängligheten på en specialnivå så att alla användares behov beaktas. Då detaljplanerna görs i mindre bitar sätts tillgänglighet inte alltid i verket.

Vid planerandet av hållplatser inom kollektivtrafiken beaktas tillgängligheten till serviceställen. Dessutom har man till exempel utarbetat guider om tillgänglighet inom kollektivtrafiken, och utökat hållplatsutropen. För trafikplanerna används typritningar för gatuområden och kontrolleras nivån på tillgängligheten. I normalförhållanden är läget bra. Men de tillfälliga lösningarna, t.ex. vid gatuarbeten, är sällan tillgängliga, och informationen om framkomlighet når inte de rätta målgrupperna.

Vid större byggobjekt och vid stadens egna objekt är det redan i behovsutredningsskedet

på chefsplanerarens ansvar att göra en tillgänglighetsutredning som bilaga till bygglovet. I projektplaneringsskedet låter man stadens tillgänglighetsombudsman granska och godkänna de så kallade referensplanerna. Vid ombyggnadsprojekt låter man ibland göra en kartläggning av tillgängligheten. Säkrandet av tillgängligheten fungerar bra i olika skeden av planeringen. Men det är ändå bara vid större projekt som tillgänglighetsombudsmannen har varit med i byggskedet och vid slutgranskningen, såsom till exempel då det gällt centrumbiblioteket Ode, köpcentren Tripla och Redi samt Kajsahuset vid Helsingfors universitet. Vid övriga projekt är det byggprojektets chefsplanerare som ansvarar för att tillgängligheten sätts i verket. Ibland motsvarar slutresultatet inte det man planerat gällande tillgänglighet. De nationella byggbestämmelserna är mycket allmänt formulerade då det gäller tillgängligheten.

Vid byggande i allmänna områden läggs målsättningarna upp beroende på om området klassas på special- eller basnivå. Det har utarbetats tillgänglighetsplaner för allmänna områden, och år 2019 hade 70 procent av målsättningarna i dem förverkligats. Främjandet av särskilda och avskilda cykelvägar har fungerat. Fotgängartrafiken har förbättrats till exempel genom anvisningar om uteserveringar och reklamtavlor – men elsparkcyklarna vållar fortfarande problem. Tillgängligheten har ökats i parker, lekparken och friluftsområden, men i alla delar av staden finns det inte tillgängliga sådana. För utebelysningens del har utvecklingen varit bra. Vinter- och annat underhåll vid gator, rutter och hållplatser har förbättrats till exempel genom att komma överens om vilka gator som i första hand hålls snöfria. Men man upplever ändå att informeringen om tillgängligheten är bristfällig.

Målsättningarna för tillgänglighet i boendemiljön antecknas i beställarens och byggarens ömsesidiga planeringsdokument. Vid ombyggnadsprojekt fastställs från fall till fall nivån för hur tillgängligheten förbättras. Enligt tillgänglighetsombudsmannen är problemet närmast att tillgängligheten inte genomförs samtidigt både i bostaden och i dess omgivning. Även hörseltillgängligheten i allmänna möteslokaler har gått framåt långsammare än man avsett.

Servicekartan visar tillgängligheten på vägar och ställen

Den viktigaste serviceformen för tillgänglighet har varit systemet <http://palvelukartta.hel.fi/>, som utvecklades i början av 2010-talet och som bygger på geodata. Med hjälp av servicekartan kan invånarna söka en tillgänglig väg dit de vill ta sig (såvitt det utgående från HRT:s ruttdata går att hitta en sådan), eller ta reda på ett ställes

tillgänglighet. Målet är att på servicekartan ge tillgänglighetsuppgifter om följande slags ställen: kundbetjäning, lokal avsedd för en längre tids vistelse (skola, daghem), simhall, utebad, gym, allaktivitetshus, ishall, allmän toalett, kyrka, kapell, badstrand, näridrottsplats och möteslokal.

Dessa ställen, t.ex. daghemmen, skall själva producera sina tillgänglighetsdata. Uppdaterandet av tillgänglighetsdata har skötts nöjaktigt. Av utvärderingen att döma tar stadens sektorer inte ut nytta av servicekartans tillgänglighetsdata. Mot slutet av år 2018 gjordes en utredning om servicekartans användbarhet, och utgående från den utvecklades servicen vidare.

Tack vare servicekartan kom Helsingfors år 2015 på andra plats i EU-kommissionens tävling European Access City Award, och vann år 2019 tävlingen Smart Tourism, där ett av tävlingsmomenten var tillgänglighet. Staden har varit en föregångare och testare även för nationella tjänster kring tillgänglighet, till exempel då det gällt att utveckla symboler syftande på tillgängligheten. Vid intervjuerna konstaterades att man inom stadens marknadsföring inte har förmått utnyttja servicekartan och tillgänglighetsarbetet för att locka hit turister.

Slutsatser

För det mesta har målsättningarna i Helsingfors stads riktlinjer för tillgänglighet nåtts. Tillgängligheten har integrerats i de målsättningar stadsstrategin nämner, i spetsprojekt och i sektorernas riktlinjer. Helsingfors stad har jobbat bra med nationellt och internationellt betydande strävanden för tillgänglighet. Till de bästa exemplen på detta hör dels stadens anvisningar för säkrande av tillgänglighet i den byggda miljön, dels servicekartan med tillgänglighetsdata.

Staden har med åren utarbetat mera detaljerade anvisningar om tillgänglighet än de nationella, och de styr till belåtenhet planläggningen, områdesplaneringen och byggandet. Tillgänglighetsombudsmannen är med i utrednings- och beredningsskedet vid olika projekt. Målsatta nivåer för tillgänglighet på allmänna platser har fastslagits, och i kollektivtrafiken har tillgängligheten förbättrats. Inom byggprojekt är det chefsplaneraren som ser till att tillgängligheten sätts i verket. Av utvärderingen att döma beaktas tillgänglighetsaspekten bra i planeringsskedet, men inte alltid så bra vid slutgranskningarna.

Verkställandet av de målsättningar som uppställs i tillgänglighetsmätarna följs av en tillgänglighetsarbetsgrupp, som inte har någon utsedd rapporteringsinstans. Kontaktpersoner i tillgänglighetsfrågor saknas vid sektorerna, servicehelheterna och vissa serviceformer. De skulle kunna inverka på att tillgänglighet verkställs.

Inte heller ges det inom sektorerna tillräckligt med utbildning och handledning i tillgänglighet i samarbete med funktionshinderorganisationerna. Användarna, till exempel företrädare för funktionshinderorganisationerna, anlitas inte i tillräcklig grad som sakkunniga eller för att testa servicen.

Som tema har främjandet av tillgänglighet legat i något av en svacka de senaste åren, och ställvis uppfattar man det ännu som något som inte ingår i normal verksamhet – eller som en teknisk lösning. Tillgänglighetsriktlinjerna är i och för sig både omfattande och uppdaterade, men de behöver göras klarare. Ur likabehandlingssynvinkel är både en tillgänglig omgivning och tillgänglig service viktiga.

Revisionsnämnden konstaterar att stadskansliet och stadsmiljösektorn bör

- slå fast vad, för vilken instans och hur ofta tillgänglighetsarbetsgruppen har skyldighet att rapportera om tillgängligheten.
- säkerställa att det inom sektorerna utnämns personer som svarar för expertisen i tillgänglighetsfrågor och som håller ett öga på tillgängligheten inom sina respektive sektorer, tar emot tillgänglighetsrelaterad respons från invånarna, och ger allmänheten råd och information om tillgänglighet.
- utöka den utbildning kring tillgänglighet som i samarbete med funktionshinderorganisationerna ges experter vid sektorerna.

stadsmiljösektorn bör

- skapa förfaringssätt för att säkra att tillgänglighet sätts i verket både vid nybyggen och vid ombyggnader. Vid testandet av tillgängligheten bör erfarenhetsexperter anlitas som resurs.

Digitalisering och e-tjänster

Kvaliteten på de digitala e-tjänsterna



Motsvarar de digitala e-tjänsterna kundernas behov på ett kvalitetsmässigt sätt?



Tjänsteutbudet är mångsidigt, men smidigheten i tjänsterna behöver utvecklas.

Huvudfrågan i utvärderingen var huruvida de digitala e-tjänsterna motsvarar kundernas behov på ett kvalitetsmässigt sätt. Delfrågor var huruvida antalet digitala e-tjänster som kunderna behöver har ökat, huruvida de digitala e-tjänsterna är högklassiga och huruvida kunderna får de tjänster de behöver på ett så smidigt sätt som möjligt. Dessutom utreddes det hur kostnaderna för de digitala e-tjänsterna följs upp på stadsnivån.

Utnyttjandet av digitaliseringen nämns på flera ställen i stadsstrategin. I strategin nämns allmänt att Helsingfors har som mål att vara världens bästa stad på att utnyttja digitaliseringen. Enligt strategin utvecklar staden samordnade, effektiva tjänster med mänskligt ansikte tillsammans med stadsborna, och satsar på tillgängliga elektroniska tjänster. De elektroniska tjänsterna ges prioritet och de kan användas oberoende av veckodag eller klockslag. Utvecklingen av tjänsterna fortsätter, deras tillgänglighet ses om och elektroniska tjänster erbjuds på båda nationalspråken. Enligt rapporten Finlands AI-era håller Finland på att gå mot ett samhälle som förutsätter servicebehovet, vilket förutsätter effektivt utnyttjande av data och artificiell intelligens. Kunderna vill ha digitala tjänster som är snabbare, bättre riktade och personligare. Kunderna förutsätter att deras behov uppfattas utgående från data som samlats in om dem på förhand, och att det inte frågas på nytt efter uppgifter som samlats in en gång.

Materialet för utvärderingen bestod av intervjuer med experter inom centralförvaltningens och sektorernas dataadministration och digitala tjänster, experternas svar på en begäran om information, samt av den information som revisionsnämndens 1:a sektion fick på sitt utvärderingsbesök till stadskansliet. Dessutom gjordes förfrågningar till experter som ansvarar för tillgängligheten av stadens elektroniska tjänster på webbplatsen asiointi.hel.fi och stadens gemensamma digitala tjänster.

Mångsidigt utbud av digitala e-tjänster

Det är svårt att bedöma om antalet digitala e-tjänster som stadens kunder behöver har ökat, eftersom antalet tjänster beror på hur en elektronisk tjänst definieras. Existerande elektroniska tjänster stängs och motsvarande nya tjänster öppnas i deras ställe. Helsingfors har en registerhelhet över verksamhetsställen med omfattande information om både traditionella och elektroniska tjänster. All information om tjänsterna finns dock nödvändigtvis inte i stor omfattning i registret. Att kunden finner en lösning till sitt behov på en webbsida, exempelvis via social- och hälsovårdens egenvårdsanvisningar och chattbotar, kan också betraktas som en elektronisk tjänst.

E-tjänsterna i webbportalen Hel.fi är en stor helhet, som inte innehåller Helsingfors stads samtliga elektroniska tjänster. Det totala antalet e-tjänster i Asiointi-portalen har varit nästintill oförändrat i flera år. Antalet registrerade personkunder och företags- och sammanslutningskunder i Asiointi-portalen har ökat kontinuerligt. Då det nya patientdatasystemet Apotti tas i bruk inom Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor under hösten 2020 kommer de elektroniska social- och hälsovårdstjänsterna att flytta till e-portalen Maisa. Då överförs tjänsterna med det största antalet användare från Asiointi-portalen till Maisa. Det här kommer att ändra Asiointi-portalens roll.





Digitala e-tjänster finns i alla sektorer, och utbudet är sålunda mångsidigt. Stadens mest utnyttjade e-tjänster är hälsovårdens tjänster, skolornas elektroniska meddelandetjänst Wilma samt ansökningarna för dagvårdsplatser och hyresbostäder. Även bibliotekstjänsterna utnyttjas flitigt. Social- och hälsovårdstjänsterna används mest då det gäller antalet servicetransaktioner, medan antalet elektroniska tjänster är störst inom stadsmiljösektorn. Under den senaste tiden har det inte skett stora förändringar i ordningen eller användarmängderna i de mest populära tjänsterna. Endast antalet användare av hälsovårdens kontaktblankett har minskat något exempelvis efter ibruktagandet av den riksomfattande tjänsten Omaolo.fi, som erbjuder bedömningar av vårdbehovet.

Staden har många uppgifter och tjänster som inte kan skötas elektroniskt. I vissa uppgifter fungerar de elektroniska tjänsterna redan väl. På grund av omfattningen av stadens verksamhet finns också tjänster där de inte fungerar väl. Potentialen för att utvidga de elektroniska tjänsterna är stor.

Tjänsterna är huvudsakligen högklassiga, men de kan utvecklas

Helsingfors mål är att vara världens bästa stad på att utnyttja digitaliseringen, men i praktiken är

det utmanande att fastställa relevanta mätare för förverkligandet av det här målet.

Kvaliteten och användbarheten av stadens elektroniska tjänster är allmänt sett relativt bra, då tjänsterna bedöms enligt de nationella kvalitetskriterierna för digitala e-tjänster. Utgångspunkten för kriterierna är användarens, dvs. kundens, perspektiv och serviceupplevelse. Kriterierna används för att utvärdera till exempel följande:

- utnyttjar tjänsten information som finns färdigt i olika register,
- erbjuder kunden anvisningar och stöd i tjänsten,
- uppfyller tjänsten kraven för tillgänglighet och är språket tydligt,
- fungerar tjänsten på ett enhetligt sätt och är den användbar dygnet runt,
- är det i tjänsten möjligt att betala avgifter som hänför sig till ärendet,
- har tjänstens datasäkerhet och dataskydd säkrats och
- görs kunden delaktig i utvecklingen av tjänsten.

De här kvalitetskriterierna uppfylls antingen helt och hållet eller delvis i stadens tjänster. Dessutom

är mängden stöd som användarna bett om i de digitala e-tjänsterna liten i jämförelse med det totala antalet ärenden, varför man kan anta att de fungerar väl.

Trots att stadens elektroniska tjänster är huvudsakligen högklassiga, finns det dock ännu saker som kan utvecklas. Det förekommer kvalitetskillnader mellan tjänsterna. Staden definierar inte kundens servicestig centraliserat, utan det görs individuellt per tjänst. Digitaliseringen av stadsbornas tjänster har dock inte planerats enligt kundresan, utan utgående från myndighetens identifieringsbehov. Stadens mål är att fungera på ett kundorienterat sätt, men det finns ingen praxis för kunduppföljningen. Med kunduppföljning avses till exempel webbanalys, som kan utnyttjas för att följa upp och analysera hur användarna gör på sidorna eller i tjänsterna, till exempel länkklick eller ifyllda formulär. Utifrån det här kan tjänsterna utvecklas. Kundorienteringen styr i praktiken inte verksamheten.

I användningen av tjänsterna har den mest utmanande frågan för kunden varit att finna de digitala e-tjänsterna. Stadens elektroniska tjänster har uppdelats i olika kanaler och webbplatsen har byggts upp utgående från organisationens behov, inte kundens behov. Sökbarheten försvagas av att staden inte har gjort tillräcklig sökmaskinsoptimering på sin webbplats, vilket är en metod för att förbättra tjänsternas sökbarhet.

I vissa tjänster begärs det för mycket information av kunderna i förhållande till vad som behövs för att erbjuda tjänsten. I en del av tjänsterna kan kunden inte utnyttja information som hen har uppgett tidigare, utan informationen måste matas in på nytt. Enligt stadens digitaliseringsprogram kan problemet åtgärdas genom att för kunden skapa en användarprofil som är gemensam inom hela staden. Ett utvecklingsobjekt i digitaliseringsprogrammet är den s.k. Helsingforsprofilen, där tanken är att kunden själv förvaltar sina egna uppgifter och ger tjänsterna tillstånd att använda dem. I framtiden hjälper ibruktagandet av Helsingforsprofilen staden att också profilera individuellt innehåll som intresserar kunden och göra proaktiv kommunikation.

Staden har en arbetsgrupp vars uppgift är att säkra att tillgängligheten av stadens digitala tjänster uppfyller kraven i lagstiftningen så väl som möjligt, enligt de tidsfrister som fastställs i lagen. Dessutom erbjuds en tjänst med hjälp av vilken det är möjligt att analysera webbtjänstens tillgänglighet och som uppdragar reparationsbehoven och kriticitetsnivån för reparationerna. Sektorerna och affärsverken ansvarar själv för reparationerna i sina egna system. Tillgänglighetsförordningen tvingar tjänsterna endast till en viss grundnivå. Tjänsten är dock inte på riktigt

tillgänglig om tjänstens innehåll inte är förståeligt. Tillgänglighetskraven gäller endast den offentliga förvaltningen. I Helsingfors tjänster kan det dock förekomma helheter som producerats av privata aktörer, som har anskaffats innan tillgänglighetsförordningen trädde i kraft och vilka därför inte uppfyller tillgänglighetsnivån som krävs i lagen. Stadens elektroniska tjänster har varit föremål för endast få tillgänglighetskartläggningar. De flesta har utförts inom social- och hälsovårdssektorn. Stadskansliet har beställt en kartläggning av stadens Asiointi-portal.

Det är möjligt att ge respons om de elektroniska tjänsterna i stadens responssystem. Responserna vidarebefordras alltid till tjänsten som den gäller, men inte alltid till personerna som utvecklar tjänsterna. Kunderna har exempelvis önskat att det vore möjligt att utträta ärenden mera på webben, i stället för på kundserviceställen.

En utmaning i utvecklingen av stadens digitala tjänster är att staden har ett enormt antal gamla system. Alla dessa kan inte anpassas till elektronisk ärendehantering. I de här fallen gör staden så att problemen inte repareras, utan i stället väntar staden att livscykeln för systemet som används i tjänsten tar slut och byter det sedan ut till ett nytt.

Staden har haft för avsikt att förbättra tjänsternas tillgänglighet och sökbarhet. Till exempel kundportalen Maisa, som tas i bruk under hösten 2020, samlar social- och hälsovårdens elektroniska tjänster till ett enda användargränssnitt. Kultur- och fritidssektorn har grupperat tjänsterna i större helheter, dvs. teman, så att tjänsterna är enklare att finna. Dessutom är det en princip att stadens tjänster alltid ska kunna användas också på annat sätt än digitalt.

Endast i få digitala tjänster kan ärendet skötas smidigt från början till slut

Tjänsten är smidigast om den erbjuds proaktivt till kunden, innan hen själv hinner be om den. Då behöver kunden inte fylla i någon blankett. En stor del av de nuvarande elektroniska tjänsterna är dock blanketter som fylls i, vilket inte är äkta elektroniska tjänster. Exempelvis i stadens Asiointi-portal är endast en liten del av tjänsterna sådana där kunden kan sköta sitt ärende från början till slut helt digitalt genom samma servicekanal.

I utvärderingen granskades smidigheten i de digitala e-tjänsterna med hjälp av exempelfall från varje sektor. Av exempel-tjänsterna är den elektroniska applikationen för ansökan om utkomststöd och tjänsten för evenemangsanmälan elektroniska blanketter. De nämnda tjänsterna kan inte skötas helt och hållet digitalt genom samma servicekanal. Om ansökan eller anmälan måste kompletteras, kan det inte göras i samma



tjänst, utan kunden måste sköta ärendet till exempel per e-post eller genom att skicka brevpost. I båda tjänsterna kommer beslutet inte till Asiointi-portalen, utan det skickas separat till kunden. Exempeltjänsterna kan dock anses vara smidiga, om kunden lyckas fylla i ansökan eller anmälan rätt på första försöket.

Stadens e-tjänster utnyttjar inte kundens grunduppgifter i samband med identifieringen, utan endast kundens namn och personbeteckning används. I ansökan om utkomststöd är det möjligt att använda en gammal ansökan som grund, varvid kunden inte behöver uppge all information på nytt, men i tjänsten för evenemangsansökan är det här inte möjligt. Uppgifterna i e-blanketten för ansökan om utkomststöd överförs automatiskt till kunddatasystemet och de är genast tillgängliga för förmånshandläggaren. Det här sparar tid för personalen och snabbar upp arbetet. I tjänsten för evenemangsansökan har det här inte förverkligats lika smidigt, utan tillståndshandläggaren överför uppgifterna för hand. Ingendera tjänsten bjuds ut proaktivt till kunderna.

Hobbypasset avviker från de ovannämnda tjänsterna. Det är till karaktären en kommunikationskanal för ungdomar i högstadieåldern. Målet för tjänsten är att öka ungdomarnas jämlika möjligheter att pröva på olika slags hobbyer

och finna en lämplig sådan. Tjänsten har endast provanvänts i Helsingfors, och dess produktion inleds i augusti 2020. Applikationen samlar in analysdata om ungdomarnas hobbyer och utifrån det erbjuds den unga hobbyrekommendationer. Ur det här perspektivet fungerar tjänsten proaktivt. Den ledande tanken i tjänsten är inte att söka kostnadsbesparingar, utan den grundläggande avsikten är att förebygga utslagning bland unga.

Fostrans- och utbildningssektorns ansökan om en plats i förskoleundervisningen kan betraktas som ett gott exempel på en proaktiv digital tjänst. I tjänsten erbjuder staden ett barn som närmar sig förskoleåldern en förskoleplats i närdaghemmet, utan att barnets vårdnadshavare behöver fylla i en ansökan. En stor del av Helsingforsbarnen i förskoleåldern deltar i stadens småbarnspedagogik, varför staden färdigt har deras uppgifter. Vårdnadshavaren erbjuder en lämplig förskoleplats via ett textmeddelande. Tjänsten testades i två småbarnspedagogikområden i januari 2020. Mer än 80 procent av vårdnadshavarna som fick textmeddelandet tog emot platsen som erbjöds. Försöket kan betraktas som lyckat eftersom platsen som erbjöds var lämplig för de flesta. Tjänsten sparade tid och möda både för kommuninvånarna och för handläggarna. Utgående från den positiva erfarenheten kommer den proaktiva

tjänsten att utvidgas så att den täcker hela förskoleundervisningen i Helsingfors år 2020.

Kostnadsuppföljningen är inte enhetlig

Totalutgifterna för dataadministrationen och teknologin på stadsnivån utreddes för den digitala strategin, och då uppdagades att praxis för registreringarna är varierande. Det här försvårar uppskattandet av de reella kostnaderna för de digitala tjänsterna samt av ledarskapet som hänför sig till dem. Staden preciserar och förenhetligar praxis för planering och registrering av ICT-utgifter i 2021 års budgettrunda och i ekonomiplanerna för åren 2022–2023.

Slutsatser

De digitala e-tjänsterna motsvarar huvudsakligen kundernas behov på ett kvalitetsmässigt sätt, men kundorienteringen är ännu inte fullt utvecklad.

Utbudet av digitala e-tjänster är mångsidigt, men det finns fortfarande många tjänster som inte erbjuds i form av e-tjänster, eller som har delar som måste skötas på andra sätt. I utvärderingen konstaterades att det inte är ändamålsenligt att räkna antalet tjänster, eftersom det är svårt att definiera en enskild e-tjänst.

I allmänhet är kvaliteten och användbarheten i stadens elektroniska tjänster bra i förhållande till de nationella kvalitetskriterierna. Kvaliteten varierar dock beroende på tjänsten. Att hitta tjänsterna kan vara utmanande, eftersom tjänsterna bjuds ut via olika kanaler och stadens webbsidor inte till alla delar har gjorts enkelt sökbara med sökmotorer. Att hitta tjänsterna försvåras också av att stadens webbplats har byggts utgående från organisationen och inte utgående från servicen.

De tidigare uppgifterna om kunderna utnyttjas sällan i de digitala tjänsterna, vilket orsakar besvär för kunden då uppgifterna måste matas in på nytt. Inför det här problemet håller staden på att planera en kundprofil, där kommuninvånaren kan hantera sina egna uppgifter, dela dem till tjänster som är behövliga och ta del av innehåll som enligt profilen intresserar kunden.

Stadens elektroniska tjänster är inte fullständigt tillgängliga till exempel för personer med funktionsnedsättningar. Tjänsterna har inte varit föremål för omfattande tillgänglighetskartläggningar och alla fel korrigeras inte heller utgående från genomförda kartläggningar. Trots att staden har som princip att erbjuda digitala tjänster som det primära alternativet, har staden som avsikt att också bevara det traditionella alternativet för alla tjänster, så att alla kunder får tjänster likvärdigt, oberoende av funktionsnedsättningar eller andra begränsande faktorer.

Alla digitala tjänster är inte väldigt smidiga ur kundperspektivet. Endast i en liten del av tjänsterna kan ett ärende skötas från början till slut digitalt genom samma servicekanal. Stadens elektroniska tjänster är typiskt blanketter som kunden kan vara tvungen att fylla i på andra ställen än i den ifrågavarande tjänsten. Det smidigaste sättet för kunden är att tjänsten erbjuds proaktivt, utan separat begäran, då staden färdigt har kännedom om servicebehovet. Ett bra exempel på en lyckad proaktiv tjänst var försöket med ansökan om förskoleplats i Helsingfors i januari 2020. I framtiden strävar Helsingfors att öka utbudet av proaktiva tjänster.

Revisionsnämnden konstaterar att sektorerna och stadskansliet bör

- fortsätta identifiera tjänster som staden kan bjuda ut innan kunden har tagit initiativet, då staden har kännedom om servicebehovet.
- utveckla tjänsternas interoperabilitet i fråga om sådana uppgifter som kunden har uppgett eller som staden på andra sätt har fått tillgång till.
- utveckla digitala tjänster så att kunden kan sköta sina ärenden från början till slut genom samma servicekanal.
- bevara de traditionella tjänsterna parallellt med de digitala tjänsterna för att trygga.

Hälsovårdens elektroniska tjänster



Är de elektroniska tjänsterna inom hälsovården smidiga och motsvarar de kommuninvånarnas behov på ett högklassigt och effektivt sätt?



De elektroniska tjänsterna inom hälsovården är huvudsakligen smidiga och högklassiga, men alla kommuninvånare kan inte använda tjänsterna elektroniskt.

Revisionsnämnden utförde tillsammans med städerna i huvudstadsregionen och revisionsfunktionerna på HUS en gemensam utvärdering av hälsovårdens elektroniska tjänster. Huvudfrågan i utvärderingen var om de elektroniska tjänsterna inom hälsovården är smidiga och om de elektroniska tjänsterna motsvarar kommuninvånarnas behov på ett högklassigt och effektivt sätt. Med elektroniska tjänster avses sådana data- och kommunikationstekniska applikationer som ger klienten tillgång, exempelvis, till patientjournaluppgifter, testresultat eller allmänna hälsouppgifter, förnyande av recept, tidsbeställningar, begäran om remiss samt trygg kommunikation mellan kunden och yrkespersonen.

I utvärderingen utreddes om de elektroniska tjänsterna inom hälsovården är smidigt nåbara och tillgängliga. Med tillgänglighet avses exempelvis att tjänsten erbjuds på flera språk och att olika slags funktionsnedsättningar och begränsningar har beaktats i utbudet av tjänster. Med nåbarhet avses exempelvis att tjänsterna är användbara oberoende av tid och plats. Utvärderingen gällde de elektroniska tjänsterna samt självvården och egenvården. Självvård är sådan skötsel av patientens hälsa eller sjukdom som patienten vidtar på eget initiativ. Med egenvård avses sådan behandling av en sjukdom som sker självständigt med stöd av en yrkeskunnig person. I utvärderingen användes patientgruppen diabetiker som exempelfall.

Enligt Helsingfors stadsstrategi satsar staden på tillgängliga elektroniska tjänster och

utnyttjande av digitalisering, artificiell intelligens och robotisering. De elektroniska tjänsterna ges prioritet och de kan användas oberoende av veckodag eller klockslag. Staden sköter om tjänsternas tillgänglighet och erbjuder tjänster och kommunicerar om dem på båda nationalspråken. Enligt Helsingfors strategi tas e-tjänster i bruk i så stor omfattning som möjligt och samlas elektronisk respons in systematiskt.

Materialet för utvärderingen bestod av handlingar, intervjuer med yrkeskunniga personer inom hälsovården och med personer som ansvarar för digitala tjänster, samt förfrågningar per e-post i städerna i huvudstadsregionen och i HUS. Resultaten särskilt för Helsingfors rapporteras nedan.

Mångsidigt utbud av elektroniska hälsovårdstjänster i Helsingfors

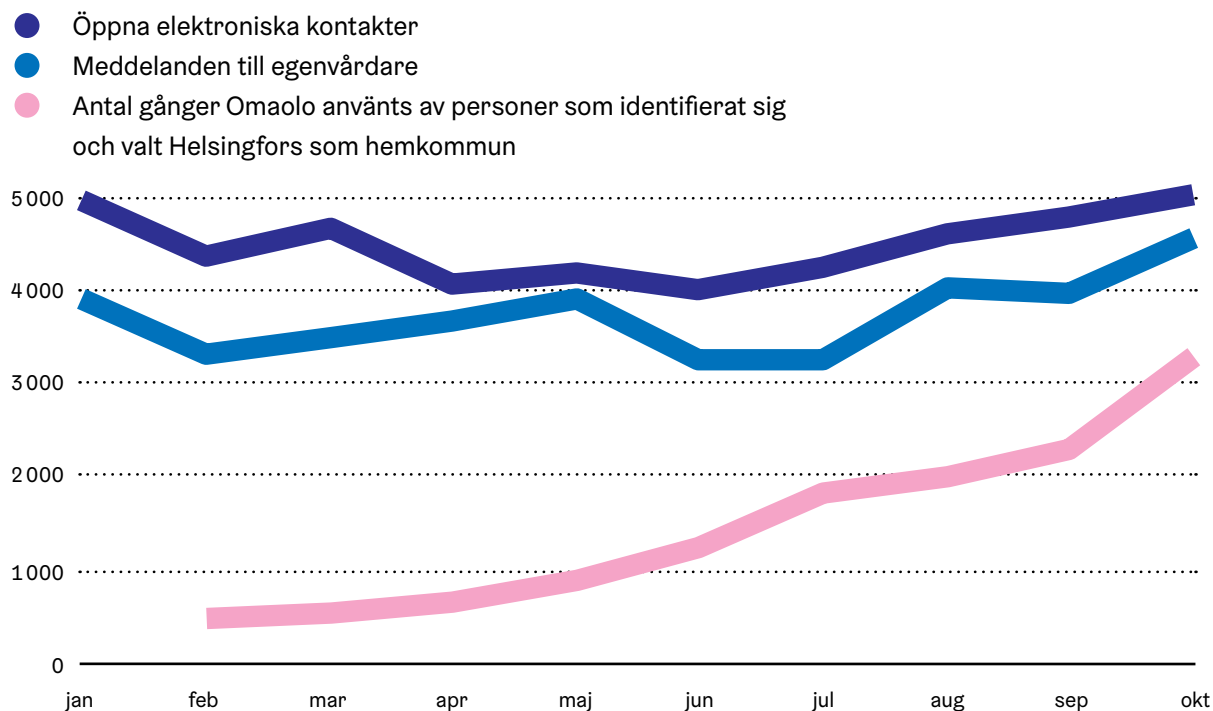
I Helsingfors, liksom i andra utvärderingsobjekt, finns många elektroniska hälsovårdstjänster av olika slag. Helsingfors hälsostationer kan kontaktas genom ett elektroniskt formulär, där klienten kan beskriva sitt problem. Efter det här löser en yrkeskunnig person klientens problem antingen direkt i e-tjänsten eller per telefon, eller bedömer vårdbehovet och bokar en tid. De som har en vårdrelation på hälsostationen kan kommunicera med sin egenvårdare i e-tjänsten, där de också vid behov kan boka en tid. I alla utvärderade organisationer används inom hälsovårdstjänsterna också chatt- eller chattbot-tjänster. Med en chatt-tjänst avses en snabbkommunikation mellan två personer och i en chattbot-tjänst är diskussionspartnern ett datorprogram. I Helsingfors flyttar alla e-tjänster inom hälsovården till klientportalen Maisa då patient- och klientdatasystemet Apotti tas i bruk under hösten 2020.

I Helsingfors används också olika slags elektroniska hälsovårdstjänster som är gemensamma med andra organisationer eller nationella. Sådana är exempelvis specialistsjukvårdens webb-tjänst Hälsobyn som upprätthålls av HUS, den nationella tjänsten Omaolo, där klienten bland annat med hjälp av symtombedömningar kan få en pålitlig och elektronisk bedömning av vårdbehovet, samt de nationella Kanta-tjänsterna. I Kanta-tjänsterna ingår bland annat Omakanta, där medborgarna ser sina egna hälsouppgifter och recept och kan be om att få sina recept förnyade.

Social- och hälsovården gör en utvärdering av riskerna och konsekvenserna av dataskyddet och datasäkerheten i hälsovårdens e-tjänster

Den kvantitativa utvecklingen av Helsingfors elektroniska tjänster år 2019

Figur 11



då nya tjänster och system tas i bruk eller då sådana utvecklas. De gamla tjänsterna har nödvändigtvis inte varit föremål för motsvarande utvärderingar.

Användningen av elektroniska tjänster har ökat

Från januari till oktober 2019 togs cirka 4 000–5 000 öppna elektroniska kontakter per månad till Helsingfors hälsostationer via webbportalen för e-tjänster. Under samma period skickades cirka 3 000–4 000 elektroniska meddelanden per månad till egenvårdare. Dessutom hade Omaolo cirka 500–3 000 månatliga användare. (Figur 11)

Även vid HUS har användningen av elektroniskt tillgängliga tjänster ökat under åren 2017–2019. I de övriga utvärderade kommunerna fanns data om antalet användare endast vid enstaka tidpunkter, varför det inte var möjligt att bedöma utvecklingen av antalet användare.

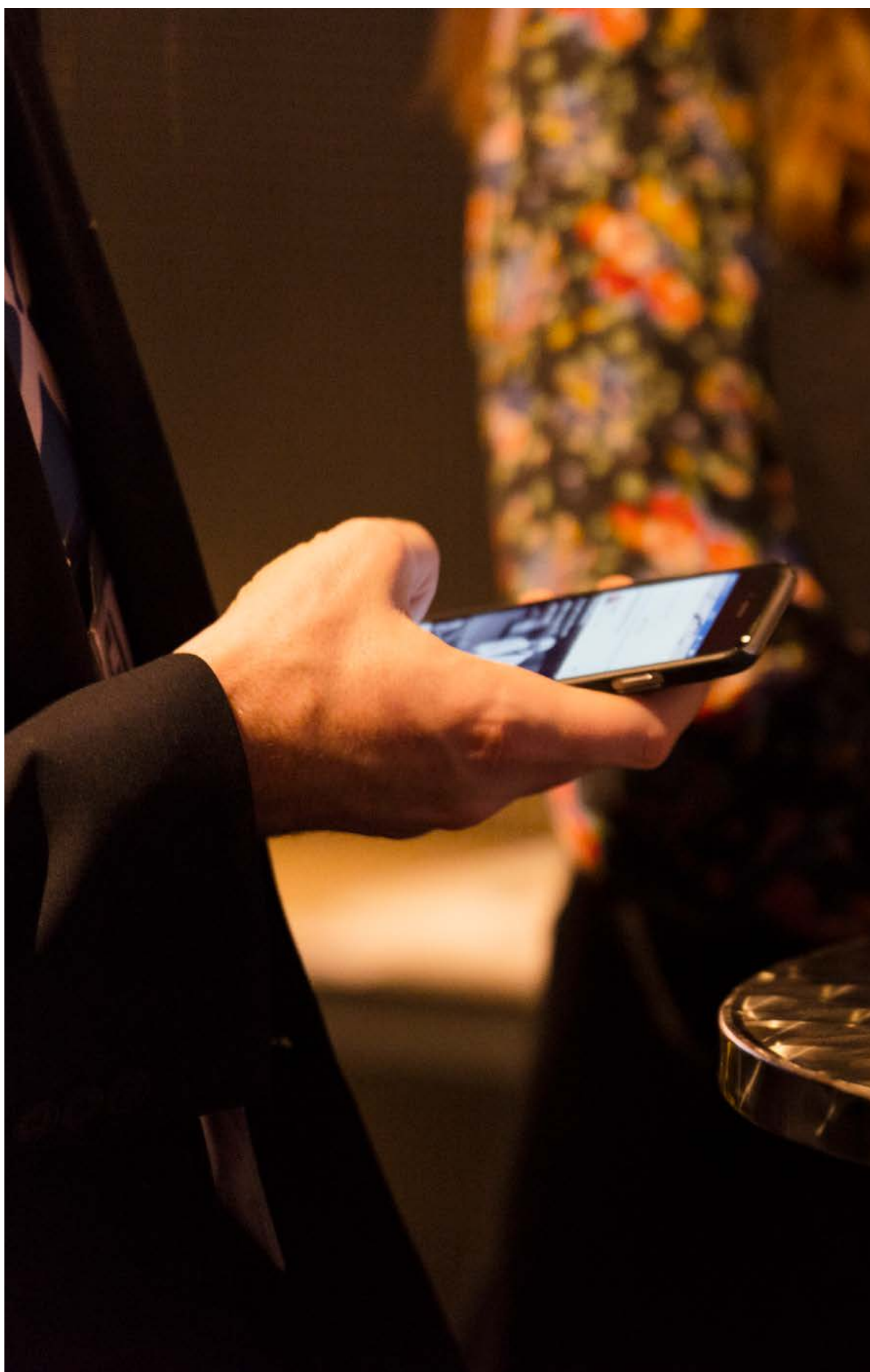
Tills vidare används e-tjänsterna parallellt med de traditionella tjänsterna. Utvecklingen av e-tjänsterna ökar kostnaderna i början, men då tjänsterna etableras väntas de ersätta besök och samtal. Tanken är att om en del av klienterna får en lösning på sina enkla problem i e-tjänsterna, förbättras de övriga kundernas tillgång till tjänsterna samtidigt som kostnaderna sjunker. Utre-

dandet av e-tjänsternas kostnadskonsekvenser försvåras av att oidentifierade klienter som får sitt servicebehov tillfredsställt i e-tjänsterna inte syns i statistiken.

Kundresponsen är positiv, men tjänsternas sökbarhet kritiserar

Helsingfors social- och hälsovårdssektor samlar in respons om e-tjänsterna exempelvis med ett formulär på sina webbsidor. I responssystemet registrerades år 2019 totalt 1 041 återkopplingar om hälsovårdstjänsterna eller rådgivningarnas elektroniska tjänster. Mängden respons var liten exempelvis med tanke på att antalet öppna elektroniska kontakter till Helsingfors hälsostationer som gjordes i webbportalen med e-tjänster översteg 50 000, och därtill erbjöds också många andra tjänster i webbportalen. Responsen som kom in kan alltså inte anses vara ett representativt sampel av de åsikter som tjänsternas användare hyser. Ungefär hälften av responsen gällde tjänsternas tekniska egenskaper och hälften tjänsternas innehåll.

Ett allmänt föremål för kritik var att klienten har svårt att hitta länkar till tjänsterna. I alla kommuner i huvudstadsregionen fanns elektroniska tjänster både i separata webbportaler eller webbsidor för e-tjänster och via en webbsida för



varje tjänst. I HUS har tjänsterna inte samlats till ett ställe, utan de hittas via olika webbsidor. Enligt responsen är klienterna dock nöjda med att hälsovårdstjänsterna kan kontaktas dygnet runt och att svaret på kundens kontakt kommer snabbt. De elektroniska tjänsterna är tillgängliga oberoende av tid och plats. I Helsingfors ges klienten ett svar så snabbt som möjligt under hälsostationens öppettider och kontakter som skickats vardagar före klockan 16 besvaras redan samma dag. Kontakter som kommer via Omaolo-tjänsten och som kräver snabb behandling besvaras också under kvällar, nätter och veckoslut. I mindre brådskande frågor kan man kontakta egenvårdaren. Svar på meddelanden som skickats till egenvårdaren utlovas senast nästa vardag.

Utnyttjandet av data som klienten producerar bör utvecklas

De elektroniska hälsovårdstjänsterna fungerar som en del av klienternas egenvård. Data som klienten själv producerar om sin hälsa spelar också en viktig roll i egenvården. Till exempel med uppgifter som samlats in med en elektronisk blankett för förhandsuppgifter är det möjligt att planera förverkligandet av mottagningen eller vården på ett effektivare sätt. På Helsingfors hälsostationer är det möjligt att använda data som klienten producerat i fall att en yrkeskunnig person begär uppgifterna via patientdatasystemet, eller klienten utnyttjar vissa elektroniska formulär som integreras med patientdatasystemet. Dyliga formulär för egenvård eller förhandsuppgifter finns till exempel för uppföljning av blodtrycket eller för test av risken med alkoholbruk. Alla registreringar som klienten ursprungligen har gjort själv överförs dock inte direkt till patientdatasystemet, utan en registrering av en yrkeskunnig person behövs. I bruktagandet av Maisa kommer att öka möjligheterna att utnyttja de data som klienten producerar.

Personalen inom hälsovården kan använda data som samlats in tidigare om klienten inom den så kallade registergränsen, men dataåtkomsten från en annan myndighet förutsätter alltid separat samtycke av klienten. Registergränser bildas mellan personregister som inrättats för olika ändamål, eftersom data som gäller patienten och klienten får användas endast för det ändamål som de har samlats in för. För användning av klienternas uppgifter inom hälsovården finns därför ett komplicerat system med tillstånds- och samtyckesformulär, som skapar många hinder för smidig verksamhet och som klienten har svårt att förstå sig på. I sitt samtycke ska klienten fastställa för vilken tjänst samtycket till att använda uppgifterna ges. Då tjänsteutbudet utvidgas, ska alltid nytt samtycke ges för de nya tjänsterna.

Alla kommuninvånare kan inte använda elektroniska tjänster

I Helsingfors och i de andra utvärderingsobjekten finns hälsovårdens elektroniska tjänster tillgängliga på finska och svenska. Endast en del av tjänsterna finns tillgängliga på engelska. I Helsingfors finns de elektroniska hälsovårdstjänsterna inte på lättläst språk, men alla städer i utvärderingen och HUS har gemensamma webbsidor på lättläst språk. Det lättlästa språket är till innehållet, vokabulären och strukturen enklare än allmänspråket, vilket gagnar bland annat personer med intellektuell funktionsnedsättning, personer som lider av uppmärksamhetsstörningar, inlärningssvårigheter, dysfasi eller demens samt även en del invandrare.

De olika slagen av funktionsnedsättningar och begränsningar har inte till alla delar beaktats i de nuvarande e-tjänsterna. I Helsingfors har en tillgänglighetskartläggning om hälsovårdens e-tjänster gjorts både om tjänsterna i asiointi.hel.fi-portalen och om chattarna och chattbotarna. I kartläggningarna uppdagades brister som bör rättas till. Staden håller på att rätta till alla kritiska brister och även en del av de andra felen. Eftersom vissa fel kvarstår, kan tjänsterna eventuellt inte göras helt överensstämmande med tillgänglighetskraven. Staden erbjuder dock alltid också besöks- och telefontjänster parallellt med e-tjänsterna, så att alla har likvärdig tillgång till tjänsterna. I tjänsterna är det också möjligt att sköta ärenden på en annan persons vägnar, om personer har gett lov till det.

Enligt uppgifter från Vanda följer Maisa-portalen redan nu tillgänglighetslagstiftningen som gäller digitala tjänster. Trots det bör också Maisa-portalen fortsättningsvis utvecklas i fråga om tillgängligheten, varför en utomstående aktör regelbundet kommer att utvärdera tillgängligheten i Maisa.

Elektroniska kontroller av blodsockret hjälper i egenvården av svårvårdade diabetiker

Vid Helsingfors internmedicinska poliklinik, där de mest svårvårdade diabetespatienterna vårdas, utnyttjas data om sockerkontroller och livsstils-vårddata om till exempel måltider och motion, som patienten själv har producerat. Om patienten uppfyller God medicinsk praxis-rekommendationerna, kan hen ges en apparat inklusive mjukvara som kontrollerar blodsockret med en sensor. Dyliga apparater och mjukvaror används på motsvarande sätt också i andra utvärderingsobjekt. Patienten kan då exempelvis skanna sitt blodsocker med hjälp av en telefonapp, varvid uppgifterna skickas direkt till diabetesskötaren eller läkaren. Polikliniken kan utgående från resultaten

boka en tid för fjärrkontakt, varvid en yrkeskunnig person kontakter patienten per telefon eller via e-tjänsterna. Användningen av sensorapparater för blodsocker och därtill hörande mjukvara stöder styrningen av diabetikernas egenvård. Om det förekommer problem i glukoskontrollerna, kan patienten skötas med elektronisk uppföljning och med styrning av egenvården av en vårdare på distans eller vid ett besök så att läkarresurser sparas. Elektronisk uppföljning kombinerad med distansvård hjälper att nå ut med vård även till sådana patienter som är svåra att få att göra blodsockerkontroller med andra metoder eller att besöka en mottagning. Sådana kan vara till exempel unga som riskerar social utslagning eller patienter som lider av paniksyndrom. Elektronisk uppföljning av diabetes kan sålunda öka hälsonytorna.

Slutsatser

De elektroniska hälsovårdstjänsterna är huvudsakligen smidiga och motsvarar kommuninvånarnas behov på ett högklassigt och effektivt sätt.

Utbudet av e-tjänster är omfattande. För kommuninvånarna bildar de en servicekanal som är oberoende av tid och plats. Med hjälp av e-tjänster är det möjligt att nå ut till sådana klienter som annars inte kan nås med tjänsterna. Täckningen av hälsovårdens tjänster kan på det här sättet utvidgas, vilket i sin tur bidrar till en större hälsovinst. Ett problem som har uppmärksammats är dock att e-tjänsterna inte är enkelt sökbara till exempel på stadens webbsidor, eftersom det finns olika vägar att komma till tjänsterna.

Alla kommuninvånare kan dock inte använda e-tjänsterna på grund av olika slags funktionsnedsättningar eller begränsningar, varvid e-tjänsterna inte når alla. Därför erbjuds fortfarande traditionella tjänster, såsom besök och telefonkontakter. Eftersom alla inte heller i framtiden kan sköta ärenden elektroniskt, är det mycket viktigt att de traditionella servicekanalerna bevaras i tjänstesortimentet.

De elektroniska tjänsternas tillgänglighet bör fortfarande utvecklas. Alla elektroniska tjänster som erbjuds på finska och svenska finns ännu

inte i stor utsträckning tillgängliga på engelska eller på lättläst språk. Om också de här erbjuds, kan till exempel invandrare, personer med intellektuell funktionsnedsättning eller dementa enklare få tillgång till tjänsterna. Tjänsterna är inte heller helt överensstämmande med tillgänglighetskraven, eftersom alla fel som uppdagats i tillgänglighetskartläggningarna inte kommer att rättas till. Helsingfors håller på att flytta de elektroniska hälsovårdstjänsterna på hösten 2020 till klientportalen Maisa, där tjänsterna är i bättre överensstämmelse med tillgänglighetsdirektivet. Trots det bör också Maisa-portalens tillgänglighet fortsättningsvis utvecklas. Bristerna i uppfyllelsen av tillgänglighetskraven stör utträttandet av ärenden särskilt för personer med funktionsnedsättningar.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- möjliggöra användningen av traditionella servicekanaler också i fortsättningen för att trygga likställigheten mellan olika klientgrupper.
- bättre beakta användarnas funktionsnedsättningar och begränsningar av olika slag i de elektroniska tjänsterna.
- fästa mera uppmärksamhet vid de elektroniska tjänsternas sökbarhet på stadens webbsidor.
- trygga tillgängligheten av de elektroniska tjänsterna likvärdigt på finska, svenska och engelska, och sträva efter lättläslighet i de elektroniska tjänsterna.

Hur digitaliseringen förverkligas inom den grundläggande utbildningen



Har digitaliseringen inom den grundläggande utbildningen avancerat enligt stadens handlingsplan för digitalisering av undervisningen för åren 2016–2019?



Digitala miljöer, system och apparater har tagits i bruk i enlighet med planen, men lärarnas kompetenser har inte utvecklats som planerat.

Utvärderingens huvudfråga var om målsättningarna i Helsingfors stads handlingsplan för digitalisering av undervisningen för åren 2016–2019 har uppfyllts inom den grundläggande utbildningen. Delfrågor var om digitaliseringen inom den grundläggande utbildningen har främjat elevernas inlärning, om lärarnas och rektorernas pedagogiska och digitala kompetens och kompetens att leda har utvecklats, om den pedagogiska verksamhetskulturen har förändrats till en mer delaktig och nätverksorienterad delarkultur i enlighet med planen och om de digitala miljöerna, systemen och apparaterna är tillräckliga och fungerande inom den grundläggande utbildningen.

I stadsstrategin nämns allmänt att Helsingfors har som mål att vara världens bästa stad på att utnyttja digitaliseringen. Den digitala teknologin berikar inlärningen och möjliggör inlärning som är oberoende av tid och plats. Enligt strategin byggs i Helsingfors en verksamhetsmodell för en smartskola för innovation och förverkligande av framtidens pedagogiska lösningar. Dataanalys möjliggör individuella framsteg i inlärningen. Utvecklingen av undervisningens digitalisering har under åren 2016–2019 styrts av stadens handlingsplan för digitalisering av undervisningen. Handlingsplanen riktades till grundskolorna, men också till gymnasierna och yrkesskolorna. Utvärderingen avgränsades till förverkligandet av digitaliseringen i grundskolorna.

Materialet som används i utvärderingen består av resultat av självbedömningar gällande använd-

ningen av datateknik i undervisningen, svar på e-postförfrågningar till ledningen och sakkunniga inom fostrans- och utbildningssektorn, övrigt material som erhållits från sektorn samt uppgifter som samlats in på ett utvärderingsbesök till fostrans- och utbildningssektorn. I utvärderingen har man dessutom utnyttjat handlingar samt rapporter om inlärningsresultaten i Helsingfors skolor som Nationella centret för utbildningsutvärdering (Karvi) har tagit fram.

Otillräckliga uppföljningsdata om utvecklingen av inlärningsresultaten under digitaliseringsplanen

En målsättning i Helsingfors stads handlingsplan för digitalisering av undervisningen var att främja och säkerställa att elever och studerande får den goda inlärning som de behöver i informationssamhället och att öka på utbildningens genomslagskraft, resultat och effektivitet. Enligt läroplanen för den grundläggande utbildningen i Helsingfors är informations- och kommunikationstekniken ett redskap som stöder inlärningen och även i sig själv ett inlärningsobjekt. Digitaliseringens verkningar borde alltså synas i form av bättre inlärningsresultat och utveckling av elevernas IKT-kompetenser.

I mätarna i Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 ingår OECD:s internationella Pisa-undersökning som mäter 15-åriga elevers kompetenser. Undersökningen har gjorts 2015 och 2018. De första resultaten för 2018 publicerades först i början av december 2019 och resultaten för Helsingfors fanns inte att tillgå då utvärderingen gjordes. Enligt de första rapporterna gällande 2018 års undersökning var de genomsnittliga resultaten för eleverna i huvudstadsregionen i alla innehållsområden bättre än i andra delar av landet, men de här skillnaderna var betydligt mindre än under den föregående Pisa-rundan år 2015. I huvudstadsregionen var variationen i kompetenserna större än i det övriga landet.

I den här utvärderingen fanns tillgång till de nationella utvärderingarna 2018 och 2019 som mäter grundskoleelevernas kunskaper i A-engelska och modersmålet, men eftersom motsvarande utvärderingar inte fanns för tidigare år, var det inte möjligt att jämföra utvecklingen av inlärningsresultaten för eleverna i Helsingfors skolor under digitaliseringsplanen. I de nationella utvärderingarna frågades eleverna också om olika slags inlärningspraxis, exempelvis om användningen av digi-

tala apparater, men det här bakgrundsmaterialet rapporteras först i den nationella utvärderingens andra skede år 2021.

Skolorna i Helsingfors har under handlingsplanen för digitalisering av undervisningen deltagit i riksomfattande självbedömningar av användningen av IKT i undervisningen (Oppika). I praktiken gäller självbedömningarna närmast användningen av apparaterna, programmen och applikationerna, inte elevernas egentliga informations- och kommunikationstekniska kompetenser. Av utvärderingsresultaten är det inte möjligt att avgöra huruvida skolans digitalundervisning har påverkat elevens kompetenser i ämnet, eftersom det är möjligt att eleven har lärt sig sådana också utanför skolan. Utvecklingen av elevernas digitala kunskaper som en följd av handlingsplanen för digitalisering kan inte heller jämföras utifrån självbedömningarna, eftersom omfattande resultat från Helsingfors olika skolor fanns endast för år 2019. Parallellt med Oppika utfördes också ett egentligt kunskapstest, men dess resultat för olika kommuner har inte publicerats.

Enligt handlingsplanen för digitalisering av undervisningen var det meningen att stöda den individuella inläringen genom att utnyttja dataanalys. Dataanalys hade dock ännu inte tagits i bruk vid slutet av 2019, med undantag av vissa försök. Dataanalys var en del av fostrans- och utbildningssektorns datasystemutveckling, vars start blev försenad.

Lärarna nådde inte målsättningarna för digitaliseringsnivåerna

Lärarnas pedagogiska och digitala kompetens har inte nått målen i Helsingfors stads handlingsplan för digitalisering av undervisningen. Mätaren för målsättningen var utförandet av *digi.hel.fi*-kompetensmärkena, där man år 2019 låg efter i förhållande till målet både i finska och svenska grundskolor på varje kompetensnivå. (Figur 12)

Största orsaken till att målsättningarna inte kunde uppnås var avsaknaden av utbildningar i förhållande till behovet och lärarnas sparsamma deltagande i de erbjudna utbildningarna som motsvarar *digi.hel.fi*-nivåerna.

Av de lärare i Helsingforsskolorna som år 2017 besvarade den riksomfattande Opeka-självbedömningsenkäten ansåg 45 procent att deras egna informations- och kommunikationstekniska färdigheter var tillräckliga i förhållande till målen som ställs i läroplanen. År 2018 var motsvarande andel 52 procent. Enligt enkäten var Helsingforslärares informations- och kommunikationstekniska färdigheter båda åren bättre än i hela landet. Andelen lärare som anser sig ha tillräckliga informations- och kommunikationstekniska

färdigheter är dock oroväckande liten både i Helsingfors och i hela landet.

Enligt sektorns egen bedömning har rektorernas kompetenser förbättrats tack vare handlingsplanen. Rektorerna har deltagit aktivt i olika slags utbildningar i enlighet med planen. Enligt svaren på självbedömningsenkäten för rektorer har skolorna förbundit sig till att främja målsättningarna i handlingsplanen för digitalisering och ändringen i verksamhetskulturen.

Skolornas pedagogiska verksamhetskultur har aktualiserats

Alla stadens grundskolor hade egna målsättningar för digitaliseringsutvecklingen under åren 2018–2019. Nästan alla finska grundskolor som granskades lyckades uppfylla sina digitaliseringsmålsättningar antingen helt eller delvis. Resultaten från de svenska skolorna kom in så pass sent att de inte hann analyseras. Vanliga teman för digitaliseringsutvecklingen i de finska grundskolorna var omarbetande av inlärningsprocessen och ändring och stärkande av verksamhetskulturen. Temat omarbetande av inlärningsprocessen innehöll utvecklingsobjekt med anknytning till utvärderingskulturen och portfoliearbetet. I temat ändring och stärkande av verksamhetskulturen ingick bland annat precisering av skolornas visioner och målsättningar. De här två temana täckte cirka 73 procent av målsättningarna för digitaliseringsutvecklingen i de finska grundskolorna.

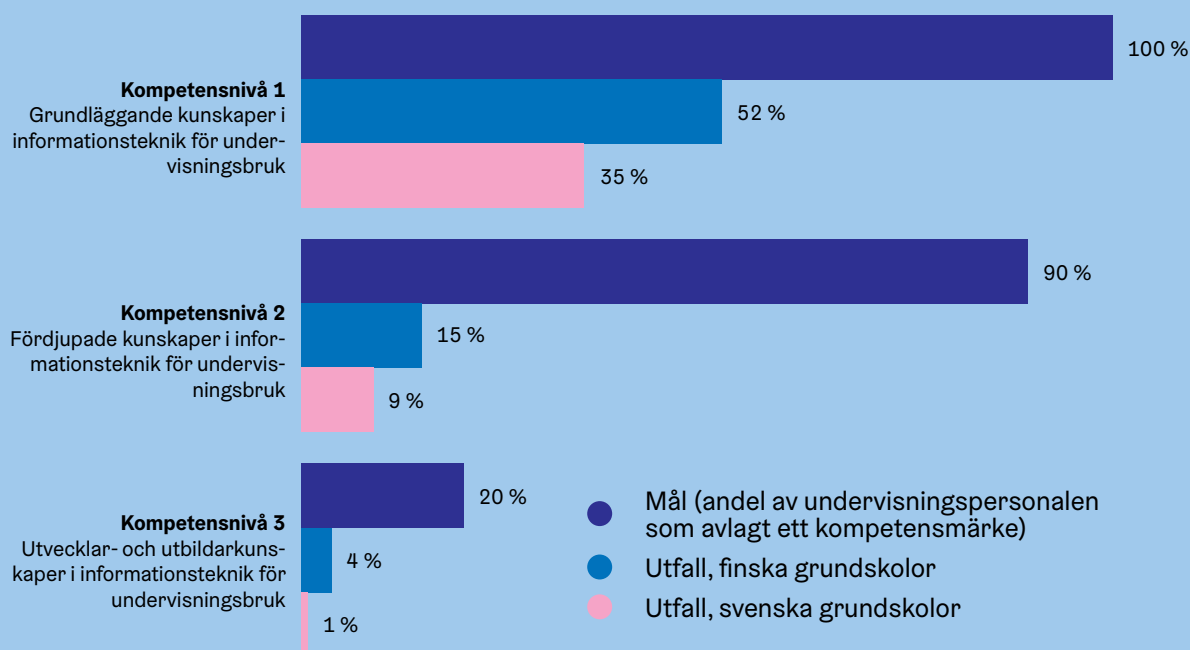
Inom den grundläggande utbildningen erbjuds plattformar för utveckling och delning av idéer. Information kan delas med applikationerna Yammer och Teams samt på webbplatserna Opehuone och HelsinkiOppii. Som en följd av ändringen av verksamhetskulturen har nya verksamhetsmodeller och sätt att arbeta uppstått vid många skolor. Inom det här området finns dock utvecklingsobjekt för en längre tid.

Lärarna och rektorerna har olika slags utvecklarnätverk

Centrala utvecklarnätverk som fungerar som stöd för lärarna är expertlärarnätverket och skolornas tutorlärare. Tutorlärarna fungerar som stöd för den högsta ledningen i det pedagogiska utvecklingsarbetet i de egna skolorna. Till tutorlärares uppgifter hör att stöda kolleger i arbetet, introducera digitaliseringens nyaste innovationer till arbetet och utbilda personal då nya verksamhets-sätt tas i bruk. Avsikten med expertnätverket är att de som utvecklar den digitala undervisningen på alla stadier fungerar i samverkan i ett nätverk. Målet är att den stora lärargruppen i Helsingforsområdet kan erbjudas utbildningar och evenemang både lokalt och på stadsnivå. Nätverksbildningen stöds också av den grundläggande

Digi.hel.fi-kompetensnivåerna och läget i utförandet av kompetensmärkena efter slutet på Helsingfors stads handlingsplan för digitalisering av undervisningen.

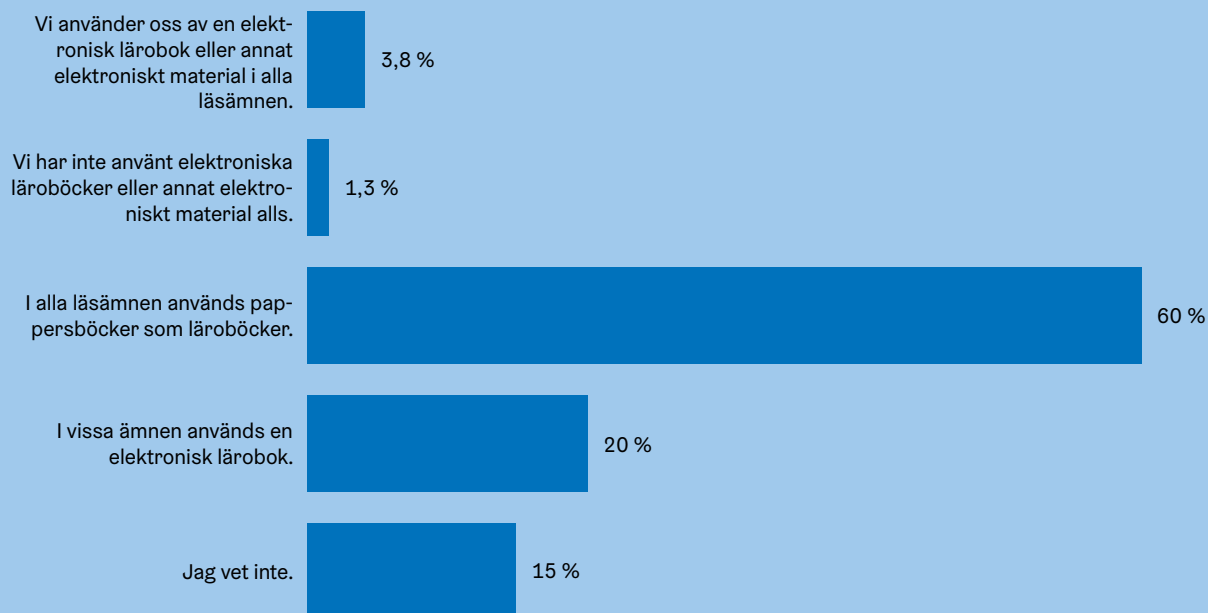
Figur 12



Oppika-enkäten 2019, Helsingfors åk 8.

Figur 13

Svar på frågan "Välj de svarsalternativ som bäst beskriver din egen situation i skolan".





utbildningens ”innoskolor” och evenemanget Helsinki Education Week.

De digitala miljöerna, systemen och apparaterna är tillräckliga, men de bör förnyas och utvecklas

Enligt observationerna i utvärderingen har den grundläggande utbildningen i Helsingfors för tillfället tillräckliga och fungerande digitala miljöer, system och apparater. Under handlingsplanen för digitalisering av undervisningen förekom dock även problem i dem, exempelvis i hur nätverken fungerar eller i tillgången till apparater. I enlighet med målsättningarna har det varit möjligt att erbjuda alla permanent anställda lärare inom den grundläggande utbildningen en bärbar dator för undervisningsbruk och alla högstadiel elever har en bärbar dator till sitt förfogande. Även i andra

årskurser är apparatläget bra. De första maskinerna börjar dock nå slutet av sin livscykel, vilket skapar ett behov för nya apparatanskaffningar. Det här har också uppmärksammats i sektorn.

Uppdaterandet av det trådlösa nätverket i skolorna har varit ett krävande projekt. I alla skolor finns ett fungerande trådlöst nätverk, men enligt rektorerna har det förekommit problem med nätverkets kapacitet. De upplevda kapacitetsproblemen i nätverket kan enligt sektorn i själva verket bero på otillräckliga IP-adresser. I de största skolorna används en sådan teknisk lösning för distributionen av IP-adresser som har nått slutet av sin livscykel. Sektorn har rättat till situationen under utvärderingsperioden.

I nästan alla apparater i Helsingfors grundskolor finns möjlighet till trådlös presentationsteknik. Till apparaterna hör bland annat videoprojektorer

och professionella skärmar. I grundskolans undervisning används molntjänster särskilt i portfolioarbetet. En portfolio är en samling av elevens arbeten, som också innehåller självbedömning och kommentarer från läraren. Portfoliometoden förverkligas i enlighet med mätaren för 2019 års budgetmål inom fostrans- och utbildningssektorn "Vi gör individuella sätt att lära sig och studera möjliga för varje inlärare" i alla Helsingfors stads grundskolor. Den andra mätaren för samma målsättning var att 80 procent av inlärarna använder sig av en digital portfolio. Enligt 2019 års bokslut hade 88,7 procent av eleverna inom den finskspråkiga grundläggande utbildningen en digital portfolio som stöd för utvärderingsprocessen, medan motsvarande procentandel inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen var 94,3, vilket betyder att målsättningen för även den här mätaren uppnåddes. Utgående från resultaten av utvärderingen verkar det som om den nya modellen för utvärderingsarbetet, som togs i bruk i samband med omarbetandet av handlingsätten och inlärningsprocessen, har tagits emot väl i Helsingfors stads grundskolor. Sektorns målsättning är att elevens inlärningsprocess betraktas som en helhet och portfolioarbetet följer inläraren under hela studievägen. I en del av skolorna är portfolioarbetet det primära verktyget för utvärdering av inläringen, men i en del skolor har portfolioarbetet startat långsammare.

Digitala läromedel används sparsamt

En målsättning i handlingsplanen för digitalisering av undervisningen var att varje studerande har tillgång till digitala läromedel. En åtgärd i anknytning till målsättningen var att digitalt material som överensstämmer med den nya synen på inläring anskaffas till skolorna. Av eleverna i årskurs åtta som besvarade Oppika-enkäten år 2019 svarade 60 procent att en papperslärobok används i alla läsåmnen. Enligt 20 procent av eleverna användes en elektronisk lärobok i vissa ämnen. Enligt 3,8 procent av eleverna används en elektronisk lärobok i alla ämnen. (Figur 13)

Enligt sektorn beror den sparsamma användningen av digitala läromedel på att det finns för få lämpliga sådana. Om läroboken bara har överförs tekniskt till digitalt format, har den inget pedagogiskt mervärde i förhållande till en vanlig bok, om den inte erbjuder ett helt annat sätt att studera än den fysiska boken. Utbudet av den här typen av material är dock begränsat.

Slutsatser

Målsättningarna i Helsingfors stads handlingsplan för digitalisering av undervisningen för åren 2016–2019 har uppfyllts till vissa delar inom den grundläggande utbildningen. Grundskolornas

pedagogiska verksamhetskultur har förändrats till en mer delaktig och nätverksorienterad delarkultur. Dessutom har den grundläggande utbildningen i Helsingfors för tillfället tillräckliga och fungerande digitala miljöer, system och apparater. De har dock i många fall uppnått slutet av sin livscykel, varvid de bör underhållas och förnyas. Dataanalysen, vars avsikt är att stöda elevens individuella inläring, hade inte hunnit tas i bruk i enlighet med handlingsplanen för digitalisering, eftersom datasystemsutvecklingen inom fostrans- och utbildningssektorn var försenad.

Utifrån utvärderingen kan inte konstateras huruvida handlingsplanen för digitalisering av undervisningen har främjat elevernas inläring eller utvecklingen av deras digitala kompetenser, eftersom sektorn inte hade tillräckligt uppföljningsmaterial. Jämförelsematerial från tiden före handlingsplanen för digitalisering år 2016 fram till slutet av planen hade behövts för en bedömning av digitaliseringens samband till inlärningsresultaten.

Lärarnas pedagogiska och digitala kompetenser har inte utvecklats enligt målsättningarna i Helsingfors stads handlingsplan för digitalisering av undervisningen, eftersom utbildningsutbudet inte har varit tillräckligt i förhållande till behovet. Lärarnas deltagande i de erbjudna utbildningarna har heller inte varit särskilt omfattande.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorn bör

- säkra att den i fortsättningen har tillgång till tillräckligt uppföljningsmaterial om utvecklingen av elevernas inlärningsresultat i olika ämnen och kompetenser i informations- och kommunikationsteknik.
- fortsätta med åtgärderna för att ta i bruk dataanalyser som stöd för den individuella undervisningen.
- säkra att det för lärarna finns ett tillräckligt utbud med utbildningar som främjar de pedagogiska och digitala kompetenserna och möjlighet att delta i dem.
- följa de digitala miljöerna, systemen och apparatbeståndet och utveckla och förnya dem efter behov, samt utreda kostnadsnyttorna med ibruktage av leasing-apparater.

Tjänster för hälsa och välfärd

Kvalitetsövervakningen inom heldygnsomsorgen för äldre



Är kvalitetskontrollen tillräcklig inom den heldygnsomsorg för äldre som staden ordnar?



Inom den egna servicen kan den anses vara tillfredsställande, och inom den köpta servicen tillräcklig.

Den huvudsakliga frågan inom utvärderingen var huruvida kvalitetskontrollen är tillräcklig inom den långvariga heldygnsomsorg för äldre som staden ordnar inom serviceboendet och institutionsvården. Separat bedömningspromemorior uppgjordes för kvalitetskontrollen av dels den egna servicen, dels den köpta servicen.

Kvalitetskontrollen inom stadens egen service analyserades genom att bedöma huruvida staden uppgjort en sådan plan för egenkontroll som nämns i den s.k. äldreomsorgslagen (lag om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre) och huruvida kontrollbesök görs vid de egna enheterna. Kontrollen av den köpta servicen analyserades genom att bedöma hur bra den köpta servicens kvalitet övervakades och huruvida beställaren haft möjlighet att ingripa i eventuella olägenheter. Förutom att skriftligt material granskades gjordes intervjuer och förfrågningar hos ledningen för heldygnsomsorgen. Även äldrerådet hördes för utvärderingen.

Enligt Helsingfors stadsstrategi för 2017–2021 tryggas institutionsvård dygnet runt för till åren komna människor då det inte längre är möjligt att ge vården i hemmet. Servicens tillgänglighet och kvalitet bedöms regelbundet. Med heldygnsomsorg avses i socialvårdslagen nämnt serviceboende med heldygnsomsorg samt institutionsvård.

Om kvaliteten på heldygnsomsorgen föreskrivs i äldreomsorgslagen, i socialvårdslagen och lagen om privat socialservice. Som tillägg till dessa lagar har social- och hälsovårdsministeriet gett en ”Kvalitetsrekommendation för att trygga ett bra åldrande och förbättra servicen 2017–2019”. År 2015 gav Valvira en bestämmelse om egenkontrollplanernas innehåll och behandling. För närvarande uppdateras äldreomsorgslagen och kvalitetsrekommendationen.

Utökad serviceboende i stället för institutionsboende

Både nationellt och i Helsingfors har minskat institutionsboende och utökad serviceboende länge varit en målsättning. Helsingfors stad ger heldygnsomsorg för äldre i form av serviceboende eller institutionsvård vid tjugo olika seniorcenter och servicehus. Helsingfors stad köper också serviceboende med heldygnsomsorg av konkurrensutsatta privata serviceproducenter samt institutionsvård som direkt köp av Helsingfors Seniorstiftelse. Den egna produktionen och den köpta servicen är av ungefär samma storleksordning (Tabell 9) Både institutionsvården och serviceboendet har minskat.

För att kunna få heldygnsomsorg ska klienten ha fått positivt beslut vid utrednings-, bedömnings- och placeringsprocessen SAS (av finskans selvitys-arviointi-sijointus). Därefter placeras klienten vid första lediga mest ändamålsenliga enhet inom det serviceboende eller den institutionsvård som ges av antingen staden själv eller som köpt service. Samma kvalitetskriterier gäller för bådadera. Kvalitetskriterierna har antecknats i den beskrivning av servicen inom heldygnsomsorgen som används vid konkurrensutsättningen av serviceboendet.

Stadens seniorprogram bedömer inte servicens tillräcklighet och kvalitet

Planen Helsingfors välfärdsplan är uppgjord för åren 2019–2021. Den godkändes av stads-

Antal platser inom heldygnsomsorgen 2014–2018

Tabell 9

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2014 –2018 föränd- ring, % | 2014 –2018 föränd- ring, lkm |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--|--|
| Av staden ordnade tjänster | | | | | | | |
| Serviceboende | 1 601 | 1 561 | 1 546 | 1 572 | 1 565 | -2,2 | -36 |
| Institutionsservice | 994 | 956 | 882 | 830 | 818 | -17,7 | -176 |
| Köpta tjänster | | | | | | | |
| Serviceboende | 1 441 | 1 457 | 1 056 | 1 246 | 1 226 | -14,9 | -215 |
| Institutionsservice | 651 | 628 | 651 | 526 | 506 | -22,3 | -145 |
| Totalt | 4 687 | 4 602 | 4 135 | 4 174 | 4 115 | -12,2 | -572 |



fullmäktige i juni 2019. Som en del i planen ingår Stadens seniorprogram, som är Helsingfors stads lagstadgade plan för att stödja den äldre befolkningens välmåga och för att ordna och utveckla den service som äldre behöver. Planen innehåller målsättningarna, åtgärderna och mätarna för hur åtgärderna förverkligas. Årligen utges en välfärds- och hälsorapport (HYTE-barometern) som visar hur målsättningarna och åtgärderna satts i verket och hur de inverkat på invånarnas välfärd och hälsa. I slutet av fullmäktigeperioden inympas rapporten i stadens vidsträcktare välfärdsrapportering.

Enligt äldreomsorgslagen ska kommunen i sin lagstadgade plan bedöma den äldre befolkningens välbefinnande, tillräckligheten och kvaliteten i fråga om de tjänster som står till buds samt faktorer som påverkar servicebehovet. Stadens äldreråd deltog i arbetet på Stadens seniorprogram, men uttryckte därvid för social- och hälsovårdssektorn sitt missnöje med att seniorprogrammet inte innehåller någon bedömning av servicens tillräcklighet och kvalitet. Social- och hälsovårdsväsendets svar var att någon särskild rapportering inte görs utan att bedömningen ingår i den normala uppföljningen av verksamheten. Varken Helsingfors välfärdsplan 2019-2021 eller välfärds- och hälsobarometern HYTE 2019 innehåller någon bedömning av hur tillräcklig och högklassig servicen för äldre är.

Systematisk följdning av egenkontrollplanerna inleddes 2019

Första gången man inom stadens social- och hälsovårdsväsen utarbetade egenkontrollplaner för sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgsservicen samt verksamhetsenheterna var redan år 2015. För 2019 utarbetades en egen egenkontrollplan för sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgsservicen, och under våren 2019 gavs enheterna anvisningar för arbetet på egna planer.

I egenkontrollplanerna beskrivs de viktigaste kvalitetskontrollssätten. Sakheterna i egenkontrollplanerna är riskhantering, klientens ställning, rättigheter och rättsskydd, egenkontroll av servicens innehåll, samt personalstyrning och tryggt arbetande. Varje helhet innehåller relevanta kvalitetsfaktorer och hur ofta de bedöms, samt vilka instanser som är ansvariga. Planernas efterlevnad följs med hjälp av självbedömningstabeller. Än så länge har man bara kommit till inlärningsstadiet av den systematiska självbedömningen av egenkontrollplanerna.

De saker som enligt självbedömningen ska följas blir behandlade vid arbets-, under- och verksamhetsenheternas möten och inom serviceområdenas ledningsgrupper. Uppföljningen och kontrollen av kvaliteten görs som normalt chefsar-

bete. Egenkontrollplanerna och processerna kring dem utvecklas och uppdateras våren 2020.

Egenkontrollplanerna finns offentligt tillgängliga på social- och hälsovårdssektorns webbplats, och de följer Valvira direktiv.

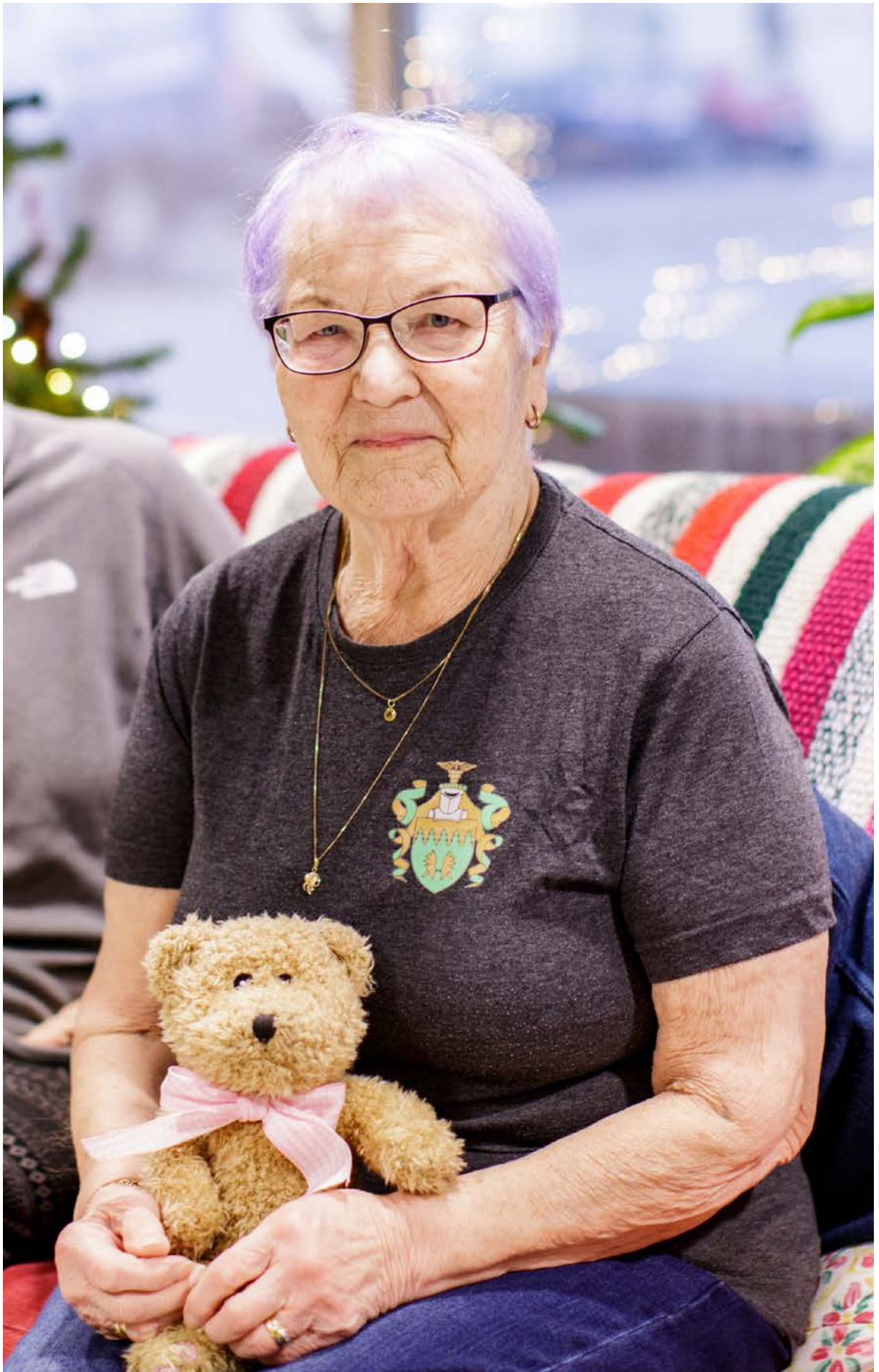
Inom social- och hälsovårdssektorn verkar såväl en arbetsgrupp för uppföljning av klient- och patientsäkerheten som experter inom kvalitets- och vårdarbete. Experterna gör planmässiga auditeringsbesök vid de egna verksamhetsenheterna gällande bland annat egenkontrollplanerna, antecknandet av vårdåtgärder, eller hygien. Resultaten behandlas inom serviceområdena och verksamhetsenheterna. Vid kvalitetsutvecklandet används också enkäter bland klienter och anhöriga. Sex egenkontrollkoordinatorer (som utgör den s.k. OVS-gruppen) följer och utvecklar egenkontrollplanerna vid sidan om sitt egentliga arbete. De har upplevt att de inte har tillräckligt med tid för utvecklingsarbete.

Dessutom har man inom social- och hälsovårdssektorn redan länge använt mätinstrumentet RAI (Resident Assessment Instrument) för att mäta invånarnas hälsotillstånd och det digitala verktyget HaiPro för rapportering av farliga situationer som äventyrar klient- och patientsäkerheten. De senaste åren har man uppställt kvalitetsmål för RAI-mätarna och tillämpat uppsikten av eventuella kvalitetsavvikelser även på socialservicen (anmälningssystemet SPro).

De privata producenterna övervakas mångsidigt och aktivt

Servicebeskrivningen av heldygnsomsorgen, med vars hjälp man vill trygga kvaliteten inom både stadens egen service och den köpta servicen, ger en detaljerad grund för samarbetet mellan beställare och producenter. Som beställare litar staden starkt på samarbete och förtroende inom kvalitetskontrollen. Före konkurrensutsättningen ordnas workshoppar för potentiella producenter. Den 23-sidiga servicebeskrivningen går igenom tillsammans med producenterna. För producenter som inleder sin verksamhet görs först en omfattande helhetsauditering. Med producenterna hålls samarbetsmöten, årliga förhandlingar, samt auditeringar jämte kommentarträffar om dem. Vid samarbetsmötena behandlas bland annat enheternas egenkontroll, RAI-mätningar, hygien, personaldimensionering, vårdplaner, ärenden kring medicinering och vårdutrustning, klagomål och anmärkningar, dataskydd, förplägnad och övervakning. Därutöver avlägger staden övervaknings- och inspektionsbesök enligt den årliga kontrollplanen.

Besök på grund av uppdagad risk avläggs både enligt avtal och utan förvarning. De privata producenterna har också en deltagarkvot vid stadens



utbildningar i kvalitetskontroll och mätning. I den mån det kommit anmärkningar eller klagomål om privata serviceproducenter eller från annat håll har staden varit i kontakt med företagsledningen för att rätta till olägenheterna. För övervakningen anställdes en extra planerare år 2019, varefter kontrollbesöken kunde utökas märkbart.

De ekonomiska sanktioner som nämns i avtalen behövde inte tillgripas under avtalsperioden 2017–2019. Om brister i kvaliteten uppdragas tar staden producentenheten under uppsikt. Antalet enheter som på grund av brister i kvaliteten varit under uppsikt minskade klart under avtalsperioden. År 2019 var det bara två enheter hos en och samma producent som var det. Den tyngsta åtgärden för att ingripa i olägenheter är att staden slutar hänvisa klienter till enheten. Den tillgreps en gång år 2018 och två gånger 2019.

Kvalitetsbrister ofta en följd av underbemanning

Klienter och anhöriga har rätt att göra anmärkningar till staden om brister i servicens kvalitet. År 2019 hade det före slutet av september gjorts sammanlagt 33 anmärkningar. Anmärkningarna gällde vanligtvis vården eller dess resultat. En viss ökning i antalet anmärkningar kan skönjas.

År 2019 lämnades till Södra Finlands regionförvaltningsverk klagomål angående 3 offentliga och 18 privata enheter inom boendeservicen i Helsingfors. Dessutom inledde regionförvaltningsverket självt ärenden angående 4 offentliga och 30 privata boendetjänster. I huvudsak gällde klagomålen personalens dimensionering och struktur samt servicens kvalitet och innehåll.

Antalet kontrollbesök vid enheter inom stadens egen heldygnsomsorg varierade åren 2014–2019 mellan ett och sju per år. Den huvudsakliga orsaken till kontrollbesöken var servicens kvalitet och innehåll samt personalens omfattning och struktur. Trots enstaka brister förekom inga större olägenheter med kvaliteten. Under dessa år varierade antalet kontrollbesök vid den privata omsorgens enheter mellan 10 och 48 per år. Orsakerna till kontrollbesöken har varit desamma som för stadens egna enheter.

De brister i kvaliteten som uppdragats vid anmärkningar, klagomål och kontroll- och inspektionsbesök har för det mesta berott på underbemanning.

Slutsatser

Kvalitetskontrollen inom heldygnsomsorgen för äldre kan anses vara tillfredsställande inom stadens egen service och tillräcklig inom den köpta servicen. Kvalitetskontrollen har varit planmässigare, mera systematisk och tätare för den köpta servicen än för stadens egen service.

Som plan för äldreomsorgen har staden utarbetat Stadens seniorprogram. Stadens äldreråd var med i arbetet på planen, men är missnöjt med att ingen bedömning av servicens tillräcklighet och kvalitet satts in i seniorprogrammet.

Social- och hälsovårdssektorn bedömer och följer dels sina klienters hälsotillstånd med hjälp av mätinstrumentet RAI, dels kvalitetsavvikelser inom hälsovården med hjälp av mätinstrumentet HaiPro. Den egna serviceproduktionen övervakas genom normalt chefsarbete. Egenkontrollplaner jämte självbedömningstabeller utarbetades på ett enhetligt sätt år 2019. Än så länge har man bara kommit till inlärningsstadiet av den systematiska självbedömningen av egenkontrollplanerna. Enheternas egenkontroll och självbedömning koordineras av sex personer vid sidan om sitt eget arbete. De upplever att de nuvarande resurserna inte räcker till för att stödja och utveckla enheternas egenkontroll.

Samma kvalitetsnivå förutsätts av stadens egen serviceproduktion och den köpta serviceproduktionen. Bägge är föremål för auditeringar och kontroll- och övervakningsbesök. Dessutom går staden med serviceentreprenörerna igenom servicebeskrivningen, och ordnar samarbetsmöten och årsmöten. Om brister uppdragas i kvaliteten sätts enheterna under noggrannare uppsikt. År 2019 fick övervakningen tilläggsresurser för den köpta servicen, vilket har möjliggjort effektivare uppsikt än tidigare. Brister i kvaliteten kan åtgärdas genom anmärkningar, ekonomiska sanktioner eller genom att sluta hänvisa klienter till vederbörande enhet. Den sist nämnda åtgärden har behövt användas bara i ringa mån.

Eftersom olägenheterna både inom den offentliga och den privata servicen ofta handlar om underbemanning kan det även i framtiden bli problem, i och med personalbristen inom omsorgen.

Revisionsnämnden konstaterar att social- och hälsovårdssektorn bör

- som stöd för stadens beslutsfattande, ekonomiska planering och välfärdsrapportering årligen i samarbete med äldrerådet göra en bedömning av mängden och kvaliteten på socialservicen för äldre.
- avdela mera resurser än de nuvarande för att stödja, följa och utveckla egenkontrollen vid verksamhetsenheterna.



Munhälsovårdens tillgänglighet och resultat



Är munhälsovården resultatrik och tillgången till den icke-brådskande vården lagenlig?



Vården är av hög kvalitet men det har varit svårt att få tillgång till den.

Huvudfrågan vid utvärderingen var huruvida tillgången till munhälsovården var på en nivå som är förenlig med lagen och stadens egna riktlinjer. Vid utvärderingen utredde man om den icke-brådskande vården har inletts inom den tid som föreskrivs i lagen, om tillgången till vård är jämlik oberoende av klientens bostadsområde,

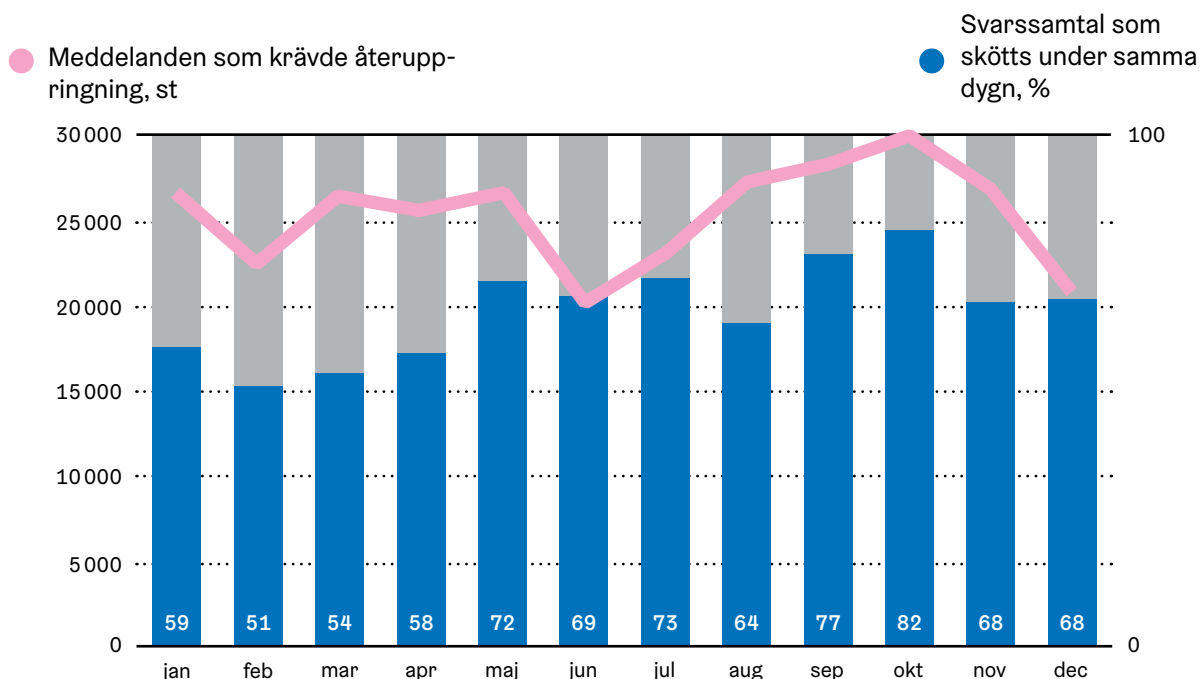
modersmål eller ålder och om munhälsovårdens resultat har förbättrats.

Enligt Helsingfors stadsstrategi är stadens grunduppgift att ordna högklassiga tjänster för sina invånare och se till tillgängligheten till tjänsterna. Tjänsterna utvecklas så att tjänsternas resultat och kundupplevelsen förbättras. Staden betjänar både på finska och på svenska. Invånar- och brukarnöjdheten är en av de viktigaste mätarna för stadens resultat. I stadens budget för 2019 beräknades servicebehovet inom mun- och tandvården öka. Efterfrågan ökar på grund av befolkningstillväxten, den höga självriskandelen på privata sektorns kundavgifter och ökningen i antalet invandrare och äldre personer med egna tänder.

Materialet för utvärderingen utgjordes av statistik från Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor samt Institutet för hälsa och välfärd THL samt resultaten från munhälsovårdens nationella enkät om klientrespons. Dessutom

Andelen under samma dygn besvarade meddelanden som krävde återuppringning av alla meddelanden som krävde återuppringning inom Helsingfors stads mun- och tandvård år 2019.

Figur 14



användes handlingar och sådan information som munhälsovårdens ledning gett via e-post och intervjuer.

Tidsbokningen har fungerat bristfälligt

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska patienter vardagar under tjänstetid omedelbart kunna få kontakt med hälsovårdscentralen eller någon annan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården. Helsingfors stad har tolkat att man handlar i enlighet med lagen om patienten som ringt tidsbokningen får ett svarssamtal under samma dag. Under 2019 var återuppringningstjänsten ändå stängd i flera dagar. Tjänsten var stängd flest dagar under perioden januari–februari 2019. Under den tiden var tjänsten stängd i 39 dagar. Under perioden september–december 2019 var tjänsten stängd enbart i tre dagar. I januari 2020 hade situationen återigen förvärrats.

Problemen med att få kontakt förvärrades när munhälsovården i februari 2018 gick över till att använda patientdatasystemet Lifecare. Man var tvungen att stänga återuppringningssystemet och tidsbokningslinjen för icke-brådskande tider nästan dagligen. Det var nödvändigt att förnya patientdatasystemet eftersom det tidigare systemet inte var kompatibelt med det nationella patientdataarkivet (Kanta-tjänsterna). Man kunde därför inte återgå till det gamla systemet, även om

det nya visade sig vara dåligt. Man korrigerade åtskilliga problem i patientdatasystemet under en lång tid, men det var först i den version som efter flera versionsbyten infördes i oktober 2019 som största delen av problemen hade korrigerats. Stängningarna av tidsbokningen i januari 2020 påverkades av personalens stora sjukfrånvaro och ett exceptionellt stort antal telefonsamtal.

Även under de dagar då man hade använt sig av återuppringningssystemet inom den icke-brådskande vården hade man inte under samma dag besvarat alla de inspelade meddelandena som krävde återuppringning. År 2019 besvarade man under samma dygn 59–82 procent av de meddelanden som krävde återuppringning, beroende på månaden. Under 2019 inföll den minsta andelen svarssamtal som skötts under samma dygn i februari och den största i oktober. (Figur 14)

Tidsbokningens effektivitet har minskat kontinuerligt under åren 2017–2019. I januari 2017 behandlade en person i genomsnitt 590 klientkontakter per månad, men i mars 2019 behandlade en person i genomsnitt enbart 450 klientkontakter. Munhälsovårdens ledning har utrett detta genom att observera tidsbokningsprocessen. En del av de faktorer som påverkar tidsbokningens effektivitet har att göra med ledningen av verksamheten, förändringar i arbetsprocesser och bokförings-

sätt samt verksamheten hos personalen som jobbar med tidsbokningen. Enligt munhälsovårdens ledning bör man standardisera goda rutiner. Munhälsovården har börjat klassificera samtal enligt innehåll för att få en uppfattning om behövliga lednings- och utvecklingsåtgärder.

Tid för icke-brådskande vård fås i genomsnitt inom 69 dagar

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska vård ordnas inom tre månader från det att vårdbehovet bedömdes eller senast inom sex månader om patientens hälsa inte äventyras. Målet i stadens budget för 2019 var strängare än så: inom mun- och tandvården bör den icke-brådskande vården för alla klienter ha inletts inom 90 dygn efter bedömningen av vårdbehovet.

På grund av problemen med patientdatasystemet var det inte möjligt att få ovan nämnda information, varvid munhälsovården som ersättning för tidsintervallen har använt en så kallad T3-mätare. Mätaren mäter den tredje lediga tiden hos tandläkarna vid den icke-brådskande mottagningen. T3-talet uttrycker ett medianvärde av de här tiderna i kalenderdagar. Enligt mätaren fick patienterna en tid för icke-brådskande vård i genomsnitt inom 69 dagar efter att vårdbehovet bedömts. T3-mätaren kan dock inte användas för att bedöma om budgetmålet har uppnåtts. För detta ändamål skulle det behövas information om hur lång tid som har förflutit efter bedömningen av varje patients vårdbehov fram till det faktiska besöket. Det finns inga tillförlitliga statistiska uppgifter om denna mätare, eftersom behandlingskedjor på grund av ett programfel i patientdatasystemet förblivit öppna i de uppgifter som överförts till THL 2018 och 2019. Inom munhälsovården har man även använt sig av varierande metoder för att registrera bedömningen av vårdbehovet. Munhälsovården rättade till registreringspraxisen under utvärderingen så att man för alla patienter gör en bedömning av vårdbehovet.

Likabehandling uppnås inom munhälsovården

Likabehandlingen i tillgången till den icke-brådskande vården undersöktes i utvärderingen med hänsyn till bostadsområde, modersmål och åldersgrupp. Enligt munhälsovårdens ledning bestäms klientens servicebehov alltid av vårdbehovet. Det finns en rättslig grund för detta. Det finns stora variationer i den tid det tar att få vård i olika områden, men för en klient i arbetsför ålder erbjuds lediga tider på alla tandkliniker i stan där patientens behov av vård kan tillgodoses. För barn och ungdomar samt äldre och personer med funktionsnedsättning ges i första hand tid

vid en närliggande tandklinik. De svenska tjänsterna är koncentrerade till vissa tandkliniker och personalen som jobbar med tidsbokningarna kan styra svenskspråkiga klienter till svenskkunnig personal. För tvåspråkiga klienter är det frivilligt att välja ett verksamhetsställe som tillhandahåller tjänster på svenska och de kan om de så önskar även välja service på finska till exempel i sitt närområde. Numeriska jämförelseuppgifter om tillgång till vård efter språk eller närmare uppgifter om kvaliteten på den svenska tjänsten finns inte. Munhälsovården har dock inte fått någon negativ respons om språkkunskaperna hos de tandläkare som tjänstgör på svenska.

Tillgången till vård inom munhälsovården beror inte på ålder, utan på vårdbehovet och på hur brådskande vårdbehovet är. Helsingfors stads munhälsovård följer bestämmelserna i lagstiftningen om mun- och tandvård för barn och unga. Detta gäller till exempel periodiska undersökningar av barn i en viss ålder och effektiviserad hälso- och sjukvård för barn som löper risk att få munsjukdomar. Dessutom strävar Helsingfors stads munhälsovård särskilt efter att inrikta sina hälsofrämjande resurser på den åldrande befolkningen för att förhindra att vårdbehovet ökar när den äldre befolkningsgruppen växer.

Kostnaderna har varit oförändrade 2017–2018

I utvärderingen begränsades granskningen av munhälsovårdens resultat till lönsamhets-, produktivets- och kvalitetsaspekter. Lönsamheten och produktiviteten utvärderades genom att man jämförde kostnaderna för mun- och tandvårdstjänsterna och utvecklingen av de prestationsspecifika kostnaderna 2017–2018 samt kostnaderna för den mun- och tandvård som kommunen producerat som sin egen verksamhet med kostnaderna för den verksamhet som producerats som köpta tjänster.

Kostnaderna för munhälsovården ökade inte så mycket från 2017 till 2018, men eftersom antalet prestationer, det vill säga besök, minskade samtidigt ökade kostnaderna per prestation. Vid jämförelsen av kostnaderna per prestation mellan olika år bör man beakta att den genomsnittliga kvaliteten på de prestationer som jämförs inte nödvändigtvis har varit densamma under olika år.

Antalet prestationer som producerats som köptjänster och kostnaderna per enhet har varit mindre än de tjänster som producerats som egen verksamhet åren 2017–2018. Av skillnaden mellan kostnaderna per prestation för de köpta tjänsterna och den egna verksamheten kan man dock inte dra slutsatsen att köpserviceverksamheten skulle vara mer kostnadseffektiv än den egna verksamheten, eftersom de tjänster som tillhandahålls

som köpserviceverksamhet är begränsade till vissa klientgrupper som bestäms av Helsingfors stads munhälsovård och eftersom de till sitt innehåll är mer begränsade än de som produceras som egen verksamhet. Till exempel vårdas patienter som är svårare att vårda inom de tjänster som produceras som stadens egen verksamhet. Kostnaderna för stadens egen verksamhet omfattas även av bland annat kostnaderna för att utveckla verksamhetsprocesser och främja munhälsan.

Kvaliteten har förbättrats

Utgående från stadens klientrespons och det nationella klientresponsmaterial som THL samlat in under 2018 är kvaliteten på munhälsovården god, med undantag för tidsbokningen och tillgången till vård samt det att kvaliteten vid olika tandkliniker är ojämn. Enligt THL:s enkät hade kvaliteten utifrån klienternas helhetsbedömning förbättrats under 2018 jämfört med klientenkäterna åren 2014 och 2016. I den nationella klientundersökningen var den bedömning som Helsingfors stads tandkliniker fick på samma höga nivå som tandvårdsklinikerna i hela landet. Enligt enkäten fanns det dock skillnader i kvaliteten på kundservicen vid Helsingfors stads olika tandkliniker.

På basis av det responsmaterial som samlats in på tandvårdsklinikerna är munhälsovårdens klienter i huvudsak nöjda med servicen. Andelen negativ feedback om munhälsovården via webben har dock klart ökat under åren 2018–2019 jämfört med åren 2015–2017. En stor del av den negativa respons som stadens munhälsovård fått har att göra med tidsbokningen och tillgången till vård. Den positiva feedbacken hänvisar framför allt till yrkeskunnig och vänlig service.

Utifrån en jämförelse av munhälsovårdens kvalitets- och effektindikatorer som Nordic Healthcare Group gjorde 2018 har kvaliteten på stadens munhälsovård förbättrats under de senaste åren. Bland annat har plombernas hållbarhet förbättrats och andelen undersökningar som krävs för att påvisa tandlossningssjukdom, eller parodontit, har ökat, även om detta ännu inte är förenligt med munhälsovårdens målsättning. Utredningen fann dock att kvaliteten varierar mycket mellan stadens olika tandkliniker. Munhälsovårdens ledning utreder orsakerna till variationerna i kvaliteten.

Slutsatser

Tillgången till munhälsovård är inte till alla delar på en nivå som är förenlig med lagen och stadens egna riktlinjer. Klienterna har inte på ett lagenligt sätt fått kontakt med tidsbokningen och sitt vårdbehov bedömt, eftersom klienterna på grund av stängningen av återuppringslinjen för icke-brådskande vård inte alltid omedelbart har fått kontakt med tidsbokningen vardagar under

tjänstetid och man tidvis inte heller under samma dygn kunnat besvara alla inspelade meddelanden som krävt återuppringning.

Den i lagen angivna tillgången till vård senast inom sex månader kan anses ha realiserats om tiden för tillgången till vård mäts utifrån tidpunkten för den tredje lediga tiden hos tandläkarna, det vill säga den så kallade T3-mätaren. Detta innebär inte att alla kunder nödvändigtvis skulle ha fått en tid inom den lagstadgade tidsfristen. Mätaren beskriver inte situationen för tillgången till vård tillräckligt väl. Eftersom uppgifterna som överförts till THL om tillgången till vård inom Helsingfors stads munhälsovård är bristfälliga på grund av problemen med patientdatasystemet gick det inte att utifrån faktiska besök utvärdera om alla klienters tillgång till vård har genomförts i enlighet med stadens budgetmål på tre månader.

Munhälsovårdens resultat har förbättrats särskilt ur kvalitetssynpunkt. Den klientrespons som erhållits om vårdens kvalitet och den kvalitet som uppmätts med kvalitetsmätare är på en hög nivå i ett nationellt perspektiv och har också utvecklats till det bättre under de senaste åren. Kvaliteten varierar ändå mycket mellan de olika tandklinikererna.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör inom munhälsovården

- fortsätta att utreda orsakerna till problemen med att kontakta tidsbokningen och att få tider till icke-brådskande vård och utifrån dessa utredningar vidta behövliga åtgärder för att lösa dessa problem.
- se till att det finns tillförlitliga och ändamålsenliga uppgifter om patienternas tillgång till vård.
- fortsätta att utreda orsakerna till kvalitetsskillnaderna mellan olika tandkliniker och utifrån utredningen vidta åtgärder för att minska dessa skillnader.

Samarbete och multiprofessionalism i familjecenter



Har familjecentermodellen ökat samarbetet mellan yrkeskunniga personer i enlighet med målen?



Samarbetet mellan yrkeskunniga personer har ökat i enlighet med målen. I en stor del av staden är arbetet i sin början.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om familjecentermodellen i enlighet med målen har ökat samarbetet mellan olika yrkeskunniga personer. Samarbetet mellan yrkeskunniga granskades särskilt med tanke på de tjänster som centraliserats till familjecentren, men även samarbetet mellan familjecentren och andra för familjer eller barn relevanta tjänster granskades.

Enligt stadsstrategin stärker man i Helsingfors servicekedjan för barn och unga på basnivå, det vill säga i rådgivningsbyråerna, daghemmen, familjerådgivningsbyråerna, skolhälsovården, skolan, ungdomsarbetet, hälsovårdstjänsterna och barnskyddet. Verksamheten med familjecenter inleddes nationellt redan i början av 2000-talet. Helsingfors stadsfullmäktige krävde att man under 2014 skulle testa familjecenter som pilotförsök som en del av servicenätsreformen. Syftet med familjecentermodellen är att skapa en helhet av tjänsterna så att man samordnar de olika tjänster som barn och familjer behöver och där man arbetar multiprofessionellt.

I projektplanen för familjecentermodellen, som godkändes vid social- och hälsovårdssektorn 14.1.2016, konstateras att målen för familjecentren är att förbättra tillgången till tjänster, att förbättra effektiviteten och produktiviteten samt att minska klyftorna i barns, ungas och familjers hälsa och välfärd. Även om en stor del av klienterna bara behöver tjänsten sporadiskt, är syftet att söka efter och identifiera riskgrupper samt att stödja klienter som behöver tjänsten i stor utsträckning. Metoderna är bland annat att utan dröjsmål och endast en gång bedöma klientens multiprofessionella servicebehov genom att erbjuda klienten sådana planmässiga och samordnade tjänster som svarar mot klientens behov.

Utvärderingen gällde Östergatans familjecenter och Nordsjö familjecenter, som inrättades 2017 och 2018 och till vilka tjänster har centraliserats fysiskt, samt familjecentren i väster och norr, vars tjänster hittills är fysiskt utspridda. I utvärderingen intervjuades representanter för familjecentrens chefsnätverk.

Familjecentret för samman viktiga tjänster för barnfamiljer

Familjecentermodellen ska införas gradvis i hela Helsingfors. Familjecentren är inte en separat organisation utan fungerar som gemensamma tjänster inom familje- och socialtjänsterna i fysiska lokaler, i nätverk eller på webben. I figur 1 beskrivs familjecentrets resurser, specialtjänster och huvudpartner. Familjecentret har inte enbart en och samma ledare utan styrs av ett nätverk av chefer för olika yrkesgrupper. År 2016 var åtta familjecenter under planering, varav tre hade öppnats i februari 2020: Berghälls familjecenter, Nordsjö familjecenter och Östergatans familjecenter. I slutet av 2019 inrättades multiprofessionella chefsnätverk i samtliga åtta områden.

De viktigaste verksamhetsformerna i familjecentren är rådgivningsteamet och bedömningen av servicebehov och stöd för barnfamiljer. Klienterna är indelade i dem som sporadiskt är i behov av tjänster och dem som behöver mycket tjänster. Rådgivningsbyråernas öppettider har förlängts. Det vanligaste initiativet till kontakt med familjecentret kommer via rådgivningsbyrån. Dessutom kan klienten hänvisas till familjecentret via socialrådgivningen och barnskyddet. E-tjänsterna kan nås när som helst. På webben finns webbplatsen Familjestöd samt en chatt och en chattbot. År 2019 lanserades nya tjänster, såsom socialrådgivningen för barnfamiljer och en centraliserad tidsbokning för hemservicen för barnfamiljer. Dessutom har man på social- och hälsovårdstjänsternas webbplats "Familjestöd" tagit i bruk en "Behöver hjälp"-knapp genom vilken familjer kan kontakta tjänsterna.

Rådgivningsteamet samlar ihop tjänster till stöd för familjer

Rådgivningsteamet sammanträder för att behandla ärenden för familjer eller barn som behöver flera olika sorters tjänster eller stöd. I teamet ingår en hälsovårdare vid rådgivningsbyrån, en rådgivningspsykolog, en socialhandledare för barnfamiljer samt en representant för fysio-, ergo- och/eller talterapi och representanter för munhäl-

Helsingfors stads familjecenter och dess resurser, specialtjänster och huvudpartner

Figur 15



Teckning: Familjestöd-material från Social- och hälsovårdssektorn / Kilda

sovården. Rådgivningsbyråns hälsovårdare fyller tillsammans med familjen i en stödbegäran, på basis av vilken teamets sammansättning avgörs. Hälsovårdaren förbereder barnets ärenden inför teammötet.

Andra tjänster, såsom familjerådgivningsbyrå och hemservicen för barnfamiljer, har en varierande roll i olika rådgivningsteam. Vissa rådgivningsteam håller närmare kontakt med småbarnspedagogiken än andra. Hur ofta rådgivningsteam sammanträder varierar även: I Östergatans familjecenter sammanträder man till exempel varje vecka medan man i de västra områdena tills vidare sammanträder varje månad. I Östergatans familjecenter är rådgivningsteam ett etablerat verksamhetsätt. I väster och norr övar man sig ännu på multiprofessionell verksamhet, även om man samarbetat redan tidigare. Vid Östergatans familjecenter omfattas rådgivningsteamet även av den medarbetare som fyllt i stödbegäran tillsammans med familjen eller klienten.

Alla intervjuade konstaterade att samarbetet hade främjats, att den ömsesidiga konsultationen hade underlättats och att klientens tillgång till kundservice därmed hade förbättrats, även om det finns skillnader i tillgången till olika tjänster. Att arbeta i gemensamma lokaler underlättar teamarbetet. Organisationernas roll i familjecentren har ökat. Man håller på och lär sig att identifiera olika klienter och att styra servicen på rätt sätt. Man upplevde ändå inte att egentliga multiprofessionella bedömningar ännu gjordes. Den gemensamma bedömningen och tillgången till tjänster försvåras av att tidsbokningsförfarandena och tillgången till tjänsterna varierar avsevärt.

Enheten för bedömning av servicebehov och stöd för barnfamiljer genomför multiprofessionell bedömning

I anslutning till familjecentren inrättades under 2017 enheter för bedömning av servicebehov och stöd för barnfamiljer. Enheten behövs när kontakt tas via exempelvis barnskyddet, någon annan partner eller en ungdom, ett barn eller en förälder, vilket kräver en omfattande multiprofessionell bedömning. Enheten betjänar vanligtvis klienter som behöver mycket stöd. För dessa klienter utses en ansvarsperson.

I alla familjecenter är enhetens yrkesstruktur densamma. Till arbetsgruppen hör socialarbetare inom barnskyddet, familjerådgivningsbyrå och det sociala arbetet för vuxna samt en psykiatrisk sjukskötare som bereder arbetsgruppens ärenden och samordnar klientens tjänster. Syftet med enheten är att det endast en gång ska göras en helhetsbedömning av familjemedlemmarna i stället för att representera för de olika

yrkesgrupperna gör det separat. Motsvarande modell finns även inom tjänsterna på svenska (nätverksmodellen familjestöd). Man har därför börjat göra multiprofessionella bedömningar av servicebehovet i allt större utsträckning. Enheten samarbetar med det sociala arbetet för barnfamiljer samt med hemservicen för barnfamiljer och det tidiga stödet, men också med andra tjänster inom familjecentren.

Enligt de intervjuade förekommer fortfarande överlappande bedömningsprocesser. Vissa familjer blir bedömda upprepade gånger (den så kallade svängdörrsproblematiken), eftersom de inte har hänvisats till rätt service eller eftersom det finns tillgängligt för lite av den service de behöver, till exempel tidigt stöd, särskilt stöd eller familjesocialarbete. Svängdörrsproblematiken skulle kunna minskas genom att den remitterande aktören deltar i bedömningen.

Samarbetet mellan yrkesgrupper har ökat

Samarbetet mellan olika yrkesgrupper har ökat kraftigt, särskilt inom familjecentren. Detta gäller oavsett om familjecentermodellen genomförs i ett fysiskt servicecenter eller på ett decentraliserat sätt. Vid de familjecenter som centraliserats fysiskt och som haft verksamhet i en längre tid, särskilt vid Östergatans familjecenter, är samsamarbetsformerna naturligtvis mer etablerade och det har varit möjligt att vidareutveckla dem. Vid familjecentren som bildats genom nätverk håller man ännu på att lära sig nya samsamarbetsformer, men att arbeta tillsammans och lära känna andras arbete har redan nu underlättat samarbetet. Rådgivningsteamet har fört i synnerhet rådgivningspsykologen, olika terapier, munhälsovården, familjerådgivningsbyrå och ställvis även hemservicen för barnfamiljer närmare familjen.

Samarbetet har även ökat mellan familjecentren och vissa andra samsamarbetspartner som är viktiga för barnfamiljer. Rådgivningsteamet samarbetar till exempel i varierande grad med småbarnspedagogiken. Till enheten för bedömning av servicebehov och stöd för barnfamiljer hör även representanter för vuxensocialarbetet. Samarbetet med elevvården i skolorna har intensifierats. I intervjuerna framgick att tillgången till de tjänster som klienten behöver har förbättrats genom övergången till familjecentermodellen.

Den enda tjänsten som familjecentermodellen inte har påverkat särskilt mycket är barnskyddet. Inom barnskyddet har man alltid samarbetat mycket med olika instanser. Att familjesocialarbetet inleddes 2017 har minskat antalet klienter hos barnskyddet. Tjänsten har haft knappt med resurser, men under 2020 har fler medarbetare anställts. Samarbetet mellan hemservicen för

barnfamiljer och särskilt socialhandledningen har intensifierats.

Samarbete med psykiatri- och missbrukartjänsterna för vuxna samt ungdomspsykiatrin vid HUS behövs

I alla familjecenter upplevde man det som ett problem att det inte finns något samarbete med psykiatri- och missbrukartjänsterna för vuxna, även om det uppenbarligen skulle finnas ett behov för det. På grund av avsaknaden av arbetsmodeller garanterar inte ens fysisk närhet att samarbetet utvecklas. I Nordsjö familjecenter upplevde man att man inte fick stöd för sina tjänster av centralen för hälsa och välbefinnande som finns i samma hus. Man upplevde det också som en nackdel att det inte finns något samarbete med ungdomspsykiatrin vid HUS.

Det konstaterades att det i vissa familjecenter fanns ett stort engagemang för arbetet med familjecentret inom enheten för bedömning av servicebehov och stöd för barnfamiljer men att det i vissa fall fortfarande upplevdes att det finns en konflikt mellan det egna yrkesarbetet och arbetet med familjecentret. Orsaken till detta är att arbetet med familjecentret är ganska annorlunda jämfört med yrkesarbetet.

Arbetet med familjecentren har visat sig vara mycket tidsödande, eftersom det kräver ett stort antal sammanträden. Inom många tjänster är chefen inte fysiskt närvarande vid servicecentret. De olika förfarandena och arbetsmetoderna i familjecentren i olika områden gör arbetet lite svårare.

I alla familjecenter konstaterades det att klienter med olika språk- och kulturbakgrund har en ojämlig ställning gentemot stamfinländare, eftersom de tjänster som klienter med olika språk- och kulturbakgrund behöver kräver mer resurser och kompetens än vad som erbjuds i dag. Samarbete särskilt med invandrarorganisationer ansågs vara viktigt. Man känner till användningen av tolktjänster, men kunskap behövs bland annat för att behandla psykosociala symtom hos familjer.

Slutsatser

Familjecentermodellen har i enlighet med målen ökat samarbetet mellan olika yrkesgrupper. I de två fysiskt centraliserade familjecentren och de två familjecentren som fungerar genom nätverk vilka varit föremål för utvärdering har man i allt högre grad börjat göra multiprofessionella bedömningar av servicebehoven. Samarbetet mellan de olika yrkesgrupperna har utvecklats och tillgången till sådana tjänster som klienten behöver kan anses ha förbättrats. I största delen av Helsingfors har arbetet ändå bara börjat. Multiprofessionell bedömning av servicebehovet görs främst i enheterna för bedömning av servi-

cebehov och stöd för barnfamiljer, men ännu inte i rådgivningsteamet.

Inom rådgivningsteamet har man framgångsrikt samlat de samarbetspartner som behövs. Den gemensamma bedömningen och tillgången till tjänster försvåras av att tidsbokningsförfarandena och tillgången till tjänsterna varierar. På grund av de varierande förfarandena i familjecentren upplevde de chefer som arbetade på distans sin roll som en utmaning.

Enheterna för bedömning av servicebehov och stöd för barnfamiljer består av medarbetare som arbetar nära tillsammans. Det finns inte lika stort engagemang för familjecentren överallt, eftersom det har upplevts svårt att kombinera det egna yrkesarbetet och arbetet med familjecentren. Inom enheterna upplevde man det som viktigt att också den som remitterat klienten deltar i sammanträdena, vilket för närvarande är fallet i Östergatans familjecenter.

För att barnfamiljer ska kunna ta kontakt finns ett centraliserat telefonnummer för socialrådgivning för barnfamiljer och på webbplatsen Familjestöd finns en "Behöver hjälp"-knapp. Tiden visar om tjänsternas resurser är tillräckliga för att minska upprepade bedömningar av klienter på flera platser, erbjuda förebyggande stöd och hänvisa klienten till rätt tjänst.

Samarbetet mellan de olika yrkesgrupperna är mest avancerat vid Östergatans familjecenter som har varit verksamt under en lång tid. Fysisk närhet är en synnerligen viktig faktor för att öka samarbetet, men det krävs en överenskommen strategi för att samarbetet ska kunna inledas. I familjecentren upplevde man det som svårt att inte samarbeta med vissa viktiga aktörer, såsom psykiatri- och missbrukartjänsterna för vuxna. På grundval av utvärderingen är det också viktigt att stärka invandrartjänsterna i familjecentren.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdssektorn bör

- öka samarbetet mellan psykiatri- och missbrukartjänsterna för vuxna och familjecentren.
- stärka invandrartjänsterna i familjecentren.



Markanvändning, boende och trafik

Genomförande av stora trafikprojekt



Har staden genomfört de stora trafikprojekten på ett sätt som gjort det möjligt att hålla sig till tidtabellen och budgeten?



Jokerbanan och Kronbroarna har inte helt genomförts så att det funnits förutsättningar att hålla sig till tidtabellen och budgeten.

Huvudfrågan i utvärderingen var huruvida de stora trafikprojekten genomförts på ett sätt som gjort det möjligt att hålla tidtabellen och budgeten. Delfrågorna var huruvida planeringen och administreringen av Jokerbanan varit ändamålsenliga, om planeringen och administreringen i begynnelseskedet av projektet Kronbroarna varit ändamålsenliga, och vilka faktorer som inverkat på att kollektivtrafiktunneln i Svedängen (som ingår i busslinjen Jokern 2) blev färdig enligt tidtabell och kostnadskalkyl.

Enligt Helsingfors stadsstrategi för 2017–2021 ska trafiken löpa, och investeringarna styras av verkningsfullhet och rätt tajmning. Minskningarna av utsläppen från trafiken görs bland annat genom att utöka andelen spårburen kollektivtrafik

Revisionsnämndens 1:a sektion gjorde ett utvärderingsbesök vid stadsmiljösektorn i oktober 2019. Därutöver gav, vid 1:a sektionens möte i november, företrädare för HST en presentation av hur dess stora trafikprojekt hanterats. Utvärderingsarbetet tog fasta på en mängd olika administrativa beslut samt en förhandsintervju och olika e-postförfrågningar. Dessutom studerades slutrapporten från en arbetsgrupp utsedd av

borgmästaren för att utveckla kostnadsberäkningen vid stora investeringsprojekt.

Verktyg för uppföljning av trafikinvesteringarna saknas

Vid utvärderingen visade det sig att stadsmiljösektorn saknar verktyg för att följa huruvida projektet, allt från gatuplaneringsskedet till beredandet av entreprenaden, håller sig inom budgeten. Ej heller tidtabellen, allt från gatuplaneringsskedet till slutförandet av entreprenaden, kan i dagens läge övervakas. Klarläggningen av detta är en del av den pågående helheten med att utveckla gatuarbetena. Sektorn följer vid sina projekt de anvisningar för hantering av gatu-, trafikleds-, ban- och parkprojekt som stadsstyrelsen godkänt våren 2018.

Jokerbanan är i sitt alliansskede

Det kostnadsförslag om 275 miljoner euro som år 2016 slagits fast i projektplanen för Jokerbanan höjdes till 386 miljoner euro då kostnadsförslaget för projektets alliansskede justerades våren 2019. Kostnadsstegringen var alltså omkring 40 procent.

Planeringen och administreringen av Jokerbanan har varit ändamålsenliga i alliansskedet, som nu är på gång. För att undvika överskridningar av budget och tidtabell efter beslutet om projektplanen borde man ändå ha satsat på resurser och noggrann planering redan i beredningsskedet innan beslut fattades. Vid stora projekt vore det ändamålsenligt att planen utvecklades i samarbete mellan byggare och planerare i ett så tidigt stadium som möjligt. Resurserna är av utvärderingen att döma tillräckliga i alliansskedet, och med sina sporrar ger alliansskedet i princip bättre möjligheter att hålla budgeten och tidtabellen. I nuläget är riskbedömningen noggrann, men sannolikt hade det i början av projektets beredningsskede varit skäl att bedöma kostnadsriskerna noggrannare. Enligt de sakkunniga är det möjligt att nå alliansens nuvarande eftersträvade pris.



Kostnads kalkyler och planeringskostnader i olika skeden av Jokerbaneprojektets planering

Tabell 10

| Planeringsskedet | Kostnadsförslag, euro | Planeringskostnader, euro | Planeringskostnadernas andel av kostnadsförslaget, % |
|--------------------------|-----------------------|---------------------------|--|
| Preliminär allmän plan | 220 000 000 | 150 000 | 0,07 |
| Projektplan | 275 000 000 | 1 000 000 | 0,40 |
| Alliansens målsatta pris | 386 000 000 | 20 000 000 | 5,20 |

Att två olika kommuner är med i Jokerbaneprojektet har beaktats genom att Esbo och Helsingfors städer år 2016 slöt ett samarbetsavtal om saken. Det har i och för sig inga direkta verkningar på projektets framskridande, låt vara att det tog halvannan månad längre tid i Esbo än i Helsingfors att fatta beslut om höjning av kostnaderna i projektplanen för Jokerbanan. Men genom att banan byggs i två kommuner ökar arbetsmängden något för de personer som deltar i projektet.

Information om projektet har gått ut i olika media, och projektets egen webbplats innehåller mycket data om bland annat hur byggandet framskrider och om tidtabellerna. Med ett flertal anställda inkopplade finns det goda förutsättningar för att informeringen om projektet ska lyckas. Även utomstående bedömningar av projektets mediebild görs.

Projektet Kronbroarna under utveckling

Sannolikt har planeringen och administreringen av projektet varit ändamålsenliga i alliansens utvecklingsskede, eftersom tillräckligt med personal avdelats för projektplaneringen. Men det är svårt att hitta erfarna experter. I och med att projektet ännu inte är slutfört går det inte att med säkerhet bedöma om planeringen och administreringen varit ändamålsenliga innan alliansskedets utvecklingsskede kom igång. Kronbergsbron är en ovanlig konstruktion, och i Finland finns det inte mycket erfarenhet av motsvarande projekt. Man har dock beaktat den annorlunda konstruktionen bland annat genom att studera motsvarande objekt utomlands och föra en marknadsdialog med tänkbara byggföretag.

I september 2019 gav Högsta förvaltningsdomstolen ett tillståndsbeslut med strikta begränsningar och bestämmelser för byggarbetena vid vatten inom projektet. Vattentillstånden för Kronbergsbron och Finkes bro och för grundberedningen på

Högholmen har vunnit laga kraft, men de tillstånd som behövs i Hagnäs finns ännu inte.

Projektet Kronbroarna har delats upp i delar som genomförs med alliansmodellen eller som totalentreprenad. För alliansens del är planeringen liknande som för Jokerbanans. Vid totalentreprenaden söks det bästa sättet att bygga Kronbergsbron genom konkurrensutsättning. Projektet började planeras redan före Jokerbanan, och byggandet kommer sannolikt att fortsätta ännu då denna blivit färdig. De långa tider som krävs för planering och byggande, parat med projektets exceptionella natur, höjer sannolikheten för att överskrida de helhetskostnader på 259,2 miljoner euro som nämns i projektplanen för Kronbroarna från år 2016.

Riskerna kring projektets kostnader och tidtabell försöker man bemästra systematiskt enligt Trafikledsverkets direktiv. Indelningen i allians respektive totalentreprenad underlättar riskhanteringen. Alliansmodellen hanterar och fördelar riskerna bättre, i och med att den inte gömmer dem. Ansvar för planeringen respektive vidtagandet av motåtgärder mot riskerna ges till både projektledningen, alliansen och totalentreprenaden. Huvudvikten vid uppföljningen av riskhanteringen ligger på åtgärder mot de största riskerna.

En kommunikationsplan har uppgjorts för projektet, och kommunikationen kommer att ske centraliserat trots att det handlar om två entreprenadhelheter. Hösten 2019 sköttes kommunikationen av bara en person på deltid, men medan utvärderingen pågick utökades resurserna till en heltidsanställd.

Svedängstunneln färdig enligt budget och tidtabell

Att döma av utvärderingens iakttagelser var byggandet av Jokern 2-linjens kollektivtrafik-tunnel i Svedängen ett lyckat projekt. Projektet

höll sin utsatta tidtabell och budget. Detta möjliggjordes av tillräcklig utgångsinformation och resurser, långvarig planering, samarbete mellan de inblandade och tunnelns läge och av att man under projektets gång reagerade på de planerade kostnadslösningarna.

Men vid analys av hur tidtabellen hölls är det ändå bra att minnas att de första planerna utarbetades redan tio år innan projektet slutligen blev av. Enligt den ursprungliga projektplanen skulle tunneln ha varit färdig redan år 2012. Att Jokern 2-linjen och Svedängstunneln planerades så länge förklaras till en del av att byggstarten försenades av bland annat ändrade planer och en besvärprocess mot detaljplanen. Till följd av detta övergav man den tidtabell som fanns i projektplanen, och den slutliga tidtabellen blev klar först år 2012. Ruckandet av tidtabellen hade det goda med sig att projektets utgångsdata var i skick före byggstarten.

Vid kostnadsgranskningen visade det sig att kostnaderna för projektet underskridits med ca 1,5 miljoner euro. Detta blev möjligt därför att man under projektets gång reagerade på sådana lösningar som hade kunnat leda till kostnadsöverskridningar. I fallet Svedängstunneln var det en underlättande faktor att byggarbetet skedde på praktiskt taget obebyggd mark. Man behövde inte beakta det befintliga gatunätet så mycket då det fanns färre begränsande faktorer.

En annan viktig orsak till att budgeten underskreds var att projektet ända från planeringsskedet utfördes som ett samarbete mellan olika aktörer. Det borgade för att den slutliga projektplanen blev utarbetad med omsorg, och den noggranna planeringen gav kostnadseffektivare lösningar, som gav spelrum även för de överraskningar som tillstötte under byggandet.

Slutsatser

Alla de stora trafikprojekt som utvärderades har inte till alla delar utförts så att de haft möjlighet att hålla sin tidtabell och budget. Största orsaken ser ut att vara att kostnads kalkylerna i projektplanerna bygger på planer på allmän nivå, där utgångsdata för kostnads kalkylerna är inexakta. Även en sådan sak som den långa tiden mellan projektplanen och själva byggandet höjer projektens nominella kostnader då den allmänna prisnivån stiger. Stadsmiljösektorn har ännu inga verktyg för uppföljning av trafikprojektens kostnader och tidtabeller.

Den kostnads kalkyl som gjordes när man utvecklade Jokerbanans allians bygger på betydligt noggrannare utgångsdata än den kalkyl som gjordes då beslutet om projektet fattades. Utvärderingen gav orsak att tro att projektet kan hållas inom alliansbudgeten. Att två olika kommuner är

med i projektet har möjliggjorts genom ett samarbetsavtal. Även kommunikationen om projektet har fungerat bra.

I fråga om projektet Kronbroarna är det rätt sannolikt att kostnadsförslaget i projektplanen från år 2016 måste ruckas uppåt på grund av de långa planerings- och byggtiderna, det unika projektet och de strikta miljötillstånden. Strävan är att kunna hantera riskerna med projektet på ett systematiskt sätt.

Kostnads kalkylerna i projektplanerna borde bygga på klart noggrannare planer, om man vill undvika höjningar i projektplanernas maximikostnader. Om man på grund av till exempel tidtabellen eller kostnaderna vill fatta beslut om projektplanerna redan i ett tidigt skede vore det ändamålsenligt att bedöma sannolikheterna för att kostnaderna stiger.

Revisionsnämnden konstaterar att stadsmiljösektorn bör

- ordna med uppföljning av trafikprojektens kostnader och tidtabeller ända från planeringsstarten till projektets fullbordan.

stadsmiljösektorn och trafikaffärsverket bör

- sköta säkrandet av att de stora trafikprojekten håller sin tidtabell och budget i synnerhet genom att dels förbättra planeringen i projektens begynnelsekedet, dels investera tillräckligt mycket redan i planeringsskedet.
- klarlägga om man, i samband med projektplanerna i de stora trafikinvesteringsprojektens begynnelsekedet, kunde lägga fram för beslut en bedömning av hur sannolikt det är att projektets budget och tidtabell kommer att hålla.

Hanteringen av olägenheter från gatubyggen



Kan staden på ett tillfredsställande sätt övervaka gatubyggena och hantera de olägenheter som orsakas av dem?



Det har utvecklats strategier för bedömningen av olägenheter från gatubyggen, men det finns många byggplatser i förhållande till övervakningsresurserna och lagstiftningen möjliggör inte tillräckligt stora sanktioner.

Huvudfrågan vid utvärderingen var huruvida hanteringen av olägenheter från gatubyggen övervakas i tillräcklig grad. Detta utvärderades genom att man utredde huruvida man genom system för att hantera olägenheter tillräckligt har kunnat beskriva hur man förebygger eller minimerar olägenheter från byggplatserna, huruvida staden har vidtagit åtgärder om förebyggandet eller minimeringen av olägenheterna inte är på tillräcklig nivå och huruvida man genom befintliga förfaranden har kunnat hantera de olägenheter som gatubyggena orsakar.

Lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden ålägger kommunen att övervaka det arbete som utförs på gator och allmänna områden. I fråga om arbete som utförs på en gata eller på ett allmänt område ska den som ansvarar för arbetet göra en anmälan hos kommunen. Enligt lagen kan kommunen ”med anledning av en anmälan meddela sådana föreskrifter om arbetets utförande som behövs för att minska den olägenhet eller skada som eventuellt orsakas trafikens smidighet, säkerhet och framkomlighet samt ledningar och anordningar som finns på gator och allmänna områden och gatornas och de allmänna områdenas konstruktioner”.

Enligt stadsstrategin 2017–2021 sköts vägarbetena i den fungerande staden på ett sätt som stör stadsbornas vardag så lite som möjligt. Borgmästaren startade en omfattande projekthelhet för

2019–2021 inom stadsmiljösektorn för att minska olägenheterna från gatubyggen. Revisionsnämndens utvärdering fokuserade på de förfaranden som utvecklats för att bedöma hur man undviker olägenheter vid gatubyggen. Dessutom behandlades på ett allmänt plan hur man lyckats minska antalet olägenheter från gatubyggen, om genomförandeperioderna har förkortats och processerna blivit klarare samt om myndighetsstyrningen har förstärkts och verksamhetskulturen har förändrats.

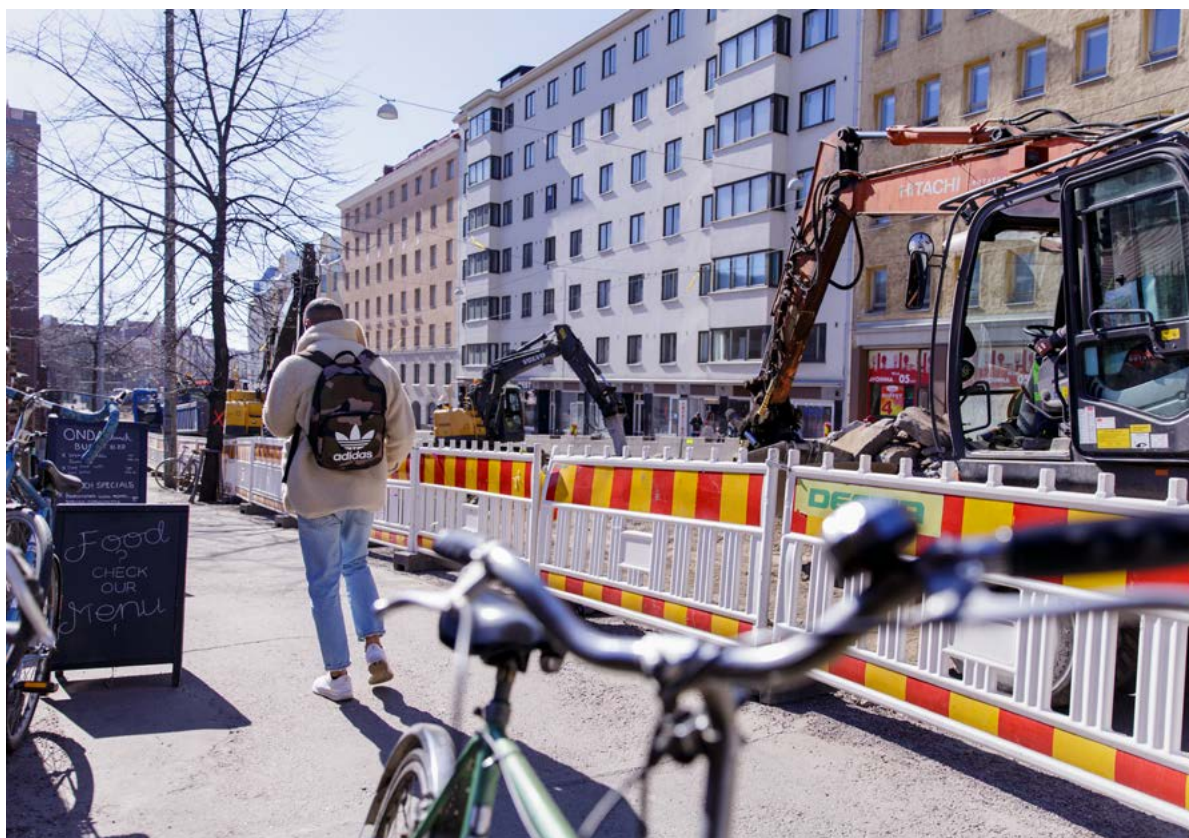
Utvärderingsmaterialet utgjordes av intervjuer med de ansvariga för trafik- och gatuplaneringen inom stadsmiljösektorn samt representanter för de centrala byggherrarna, såsom Trafikaffärsverket (HST) och Helen Ab. Dessutom användes statistikmaterial, rapporter och utredningar i ämnet samt preciserande förfrågningar om uppgifter.

Verktøget Haitaton har varit i bruk länge

Haitaton är ett elektroniskt verktyg som ursprungligen utvecklades av byggnadskontoret och som har varit i bruk sedan 2012. Syftet med verktyget var att hjälpa tillståndsmyndigheterna och beställarna av arbeten, det vill säga byggherrarna, att bättre beakta de olägenheter som orsakas tredje parter och kraven från tredje parter redan i planeringsfasen. Tanken var att de som inleder projektet med hjälp av verktyget systematiskt bedömer de olägenheter som gatubyggena medför för olika klientgrupper och hur de ska lösas. Då skulle även entreprenörerna behöva ta hänsyn till dessa krav i sitt anbud.

Vid samma tid skapades geodatatjänsten Louhi för byggplatsdata. Alla som deltar i den gemensamma kommunaltekniska byggarbetsplatsen i enlighet med avtalet använder sig av tjänsten Louhi. Byggplatserna samlas och är synliga i tjänsten. Det som gör det svårare att planera gatuarbeten är att man genom tjänsten inte nödvändigtvis kan synliggöra hela trafikleden, till exempel kollektivtrafikrutterna.

Alla planeringsprojekt och investeringsplaner som inleds ska bedömas med verktyget Haitaton. Inom stadens område är ungefär hälften av entreprenörerna professionella entreprenörer som använder ett system för bedömning av olägenheter, verktyget Haitaton och ett formulär för hantering av olägenheter. Omkring hälften av dem är engångsbyggare, för vilka det kan vara svårt redan att identifiera olägenheterna. Haitaton-bedömningar görs särskilt av planerare och



byggföretag inom stadsmiljösektorn, HST, Helen Ab, Helen Elnät Ab och Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster (HRM).

Enligt intervjuerna har ansvaret för att identifiera olägenheter och överväga hur man ska minimera dem landat i alltför stor utsträckning på entreprenören. Detta medför stor variation mellan olika byggplatser. Dessutom uppfattas detta förfarande främst som ett ”nödvändigt ont” och inte som ett förfarande som styr verksamheten. På senaste tiden har det inte funnits någon handledning för användningen av verktyget Haitaton utan användarna har lärt sig att använda verktyget på egen hand. Det saknas en dialog mellan entreprenören och övervakaren. Med hjälp av verktyget Haitaton gör emellertid de stora entreprenörerna vissa saker redan som standard, och man identifierar mer än tidigare sådana aspekter som måste beaktas. Det gäller till exempel tillgänglighet och olika sätt att röra sig på. De som upplever olägenheterna får dock inte alltid tillräcklig information om gatubyggena. Ett problem med Haitaton-bedömningen har varit att bedömningen bara görs en gång i början av projektet trots att olägenheter kan uppstå även under arbetets gång. Detta leder till att entreprenörerna fakturerar beställaren för extra arbete.

En del av projekthelheten för 2019–2021 för att minska olägenheterna från gatubyggen är att

utveckla ett verktyg, Haitaton 2.0, som ett samarbete mellan olika parter. Samtidigt utvecklas Louhi-tjänsten på ett sådant sätt att byggplatserna ska kunna planeras och samordnas på ett större område. Målet är att bättre kunna ta hänsyn till de olägenheter som orsakas av byggen.

En plan för att hantera olägenheter krävs för stora grävplatser

För varje arbete som utförs på stadens allmänna områden görs en anmälan om grävning eller arrenderas ett byggområde. För grävarbeten i stadskärnans centrala trafikområden har det sedan 2015 krävts att den som påbörjar projektet måste göra upp en plan för hantering av olägenheter för att få tillstånd till grävarbetet. Till dessa områden hör de 23 för trafiken betydelsefulla områdena i de centrala stadsdelarna för grävområden som överstiger 120 kvadratmeter.

Innan stadsmiljösektorn ger sitt samtycke till att inrätta arrangemang för en byggplats, ska man se till att formuläret för hantering av olägenheter har fyllts i. Inom stadsmiljösektorn arbetar 1+16 personer med övervakning av anmälningar om grävplatser, varav 4 personer tar emot anmälningar. År 2019 fanns det 3 200 grävarbeten och 3 657 andra arbeten som gjordes på allmänna områden. Det finns cirka 300 gatuprojekt per år.

Nästan alla är projekt inom den gemensamma kommunaltekniska byggarbetsplatsen. Dessutom finns det vid stadsmiljösektorn projekt för utomhusbelysning som genomförs separat från de andra gatuprojekten. Det finns alltså synnerligen många byggplatser i förhållande till resurserna. Därför har planerna för hantering av olägenheter inte systematiskt följts upp, utan byggplatserna övervakas enligt behov.

Helsingfors stad utför tillsyn av grävarbetenas inledning och mottagning. Den arbetstida tillsynen utförs vid behov på basis av klientrespons eller under ett långvarigt projekt. Dessutom ordnas veckor av intensiv övervakning. Byggherrarna använder sig av sanktioner enligt entreprenadavtalen för att övervaka sina entreprenader, men brister på byggplatser under myndighetskontroll leder i praktiken inte till ekonomiska sanktioner, utan till ytterligare arbete för entreprenören.

De administrativa tvångsåtgärderna är inte tillräckligt smidiga när det gäller snabba gatubyggen. Om aktören borde föreläggas vite, har arbetet hunnit slutföras innan processen med administrativt tvång är avslutad. Om arbetets utförande inte motsvarar en godtagbar nivå kan byggets varaktighet förlängas, vilket medför extra kostnader. För närvarande tillåter inte heller lagstiftningen att staden till exempel förvägrar tillstånd till grävarbete, även om aktören upprepade gånger har brutit mot reglerna eller gatuområdet nyligen har reparerats.

Den av borgmästaren tillsatta projekthelheten för 2019–2021 för att minska olägenheterna från gatubyggen framskrider enligt målen. Erfarenheterna från gatubygget på Mechelingatan har utnyttjats i Tavastvägens entreprenad bland annat genom att förbättra kommunikationen på byggplatsen. Projektet omfattar också en förbättring av myndighetstillsynen. I anslutning till projektet för smidigare gatuarbeten håller man inom sektorn på att bereda ett förslag till ändring av lagstiftningen som ska föras till stadsstyrelsen och därmed till miljöministeriet. I ändringsförslaget avseende lagen yrkas att straffbestämmelserna ska ändras så att försummelse av stadens bestämmelser om byggplatserna kan medföra straff. Det har också föreslagits att administrativa sanktioner ska tas i bruk.

Tidtabellen och kostnadsberäkningarna för gatubyggen är realistiska enbart för de största projekten

Gatubyggen har inga egentliga projekttidtabeller, utan man sätter upp delmål för dem som man försöker hålla fast vid. Mellan 20 och 30 procent av kostnaderna är tidsbundna. Entreprenören har ett incitament att hålla arbetets längd kort, efter-

som de fasta kostnaderna för byggplatsarrende, arbetsledning och hyrda arbetsmaskiner riktar sig till entreprenören. Enligt sektorns synpunkt är de angivna tidtabellerna för gatubyggen, vilka i princip bygger på entreprenörernas bedömningar, realistiska när det gäller stora projekt.

Alla gatubyggen förvaltas eller samordnas inte av stadsmiljösektorn eller ens av parterna i den gemensamma kommunaltekniska byggarbetsplatsen. Omkring hälften av gatubyggena är sådana vilkas tidtabeller staden har begränsade medel att påverka. Som en lösning för att utveckla hanteringen av olägenheterna föreslogs i utvärderingen att Helsingfors stad skulle kunna anlägga sina viktigaste gatuområden med egna producentkrafter, vilket skulle göra det möjligt att avtalstekniskt bidra till att minska olägenheterna från gatubyggena. Olika former av ersättning och sanktioner skulle göra det möjligt att hålla kostnaderna under kontroll. En viktig fördel skulle dessutom vara att kunskapen stannar inom staden. Med privata entreprenörer skulle man kunna gå över till andra avgiftsgrunder (å-pris, riktpolis, löpande räkning) i stället för att använda sig av ett totalt pris. Man föreslog också att staden skulle öka egenkontrollen av digitala lösningar och stora professionella beställare, eftersom beställarna anser att deras övervakning på byggplatsen är tillräcklig.

I entreprenadplanen för varje gatuarbete beräknas en kostnads kalkyl som enligt stadsmiljösektorn aldrig överensstämmer med de faktiska kostnaderna. Kostnads kalkylen för en godkänd gatuplan omfattar enbart kostnader som hänför sig till gatunivån och dess konstruktioner. Utöver detta tillkommer kostnaderna för andra aktörer som deltar i den gemensamma kommunaltekniska byggarbetsplatsen. Om det är fråga om ett nytt område kan det bli nödvändigt att bygga ytkonstruktioner på gatan i ett annat skede efter det att det övriga området byggs.

På gatubyggen måste man dessutom ofta göra tillfälliga arrangemang. Tillfälliga arrangemang vid gatuarbeten beror oftast på att oförutsebara saker händer på byggplatsen. På en två veckors byggplats kan det behöva göras upp till drygt tjuugo ändringar. Det väsentligaste är då hur, till vem och när man informerar om en ändring. I fråga om reparation av gator har entreprenadkostnaderna enligt beställarens statistik i regel hållit sig till den kostnadsberäkning som fastställts i det förberedande skedet av entreprenaden.

Man försöker programmera gatubyggena så att olägenheterna på byggplatserna inte blir oproportionerliga och så att det i princip inte kan finnas byggen på flera betydande rutter samtidigt. Olägenheterna granskas dock inte längs hela rutten, så här finns det klart utrymme

för förbättring. Kostnader för olägenheter från gatubyggen har hittills endast beräknats för HRT:s busstrafik. Övervakningsprocessen skulle i sin tur förbättras genom utarbetandet av en enhetlig uppförandekod, eftersom det inom stadsmiljösektorn finns många olika uppgifter i anslutning till gatubyggen: inom servicehelheten markanvändning och stadsstruktur sköts gatuplanering och samordning av infrastrukturprojekt, men infrastrukturenheten för byggherreverksamhet inom servicehelheten byggnader och allmänna områden ansvarar från behovsutredningar fram till själva byggandet.

Slutsatser

Övervakningen av olägenheterna från Helsingfors stads gatubyggen kan inte anses tillräcklig. Man har länge använt sig av olika system för att hantera olägenheter, liksom även verktyget Haitaton och en plan för hantering av olägenheter i samband med anmälningar om grävning. Genom dessa verktyg kan man ändå inte visa staden som övervakare hur olägenheter från byggplatser kan förebyggas eller minimeras. Med hjälp av de befintliga förfarandena har man främst kunnat se till att de stora professionella entreprenörerna kan ta hänsyn till de olägenhetsfaktorer som är förknippade med byggplatsen. De stora entreprenörerna ansvarar för omkring hälften av stadens gatubyggen. Trots detta får de aktörer som upplever olägenheter inte alltid tillräcklig information om gatubyggena. Olägenheter kan också uppstå medan byggplatsen är i gång, och entreprenörerna fakturerar beställarna för sådant extra arbete som medför tilläggskostnader.

Genom utvecklingen av ett system för hantering av olägenheter har man påverkat verksamhetskulturen och dragit lärdomar av tidigare stora projekt. Till exempel kommunikationen och växelverkan har väsentligt förbättrats vid byggandet av Tavastvägen i dag. Helen Ab anser att byggplatstillsynen av professionella entreprenörer är tillräcklig. Myndigheternas styrning anser man dock inte ha förstärkts och genomförandeperioderna har heller inte förkortats.

Det finns för närvarande flera aktörer inom stadsmiljösektorn som utför uppgifter i anknytning till gatubyggen, men ingen gemensam process finns. Vid utvärderingen konstaterades att det finns ett behov för en enhetlig uppförandekod som skulle kombinera planeringen, byggandet och övervakningen av gatuområden. Stadens egen tillsynsenhet, som tar emot anmälningar om grävning, är för liten för att övervaka planer för hantering av olägenheter i enlighet med anmälningarna om grävning och de Haitaton-utredningar som finns i bakgrunden till dem. Den arbetstida tillsynen är mer eller mindre sporadisk.

Stora, professionella entreprenörer svarar för ungefär hälften av gatubyggena i Helsingfors. Resten genomförs av ett stort antal aktörer som har en synnerligen varierande uppfattning om de olägenheter som gatubyggena orsakar. En av de lösningar som föreslagits är att staden ska ta hand om sina viktigaste gatuområden med egen produktionskapacitet. Avtalsmässiga förfaranden skulle kunna minska gatubyggenas olägenhetsverkningar. I avtalet garanteras verksamhetens effektivitet genom ett incitaments- och sanktionsförfarande, samtidigt som kompetensen bevaras i staden. Med privata entreprenörer skulle man kunna gå över till andra avgiftsgrunder i stället för det totala priset. Tillsynen kan även utvecklas genom digitala lösningar och genom att man skapar ett förfarande som utnyttjar de stora professionella entreprenörernas egenkontroll.

Lagstiftningen gör det för närvarande inte möjligt att effektivt ingripa vid aktörers försummelser. Inom stadsmiljösektorn har för statsrådet utarbetats ett lagstiftningsförslag om att effektivera myndighetstillsynen i lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden (Stn 9.3.2020). I projektet för att minska olägenheterna på gatubyggen utvecklas i anknytning till gatubyggen också andra viktiga processer och metoder för hantering av olägenheter.

Revisionsnämnden konstaterar att stadsmiljösektorn bör

- utarbeta en gemensam anvisning för sektorn om att planera, låta bygga och övervaka gatubyggen.
- i större utsträckning än tidigare i gatubyggandet utnyttja egna producenter för att hålla kunskapen om gatubyggen inom staden samt införa mekanismer för ersättningar och sanktioner för att minska olägenheter från gatubyggen och uppmuntra till effektivitet.
- utveckla ett förfarande för att utnyttja egenkontroll bland professionella entreprenörer.

Revisionsnämndens arbetsfördelning

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

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

Helsingfors stads dotterstiftelser och viktigaste dotterbolag som ingår i sektionernas ansvarsområden

Dotterbolag som arbetar på marknadsvillkor

Finlandia-huset Ab
Helen Ab
Helsingfors Hamn Ab
MetropoliLab Ab
Palmia Ab
Fastighets Ab Kabelhuset

Bostäder

Helsingin Asumisoikeus Oy
Stiftelsen Helsingfors stads 450-årskonstnärshus sr
Helsingfors stads bostäder Ab
Ömsesidiga fastighetsbolaget Helsingfors Råntestödsbostäder
Fastighets Ab Auroraborg

Livskraft och marknadsföring

Forum Virium Helsinki Oy
Helsingfors Lejon Ab
Helsinki Marketing Ltd
Högholmens djurgård stiftelse sr

Utbildning och kultur

Stiftelsen musikhuset i Helsingfors sr
Helsingfors teaterstiftelse sr
Helsingfors evenemangsstiftelsen sr
UMO Stiftelsen sr
Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet sr

Motion och idrott

Isbanestiftelsen sr
Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
Stadion-stiftelsen sr
Urheiluhallit Oy
Vuosaaren Urheilutalo Oy

Social- och hälsovård

Helsingin Seniorisäätiö sr
Stiftelsen Uddhemmet sr
Oulunkylän kuntoutuskeskus sr

Lokaler

Helsinki Stadion Oy
Fastighets Ab Verksamhetslokaler i Helsingfors
Fastighets Ab Kvarnbäckens campus
Fastighetsaktiebolag Helsingfors Elhus

Stödtjänster och övriga

Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab
Seure Henkilöstöpalvelut Oy

Revisionskontorets anställda som biträtt revisionsnämndens sektioner

1:a sektionen

Jäske Petri
ledande effektivitetsrevisor

Hynninen Harri
stadrevisor

Kaartinen Aija
stadrevisor

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Palomäki Tarja
stadrevisor

Puttonen Kalle
stadrevisor

Ritari Jari
stadrevisor

Räsänen Olli
stadrevisor på deltid

Seppälä Jaakko
stadrevisor

Tiili Minna
utvärderingschef

2:a sektionen

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Bosisio-Hillberg Katja
stadrevisor

Hynninen Harri
stadrevisor

Kaartinen Aija
stadrevisor

Kaito Kirsi-Marie
stadrevisor

Palomäki Tarja
stadrevisor

Puttonen Kalle
stadrevisor

Ritari Jari
stadrevisor

Räsänen Olli
stadrevisor på deltid

Tiili Minna
utvärderingschef

Förteckning över utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden

1:a sektionen

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2017

Stadskansliets, borgmästarens och biträdande borgmästarnas styrning till sektorerna

Hälsovårdens elektroniska tjänster, en gemensam utvärdering av städerna i huvudstadsregionen och revisionsfunktionerna på HUS

Kvaliteten på de digitala e-tjänsterna

Efterlevnaden av riktlinjerna för tillgänglighet

Ägarstyrning och helhetskontroll inom idrotts- och kulturtjänsterna

Genomförande av stora trafikprojekt

Effektiviseringen av lokalanvändningen och dess effekter

Hanteringen av olägenheter från gatubyggen

2:a sektionen

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2017

Hur digitaliseringen förverkligas inom den grundläggande utbildningen

Integration av barnfamiljer i fostrans- och utbildningssektorn

Uppfyllelse av småbarnspedagogikens mål

Samarbete och multiprofessionalism i familjecenter

Kvalitetsövervakningen inom den heldygnsomsorg för äldre som staden ordnar

Kvalitetsövervakningen inom den heldygnsomsorg för äldre som ordnas som köptjänster

Munhälsovårdens tillgänglighet och resultat



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

Förkortningar och ordlista

| | |
|--|--|
| Alliansmodell/-projekt | ett sätt att genomföra investeringar där parterna i projektet i förväg ingår avtal om att dela riskerna och fördelarna med projektet |
| Apotti | ett klient- och patientdatasystem, där HUS Helsingfors universitetssjukhus, Helsingfors, Vanda, Kyrkslätt, Grankulla, Tusby och Kervo deltar |
| Chatt | en elektronisk tjänst som gör det möjligt att diskutera med människor i realtid genom skriven text |
| Chattbot | ett datorprogram som är utformat för att föra diskussion med en människa med hjälp av skriven text |
| Data-analys | olika typer av metoder genom vilka man genererar information och modeller på högre nivå av data som samlats in på olika sätt, och genom vilka det är möjligt att dra olika användbara slutsatser |
| digi.hel.fi-kompetensmärken ja -kompetensnivåer | Kompetensmärken för informationsteknologi som är riktade till undervisningspersonalen inom fostrans- och utbildningssektorn, och som baserar sig på beskrivningar av olika färdighetsnivåer. Det finns tre kompetensnivåer: grundläggande kunskaper i informationsteknik för undervisningsbruk, fördjupade kunskaper i informationsteknik för undervisningsbruk, utvecklar- och utbildar-kunskaper i informationsteknik för undervisningsbruk. |
| Digital | används i denna utvärderingsberättelse i bemärkelsen ”utnyttjar informationsteknik” |
| Edulab | Inlärningsmiljö och innovationsplattform inom fostrans- och utbildningssektorn, fysiskt belägen i kontorshuset på Töysäгатan. Lokalerna kan till exempel användas för gemensam utveckling eller workshoppar. |
| HaiPro | en datateknisk applikation som utvecklats för anmälan och rapportering av situationer som kan äventyra klient- och patientsäkerheten |
| Haitaton | en datateknisk applikation som utvecklats för att identifiera och hantera olägenheter från byggplatser |
| Hobbypasset | en riksomfattande mobilapplikation för högstadieelever för information om avgiftsfria/förmånliga fritidsaktiviteter |
| HYTE | ett program för främjande av välfärd och hälsa i stadsstrategin |
| Innoskolor | skolor som inlett försök med utveckling av pedagogik och digitalisering läsåret 2016/2017 |
| IP-adress | En internetprotokolladress, det vill säga en sifferserie som används för att identifiera nätverksadaptern. Nätverksadaptern, det vill säga nätverkskortet, är den enhet genom vilken datorn ansluter sig till ett datornätverk. |
| Karvi | Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) |
| Kotiva | ursprungligen ett projekt där man utvecklade kommunikation, innehåll och handledning för kurser i finska för invandrabarns hemmavarande föräldrar, sedermera utbildning i finska för hemmavarande föräldrar |
| Louhi | geodatasystem och karttjänst för infrastrukturprojekt |

| | |
|------------------------|--|
| Maisa | Apottis klientportal, kommunikationskanal mellan yrkespersoner och medborgare |
| OECD | The Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD är en internationell organisation som främjar ekonomiskt samarbete och utveckling. Den ordnar också Pisa-undersökningar. |
| Omakanta | en riksomfattande elektronisk tjänst där klienten kan se sina egna hälsouppgifter och förnya recept |
| Omaolo | en riksomfattande elektronisk service- och ärendekanal som stöder egenvård samt vid behov vägleder till ändamålsenlig vård genom att utnyttja symtombedömningar som klienterna själv gör |
| Opeka | en riksomfattande självbedömningsenkät för lärare om användningen av datateknik i undervisningen |
| Oppika | en riksomfattande självbedömningsenkät för elever om användningen av datateknik i undervisningen |
| OVS | egenkontrollplan |
| Pedagogisk | Har att göra med pedagogik. Pedagogik avser det sätt genom vilket undervisningen ordnas och dess fostringsmässiga principer. |
| Pisa | Programme for International Students Assessment. Pisa är ett gemensamt forskningsprogram som drivs av medlemsstaterna i OECD. Programmet producerar information om utbildningsläget och utbildningsresultaten samt om inläring utanför skolan inom en internationell referensram. |
| Portfolio | Med portfolio avses i den grundläggande utbildningen en undervisningsmapp. En portfolio är en samling elevarbeten åtföljda av elevens självvärdering och lärarens kommentarer. |
| RAI | Resident Assessment Instrument. RAI-metoden är ett standardiserat instrument för insamling av information och observation, som är avsett för utvärdering av servicebehovet hos klienter inom tjänsterna för äldre eller personer med funktionsnedsättning samt för att göra upp vård-, rehabiliterings- och serviceplaner. |
| SAS | Utrednings-, bedömnings- och placeringsprocess (av finskans Selvitys, Arviointi, Sijointus) för bedömning av personers behov av heldygnsomsorg inom social- och hälsovårdssektorn |
| Seure | Seure Henkilöstöpalvelut Oy, ett gemensamt bemanningsföretag för städerna i huvudstadsregionen, deras aktiebolag och HUS Helsingfors universitetssjukhus |
| SPro | en datateknisk applikation som utvecklats för underrättelse och behandling av missförhållanden enligt socialvårdslagen |
| SuRaKu -projekt | ett projekt för planering, byggande och underhåll som startades av Helsingfors stads byggnadskontor, den nuvarande stadsmiljösektorn |
| S2-undervisning | lärokursen svenska eller finska som andraspråk |
| Teams | en datateknisk applikation avsedd för teamarbete |
| Yammer | en datateknisk applikation för kommunikation och samarbete inom en organisation |

Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingsberättelse 2019

Utgivare

Helsingfors stad, revisionskontoret

Bilder

Materialbanken My Helsinki

Omslag: Julia Kivelä, Visit Finland

Sida 11: Jarwis Lawson

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

Sida 18: Eija Huhtikorpi

Sida 28: Alex Bao

Sida 42 och 91: Jussi Hellsten

Sida 49: Riku Pihlanto

Sida 58: Robert Lindström

Sida 62: Alekski Poutanen

Sida 78: Tero Pajukallio

Helsingfors stads materialbank

Sida 77: Arto Wiikari

Sida 83: Kimmo Brandt

Fotografier på revisionsnämndens ledamöter:

Sida 7: Pertti Nisonen

förutom Auni-Marja Vilavaaras fotografi Vessi Vessi Visuals

Layout

Tuomas Kärkkäinen, Merkitys

Publikationsnummer

Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2019

Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2020:15

ISBN 978-952-331-758-1
(nätpublikationen)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2323-8135
(nätpublikationen)

Helsingfors

Helsingfors stad
Revisionskontoret

Unionsgatan 25
00170 Helsingfors
PB 400
00099 Helsingfors stad
Telefon 09 310 36476
www.hel.fi/tav/sv/revisionsnamnden/
www.arviointikertomus.fi/sv