

Helsingfors
stad

2015

Utvärderingsberättelse



Innehåll

4	Revisionsnämndens översikt
5	Sammanfattning
6	Revisionsnämnden
9	Utvärdering av rekommendationernas effekter
13	Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen
17	Utvärdering av stadens ekonomi
24	Utvärdering av verksamheten
25	Utvärderingar på stadsnivå
25	Bekämpning av grå ekonomi
27	Mätning av resultaten
31	Lönejämsställdhet och lika löner
35	Utvärderingar av stadskoncernen
35	Utfallet för strategiåtgärder som hänför sig till koncernens dottersammanlutningar
39	Utvärderingar som överskrider gränser mellan verksamhetsområden
40	Uppfyllandet av ungdomsgarantin
44	Effekten av stadens sysselsättningstjänster
47	Genomförandet av programmet för främjande av cykelåkning
50	Förberedelser för störningar i de normala förhållandena
52	Samarbetet mellan barnskyddet och basservicen för barn och unga
56	Utvärderingar som rör stadsdirektörsroteln
57	Innovationsfondens resultat
60	Utvärderingar som rör byggnads- och miljöväsendet
61	Genomförandet av gatu- och parkplaner
63	Utvärderingar som rör social- och hälsovårdsväsendet
64	Sammanläggningen av social- och hälsovärdsverket
66	Ordlandet av tjänster för demenssjuka
71	Utvärderingar som rör bildningsväsendet
72	Kostnadsutvecklingen för tjänsterna inom undervisning, kultur och fritid
75	Undervisningen i finska för invandrarungdomar inom yrkesutbildning, arbetsprövning och lönesubventionerat arbete
79	Utvärderingar som rör stadsplanerings- och fastighetsväsendet
80	Hanteringen av det eftersatta lokalunderhållet
83	Mätningen av ATT:s och Hekas verksamhet och samarbete vid ombyggnad av hyresbostäder
86	Bilagor

Revisionsnämndens översikt

Revisionsnämndens uppgift är att för fullmäktige ta fram för beslutsfattandet väsentlig information om måluppfyllelsen för de mål som satts i strategiprogrammet och budgeten. Nämnden har publicerat utvärderingsberättelsen för 2015, och observationerna i den kan utnyttjas av fullmäktige, stadsstyrelsen, övriga organ samt förvaltningarna och affärsverken vid utvecklingen av stadens verksamhet. För kommuninvånarna ger berättelsen värdefull information om hur staden skött sina uppgifter under 2015.

Strategiprogrammet 2013–2016 som fullmäktige godkänt styr inriktningen och prioriteringarna i revisionsnämndens utvärderingsverksamhet. För utvärderingen är nämnden indelad i två sektioner. År 2015 ansvarade 1:a sektionen för stadsdirektörsroteln, stads-

planerings- och fastighetsväsendet samt byggnads- och miljöväsendet. Vid utvärderingarna framkom bland annat att staden har lyckats rätt väl med bekämpningen av grå ekonomi, att det är svårt att påvisa resultaten av projekt som finansierats av innovationsfonden och att slitaget på stadens lokaler borde beaktas bättre än i dag vid beredningen av investeringsbudgeten.

Nämndens 2:a sektion ansvarade för social- och hälsovårdsväsendet och bildningsväsendet. Vid utvärderingarna observera-

des bland annat att det bästa alternativet för en minnessjuk inte nödvändigtvis är att bo hemma när sjukdomen fortskrider, att det är svårt att inrikta sysselsättningsåtgärderna för långtidsarbetslösa på grund av bristfälliga uppgifter och att det bästa sättet att ge invandrare undervisning i finska är att integrera den med exempelvis yrkesstudier. Vad beträffar de bindande verksamhetsmål som fullmäktige satt upp i budgeten för 2015 kan konstateras att måluppfyllelsen var bättre än föregående år. Observationerna vid utvärderingarna och rekommendationerna med anledning av dem beskrivs närmare i den här utvärderingsberättelsen.

Revisionsnämndens uppgifter utökades räknat från maj 2015 efter att riksdagen antagit den nya kommunallagen (410/2015). Hädanefter ska nämnden utöver uppfyllelsen av de mål som fullmäktige satt upp även bedöma huruvida stadens verksamhet är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nämnden börjar fullgöra sin resultatbedömningsuppgift genom utvärderingsplanen för 2016, där nämnden vid uppgörandet av planen även beaktar förslag till utvärderingsteman som kommer från fullmäktigegrupper och fullmäktigeledamöter.

År 2015 utarbetade revisionsnämnden i samarbete med revisionskontoret en utvecklingsplan för att förbättra utvärderingens effekter. Utvecklingsåtgärderna hänför sig bland annat till att öka samarbetet mellan fullmäktige och revisionsnämnden och att informera om nämndens utvärderingsobservationer.

Revisionsnämnden tackar alla som biträtt vid utvärderingen för 2015 och alla som kommit med förslag till utvärderingsteman vid beredningen av utvärderingsplanen för 2016.

Med samarbetshälsningar

Helsingfors stads revisionsnämnd

Mer ingående bakgrundspromemorior för utvärderingarna finns på adressen:

www.hel.fi/tarkastuslautakunta

Sammanfattning

Enligt kommunallagen ska revisionsnämnden 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 2015.

Av förvaltningarnas bindande mål uppfylldes 85 procent.

Av förvaltningarnas 88 bindande verksamhetsmål uppfylldes 75. Av dottersammanslutningarnas 12 bindande mål uppfylldes 10. Måluppfyllelsegraden var bättre än föregående år.

För investeringarnas del skulle måluppfyllelsen kunna vara bättre.

År 2015 var omkostnadsökningen i fråga om driftsutgifterna större än målet i strategiprogrammet. På investeringssidan var utfallet för utgifterna bara 68 procent av de reserverade anslagen. Finansieringsunderlaget för investeringar har försämrats och årsbidraget täckte inte ens avskrivningarna.

Investeringsbehovet i stadens lokaler är stort.

Lokalerna har samlats i portföljer utifrån om avsikten är att behålla eller avstå från lokalen och om lokalen kräver utveckling. Portföljerna har inte ännu utnyttjats tillräckligt aktivt som verktyg för hantering av reparationsskulden. Byggnadernas slitage borde beaktas bättre än i dag vid beredningen av investeringsbudgeten.

Stadens ansvar för kostnaderna för långtidsarbetslöshet har ökat på grund av lagändringar. Det är dock svårt att inrikta sysselsättningsåtgärderna på grund av bristfälliga uppgifter.

Ansvaret för sysselsättningen vilar på staten och staden får inte information om till exempel utbildnings- och arbetshistorien för personer som får arbetsmarknadsstödets kommunandel och hör till stadens finansieringsansvar. Om ansvaret för sysselsättningen och resurserna för detta inte överförs till kommunerna är det nödvändigt att se till att kommunerna får information från arbetskraftsförvaltningens kunddatasystem.

För en minnessjuk är det inte nödvändigtvis tryggt eller mänskligt sett det bästa alternativet att bo hemma när sjukdomen fortskrider.

Antalet demenssjuka ökar kraftigt när befolkningen åldras. Förutom vård dygnet runt behöver demenssjuka framför allt sådana former av serviceboende som är riktade till dem och kan anpassas efter sjukdomens olika stadier, och därför bör dessa boendeformer utökas.

Undervisningen i finska för invandrare sker bäst som en del av övriga studier och sysselsättning och som funktionell språkundervisning.

Individuellt upplagda studievägar leder snabbare till ett yrke, och därför bör dessa systematiskt utökas.

Det är svårt att påvisa resultatet av projekt som finansierats ur innovationsfonden.

En stor del av de slumpmässigt utvalda projekt som revisionsnämnden utvärderade har inte varit särskilt resultatrika och verkningsfulla i förhållande till det erhållna understödet. I fortsättningen bör understöd bara beviljas för sådana projekt som skapar en näringsbas och en kunskapsbas för framtiden på det sätt som anges i fondens stadgar.

Staden har lyckats väl med bekämpningen av grå ekonomi med de metoder som står till buds.

Anvisningen för bekämpning av grå ekonomi bör uppdateras och staden bör fortsättningsvis arbeta för bättre rätt att få information från skatteförvaltningen.

Revisionsnämnden

1.1 Revisionsnämndens uppgifter och sammansättning

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

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

Stadsfullmäktige tillsatte 16.1.2013 en revisionsnämnd för åren 2013–2016. År 2015 hade nämnden nio ledamöter med nio personliga ersättare. Revisionsnämnden indelades i två sektioner, vars sammansättning presenteras i bilaga 1. Sektionerna utvärderade stadens och stadskoncernens förvaltning och ekonomi enligt den arbetsfördelning som nämnden bestämt. Arbetsfördelningen presenteras i en bilaga till utvärderingsberättelsen.

1.2 Utvärderings- och revisionsverksamhet

Revisionsnämnden sammanträdde 14 gånger i samband med utvärderings- och revisionsarbetet för 2015. Nämndens två sektioner sammanträdde sammanlagt 26 gånger i samband med utvärderingen för 2015, av vilka fem var utvärderingsbesök vid stadens olika förvaltningar. Våren 2016 antecknade revisionsnämnden till protokollet stadsdirektörskollegiets redogörelser för måluppfyllelsen för verksamheten och ekonomin samt för strategiprogrammet för 2015. Nämnden antecknade också till protokol-

let redogörelserna för Västmetroprojektets fortskridande, förändringarna och framtidsplanerna i stadskoncernen samt förnyandet av stadens ledningsmodell. Hösten 2015 antecknade nämnden till protokollet redogörelserna för bekämpning av grå ekonomi i stadskoncernen och hanteringen av reparationsskulden för stadens lokaler. Vid ett utvärderingsbesök satte sig nämnden också in i faktacentralens verksamhet och måluppfyllelse.

Utvärderingssamarbetet mellan revisionsnämnderna i huvudstadsregionen fortsatte under 2015. Nämndernas ordförande bildar en styrgrupp som samordnar HSR-städernas gemensamma utvärderingar. Den gemensamma utvärderingen behandlade förverkligandet av ungdomsgarantin.

Stadsfullmäktige valde 10.4.2013 efter revisionsnämndens beredning KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy till stadens revisor för åren 2013–2016 och som option för åren 2017 och 2018 med OFR, CGR Leif-Erik Forsberg som huvudansvarig revisor. Revisorn lämnade tre rapporter över 2015 års revision till nämnden.

Nämnden godkände 15.5.2013 en verksamhetsplan för hela mandatperioden 2013–2016. Dessutom gör nämnden upp en utvärderingsplan för varje år, i vilken de väsentligaste och mest aktuella utvärderingsteman tas med. År 2015 utvärderades en rad teman från olika förvaltningar.

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess två sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med den granskningsplan för 2015 som gjorts upp gemensamt av revisionsnämnden och revisionskontoret. Vid revisionskontorets utvärderingsarbete följdes en utvärderingshandbok som utarbetats vid revisionskontoret och innehåller alla instruktioner och blanketter som hänför sig till utvärderingen. I enlighet med ett avtal med stadsrevisorn har revisionskontoret utfört en del av granskningen av stadens bokföring, förvaltning och bokslut.

Revisionsdirektör, ekonomie magister Pirjo Hakanpää (OFR) var chef för revisionskontoret och revisionsnämndens föredragande. Revisionsprocessen leddes av revisionschef, ekonom Marjo Niska-aro (OFR) fram till hennes pensionering 30.9.2015. Därefter sköttes det öppna vikariatet av koncernrevisor, förvaltningsmagister Arto Ahlqvist (OFR). För utvärderingsprocessen ansvarade utvärderingschef, förvaltningsmagister Timo Terävä (OFR), som även var revisionsnämndens sekreterare. Det praktiska utvärderingsarbetet utfördes i enlighet med utvärderingsplanen av en eller flera revisorer. Utvärderingsansvariga som



Nämndens sammansättning

Tabell 1

- 1:a sektionen
- 2:a sektionen



Wille Rydman (från 4.11.2015)
politices magister

ORDF



Pentti Arajarvi
juris doktor

VORDF



Terhi Koulumies (till 4.11.2015)
politices magister

ORDF



Mari Holopainen
ekonomie magister



Mia Haglund
politices kandidat



Sari Mäkimattila
medicine doktor, docent



Tuomas Viskari
magister i samhällsvetenskaper



Jaana Lamminperä
juris kandidat

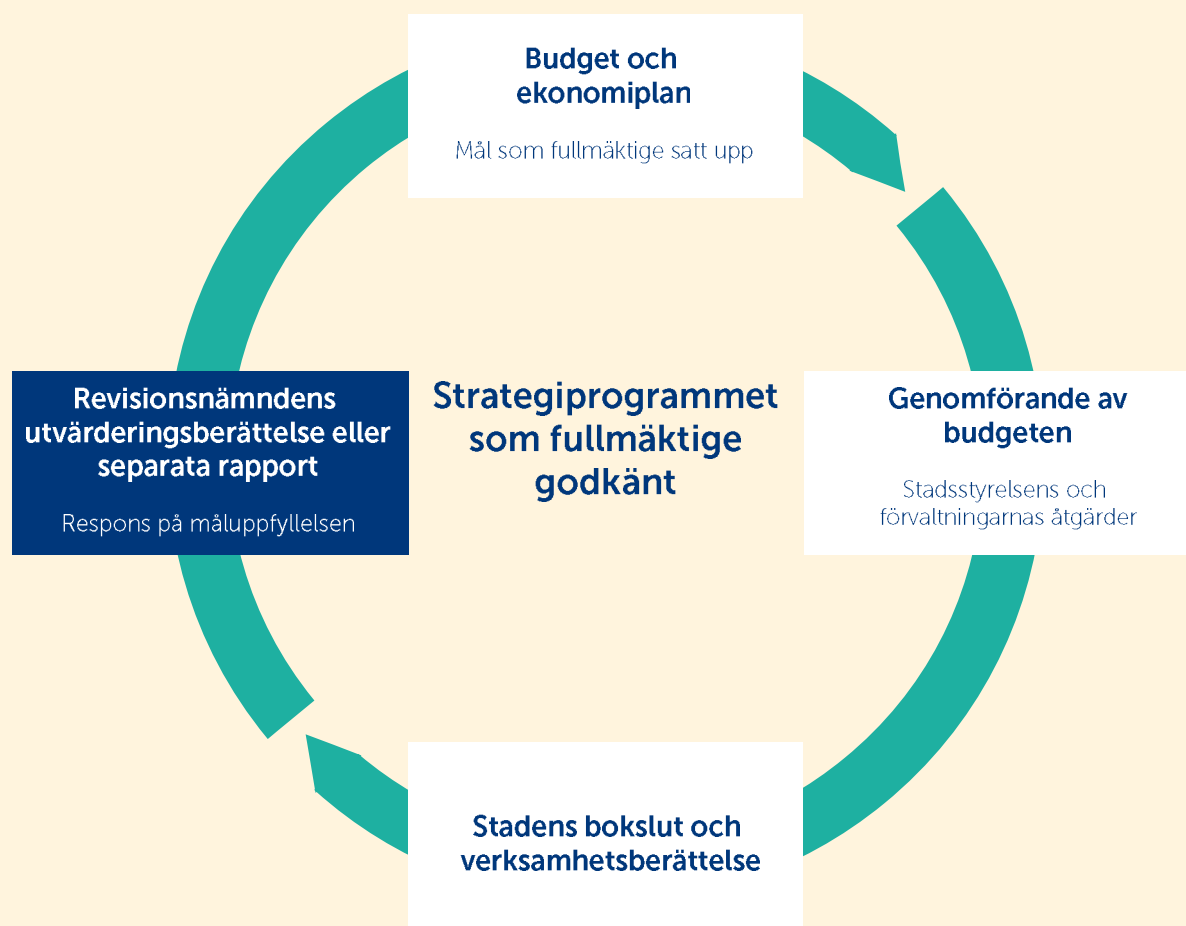


Nuutti Hyttinen
ekonomie magister,
juris kandidat



Patrik Gayer
magister i samhällsvetenskaper





samordnade nämndsektionernas arbete var stadsrevisorn (koncernrevisor i arbetsavtalsförhållande från 1.10.2015), politices doktor Minna Tiili och stadsrevisorn, förvaltningsdoktor Liisa Kähkönen.

1.3 Övrig verksamhet

Ett gemensamt seminarium för de stora städernas revisionsnämnder ordnades i Vanda 11–12.2.2015. Vid seminariet behandlades bland annat hur totalrevideringen av kommunallagen inverkar på revisionsväsendet, resultatutvärderingen för den offentliga sektorn, kommunernas ledningssystem och på ägarstyrningen. Under 2015 beredde revisionskontoret i samarbete med revisionsnämndens sektioner en utvecklingsplan som gällde förbättring av utvärderingens resultat. Nämnden behandlade planen i no-

vember. Utvecklingsåtgärderna hänförde sig till utökning av samarbetet mellan fullmäktige och revisionsnämnden, rapportering, kompetensutveckling, information och utvärderingsprocessen.

1.4 Behandlingen av utvärderingsberättelsen för 2014

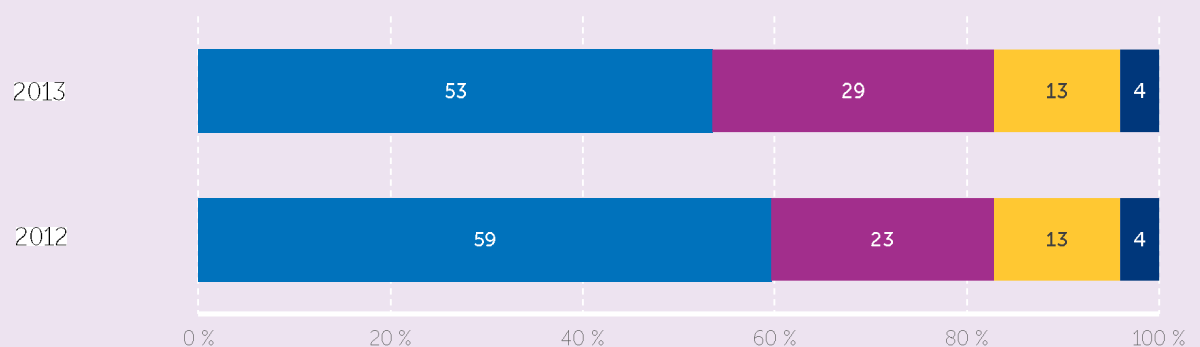
Stadsfullmäktige antecknade 17.6.2015 till protokollet utvärderingsberättelsen för 2014 och de utlåtanden som begärts om den. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfullmäktige antecknade denna utredning till protokollet 9.12.2015. I sin utvärderingsberättelse för 2016 följer revisionsnämnden upp hur de rekommendationer som nämnden givit 2014 genomförts.

Utvärdering av rekommendationernas effekter

- Alla åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits eller effekterna har varit positiva.
- Åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits delvis eller effekterna är inte ännu iakttagbara.
- Åtgärder enligt rekommendationerna har inte vidtagits eller effekterna har varit negativa.
- Utifrån det tillgängliga materialet har det inte gått att avgöra om kriteriet uppfyllts, eller också saknas effekter eftersom åtgärder enligt rekommendationerna inte har vidtagits.

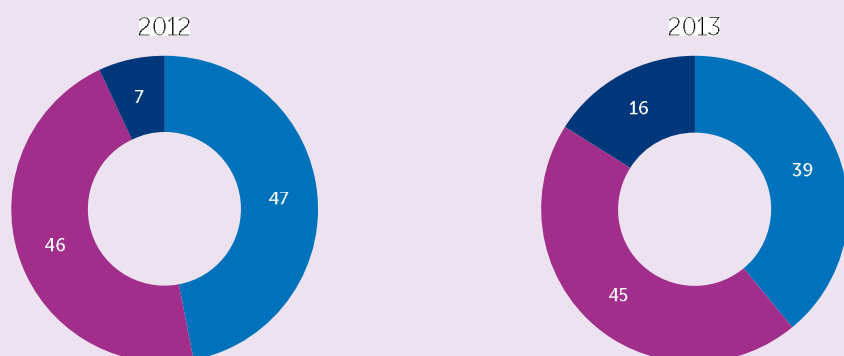
Sammandrag av utvärderingsresultaten beträffande vidtagandet av åtgärder 2012 och 2013, %

Figur 2



Sammandrag av utvärderingsresultaten beträffande effekterna 2012 och 2013, %

Figur 3



*Rekommendationerna som gäller effekterna är färre än rekommendationerna som gäller vidtagandet av åtgärder, eftersom procentandelen inte beaktar de rekommendationer som inte lett till åtgärder eller vars genomförande inte kunnat konstateras utifrån det tillgängliga materialet



Har åtgärder enligt rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2013 vidtagits?



Åtgärder har huvudsakligen vidtagits. Alla åtgärders effekter har inte ännu kunnat utvärderas.

Sammandrag av genomförandet av rekommendationerna efter utvärderingssystemet

Tabell 2

-  Genomförs bra / effekterna huvudsakligen positiva
-  Genomförs ganska bra / en del av effekterna positiva, en del inte ännu iakttagbara
-  Genomförs bara delvis / effekterna inte ännu iakttagbara
-  Utifrån det tillgängliga materialet har det inte gått att avgöra om kriteriet uppfyllts, eller också saknas effekter eftersom åtgärder enligt rekommendationerna inte har vidtagits.

Utvärderingstema	Åtgärder	Effekter
Utvärderingar på stadsnivå	3,8	4,4
Bedömning av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer		
Utvärdering av de bindande målen för verksamheten och ekonomin		
Stadens ekonomi – nuläge och utveckling		
Budgetramens styrande effekt – hur bindande är de bindande ekonomiska målen		
Måluppfyllelsen för de strategiska målen i samband med lokalanvändningen och anpassning av servicenätet		
Upphandlings- och konkurrensutsättningskompetensen vid köp av service		
Förvaltningarnas IT-projekt		
Undvikande av samarbete med företag med kopplingar till skatteparadis		
Utvärderingar som överskrider gränser mellan verksamhetsområden	4,5	4,0
Kollektivtrafikinvesteringarnas kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet		
Uppfyllelsen av stadens principer för fördelning av understöd till organisationer		
Utvärderingar som rör stadsdirektörsroteln	4,3	4,0
Åtgärder med anledning av fullmäktiges motioner och hemställningsklämmar		
Utfallet för designhuvudstadsprojektet 2012		
Utvärderingar som rör social- och hälsovårdsväsendet	3,6	3,4
Åtgärder för att minska hälsoskillnader mellan stadsborna		
Förebyggande av utslagning av unga klienter inom utkomststødet		
Resultatet av arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte		
Ungas tillgång till missbrukarvård		
Utfallet för tjänsten med personlig assistent enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp		
Ordnande av lagstadgad ledighet inom närståendevården och tjänstens tillräcklighet		
Utvärderingar som rör bildnings- och personalväsendet	3,8	3,9
Måluppfyllelsen för positiv diskriminering i Helsingforsskolorna		
Näridrottsplatser och ökande av stadsbornas idrottsmöjligheter		
Arbetshandledningens tillräcklighet och effekter vid utbildningsverket		
Utvärderingar som rör stadsplanerings- och fastighetsväsendet	3,0	-
Konsekvensbedömning inom planläggningen		
Sammanlagt	3,8	3,9

Resultatet har beräknats genom att poängsätta utvärderingarna av enskilda rekommendationer på skalan 1 – 5 och beräkna ett medelvärde per utvärderingstema och per sektor samt ett medeltal för alla teman sammanlagt. Bollarna i figuren motsvarar numeriska värden enligt följande:  = 5,  = 4 och  = 3.

2.1 Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2013

I motiveringen till kommunallagen (410/2015) sägs det att det vore bra om revisionsnämnden i efterhand följer upp de åtgärder som vidtagits utifrån rekommendationerna som ingår i utvärderingsberättelsen. Uppföljning i efterhand har alltså inte skrivits in i lagen, men rekommenderas i motiveringen till lagen. Revisionsnämnden har i enlighet med etablerad praxis i de stora städerna årligen följt effekterna av de rekommendationer som lagts fram i utvärderingsberättelsen och rapporterat om sina observationer till fullmäktige. Målet var att utvärdera vilka effekter revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2013 har haft.

Effekterna utvärderades genom att utreda vilka åtgärder förvaltningarna har vidtagit och vilka effekter åtgärderna har haft. Genomförandet av rekommendationerna utvärderades på en trestegsskala.

VI utvärderingsberättelsen för 2013 behandlades 23 utvärderingsteman och gavs 70 rekommendationer. Två rekommendationer togs inte med i utvärderingen, eftersom en utvärdering i det ena fallet inte skulle ha varit meningsfull på grund av rekommendationens natur medan den andra skulle ha krävt en mer omfattande utvärdering. Därmed återstod 68 rekommendationer att utvärdera.

Man bedömde rekommendationernas effekter genom att sätta sig in i dels utlåtandena om utvärderingsberättelsen och dels stadsstyrelsens redogörelse till fullmäktige i december 2014 samt genom att rikta en förfrågan till de av stadens anställda till vilkas arbetsuppgifter det hörde att utveckla eller följa utvecklingen av den funktion som nämndes i rekommendationen.

De flesta rekommendationerna har lett till åtgärder

Figur 2 visar ett sammandrag av utvärderingsresultaten med avseende på vidtagandet av åtgärder. Procentandelarna har beräknats på rekommendationerna. Som jämförelse presenteras resultaten av föregående års utvärdering som gällde året 2012. För största delen (82 procent) av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2013 gällde att åtgärder hade vidtagits, åtminstone delvis vidtagits eller att planer på åtgärder förelåg. I fråga om rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2012 var resultatet som helhet detsamma, men fler rekommendationer hade genomförts helt och hållet.

Andelen rekommendationer som inte har föranlett några som helst åtgärder är fortfarande rätt liten (13 procent). Revisionsnämndens utvärderingar och rekommendationerna med anledning av dem kan sägas ha inriktats på väsentliga frågor.

Svårare än föregående år att påvisa positiva effekter

Av de åtgärder som helt eller delvis lett till åtgärder var effekterna positiva i 39 procent av fallen (figur 3). I 45 procent av fallen var effekterna inte ännu iakttagbara. Av rekommendationerna för 2012 hade en större del lett till

positiva effekter. Andelen rekommendationer vars effekter inte kan påvisas hade ökat till 16 procent.

Rekommendationerna vars effekter inte kunde påvisas hänförde sig till exempel till höjande av målnivån för de bindande målen i budgeten, förbättrande av byggnadstillsynens kvalitet, beaktande av förslagen i fullmäktigeledamöternas hemställningsklämmor, utvärdering av planläggningens samhällsekonomiska effekter och måluppföljning för skolor som får anslag för positiv diskriminering.

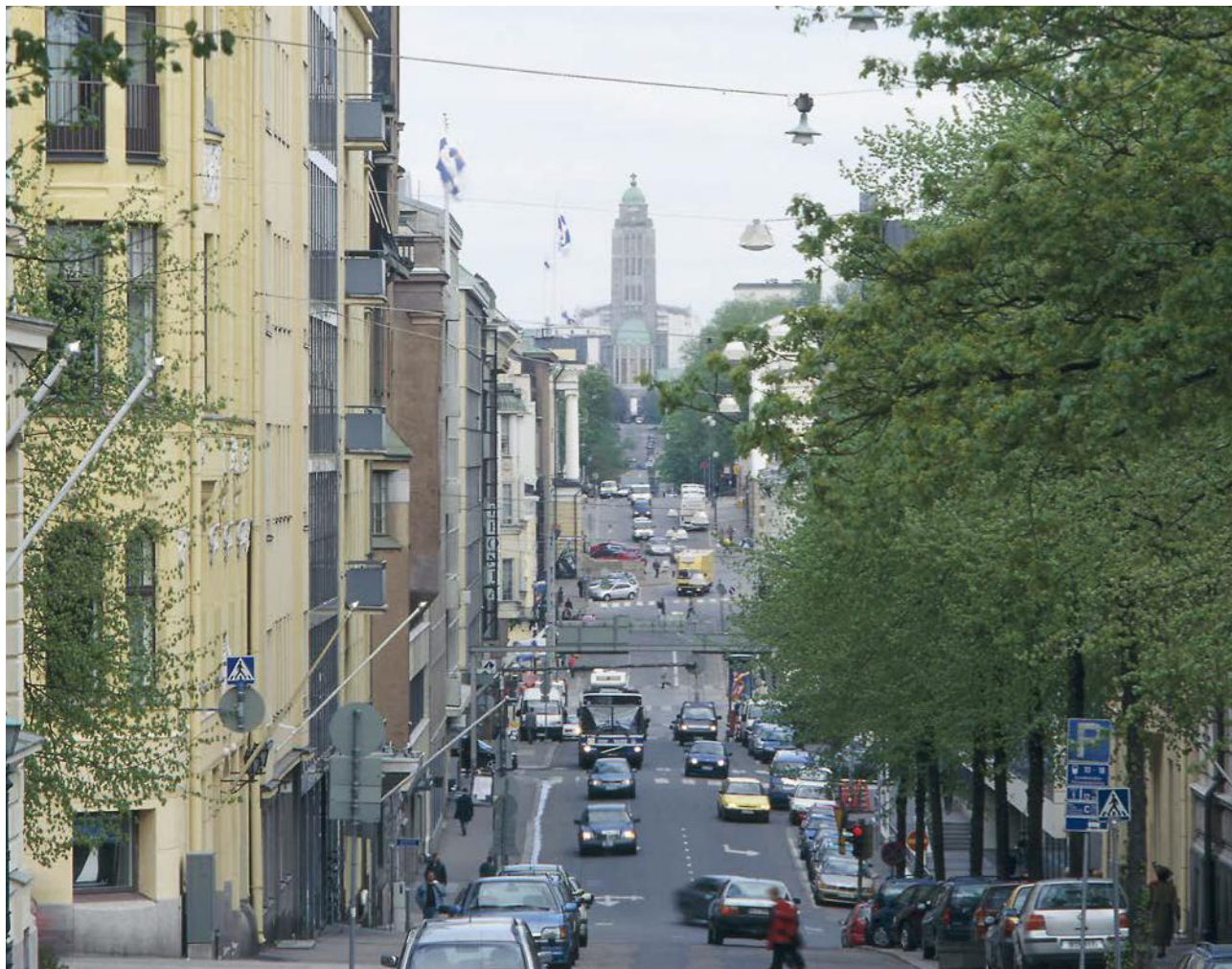
Utifrån granskningen efter tema är rekommendationerna relevanta

Tabell 2 innehåller ett sammandrag efter tema av utfallet för de rekommendationer som gavs i utvärderingsberättelsen för 2013. Att alla medeltal ligger på minst tre visar att revisionsnämndens rekommendationer har varit relevanta. Det samlade medeltalet för vidtagande av åtgärder var 3,8 på en skala där tre betyder att åtgärder delvis har vidtagits och fem att åtgärder helt har vidtagits. För effekterna blev medeltalet något högre (3,9) än för åtgärderna, vilket beror på att de negativa effekterna inte utvärderades. Medeltalen i tabellen påverkas inte av om effekterna inte har kunnat utvärderas utifrån det tillgängliga materialet.

Av jämförelsen mellan utvärderingarna efter sektor kan utläsas att de förvaltningsövergripande utvärderingarna och rekommendationerna på stadsnivå har genomförts aningen bättre än de andra, även om det bara fanns två förvaltningsövergripande teman. En jämförelse av medeltalen för olika sektorer är meningsfull bara mellan sektorer med flera teman.

De utvärderingsteman där rekommendationerna bäst hade lett till åtgärder handlade om stadens ekonomi, arbetshandledning vid utbildningsverket, minskande av hälsoskillnader och det elektroniska systemet för understöd till organisationer – där det visserligen bara gavs en rekommendation. Om även de positiva effekterna granskas var medeltalet bra också för temana "utvärdering av de bindande målen för verksamheten och ekonomin" och "måluppfyllelsen för de strategiska målen i samband med lokalanvändningen och anpassning av servicenätet". Rekommendationerna som gällde designhuvudstadsprojektet kunde inte utvärderas, eftersom rekommendationerna inte har kunnat genomföras då motsvarande projekt inte ännu har förekommit.

Rekommendationerna som inte genomfördes var av många slag. En del var sådana där åtgärder fortfarande övervägdes (inrättande av en grupp som samordnar upphandlingar). Andra åtgärder kunde inte genomföras av finansiella skäl (motionsinvesteringar i näridrottsplatser eller sysselsättningsåtgärder med statlig finansiering). Också det växande antalet klienter till exempel inom utkomststödet i förhållande till personalresurserna försvårade genomförandet (socialarbete bland unga utkomststöds klienter). Det fanns emellertid också rekommendationer som staden inte alls har tänkt genomföra. Då har man ansett att ett annat tillvägagångssätt än den rekommenderade åtgärden bättre leder till målet. Till exempel behandlas effektivare lokalanvändning som en del av budgeten i stället för att ett lokalprogram på stadsnivå utarbetas. För att undvika samarbete med företag som har kopplingar till skatteparadis



beslutade man att i upphandlingsskedet lägga till fler obligatoriska uteslutningsvillkor i texterna för anbudsbegäran och i avtalsutkastet, i stället för att be anbudsgivarna om bokslutsinformation för enskilda länder. Staden har också beslutat hålla fast vid målet att minska institutionsboendet, bland annat genom att ordna avbytare inom närstående-vården.

Positiva effekter kan de rekommendationer sägas ha haft som gällt ekonomin och effektivisering av lokalanvändningen. Dessa rekommendationer har också annars varit i överensstämmelse med stadens hushållning. Inom trafikplaneringen har man lyckats förbättra kollektivtrafikens ställning. Det har visats att närdrottsplatser får fler personer att röra på sig när det informeras om de här platserna. Tack vare denna insikt kommer man att fortsätta bygga närdrottsplatser. När antalet arbetslösa ökat har den ökade arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte förbättrat situationen för svårsysselsatta. Samarbetet mellan HUCS barnpsykiatri och ungdomspsykiatri samt barnskyddet i Helsingfors har utvecklats i enlighet med barns och ungas bästa, så som rekommenderades i utvärderingen som gällde missbrukarvård för unga. I enlighet med rekommendationen om förebyggande av utslagning bland unga utkomststödsklienter har hänvisandet av unga till Servicecentret för arbetskraften Duuri förbättrats och därmed utnyttjandet av Duuris resurser.

Revisionsnämndens observationer angående de bindande målen och rapporteringen har också haft effekter.

Enligt uppföljningen har utbildningsverkets arbetshandledning fått bra respons. Enskilda rekommendationer som haft effekt är att utveckla det centraliserade fördelnings-systemet för understöd till organisationer, förbättra av anskaffningscentralens roll vid konkurrensutsättningar och ändra fullmäktiges arbetsordning så att en tidsfrist har satts för behandlingen av motioner.

Slutsatser

De rekommendationer som revisionsnämnden presenterade i utvärderingsberättelsen för 2013 har huvudsakligen vidtagits. De iakttagbara effekterna av åtgärderna har varit positiva, men en större del av åtgärderna är sådana att deras effekter inte ännu var iakttagbara eller inte kan bedömas. Resultaten stöder slutsatsen att nämndens rekommendationer har varit väsentliga men att det är svårt att åstadkomma effekter. Å andra sidan är också en del av nämndens rekommendationer sådana att effekterna blir iakttagbara först på lång sikt.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen och nämnderna samt direktionerna bör

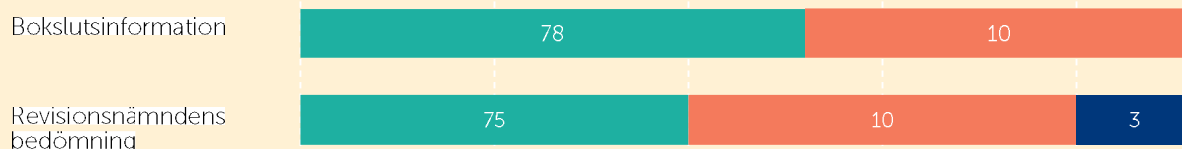
- försäkra sig om att förvaltningarna vidtar åtgärder med anledning av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen.

Utvärdering av de bindande verksamhets- målen

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kunde inte påvisas

Utfallet för förvaltningarnas och affärsverkens bindande verksamhetsmål 2015, st.

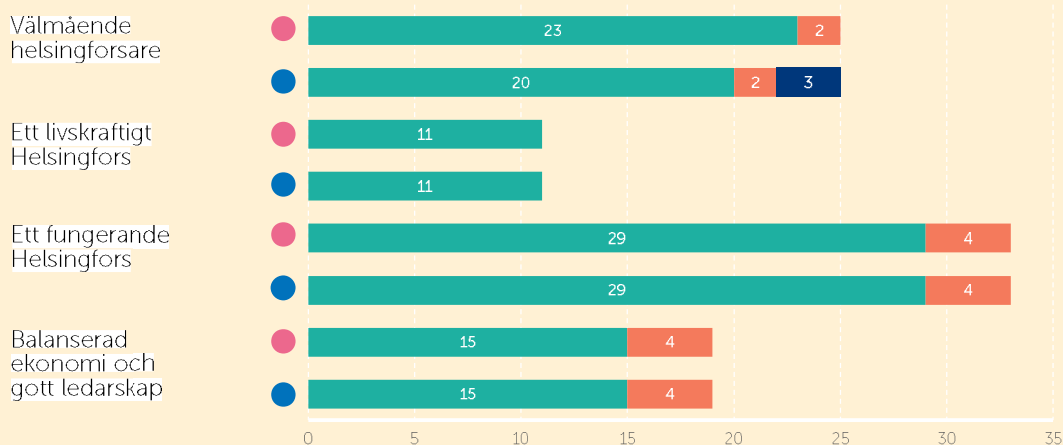
Figur 4



Utfallet för de bindande verksamhetsmålen efter strategiområde 2015, st.

Figur 5

- Bokslutsinformation
- Revisionsnämndens bedömning



I detta kapitel granskas hur de bindande verksamhetsmålen och ekonomiska målen i budgeten uppfyllts. För varje förvaltning och affärsverk har separata måltvärderingspromemorior utarbetats, och observationerna i dem har utnyttjats i detta sammandrag.

3.1

Utfallet för de bindande verksamhetsmålen vid förvaltningarna

Budgeten för 2015 innehöll sammanlagt 88 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för förvaltningarna och affärsverken. Enligt bokslutsrapporteringen uppfylldes 78 mål (89 procent). Figur 4 visar att enligt revisionsnämndens bedömning uppfylldes 75 mål (85 procent). Åsikterna gick alltså isär för tre måls del – enligt revisionsnämndens bedömning kunde måluppfyllelsen inte verifieras. Måluppfyllelsegraden var något bättre än föregående år, då 83 procent av målen uppfylldes.

Tre mål som inte kunde påvisas hade satts för idrottsverket och gällde underhåll av friluftsvägar, motionsslingor och underlag för skidspår. Målet är för det första att friluftsvägar och motionsslingor på 188 km underhålls och för det andra att 230 km underlag för skidspår underhålls. Idrottsverket har på begäran lämnat uppgifter om antalet kilometer, men för underhållets del är måluppfyllelsen svår att entydigt påvisa. Det tredje av idrottsverkets mål där måluppfyllelsen är svår att exakt påvisa var att 45 km friluftsvägar vid behov plogas och sandas dagligen på vintern. Enligt idrottsverket definieras underhållets nivå allmänt så att det är tryggt att röra sig på friluftsvägarna och att de plogas och sandas efter behov och att underlagen för skidspår körs när snöläget medger. I budgeten för 2016 sattes inte längre de här målen, som konstaterats vara problematiska.

Granskat efter sektor uppfylldes verksamhetsmålen bäst inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet, bildningsväsendet och stadsdirektörsroteln. Sämst uppfylldes målen inom social- och hälsovårdsväsendet, där tre av 12 mål inte uppfylldes. För social- och hälsovårdsväsendets del uppfylldes alla sju mål som gällde social- och hälsovårdsservice, medan målen för de separata budgetmomenten utkomststöd och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte inte uppfylldes.



3.2

Utfallet efter strategiområde

Stadskansliet har i sina uppföljningsrapporter för verksamheten och ekonomin definierat till vilket strategiområde respektive bindande verksamhetsmål hör. Figur 5 visar måluppfyllelsen enligt denna indelning. Till strategiområdet "Ett livskraftigt Helsingfors" hörde bara 11 mål som alla uppfylldes. Sämst uppfylldes målen som gällde balanserad ekonomi och gott ledarskap, utfallsprocenten för dem var 79. Till strategiområdet "Välmående helsingforsare" hör tre mål där uppfyllelsen inte kunde påvisas vid utvärderingen, och därför var utfallsprocenten enligt revisionsnämndens bedömning 80.

Ouppfyllda mål efter strategiområde

Välmående helsingforsare:

- Social- och hälsovårdsverket: För förebyggande utkomststöd används tre procent av anslagen för utkomststöd och minst hälften av det förebyggande utkomststödet inriktas på mindre bemedlade barnfamiljer.
- Social- och hälsovårdsverket: Arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte omfattar 1 800 personer under året.

Ett fungerande Helsingfors:

- Räddningsverket: Den genomsnittliga utrycknings- och körtiden till objektet för den första räddningsenheten med bemanningsberedskapen 1+3 är högst 6 minuter i 60 % av uppdragen i riskområde I.
- Räddningsverket: Insattiden inom primärvården är högst 8 minuter i minst 70 procent av uppdragen i prioriteringsklasserna A och B.
- Miljöcentralen: Sammanlagt 80 procent av ansökningarna om boendehygieniska åtgärder avgörs inom 220 dygn.
- HST: Tillförlitligheten inom spårvägstrafiken är 99,85 procent och metrotrafiken 99,96 procent. Målet uppfylldes bara för metrotrafikens del.

Balanserad ekonomi och gott ledarskap:

- Stadskansliet: Mål för balansering av ekonomistyrningen: Den reella ökningen i moderstadens omkostnader motsvarar ökningen i antalet invånare minskad med 1 procent, som är årsmålet för produktivitetsförbättringen.
- Stara: Arbetshälsan utvecklas så att sjukfrånvaron minskar med minst 0,2 procentenheter från år 2014.
- Barnomsorgsverket: Deflaterade kostnader €/antalet barn i 1–6 års ålder ökar inte i Helsingfors.
- Fastighetskontoret: De externa arrendena uppgår till minst 195 miljoner euro.

Avvikelserna från stadens förvaltningars och dottersammanslutningars bindande verksamhetsmål har godkänts



i fullmäktige 2.3.2016. Förvaltningarnas och affärsverkens nämnder och direktioner har behandlat bokslutsinformationen för de enskilda förvaltningarna och affärsverken i enlighet med Helsingfors stads ekonomistadga. Förvaltningscheferna för stadskansliet och faktacentralen som är direkt underställda stadsstyrelsen har genom sina beslut godkänt förvaltningarnas bokslutsinformation, som sammanställs med stadens bokslut. Företagshälsovårdscentralen blev affärsverk från ingången av 2016. Dess bokslutsinformation har godkänts i stadsstyrelsen som en del av stadens bokslut.

3.3 Brister i dokumentationen

Stadens bokslutsanvisning till förvaltningarna innehåller anvisningar om hur utfallet för de bindande verksamhetsmålen ska dokumenteras. Enligt anvisningen ska varje förvaltning och affärsverk som en del av bokslutsmaterialet lämna en beskrivning av hur utfallet för de bindande verksamhetsmålen dokumenterats, samt en eventuell uppföljningsrapport eller kalkyl.

Alla förvaltningar hade lämnat en beskrivning till det elektroniska bokföringsrummet om hur utfallet för deras bindande mål dokumenterats. För sex dokumentationsbeskrivningar saknades dock rapporter eller kalkyler enligt

anvisningen. Dessa erhöles efter begäran. För sex förvaltningar hade dessutom en del av målen dokumenterats enligt anvisningen, andra inte. Situationen är bättre än föregående år, eftersom 19 förvaltningar hade följt anvisningen helt, mot 14 föregående år. Därmed bör 12 av sammanlagt 31 förvaltningar bättra sig när det gäller dokumentation av måluppfyllelsen. Utifrån de erhållna tilläggsutredningarna kan dock konstateras att dokumentationen av målen var tillförlitlig år 2015.

Revisionsnämnden konstaterar att

partitorget, anskaffningscentralen, miljöcentralen, stadsorkestern, affärsverket Företagshälsa och stadsplaneringskontoret i fortsättningen bör

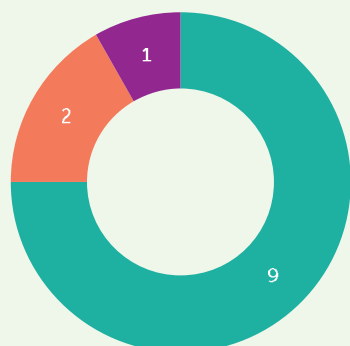
- som en del av bokslutsmaterialet leverera dokument till Talpa på basis av vilka uppfyllelsen av de bindande målen kan verifieras.

stadskansliet, byggnadskontoret, Stara, räddningsverket, social- och hälsovårdsverket och idrottsverket i fortsättningen bör

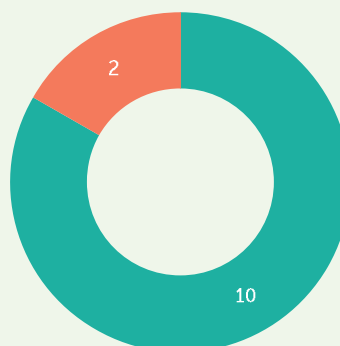
- ägna uppmärksamhet åt att för alla bindande mål som en del av bokslutsmaterialet leverera dokument till Talpa på basis av vilka måluppfyllelsen kan verifieras.

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Annan bedömning

Bokslutsinformation



Revisionsnämndens bedömning



3.4 Utfallet för dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål

I budgeten för 2015 sattes bindande verksamhetsmål för sammanlagt 12 bolag. Enligt bokslutsrapporteringen uppfylldes nio av dem medan två inte gjorde det. För ett av målen tog man i bokslutet inte ställning till måluppfyllelsen, utan för Oy Gardenia-Helsinki Ab konstaterades att "bolaget har försatts i likvidation". Bolaget försattes i likvidation i september 2015. Enligt både Gardenias egen utredning och stadskansliet genomförde bolaget sitt ekonomiska saneringsprogram ända tills det försattes i likvidation. Gardenia stängdes för allmänheten i slutet av november.

Enligt utvärderingen uppfylldes 10 av de sammanlagt 12 målen (83 procent), så som figur 6 visar. De mål som inte uppfylldes var målet för Seure Henkilöstöpalvelut Oy "Prisstegringen motsvarar högst stegringen i kostnadsnivån" och målet för Helsingfors stads bostäder Ab "Kostnadsstegringen inom fastighetsunderhållet högst lika stor som den indexstegring som beskriver underhållskostnaderna". Måluppfyllelsegraden var klart bättre än föregående år, då enligt revisionsnämndens bedömning bara 64 procent av målen uppfylldes.

Mål hade satts för 12 bolag, av vilka 11 gjorde en dokumentationsbeskrivning. Helen Ab gjorde ingen separat beskrivning, men måluppfyllelsen kan konstateras i stadsfullmäktiges protokoll 2.12.2015. Av två bolag begärdes tilläggsuppgifter om måluppfyllelsen. Dokumentationen var tillförlitlig.

För stadens förvaltningar och affärsverk var bokslutsinformationen som beskrev uppfyllelsen av det bindande målet i regel exaktare än för dottersammanslutningarna. För dottersammanslutningarna innehåller bokslutet bara uppgift om huruvida målet uppfylldes eller inte, och om målet inte uppfylldes har det lämnats en förklaring om

orsakerna. Rapporteringen skulle kunna utvecklas ytterligare så att det skulle ges en kort redogörelse för på vilka grunder målet uppfylldes. Om målet har satts i form av en siffra, är utfallet för siffran tillräcklig redogörelse för måluppfyllelse.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- utveckla bokslutsrapporteringen så att informationen om utfallet för de bindande målen även för dottersammanslutningarnas del innehåller en kort motivering till på vilka grunder målet uppfylldes.

3.5 Slutsatser om utfallet

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2015 nåddes enligt revisionsnämndens bedömning 85 procent. Av dottersammanslutningarnas mål nåddes 83 procent.

Avvikelserna från verksamhetsmålen har godkänts i fullmäktige. Enligt revisionsnämndens bedömning kan utfallet inte verifieras för tre av de bindande verksamhetsmål som uppgavs ha uppfyllts i bokslutsrapporteringen.

I fråga om dokumentationen av de bindande verksamhetsmålen observerades att av stadens 31 förvaltningar och affärsverk hade 12 inte lämnat uppgifter om måluppfyllelsen till det elektroniska bokslutsrummet med den noggrannhet som förutsätts i anvisningen. På begäran erhöles uttömmande information om måluppfyllelsen. Dottersammanslutningarna lämnade uppgifter till stadskansliet om uppfyllelsen av de bindande målen. För två bolags del var uppgifterna bristfälliga med avseende på bedömningen av måluppfyllelsen. På begäran erhöles kompletterande uppgifter även för dem.

Utvärdering av stadens ekonomi

Utfallet för strategiprogrammets mål för omkostnadsökningen under 2015, enheterna med bruttobudgetering och stöd till förvaltningarna, %

Tabell 3

	Utfall	Antaganden i budgeten
Prognos för befolkningsökningen	+ 1,31	+ 1,50
Förändring i prisindex för basservicen	+ 0,60	+ 1,10
Mål för förbättring av produktiviteten: en procents minskning	- 1,00	- 1,00
Tillåten reell omkostnadsökning enligt målet i strategiprogrammet	+ 0,91	+ 1,60
Faktisk omkostnadsökning	+ 2,93	

Andelen realiserade anslag av de bindande anslagen inom driftsekonomin 2011–2015, %

Tabell 4

2011	2012	2013	2014	2015
81	74	74	81	89

Utfallet för investeringsanslagen 2011–2015, meur

Figur 7



Den samhällsekonomiska tillväxten har länge varit svag. År 2015 krympte bruttonationalprodukten med 0,5 procent enligt Statistikcentralens förhandsuppgifter 16.3.2016. År 2016 förutspår Europeiska kommissionen (26.2.2016) att bruttonationalprodukten ökar med 0,5 procent. Enligt kommissionen kommer Finlands totala produktion att ligga kvar på en lägre nivå än före krisen. Enligt bokslutsprognoserna för 2015 som publiceras av Finlands Kommunförbund (10.2.2016) var det sammanlagda resultatet för den kommunala sektorn 0,27 miljarder euro 2015, vilket är nästan på samma nivå som föregående år när bolagiseringarnas verkningar inte beaktas. Skuldspiralen bröts och tack vare sparåtgärder var resultatet bättre än väntat.

4.1 Utfallet för de ekonomiska målen i budgeten och strategin

Omkostnaderna ökade mer än målet i strategiprogrammet

I stadens strategiprogram är målet för begränsning av omkostnadsökningen att den reella ökningen i moderstadens omkostnader motsvarar ökningen i antalet invånare minskad med 1 %, som är årsmålet för produktivitetsförbättringen. Detta produktivetsmål har man arbetat för sedan budgeten för 2014. Kalkylen i tabell 3 visar att det inte lyckades att begränsa omkostnadsökningen under 2015. Omkostnadsökningen var 2,9 procent när den granskas utan affärsverken, fonderna och enheterna med nettobudgetering. Enligt målet i strategin skulle den tillåtna ökningen ha varit bara 0,9 procent. Avvikelsen från målet i strategin förklaras av två faktorer. För det första var omkostnadsökningen störst inom verksamhet som staden har svårt att påverka genom egna åtgärder: den specialiserade sjukvården (HNS-utgifter), arbetsmarknadsstödet kommunandel och mottagningscentralerna för asylsökande. Staten ansvarar för mottagningscentralens kostnader, som dock syns som en omkostnadsökning för staden. En annan förklarande faktor är att man i budgetskedet bedömde att det fanns utrymme för 0,7 procentenheter högre ökning än vad prognoserna och indexen i bokslutsskedet tillät.

I skatter och statsandelar inflöt sammanlagt 3,3 miljarder euro 2015, vilket var cirka 84 miljoner euro mer än budgeterat. I skatteintäkter inflöt 3,1 miljarder euro, vilket är 3,9 procent mer än 2014. Intäkterna från kommunalskatten var 1,9 procent större och från samfundsskatten 20,2 procent större än föregående år. Ökningen av intäkterna från samfundsskatten är delvis en följd av att Helsingfors kommuns specifika fördelningsandel var högre 2015 än 2014. Också statsandelarna (273,2 miljoner euro) var högre än föregående år på grund av det förnyade statsandelssystemet.

Överskridningarna störst inom kommunandelarna för sysselsättning och inom HNS-utgifterna

För omkostnader hade 4 686,3 miljoner euro reserverats i budgeten för 2015. Utfallet överskred budgeten med 11 miljoner euro. Räknat i euro var budgetöverskridningarna störst inom HNS-utgifterna (40,3 miljoner euro) och på so-



cial- och hälsovårdsverkets undermoment sysselsättning (29 miljoner euro), där arbetsmarknadsstödet kommunandel ingick. Inom HNS-utgifterna beror överskridningens storlek bland annat på att HNS till skillnad från tidigare år inte krediterade medlemskommunerna för sjukvårdsdistriktets överskott. Betalningsgrunderna för arbetsmarknadsstödet kommunandel förändrades 1.1.2015, och därför var också utgifterna för sysselsättning nästan dubbelt så stora som i budgeten.

Utgifterna överskreds också inom utkomststödet (5,6 miljoner euro) och inom social- och hälsovårdstjänster (5,1 miljoner euro), men för vardera överskreds inkomsterna ännu mer. Värt att notera för social- och hälsovårdsverkets utgifter är att verkets egna utgifter höll sig inom budgeten: överskridningen berodde på kostnader för den utvidgade mottagningscentralverksamheten, som staten ersätter staden för till fullt belopp.

Som helhet lyckades förvaltningarna följa budgeten klart bättre än tidigare år (tabell 4). År 2015 hade fullmäktige satt upp 64 bindande anslag inom driftsekonomin, varav 57 nåddes. Sju anslagsmoment behövde alltså överskridningsrätt från fullmäktige, och fyra av dem uppkom inom social- och hälsovårdsverkets ovan beskrivna anslagsmoment. Dessutom överskreds stadsbibliotekets och kulturcentralens utgifter på grund av projekt som finansierades med extern finansiering. En överskridning baserade sig på oförbrukade anslag från föregående år och gällde momentet "understöd för byggande av hissar i bostadshus". Samtliga överskridningar av bindande anslag inom driftsekonomin har godkänts i fullmäktige. Sex av dem godkändes i stadsfullmäktige 1.2.2016, alltså när överskridningen redan var ett faktum.

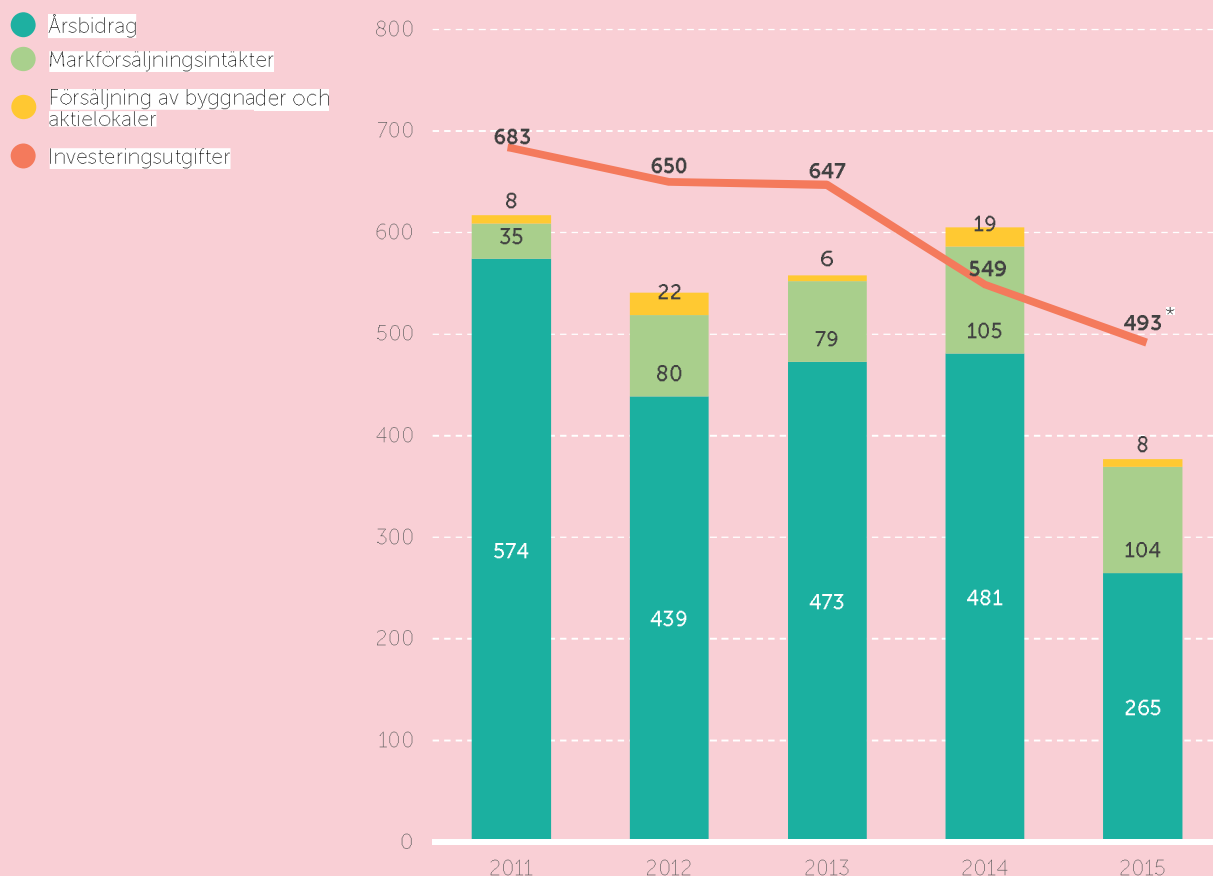
För affärsverken har dessutom ett mål för avkastning på grundkapitalet satts i budgetens resultaträkningsdel. Alla fyra affärsverk uppfyllde det bindande ekonomiska mål som satts för dem.

Budgetmomenten där de budgeterade utgifterna underskreds eller verksamhetsbidraget överskreds med mer än en miljon euro var hela 16 till antalet. Den största skillnaden mot budgeten uppkom i lokalcentralens verksamhetsbidrag, som var 12,2 miljoner euro bättre än beräknat. På utgiftssidan uppkom besparingar på grund av den milda vintern, medan inkomsterna påverkades av en ökning för tjänster som faktureras separat samt intäktsföringar av vidarefakturerings av projekt inom driftsekonomin.

De övriga viktigaste budgetunderskridningarna uppkom inom pensioner (7,2 miljoner euro), periodiserade personalutgifter (7,1 miljoner euro) stadskansliets omkostnader

Utvecklingen av årsbidraget, inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna 2011-2015 (affärsverken medräknade), meur

Figur 8



Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom - investeringar

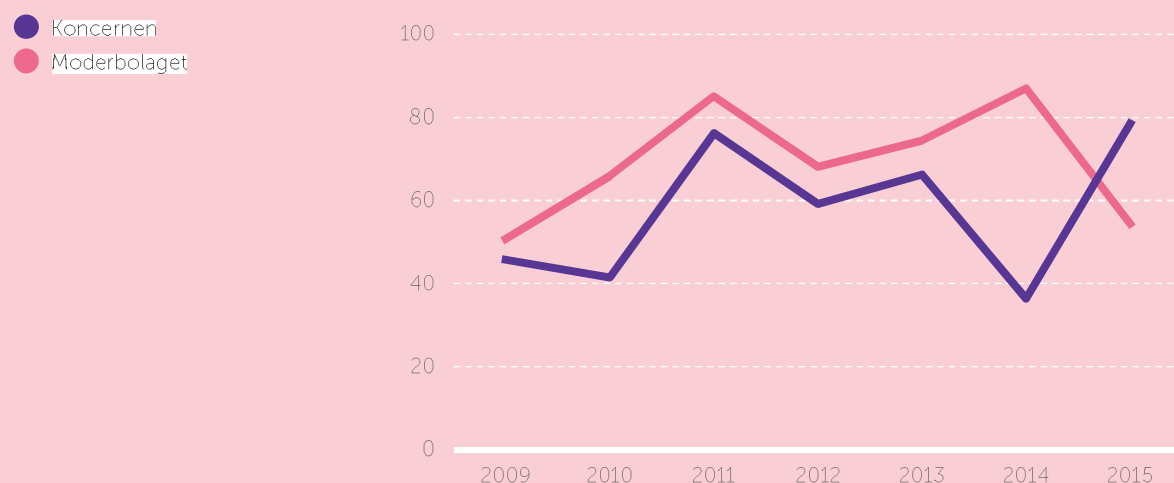
(Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom) / investeringar (%)

	2011	2012	2013	2014	2015
Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom - investeringar	- 66	- 109	- 89	+ 56	- 116
(Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom) / investeringar (%)	90	83	86	110	76

* I investeringsutgifterna för 2015 ingår inte försäljningen av Helsingfors Busstrafik Ab:s affärsverksamhet och inte heller poster som bokförts i samband med vissa apportöverlåtelser

Utvecklingen av den interna finansieringen av investeringar 2009-2015, %

Figur 9



(6,8 miljoner euro), byggnadskontorets verksamhetsbidrag (4,3 miljoner euro) samt underhåll av gatu- och grönområden (3,9 miljoner euro).

De relativt sett största avvikelserna uppkom i bostadsproduktionsbyråns och anskaffningscentralens verksamhetsbidrag. För bostadsproduktionsbyråns del väntades verksamhetsbidraget bli 716 000 euro plus, medan utfallet var hela 3,5 miljoner euro plus. En bidragande orsak till detta var att ränteutgifterna var betydligt mindre än budgeterat. Den överskjutande delen överfördes till bostadsproduktionsfonden. För anskaffningscentralens del var den positiva avvikelsen från verksamhetsbidraget relativt stor, men i euro bara 400 000 euro bättre än beräknat.

Investeringsanslag blev oförbrukade

I stadens strategiprogram har den årliga investeringsnivån satts till 435 miljoner euro, vilket i budgeten för 2015 justerats till 447 miljoner euro. Stadsfullmäktiges överskridningsrätter medräknade var de disponibla anslagen 571,5 miljoner euro, när överföring av apportegendom och ägararrangemangen i Helsingfors Busstrafik Ab inte beaktas. För investeringsutgifter användes bara 388 miljoner euro utan de utgifter som orsakades av överföring av apportegendom och ägandearrangemangen i Helsingfors Busstrafik Ab. Med ovan nämnda utgifter var utfallet 466 miljoner euro.

Investeringsramen har varit i kraft två år, 2014 och 2015. Bägge åren har de sedvanliga investeringarna, utan bolagiseringar och andra investeringsutgifter som hänför sig till apportegendomsarrangemang, stannat klart under ramen. Av investeringsramen för 2014 blev 44,1 miljoner euro oförbrukade och av anslagen som beviljades som överskridningsrätter blev dessutom 117,7 miljoner euro oförbrukade, sammanlagt alltså 161,8 miljoner euro. År 2014 var utfallet för investeringsanslagen 71 procent. År 2015 var utfallet 68 procent och sammanlagt 183,9 miljoner euro blev oförbrukade.

Åren 2011-2012 var utfallet för investeringarna över 80 procent, åren 2013-2014 var det 71 procent och 2015 redan under 70 procent. I investeringsdelen är det typiskt att det på basis av oförbrukade anslag från föregående år har beviljats överskridningsrätter för försenade projekt. De senaste åren har omkring en femtedel av de disponibla investeringsanslagen baserat sig på överskridningsrätter.

Figur 7 visar att de disponibla investeringsanslagen inte har minskat märkbart när de granskas utifrån prisnivån för respektive år, men utfallet för investeringarna har sjunkit från 500 till knappt 400 miljoner euro. Genomförandet av investeringar fördröjs av olika faktorer, bland annat besvär. Vid revisionsnämndens utvärderingar har det också framgått att underutnyttjandet av investeringsramen åtminstone delvis kan bero på att förvaltningarna, särskilt byggnadskontoret och fastighetskontoret, har otillräckliga byggherreresurser.

År 2015 innehöll investeringsdelen 12 budgetunderskridningar på över en miljon euro. Grundberedning utfördes för 17,2 miljoner euro mindre än budgeterat, när alla grundberedningsobjekt inte kunde påbörjas som planerat. De övriga underskridningarna på mer än fem miljoner euro hänförde sig till gator i projektområden (8,3 miljoner

euro), stadskansliets anskaffning av lös egendom, särskilt centraliserad IT-teknik (7,3 miljoner euro), ombyggnad av gator, trafikleder och banor samt trafikregleringar (6,2 miljoner euro) och lokalcentralens reparationsprojekt (5,9 miljoner euro).

Som helhet innehöll investeringsdelen sammanlagt 49 bindande anslagsmoment. För 41 av dem underskreds budgetanslaget eller utföll som planerat (84 procent). Åtta budgetmoment överskreds. Fem av dem baserade sig på överskridningsrätter som beviljats på basis av oförbrukade anslag från föregående år. Två överskridningar var mycket små, 352,80 euro för företagshälsovårdscentralen och 8,40 euro för finska arbetarinstitutet. För dessa borde man ha ansökt om överskridningsrätt.

I euro var överskridningen störst på moment 8 22 Värdepapper, till stadsstyrelsens disposition. I budgeten hade 7,1 miljoner euro reserverats för detta, medan utfallet var 84,5 miljoner euro. Fullmäktige beviljade de nödvändiga överskridningsrätterna år 2015. Den största posten som förklarar överskridningen var 44,6 miljoner euro som användes till ägararrangemang i Helsingfors Busstrafik Ab. De övriga posterna som förklarar överskridningen var till sin natur sådana att inkomst- och utgiftsposterna i bokföringen var lika stora. De hade att göra med apportöverlåtelser: Glaspalatsets byggnader (20,7 miljoner euro) och överföringen av stiftelsen Helsingfors stads 400-årshems byggnader först till Helsingfors stad och sedan som apportegendom till Heka Ab (13,4 miljoner euro).

En annan betydande budgetöverskridning i investeringsdelen gällde samprojekt med trafikverket. Överskridningen på sju miljoner euro baserade sig på överskridningsrätter som beviljats på basis av oförbrukade anslag från föregående år.

4.2 De ekonomiska nyckeltalens utveckling

Permanent försämrad intern finansieringsnivå

I strategiprogrammet 2013–2016 är målet att en allt större andel av investeringarna finansieras med internt tillförda medel och inkomster från försäljning av fast egendom. Figur 8 visar att utvecklingen har överensstämmt med målet åren 2013–2014, men år 2015 sjunkit till en lägre nivå i och med bolagiseringen av affärsverket Helsingfors Energi. År 2011 steg årsbidraget på grund av att skattesatsen höjdes.

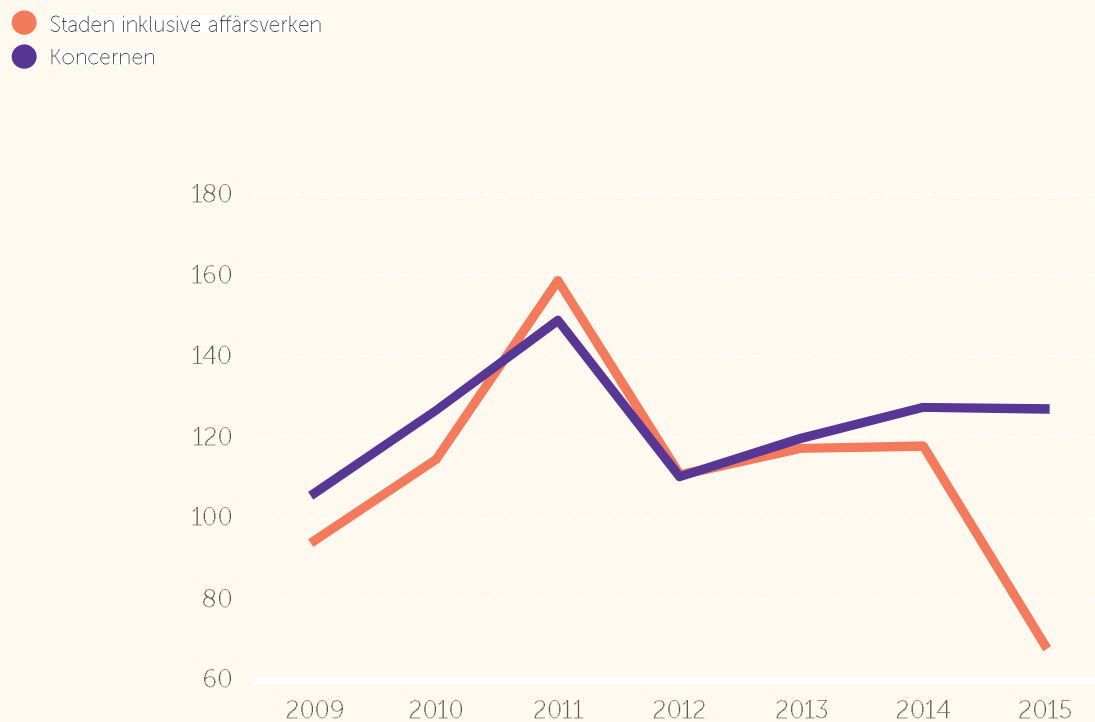
I budgeten för 2015 hade 100 miljoner euro satts som mål för inkomster från försäljning av fast egendom. Utfallet var 104 miljoner euro, vilket innebär att målet nåddes. Dessutom var målet för övrig kapitalhushållning att försäljningen av fastigheter och aktielokaler som inte behövs för stadens kärnverksamhet fortsätter, målet var att få försäljningsinkomster på 20 miljoner euro. Eftersom byggnader och aktier såldes för 8 miljoner euro under 2015 uppfylldes målet inte. Målet för försäljning var sammanlagt 120 miljoner euro, medan utfallet var 112 miljoner euro.

Bolagiseringen av affärsverket Helsingfors Energi försämrade permanent årsbidragets nivå från och med 2014, eftersom Helen Ab:s rörelsevinst inte längre förbättrar stadens årsbidrag eller resultat i form av extra intäktsföringar.

Figur 9 visar att stadens interna finansiering av investe-

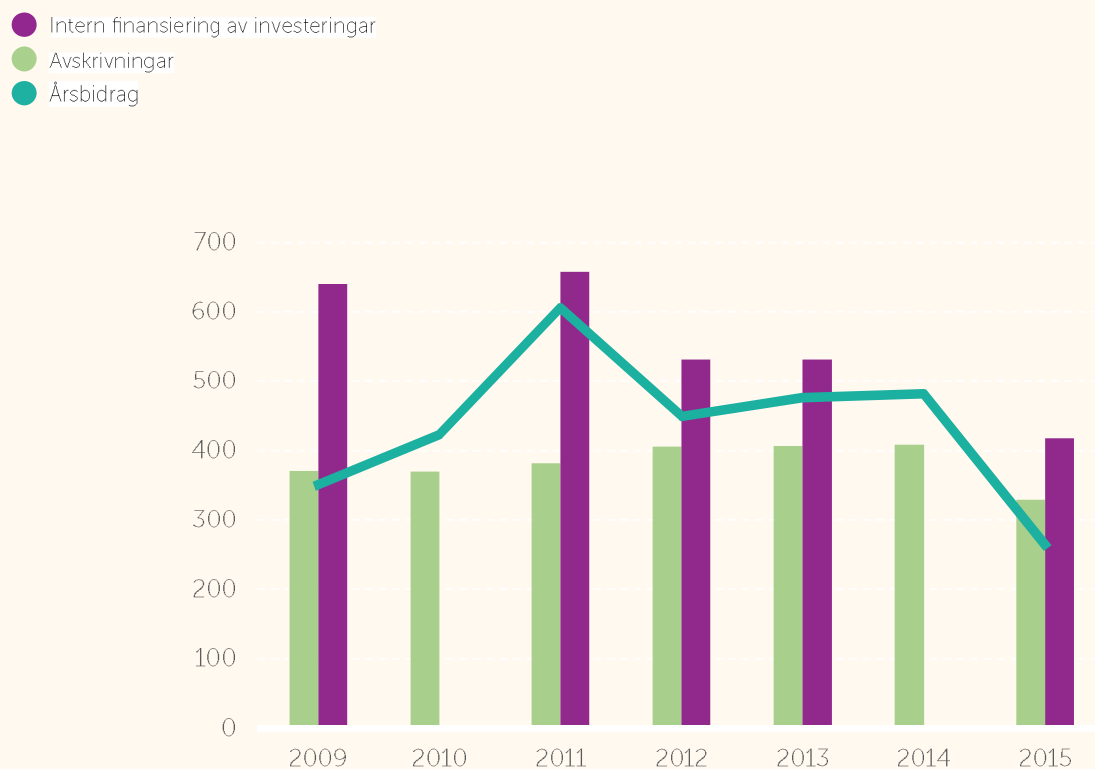
Årsbidraget i förhållande till avskrivningarna 2009–2015, %

Figur 10



Årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar 2009–2015 (inklusive affärsverken); meur

Figur 11



* Siffrorna angivna i 2015 års penningvärde på basis av Prisindex för offentliga utgifter, kommunalekonomin sammanlagt (Kommunförbundet och Statistikcentralen 11.2.2016 och Kommunförbundet, förhandsuppgifter)

Låneskötselbidrag och likviditet, kassadagar 2009–2015

Tabell 5

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Låneskötselbidrag	4,3	4,7	4,2	3,4	4,3	1,7	2,1
Likviditet, kassadagar	53	45	58	46	63	44	70
Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år, meur	*	*	*	*	*	-387	-396

Siffrorna angivna utan de bokföringsmässiga effekterna av bolagiseringarna av affärsverk 2014

* Inga jämförbara uppgifter.

Nyckeltal som rör lånen 2009–2015, meur

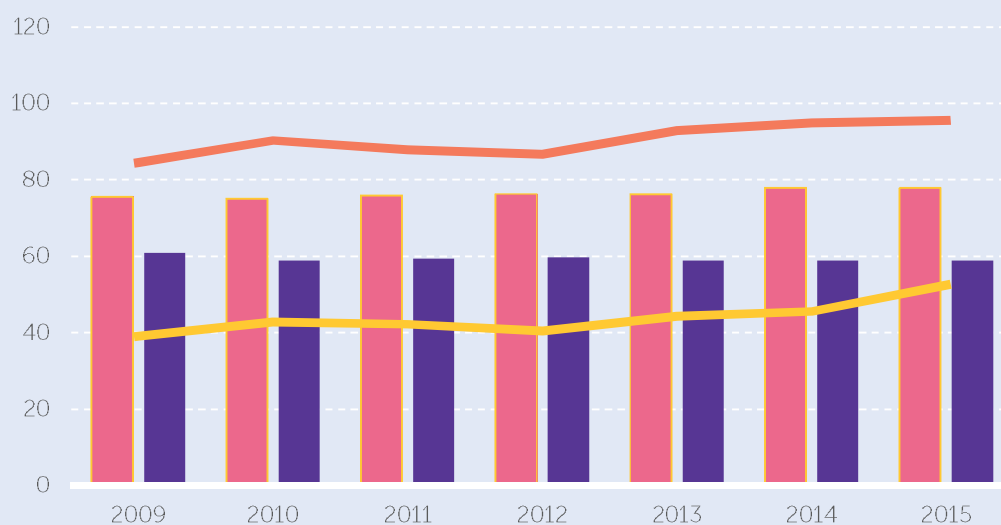
Tabell 6

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lånebestånd 31.12	890	1 171	1 286	1 201	1 515	1 579	1 582
Räntor på upptagna lån	11	12	20	17	11	17	18
Amorteringar på upptagna lån	59	65	99	115	91	191	111
Koncernens lånebestånd	3 366	4 072	4 200	4 177	4 787	4 941	5 011
Koncernens lånefordringar	739	676	623	526	478	472	476

Soliditetsgradens och den relativa skuldsättningens utveckling 2011–2015, %

Figur 12

- Soliditetsgrad, staden
- Relativ skuldsättning, staden
- Soliditetsgrad, koncernen
- Relativ skuldsättning, koncernen





ringar (inklusive affärsverken och fonderna) har varit svag 2009 och 2010, tills den kommunala skattesatsen höjdes 2011. Årsbidragets tillräcklighet försämrades på nytt 2012, men var tillbaka uppe igen 2014. I läget år 2015 är moderstadens otillräckliga interna finansiering och motsvarande förbättring av koncernens nyckeltal en följd av bolagiseringen. I figuren har för 2015 använts en siffra som är jämförbar med tidigare år.

Årsbidraget räckte inte till avskrivningar enligt plan

År 2015 var årsbidraget 265 miljoner euro och täckte mindre av avskrivningarna enligt plan än året innan, bara 68,7 procent (figur 10). Nyckeltalet på koncernnivå, årsbidragets andel av avskrivningarna, var 127 procent.

De internt tillförda medlen har inte räckt till finansiering av investeringarna. Figur 11 visar årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar. För den interna finansieringen är siffrorna för 2009 och 2011–2013 jämförbara sinsemellan. Siffrorna för 2010 och 2014 är inte jämförbara, eftersom den interna finansieringen av investeringar var positiv 2010 tack vare inkomster från försäljning av vattenverket och år 2014 tack vare bolagiseringarna. År 2015 har årsbidraget i moderstaden inte räckt till avskrivningar enligt plan.

Enligt tabell 5 har låneskötselbidraget och likviditeten räknat i kassadagar förbättrats från föregående år. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassan. Som tabellen visar har siffran varit negativ. Om kassaflödet är negativt

måste man täcka utgifterna genom att antingen minska kassamedlen eller öka låntagningen. År 2015 täckte staden skillnaden mellan de internt tillförda medlen och investeringsnivån genom att minska kassamedlen.

Staden har lämnat en utredning om överensstämmelsen mellan avskrivningar och investeringar 2014–2018 i enlighet med Bokföringsnämndens kommunsektions anvisning. Skillnaden mellan avskrivningar enligt plan och intern finansiering av avskrivningsbara investeringar var oförändrad från föregående år, 27 procent. Enligt motiveringarna beror avvikelsen i investerings- och avskrivningsnivån bl.a. på affärsverket Helsingfors stads trafikverks grundinvesteringar i kollektivtrafik, vissa nybyggnadsinvesteringar inom produktionen av basservice samt grundbehandling och gatu- och parkinvesteringar i nya områden.

Ökningen av skuldsättningen bromsades upp

Tabell 6 visar att lånebeståndet började öka under lågkonjunkturen 2009. År 2015 stannade ökningen upp, då lånebeståndet ökade med bara 3,4 miljoner euro.

Den relativa skuldsättningen har varit uppgående sedan 2012 och uppgången har fortsatt under 2015 framför allt för moderstadens del (figur 12). Soliditetsgraden har varit stabil.

Slutsatser

Enligt stadens strategiprogram 2013–2016 bromsar staden skuldsättningsutvecklingen genom att se till att den reella ökningen i moderstadens omkostnader motsvarar ökningen i antalet invånare minskad med 1 %, som är årsmålet för produktivitetsförbättringen, och genom att finansiera en betydligt större andel av investeringarna med internt tillförda medel och inkomster från försäljning av fast egendom. År 2015 uppfylldes inte målet i strategiprogrammet. En viktig orsak till detta var dock sådana utgiftsslag som staden har svårt att påverka genom sina egna åtgärder. Beträffande målet för finansiering av investeringarna var utfallet dåligt år 2015.

Värt att notera för investeringsanslagens del är underutnyttjandet av investeringsanslag, ett fenomen som ökat de senaste åren. Vid revisionsnämndens utvärderingar har det framkommit att otillräckliga personresurser för att planera och vara byggherre för de planerade investeringarna kan vara en orsak till detta.

År 2015 förändrades stadens ekonomiska situation väsentligt jämfört med 2014 på grund av bolagiseringen av affärsverk, framför allt Helsingfors Energi. År 2015 var årsbidraget otillräckligt i förhållande till avskrivningarna. Detta tvingar staden till sträng kontroll över utgifterna även i fortsättningen. Förutom kostnadsnivåns utveckling borde även skattefinansieringens utveckling beaktas vid bestämmandet av hur mycket omkostnaderna får öka.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- utreda byggherreresursernas tillräcklighet i förhållande till de disponibla investeringsanslagen.



Utvärdering av verksamheten

Utvärderingar på stadsnivå



Har staden vidtagit åtgärder för att bekämpa grå ekonomi enligt sin strategi?



Åtgärder har vidtagits i mån av möjlighet. Anvisningen för grå ekonomi bör uppdateras.



Mäts de centrala tjänsternas resultat mångsidigt?



Mätningen är mångsidig åtminstone beträffande de största förvaltningarnas centrala tjänster.



Får män och kvinnor lika lön för lika arbete?



I praktiken får män högre lön av flera olika orsaker.

5.1 Bekämpning av grå ekonomi

Huvudfrågan för utvärderingen var om staden har vidtagit åtgärder enligt strategiprogrammet och strategin för globalt ansvar för att bekämpa grå ekonomi. Utvärderingen inriktades på åtgärder på stadsnivå och på åtgärder som vidtagits av de förvaltningar som beställer de mest betydande byggherretjänsterna i förhållande till stadens totala upphandlingar. Dessa var bostadsproduktionsbyrån (ATT), Helsingfors stads trafikverk (HST), Helsingfors stads byggnadskontor (HSB), fastighetskontorets lokalcentral, idrottsverket, räddningsverket och Stara.

Enligt de etiska principerna i stadsfullmäktiges strategiprogram "bekämpar staden aktivt den grå ekonomin och kräver att avtalsparterna gör detsamma. Staden är aktiv i sitt samarbete med skattemyndigheten, andra städer, näringslivet och frivilligorganisationer för att den grå ekonomin ska kunna bekämpas nationellt och internationellt. Den gör sitt för att motverka att skattemedel hamnar i skatteparadis." Enligt strategin för globalt ansvar (26.9.2012) bör ekonomin skötas ansvarsfullt och grå ekonomi bekämpas. Detta sker genom att följa beställaransvarslagen (1233/2006) och stadens anvisning om bekämpning av grå ekonomi (19.12.2011).

Det viktigaste materialet för utvärderingen utgjordes av stadens skriftliga material som hänför sig till bekämpning av grå ekonomi, utredningar som gjorts av skatteförvaltningens Enhet för utredning av grå ekonomi, en intervju med stadens riskhanteringschef och en enkät bland sju förvaltningar som beställer byggverksamhet.

I lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi (1207/2010) definieras grå ekonomi som "sådan verksamhet inom en organisation där vissa lagstadgade skyldig-

heter försummas i syfte att undvika skatter, lagstadgade pensionsförsäkrings-, olycksfallsförsäkrings- eller arbetslöshetsförsäkringsavgifter eller avgifter som tullen tar ut eller i syfte att få ogrundade återbetalningar".

Enligt rapporten Grå ekonomi 2015 som utarbetats av skatteförvaltningens Enhet för utredning av grå ekonomi ligger beloppet på inköp av varor och tjänster och beställningar av byggentreprenader av offentligt rättsliga samfund på cirka 33–35 miljarder euro per år. Beloppet av Helsingfors stads inköp av tjänster låg enligt bokslutet på cirka 1,66 miljarder euro 2015. De offentliga upphandlingarnas betydelse är avsevärd till exempel i branscher med anknytning till byggande. Därför är offentliga upphandlingar en viktig målgrupp i bekämpningen av grå ekonomi.

På lagstiftningsnivå sker bekämpningen av grå ekonomi i praktiken med lagen om offentlig upphandling (348/2007), lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006), den omvända mervärdesskattskyldigheten inom byggbranschen (mervärdesskattelagen 1993/1501 och Skatteförvaltningens anvisning 1.4.2011), skatteskuldsregistret (lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter 1346/1999) och vissa lagar som rör anmälningsskyldighet för byggarbetsplatser.

Helsingfors har aktivt vidtagit åtgärder för att bekämpa grå ekonomi

År 2010 gav revisionsnämnden i sin utvärderingsberättelse rekommendationer om bekämpning av grå ekonomi. I enlighet med rekommendationerna har staden definierat samordningsansvaret för grå ekonomi och skärpt anvisningen om bekämpning av grå ekonomi. Upphandlingskompetensen har uppdaterats genom utbildningar, där

det också har ingått block om bekämpning av grå ekonomi. Upphandlingarna har centraliserats, även om det sker långsamt. Vid konkurrensutsättningarna har man i högre grad än tidigare även börjat använda andra kriterier än lägsta pris vid jämförelsen av anbud. I enlighet med rekommendationerna och för att effektivisera sin bekämpning av grå ekonomi har Helsingfors försökt få lagändringar till stånd beträffande rätten att få information från skattemyndigheten, men saken har inte fortskridit inom statsförvaltningen.

Stadsstyrelsen utfärdade 19.12.2011 en anvisning om bekämpning av grå ekonomi i samband med upphandlingar. Anvisningen omfattar upphandlingar som faller inom beställaransvarslagens tillämpningsområde samt upphandlingar som över- eller understiger tröskelvärdena i upphandlingslagen och på vilka beställaransvarslagen inte tillämpas. Enligt anvisningarna om iakttagande av budgeten bör hela stadskoncernen följa anvisningen om bekämpning av grå ekonomi.

I den detaljerade anvisningen beskrivs tillvägagångssätten för kostnadskontroll och användning av personidentifikation, begränsning av underleverantörskedjor samt överlåtande av uppgifter till skatteförvaltningen. Enligt anvisningen ska leverantören förete en utredning över att tjänste- eller varuleverantören är upptagen i handels-, förskottsskatteuppbörds- och arbetsgivarregistren och registret över momsskyldiga, en utredning över att skatter och lagstadgade pensionsförsäkringsavgifter är betalda och en utredning av vilket kollektivavtal som tillämpas på arbetet eller de centrala arbetsvillkorens innehåll. Anvisningen är strängare än lagstiftningen men till vissa delar redan föråldrad, eftersom lagen om beställaransvar och lagen om offentlig upphandling har preciserats de senaste åren.

Enligt svaren på den enkät som genomfördes vid utvärderingen och Skatteförvaltningens fenomenutredning 2015 om Helsingfors stads upphandlingar har stadens åtgärder för att bekämpa grå ekonomi haft positiva effekter. I de företag som är stadens avtalspartners är risken för grå ekonomi lägre än i andra företag. I rapporten framförde Skatteförvaltningen att myndigheter som gör offentliga upphandlingar borde ha lagstadgad rätt att få information som gäller de anbudsgivande sammanslutningarnas fullgörande av sina offentliga skyldigheter. Också Helsingfors stad har framfört samma sak i sitt utlåtande om totalrevideringen av upphandlingslagen.

Inom byggverksamheten följs anvisningen för bekämpning av grå ekonomi

Stadens viktigaste förvaltningar som gör upphandlingar i samband med byggverksamhet har huvudsakligen följt anvisningen för bekämpning av grå ekonomi i sin verksamhet. Av dem som besvarade enkäten konstaterade nästan alla att stadens anvisning för bekämpning av grå ekonomi har tagits i bruk, även om vissa förvaltningar använder den som sådan enbart vid större upphandlingar. Som orsak till detta nämndes otillräckliga övervakningsresurser. I sina svar betonade olika förvaltningar också olika punkter i anvisningen. Utöver anvisningarna på stadsnivå har bland annat Helsingfors stads byggnadskontor och bostadsproduktionsbyrån egna anvisningar som är ännu

mer detaljerade. Stadens anvisningar om bekämpning av grå ekonomi är i huvudsak tillräckliga, enligt de förvaltningar som upphandlar byggtjänster.

Av sina avtalspartners har staden aktivt krävt åtgärder som gäller bekämpning av grå ekonomi. I anvisningen om bekämpning av grå ekonomi sägs det att avtalet med huvudentreprenören ska innehålla villkor enligt vilka entreprenören bör övervaka de entreprenörers verksamhet som arbetar på bygget. Som exempel kan nämnas begränsning av underleverantörskedjor, kostnadskontroll samt rutiner i samband med personidentifikation. I enkäten svarade nästan alla att de kräver att deras avtalspartners vidtar åtgärder för att bekämpa grå ekonomi. Vissa förvaltningar, bl.a. ATT och fastighetskontorets lokalcentral, hade skrivit in sanktioner i avtalsvillkoren för att främja bekämpningen av grå ekonomi.

Samarbete huvudsakligen med skatteförvaltningen

Staden och de förvaltningar som besvarade enkäten har särskilt samarbetat med skattemyndigheten. Samarbetet har huvudsakligen gällt utbyte av information och utarbetande av separata utredningar om bekämpning av grå ekonomi. Stadens bekämpning av grå ekonomi har regelbundet rapporterats till stadsstyrelsen ända till 2014, varefter rapporteringen har minskat så att bara en aktuell översikt över bekämpningen av grå ekonomi utarbetades 2015. Orsaken är att skatteförvaltningens rapportering minskat.

Förvaltningarna meddelade att de i enskilda fall också samarbetat med branschorganisationer, regionförvaltningsverket, andra städer, näringslivet och fackförbund. Det ansågs att behovet av samarbete ökar, eftersom den grå ekonomin är allt mer internationell och komplex. Samarbetet mellan stadens förvaltningar kring bekämpning av grå ekonomi ansågs otillräcklig. Utifrån svaren borde anvisningen om bekämpning av grå ekonomi uppdateras i samarbete mellan förvaltningarna så att den nya anvisningen skiljer mellan upphandlingar för byggbranschen och för andra branscher. Då skulle man kunna prioritera de åtgärder som ska vidtas för att bekämpa grå ekonomi och beakta olika branschers särdrag och de tillgängliga resurserna.

Svårt förhindra att skattemedel förs ut till skatteparadis

I praktiken har staden inte lyckats undvika samarbete med företag som har kopplingar till skatteparadis. Orsaken är de begränsningar som bestämmelserna i upphandlingslagen ställer. Åtgärder enligt revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2013 har emellertid delvis vidtagits, eftersom man vid en pilotupphandling begärt uppgifter om företagets ägarförhållanden och koncernstruktur. Uppgifterna kan dock inte utnyttjas för att förhindra kopplingar till skatteparadis. Någon pilotupphandling där bokslutsinformation för enskilda länder begärts har inte gjorts, utan man har försökt öka transparensen på annat sätt, till exempel genom att i anbudsförfrågningarna och avtalsutkasterna ta in omnämnanden om obligatoriska uteslutningsgrunder.

Slutsatser

Utvärderingens huvudfråga kan besvaras med att staden har vidtagit åtgärder enligt strategiprogrammet och strategin för globalt ansvar för att bekämpa grå ekonomi. Enligt utvärderingen har Helsingfors också lyckats rätt bra med att bekämpa grå ekonomi med de metoder som står till buds.

De största utmaningarna vid bekämpningen av grå ekonomi gäller fortfarande lagstiftningen som skyddar uppgifter om företagen. Att lagstiftningen borde ändras har framförts inte bara av staden utan även av skatteförvaltningens enhet för utredning av grå ekonomi, med vilken staden har haft ett omfattande samarbete. Eftersom den grå ekonomin blir allt mer internationell och får allt mer komplexa former, kommer övervakningen i fortsättningen att kräva bredare samarbete inom enskilda branscher mellan aktörerna och myndigheterna.

KI stadens egen verksamhet handlar utvecklingsbehoven om att uppdatera anvisningen om bekämpning av grå ekonomi så att den passar bättre för olika branscher och olika typer av upphandlingar, förtäta samarbetet mellan förvaltningarna och övervaka grå ekonomi. Verksamhetsrutinerna bör förenhetligas, eftersom en del förvaltningar tillämpar anvisningen om bekämpning av grå ekonomi bara vid större upphandlingar. Det bör också övervägas om man skulle kunna öka transparensen och förebygga skadlig skatteplanering genom att i samband med upphandlingar begära skatteuppgifter för enskilda länder.

Ett förfarande som kan anses vara att rekommendera är att i upphandlingsavtalen skriva in skyldigheter som hänför sig till bekämpning av grå ekonomi och sätta sanktioner om skyldigheterna försummas. Det här är också ett sätt att effektivisera bekämpningen av grå ekonomi vid förvaltningarnas upphandlingar.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen bör

- fortsättningsvis arbeta för att myndigheter som gör offentliga upphandlingar får lagstadgad åtkomsträtt till offentlig information om huruvida organisationer som bjuder ut tjänster har fullgjort sina offentliga skyldigheter och betalat sina avgifter.

stadskansliet bör

- i samarbete med förvaltningarna uppdatera anvisningen om bekämpning av grå ekonomi så att den motsvarar gällande lagstiftning och olika branschens särdrag.

byggnadskontoret, Stara, HST, idrottsverket och räddningsverket bör

- för att effektivisera bekämpningen av grå ekonomi sätta sanktioner på entreprenörerna i upphandlingsavtalen för försummelse av skyldigheter som hänför sig till bekämpning av grå ekonomi.

5.2

Mätning av resultaten

Enligt kommunallagen (410/2015, 121 §) ska revisionsnämnden 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. Av den här anledningen beslutade revisionsnämnden att bedöma hur man vid Helsingfors stads olika förvaltningar mäter resultatet av de centrala tjänster de producerar för kommuninvånarna.

Till föremål för utvärderingen valdes de förvaltningar inom bildningsväsendet, byggnads- och miljöväsendet och fastighetsväsendet som tillhandahåller tjänster för stadsborna: utbildningsverket, stadsmuseet, stadsbiblioteket, kulturcentralen, idrottsverket, ungdomscentralen, finska och svenska arbetarinstitutet, stadsorkestern, Högholmens djurgård, konstmuseet, byggnadskontoret, räddningsverket, miljöcentralen, HST, stadsplaneringsverket, fastighetskontoret och byggnadstillsynsverket. Utvärderingen genomfördes genom en enkät där varje förvaltning ombads nämna de centrala tjänsterna och hur de mäts.

Resultat är ett begrepp med många dimensioner

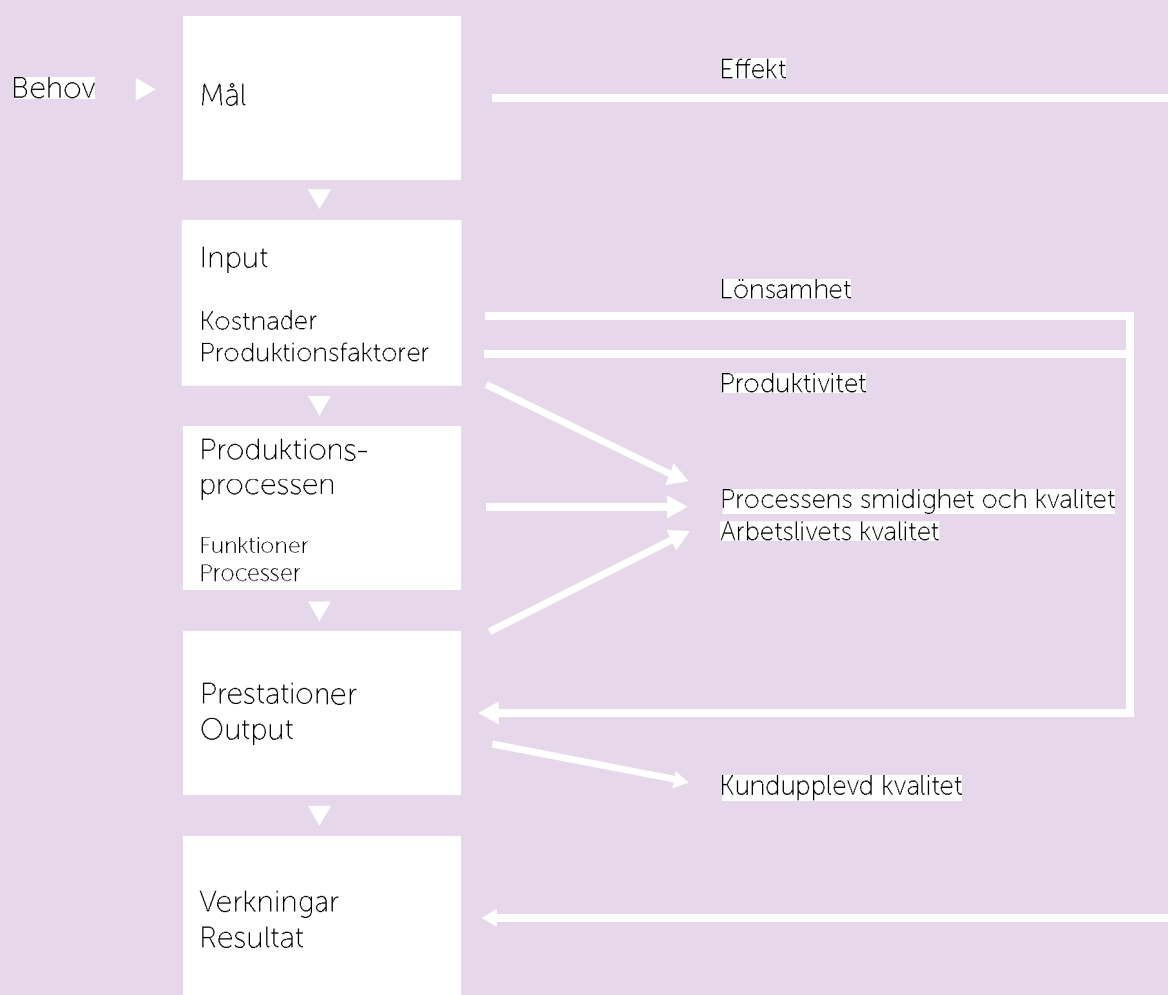
Begreppet resultat är sedan länge känt inom den kommunala sektorn. Det är ett överordnat begrepp som består av ekonomi, produktivitet, effekt, kvalitet och arbetslivets kvalitet (figur 13). Även om Helsingfors strategiprogram 2013-2016 närmast identifierar begreppen produktivitet och kvalitet, har man vid förvaltningarna och affärsverken länge mätt verksamheten med hjälp av resultatmätare som beaktar flera olika perspektiv eller med hjälp av produktivitetsmatriser.

Huvudfrågan för utvärderingen var om Helsingfors stads förvaltningar mäter de centrala tjänsternas resultat mångsidigt i enlighet med den kommunala sektorns resultatmätare. Delfrågorna i utvärderingen bestod av frågor om hur tjänsten mäts och med vilket slags mätare av de olika delområdena som hör till resultatet. Varje delfråga rapporteras nedan under en egen rubrik.

Enhetspriser beskriver tjänstens ekonomi

Ekonomi är förhållandet mellan ekonomisk input och output. Ett exempel på en ekonomisk mätare är enhetskostnaderna för en tjänst.

För de flesta av förvaltningarnas tjänster mättes ekonomin med hjälp av enhetskostnader. HST nämnde också lönsamhet, eftersom avgiftsinkomsterna är en betydande del av finansieringen av verksamheten, och lönsamheten mäts separat inom varje tjänst. Enhetskostnadsmätare användes av biblioteket, idrottsverket, ungdomscentralen, utbildningsverket, arbetarinstitutet, kulturcentralen och konstmuseet. Enhetskostnader mättes vid stadsplaneringskontoret på förvaltningsnivå genom stadsplaneringskostnader per invånare eller per planlagd våningsyta, och vid miljöcentralens övervakningstjänster genom utgifter



* Figuren är en bearbetning på basis av Rekommendation om resultatutveckling i verksamheten, Kommunarbetsgivarna, cirkulär 24/2008 och Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja 2014

per invånare samt verksamhetsbidrag. Också vid byggnadskontoret mättes ekonomin bland annat genom förhållandet mellan enhetskostnaderna för olika prestationer och antalet prestationer.

Flera förvaltningar uppgav också att de mäter ekonomin antingen genom kostnader eller antal prestationer, men för att beskriva ekonomin borde dessa ställas i relation till varandra. Också produktivetsmätare nämndes under denna punkt. För en stor del av de utvärderade tjänsterna går det sannolikt att hitta ett enhetspris som beskriver ekonomin. Om det inte är meningsfullt att följa enhetspriset, torde det gå att hitta en ekonomisk mätare som beskriver hela förvaltningens verksamhet (utgifter per invånare eller kund). Enligt utvärderingen skulle mätningen av ekonomin kunna förbättras vid vissa förvaltningar.

Produktivetsberäkning bekant inom en del av tjänsterna

Med produktivitet avses förhållandet mellan input och

output. I stadens budget har produktivetsindex beräknats på förvaltningsnivå, men förvaltningarna har också diverse produktivetsmätare för enskilda tjänster. Serviceproduktionsprocessen kan också beskrivas eller mätas med serviceproduktionens smidighet och kvalitet, som också kan jämföras med den kundupplevda kvaliteten. Produktivitet och serviceprocessens smidighet kan kopplas till mätare som förbättrar produktiviteten, till exempel den tid som används för kärnprocesserna i förhållande till den totala arbetstiden och utfallet för de tidsplaner som satts.

Produktivitet och serviceprocessernas smidighet beskrivs på rätt olika sätt vid förvaltningarna inom bildningsväsendet. Vid förvaltningarna inom byggnads- och miljöväsendet samt inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet verkar det i regel vara bekant att mäta produktivitet och serviceprocessens smidighet.

Några förvaltningar tillämpar också en mer omfattande produktivetsmatris som baserar sig på flera variabler. Bland de granskade förvaltningarna hade stadsbiblioteket, ungdomscentralen, kulturcentralen, finska arbetarinsti-

tet, byggnadskontoret och räddningsverket produktivetsmatriser. Vid stadsmuseet och konstmuseet höll man på att ta i bruk en matris. Utbildningsverket och HST använder både ett produktivetsindex för hela förvaltningen och produktivetsindex för enskilda tjänster.

Några förvaltningar uppgav att de använder så kallade rena produktivetsmätare, det vill säga mätare som anger förhållandet input/output. Enskilda mätare användes av stadsorkestern (konserternas beläggningsgrad), idrottsverket (t.ex. antal besökare/dygn/anläggning), svenska arbetarinstitutet (utnyttjningsgraden för Ilmonet) och konstmuseet (museibutikens produktivitet). Stadsplaneringskontoret använder mätare som hänför sig till serviceprocessens smidighet och gäller längden på respektive serviceprocess. Byggnadstillsynsverket använder mätarna behandlingstiden för bygglov, svarstiden vid syneförrättningar och störningsfriheten i försäljningstjänsten Arska. Verket nämnde också den respons på servicens smidighet som erhålls via en kundenkät samt jämförelser med andra städer. Fastighetskontoret mäter serviceprocessens smidighet i fråga om marknadsföringstiden för hyresbostäder som blir lediga samt lantmäteri verksamheten. Miljöcentralen mäter ledtiden för olika åtgärder samt i vilken grad inspektioner och övervakning utförs inom utsatt tid.

Flera förvaltningar nämnde här även antalet prestationer, men för att beskriva produktiviteten borde de ställas i relation till input. I flera fall uppgavs det att serviceprocessens smidighet också mäts med hjälp av kundenkäter, och då kan det tolkas som om också servicens kvalitet mäts. Vid vissa förvaltningar var det produktivetsmätning bekant, vid andra mer oklart.

Personalens prestationsförmåga uppfattades som produktivitet

Med personalens prestationsförmåga avses arbetslivets kvalitet: arbetshälsa, kompetens, motivation, engagemang, kvaliteten på relationen chef-underordnad samt det förtroende, den innovativitet och de lärförhållanden som råder i arbetsgemenskapen.

Alla förvaltningar tillämpar Kommun10-mätarna för mätning av personalens arbetshälsa. Eftersom termen "prestationsförmåga" som användes vid utvärderingen mera för tankarna till produktivitet, hade rubriken i vissa fall även tolkats som mätning av produktiviteten, och då hände det att förvaltningen beskrev mätare som hänförde sig till detta. Flera förvaltningar nämnde emellertid också utvecklingssamtal, uppföljning av dem samt uppföljning av sjukfrånvaro som beskrivare av personalens prestationsförmåga. Det framgick dock inte om arbetslivets kvalitet följts enbart på förvaltningsnivå eller högst på avdelningsnivå.

Kvaliteten mäts oftast genom kundenkäter

Med kvalitet avses kundupplevd servicekvalitet eller kvalitet som mäts med någon objektiv mätare. Oftast finns det tillgång till resultat från kundenkäter. Av mätarna som gäller serviceproduktion kan en del, till exempel mätare som hänför sig till tidsmässiga prestationsmål eller processer, i praktiken beskriva både produktivitet och kvalitet.

Alla 18 förvaltningar mäter kvaliteten på de flesta av



sina centrala tjänster med hjälp av kundnöjdhetsmätningar eller kundenkäter. Dessutom samlas separat respons in exempelvis för vissa affärsverk, evenemang eller verksamhetsformer. Kvaliteten mäts också på andra sätt.

Ill exempel använder stadsorkestern konsertkritik som en kvalitetsmätare, och skivrecensioner när det gäller inspelningar av musiktradition. Dessutom ber till exempel kulturcentralen och ungdomscentralen understödsmotagarna ge kvalitetsbedömningar, och vid idrottsverket används också invånarenkäter. Det konstaterades att medieuppföljning också bidrar till kvalitetsuppföljningen (stadsorkestern, kulturcentralen). Det finns också många andra kvalitetsmätare. Bland annat använder HST en pålitlighetsmätare (servicens smidighet). Byggnadskontoret och byggnadstillsynsverket följer förutom kundnöjdheten också antalet rättelseyrkanden och hur väl besluten håller i besvärinstanserna. Miljöcentralen uppgav att man till exempel använder auditeringar för uppföljning av kvaliteten.

Inom utbildningstjänsterna (grundläggande utbildning, gymnasie- och yrkesutbildning) mäts kvaliteten inte ur ett kundperspektiv utan huvudsakligen med andra mätare så som gruppstorlekar, andelen som fått avgångsbetyg och andelen som avbryter resp. fullföljer studierna, vilka alla passar bättre än en kundenkät med tanke på verksamhetens natur. Stadsplaneringskontoret använder mätare för hållbar utveckling samt så kallade Karvi-mätare, som mäter den planlagda våningsytans förläggning. Med dessa kan man mäta kvaliteten på verksamhetens innehåll. Vid

räddningsverket går man bland annat igenom processavvikelser och utför separat kvalitetsutvärdering gällande förbyggande av olyckor.

Utifrån utvärderingen föreföll det som om servicens kvalitet mäts på bred basis vid alla förvaltningar. Vid utvärderingen utreddes dock inte närmare exempelvis kundenkäternas innehåll, så för den delen kan inga slutsatser dras om mätarnas kvalitet.



Mätningen av effekten varierar

Effekt är förmågan att åstadkomma önskade effekter på kommuninvånarnas välbefinnande. Effekterna kan vara inriktade på individer eller ha mer vittgående effekter på kort eller lång sikt. Största delen av de tjänster kommunerna ordnar kan tolkas vara sådan att den tryggar förutsättningarna för uppnående av effekter, eftersom lagstiftningen kan definiera kommunens uppgift som att "ordna en tjänst" eller "skapa förutsättningar".

Inom utbildningsväsendets tjänster förekommer tydliga mätare av effekten, bland annat inlärningsresultat. HST, stadsplaneringskontoret och byggnadskontoret kunde alla uppvisa tydliga mätare av effekten. HST hade exempelvis mätarna minskning av luftföroreningar och stadstrafikens smidighet, stadsplaneringskontoret hade mätarna bostäder och verksamhetslokaler som möjliggörs av detaljplanläggning och undantagsbeslut, kollektivtrafikens transportandelar samt trenden för minskning av trafikolyckor, medan byggnadskontoret hade bindande mål gentemot budgeten (t.ex. minskning av gatudamm, trafikens smidighet). Räddningsverkets uppföljning av processavvikelser kan förutom kvaliteten även beskriva effekten. Mätaren för hur många hjärtpatienter som klarar sig är tydligt en mätare av effekten.

Andra mätare av effekten som förvaltningarna nämnde var hos stadsbiblioteket bibliotekens olika låneprofiler och förändringar i dem, bibliotekslokalernas tillgänglighet och utnyttjandets intensitet samt en modell för simulering av effekterna av förändringar i biblioteks nät. Miljöcentralen använder som mätare av effekten Helsingfors miljörapport och som uppföljningsmätare på lång sikt en kartläggning av helsingforsbornas miljöattityder vart femte år. Miljöcentralen mäter direkt effekten av sin egen verksamhet genom att bland annat följa genomförandet av strategiska projekt.

Förvaltningarna utnyttjar också verbala svar på kund- eller publikenkäter och samtal med samarbetspartners vid utvärderingen av effekten. Effekten mättes också i "att bli känd", till exempel genom uppföljning av medier eller av evenemangsrecensioner (stadsmuseet, stadsorkestern, kulturcentralen, konstmuseet). För vissa tjänster eller projekt gjordes en separat uppföljning av effekten (t.ex. mätning av motionsrådgivningsprojekts effekt). Inom ungdomsväsendet accentueras betydelsen av engagerande verksamhet, där man följer attraktiviteten hos lokaler som ungdomar ansvarar för, förverkligandet av verksamhet som unga kommit med idén till samt genomförandet av förslag som kommit in via deltagande budgetering. Byggnadstillsynsverket uppger att man följer effekten genom kundenkäter och kundrespons, men att man också följer hur givna uppmaningar efterlevs. Fastighetskontoret uppgav att man deltar i förvaltningsövergripande grupper där byggkvaliteten följs upp.

För de flesta tjänster särskilt inom kultur- och fritidsväsendet får man nöja sig med att mäta förutsättningarna för effekter, vilket i praktiken består av att följa uppfyllelsen av de viktigaste bindande verksamhetsmålen (antal besökare, öppettimmar). Det kan också finnas andra mål. Ett bra exempel på detta är kulturcentralens konstfostran för barn och unga: Varje grundskolelevs möjlighet att delta i

5x2-konstundervisning.

För omkring hälften av de utvärderade tjänsterna mättes inte effekten, eller också skulle mätningen kunna förbättras.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om förvaltningarna mäter resultatet av de centrala tjänsterna mångsidigt i enlighet med den kommunala sektorns resultatmätare. Frågan kan i huvudsak besvaras jakande, om det är fråga om en tjänst på förvaltningsnivå eller för de större förvaltningarnas del om en central tjänst och om effekten också tolkas som att skapa förutsättningar för effekter.

Många tjänster som förvaltningarna riktar till kommuninvånarna är till sin natur sådana att det är svårt att skapa en mätare för varje delområde som hör till resultatet, och detta är inte heller alltid ändamålsenligt.

Mätare som beskriver ekonomin kan skapas åtminstone på förvaltningsnivå. För att följa enhetskostnaderna för olika tjänster skulle man kunna skapa mätare för de tjänster som inte ännu har sådana, om mätarna ger information som stöder utvecklingen av tjänsten. Det kan vara befogat att granska enskilda tjänsteverksamheter som en del av en större helhet.

Vissa förvaltningar använder en produktivitetsskallmatris, där de olika resultatdimensionerna beaktas bättre än vid traditionell produktivitetsskallmatning. Inte heller dessa matriser är nödvändigtvis i sig tillräckliga för att ge verktyg för mätning och utveckling av tjänsterna, eftersom matriserna ofta tillämpas på förvaltningsnivå. Vid vissa förvaltningar är mätning av produktiviteten en klar sak, medan andra förvaltningar skulle kunna mäta den på ett mer kärnfullt sätt.

Personalens prestationsförmåga kan mätas åtminstone med resultaten av Kommun10-undersökningen och annan personalrapportering, men det förblev oklart om informationen används för att utveckla de nämnda tjänsterna eller som "allmänna mätare" på förvaltnings- eller avdelningsnivå.

Servicens kvalitet mättes för det mesta med hjälp av kundenkäter, även om också andra mätare användes. Utvärderingen var dock inte tillräckligt djuplodande för att man skulle kunna säga om de nuvarande kundenkäterna ger tillräcklig information om servicens kvalitet eller om det också skulle behövas andra kvalitetsmätare. Förvaltningarna skulle kunna överväga om deras mätning av kundnöjdheten är tillräcklig för att beskriva servicens kvalitet.

Några förvaltningar hade tydliga mätare av effekten för de centrala tjänsterna. Flera förvaltningar hade emellertid hittat andra sätt att följa verksamhetens effekt. Eftersom förvaltningarnas verksamhet är av varierande natur kan effekten uppkomma som en del av en förvaltningsövergripande process (t.ex. bostadsbyggande). Då syns input och output inte nödvändigtvis vid samma förvaltning och det är svårt att mäta effekten för en enskild tjänst.

Eftersom flera tjänster som behandlades vid denna utvärdering handlade om att ordna service för kommuninvånarna eller att skapa förutsättningar för uppfyllande av ett visst mål, fick förvaltningarna huvudsakligen nöja sig med att mäta och följa förutsättningarna för effekter. Som exempel

kan nämnas eftersträvat antal besökare, öppettimmar eller överlätna tomter. Resonemanget skulle kunna fortsättas i riktning mot vilket slags uppföljning av effekten som skulle ge information om huruvida måltillståndet för tjänsten nås eller åtminstone i vilken utsträckning förutsättningarna för effekt uppfylls i staden (t.ex. hur väl servicen täcker den potentiella kundgruppen). Förvaltningar som producerar likartade tjänster skulle kunna samarbeta kring utvecklingen av mätare av olika delområden som hör till resultatet.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- öka utbildningen och anvisningarna om mångsidig mätning av tjänster och utarbetandet av mätare. Vid utbildningen och i anvisningarna ska också mätning av effekten beaktas vid sidan av mätning av ekonomin och produktiviteten samt av tjänsternas och arbetslivets kvalitet.

stadsmuseet, kulturcentralen, stadsorkestern och konstmuseet bör

- samarbeta kring utvecklingen av mätare när det gäller tjänster som är likartade.

5.3

Lönejämsställdhet och lika löner

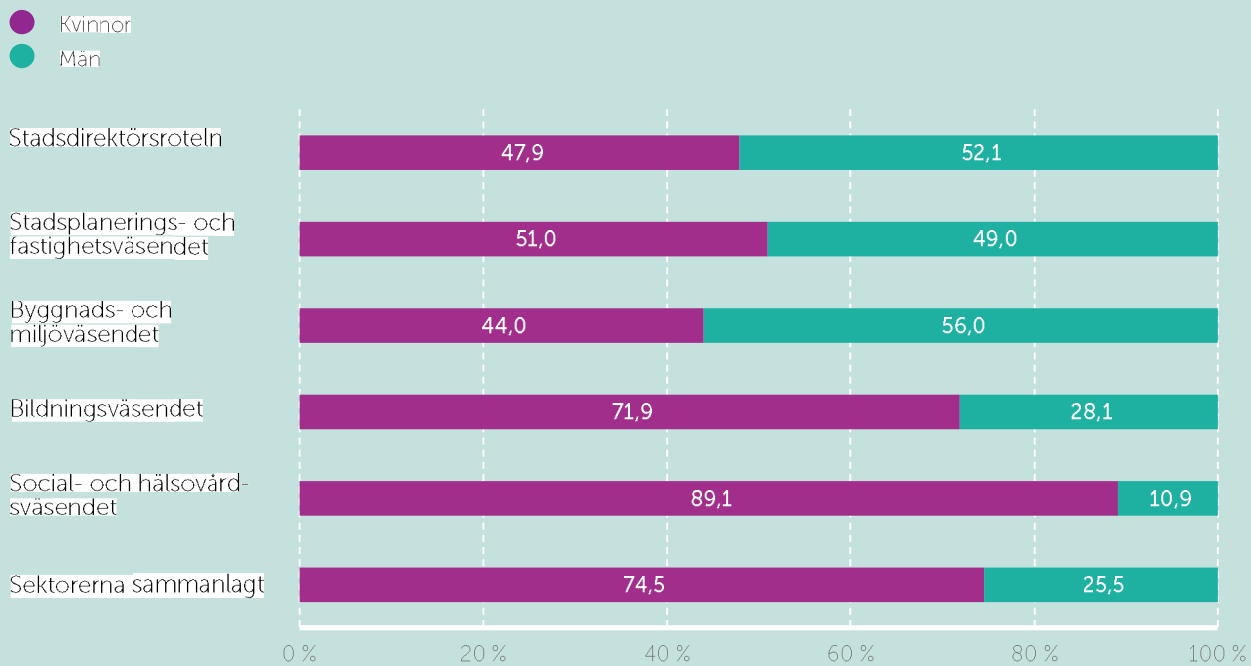
Enligt Helsingfors stads strategiprogram 2013-2016 är staden i all sin verksamhet en arbetsgivare som betonar jämlikhet och jämsställdhet. Enligt strategiprogrammet gör staden systematiskt konsekvensanalyser ur ett jämsställdhetsperspektiv och främjar jämsställdhet och jämlikhet i sin verksamhet. Som en del av strategiprogrammet ålades staden att utarbeta ett åtgärdsprogram för främjande av jämsställdhet med bland annat som mål att antalet kvinnliga chefer ökar.

Huvudfrågan för utvärderingen var om män och kvinnor får lika lön för lika arbete. Huvudfrågorna besvarades med följande delfrågor:

- Är belöningsssystemet jämlikt – får män och kvinnor lika lön för lika arbete och får män och kvinnor i samma yrkeskategori och/eller samma resultatenheter lika lön?
- Får de som arbetar i likvärdiga yrkeskategorier lika lön?
- Har män och kvinnor placerat sig i olika arbetsuppgifter eller på olika hierarkiska nivåer i samma resultatenheter och yrkeskategorier, och förklarar placeringen skillnaderna i lön?
- Förklarar utnyttjande av flexibilitet i arbetslivet löneskillnader inom yrkeskategorierna och har löneutvecklingen varit likartad för olika yrkeskategorier?
- Har målen i personalens jämsställdhetsplan och i lagstiftningen uppfyllts vid de valda förvaltningarna vad gäller bland annat utförande av lönekartläggningar, förenande av arbete och övrigt liv, ökat antal kvinnliga chefer samt ökad statistisk information och forskningskunskap?

Andelen kvinnor och män inom stadens sektorer, %

Figur 14



Skillnader i medianlönerna inom AKTA jämfört med UKTA och avtalsbranscherna för teknisk personal inom den kommunala sektorn efter utbildningsnivå 2014, %

Tabell 7

Utbildning	Skillnad AKTA vs UKTA	Skillnad AKTA vs Tekniska
Grundnivå	-45,2	-7,1
Mellannivå	-27,6	-7,9
Lägre högskolenivå	-31,6	-27,9
Högre högskolenivå	-8,4	-17,3
Sammanlagt	-42,4	-15,2

Förändring i medianlönerna för regelbunden arbetstid i avtalsbranscherna inom den kommunala sektorn efter utbildningsnivå 2009–2014, %

Tabell 8

Utbildning	AKTA	UKTA	Tekniska
Grundnivå	10,4	9,6	8,3
Mellannivå	9,5	12,1	11,1
Lägre högskolenivå	10,0	6,9	7,0
Högre högskolenivå	7,8	9,3	5,3
Sammanlagt	11,2	9,3	11,4

Social- och hälsovårdsväsendet samt bildningsväsendet är kvinnodominerade

Vid utgången av 2014 hade Helsingfors stad sammanlagt 40 350 anställda, varav 74,5 procent var kvinnor och 25,5 procent män (figur 14). Andelen kvinnor är störst inom social- och hälsovårdsväsendet och minst inom byggnads- och miljöväsendet.

Av de stora och medelstora förvaltningarna var andelen kvinnor störst vid barnomsorgsverket, social- och hälsovårdsväsendet och ekonomiförvaltningstjänsten. Andelen män är störst vid räddningsverket, byggtjänsten och HST.

Vid Helsingfors stads förvaltningar och affärsverk är chefsposterna och posterna som verkställande direktör jämnt fördelade mellan män och kvinnor. Av de 31 verksscheferna och verkställande direktörerna är 16 män och 15 kvinnor. Av ledningsgruppernas medlemmar (sekreterare och personalrepresentanter ej medräknade) är andelen kvinnor cirka 60 procent.

År 2013 togs 95 procent av vårdledigheterna och 93 procent av föräldraledigheterna ut av kvinnor. Också studieledigheter, deltidspensioner och altemneringsledigheter tas till över två tredjedelar ut av kvinnor. När det gäller tillfällig vårdledighet, det vill säga ledighet för vård av sjukt barn, ligger andelen män betydligt närmare deras andel av stadens anställda. Enligt stadskansliet visar det här att attityderna inom staden är positiva; vård av sjuka barn ses också som männens uppgift.

Löneskillnaderna mellan könen varierar i olika branscher

Enligt stadskansliet är lönerna i princip lika stora för samma arbetsuppgifter inom samma avtalsbransch, och ogrundade skillnader borde inte förekomma. Arbetsuppgiftens innehåll och svårighet, som kan vara mycket olika även om yrkesbeteckningen är densamma, bör bestämma lönenivån.

I en lönekartläggning har Helsingfors stad utrett löneskillnaderna mellan könen för vissa yrkeskategorier. Genomsnittet för kvinnornas totallön är högre än för män inom de flesta arbetsuppgifter inom social-, hälsovårds- och barnomsorgssektorn. Skillnaden förklaras möjligen av att männens medelålder är lägre än kvinnornas inom dessa sektorer. Då får de mindre erfarenhetstillägg. Enligt stadskansliet är männens karriärer möjligen också kortare inom sektorerna. Genomsnittet för männens totallön är högre bland annat för klasslärare i grundskolan och för chefs- och sakkunniguppgifter inom tekniska sektorn. Skillnaden i totallön är dock särskilt stor till männens fördel när det gäller icke prissatta arbetsuppgifter. Staden håller på att placera icke prissatta arbetsuppgifter i svårighetskategorier baserade på kriterierna i det kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet (AKTA).

Statistikcentralen statistikför medianinkomsterna för regelbunden arbetstid inom den kommunala sektorn efter avtalsbransch samt utbildningsnivå och yrkesklassificering. Statistiken omfattar alla Finlands kommuner, men eftersom Helsingfors stad liksom alla andra kommuner följer kollektivavtalen för den kommunala sektorn, ger den sannolikt en god bild av löneskillnaderna mellan olika avtals-

branscher även i Helsingfors.

Lönerna lägre i AKTA än i andra avtalsbranscher

Tabell 7 visar att i den ytterst kvinnodominerade avtalsbranschen AKTA har både personer med utbildning på grund- och mellannivå och personer med utbildning på högre högskolenivå betydligt lägre löner än i UKTA (tjänste- och arbetskollektivavtalet för undervisningspersonal) eller avtalsbranschen för teknisk personal. Medianinkomsten för personer med lägre högskoleexamen är cirka 30 procent lägre i AKTA än i UKTA eller avtalsbranschen för teknisk personal. Sammantaget är lönerna i AKTA 42,4 procent lägre än i UKTA och 15,2 procent lägre än i avtalsbranschen för teknisk personal.

Tabell 8 visar förändringen i medianlönen i avtalsbranscherna efter utbildningsnivå 2009–2014. De senaste åren har medianlönerna stigit lika mycket i avtalsbranschen för teknisk personal och i AKTA och aningen mer än i UKTA. I AKTA har lönerna för personer med genomgången grundskola och med lägre högskoleexamen stigit något mer än i andra avtalsbranscher.

Männens medelinkomst nästan 15 procent högre

Inom olika avtalsbranscher förekommer till exempel inga betydande skillnader i personliga tillägg, men när man ser på hela staden får män lite oftare och lite större personliga tillägg än kvinnor. På stadsnivå får män också mer engångsbelöningar, eftersom de stora kvinnodominerade förvaltningarna inte nämnvärt använder sig av engångsbelöning. Inom förvaltningarna förekommer inga nämnvärda skillnader mellan mäns och kvinnors resultatpremier, men på stadsnivå får män mer resultatpremier. Detta beror bland annat på att social- och hälsovårdsväsendet inte kunde betala resultatpremie 2014 eftersom budgeten överskreds. År 2015 kunde social- och hälsovårdsväsendet för första gången betala resultatpremie. Vid revisionen har det dessutom kommit fram att det inom byggtjänsten (Stara) betalas resultatillägg som baserar sig på ett lokalt avtal till en rätt fåtalig skara. Resultattilläggen kan uppgå till hela 20 000 euro per person och år. En resultatpremiepraxis av det här slaget försätter de anställda i ojämlik ställning både mellan förvaltningarna och inom dem.

Samtantaget är männens medelinkomst för regelbunden arbetstid i stadens tjänst 14,3 procent högre än kvinnornas. Den viktigaste orsaken till att kvinnor har lägre lön än män på stadsnivå är att män och kvinnor arbetar inom olika sektorer. Lönerna i de kvinnodominerade social-, hälsovårds- och barnomsorgssektorerna är lägre än till exempel i den tekniska sektorn, oavsett utbildning. Å andra sidan har lönerna närmast sig varandra en aning och antalet kvinnor i chefsuppgifter till exempel i den tekniska sektorn har ökat avsevärt. Detta har dock inte påverkat situationen på stadsnivå. Att männen som arbetar inom social- och hälsovårdsväsendet har lägre medelålder än kvinnorna kan också tyda på att unga män allt oftare söker sig till branschen. Enligt en intervju med stadskansliet har kvinnor traditionellt sökt sig till chefsuppgifter i mindre utsträckning än män, och därför har man bland annat startat ett mentorprogram för att uppmuntra kvinnor till detta.



Antalet kvinnliga chefer har inte ökat

Vid de utvärderade förvaltningarna har antalet kvinnliga chefer legat på i stort sett samma nivå de senaste åren. Enligt utvärderingen söker sig kvinnor till chefsuppgifter till och med i mindre utsträckning än tidigare. Personalledningen och förvaltningarna uppmuntrar kvinnor att delta i chefsutbildningar, eftersom det ofta är via lägre chefsuppgifter man söker sig till ledningsuppgifter. Vid de utvärderade förvaltningarna hade kvinnor deltagit eller var på väg att söka sig till mentorprogrammet för kvinnliga chefer. Vid dessa förvaltningar uppmuntras män inte särskilt att ta ut familjeledighet, men inställningen till saken är positiv. En lönekartläggning görs årligen på stads- och förvaltningsnivå, men de utvärderade förvaltningarna har inte nämnvärt utnyttjat resultaten av kartläggningen. Ur personaldatasystemen går det inte att få information om en persons chefs- eller sakkunnigställning. Det är framför allt de stora förvaltningarna och centralförvaltningen som behöver mer ingående statistisk och jämförande information ur datasystemen.

Slutsatser

Män och kvinnor får i princip lika lön för lika arbete. I praktiken skapas löneskillnader mellan könen av uppgiftsrelaterade och individuella tillägg, resultat- och engångspremier och lönedelar, utnyttjande av familjeledighet och annan frånvaro, deltidsarbete samt av vem som söker sig till chefs- och ledningsuppgifter.

Kvinnor och män har tydligt placerat sig i olika sektorer. Social- och hälsovårdsväsendet samt utbildningsväsendet är ytterst kvinnodominerade. Av stadens övriga sektorer är inte en enda mansdominerad på motsvarande sätt, men av de enskilda förvaltningarna och affärsverken är räddningsverket, byggtjänsten och HST mycket mansdominerade. Antalet verkschefer och verkställande direktörer är jämnt fördelat mellan män och kvinnor.

Männens totala inkomster på stadsnivå är 14,3 procent högre än kvinnornas. I de genomsnittliga totallönerna förekommer skillnader till kvinnornas fördel bland annat inom

kontors-, vård- och barnomsorgssektorn. Män får i sin tur i genomsnitt bättre lön än kvinnor inom utbildningsväsendet och i ledningsuppgifter i den tekniska sektorn. Några entydiga orsaker till skillnaderna framkom inte vid utvärderingen, men sannolikt har de att göra med segregationen mellan yrkesområden, erfarenhetstillägg och chefsuppgifternas fördelning. Till exempel kan omfattande utnyttjande av familjeledighet fördröja erfarenhetstilläggen och påverka karriärutvecklingen.

Om arbetsuppgifter på samma utbildningsnivå eller inom samma yrkeskategori räknas som likvärdiga, är lönenivån lägre i de kvinnodominerade AKTA-avtalsbranscherna än i UKTA eller avtalsbranschen för teknisk personal. I AKTA-avtalsbranscherna har lönerna på vissa utbildningsnivåer stigit mer än i andra avtalsbranscher, men någon betydande minskning i löneskillnaderna kan inte utläsas ur statistiken. Löneskillnaderna är dock stora även mellan olika yrkeskategorier inom AKTA. För att genomföra en jämlik lönepolitik skulle det vara absolut nödvändigt att klassa oprissatta arbetsuppgifter efter svårighetsgrad.

Inom förvaltningarna förekommer inga stora skillnader mellan män och kvinnor i fråga om individuella tillägg, engångs- och resultatpremier. På stadsnivå får män däremot alla de här belöningsformerna i större utsträckning än kvinnor. Orsaken är bland annat förvaltningarnas skiftande möjligheter och praxis till exempel vid utdelning av resultatpremier.

Vid de utvärderade förvaltningarna har antalet kvinnliga chefer legat på samma nivå de senaste åren. Vid alla dessa förvaltningar hade kvinnor antingen deltagit i eller var på väg att söka sig till mentorprogrammet för kvinnliga chefer. Män uppmuntras inte särskilt att ta ut familjeledighet, men inställningen till saken är positiv. De utvärderade förvaltningarna har inte utnyttjat lönekartläggningar i nämnvärd grad. Det är framför allt de stora förvaltningarna och centralförvaltningen som behöver mer ingående statistisk och jämförande information ur personalförvaltningens datasystem.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- vidta åtgärder för att förvaltningarna ska ha lika möjligheter till och lika praxis för resultatpremier och engångsbelöningar, till exempel i perspektiv av realistisk budgetering. Framför allt bör åtgärder vidtas i fråga om Staras avvikande premieringspraxis.
- utveckla personalförvaltningens datasystem och lönekartläggningar så att de ger mer detaljerad jämförande information särskilt för de stora förvaltningarna och så att det blir möjligt att jämföra olika lönedelar och totallönen.

stadskansliets personalavdelning bör

- slutföra arbetet med att placera oprissatta arbetsuppgifter i svårighetskategorier och vidta åtgärder för att jämföra ut eventuella orättvisa löneskillnader.
- fortsätta att vidta åtgärder för att öka antalet kvinnliga chefer, minska segregationen mellan olika yrkesområden och uppmuntra män att ta ut familjeledighet.

Utvärderingar av stadskoncernen



Har åtgärder enligt strategin vidtagits för att styra dottersammanslutningarna?



Åtgärder har vidtagits i relativt stor utsträckning och utvecklingsarbetet fortsätter.

5.4 Utfallet för strategiåtgärder som hänför sig till koncernens dottersammanslutningar

Huvudfrågan för utvärderingen var om de åtgärder som ingår i stadens strategiprogram och gäller koncernstyrning av dottersammanslutningar har vidtagits. I stadens strategiprogram 2013-2016 är riktlinjen för stadskoncernen att "stadskoncernen leds som en helhet". I samband med detta sattes fyra mål som innehöll sammanlagt 17 åtgärder. Fyra av dessa gällde utveckling av moderstadens organisation. Vid utvärderingen inriktade man sig på de 13 åtgärder som gällde styrning av dottersammanslutningarna.

Utvärderingen baserar sig dels på skriftligt material, dels på uppgifter från stadskansliet. I anslutning till åtgärderna gjordes en enkät som riktades till ekonomi- och koncernstyrningsenheten.

Åtgärderna har i rätt stor utsträckning vidtagits

Tabell 9 visar ett sammandrag över utvärderingsresultaten. Av totalt 13 åtgärder kan tre sägas ha vidtagits helt. Två har vidtagits delvis. Fem åtgärder bedömdes vara sådana att framsteg har gjorts, men saken kräver ytterligare utveckling. En av åtgärderna har inte ännu hunnit vidtas, men torde vidtas under strategiperioden. För två åtgärder kunde utfallet inte bedömas med det tillgängliga materialet. Där handlade det om att punkter som skapar förutsättningar för uppfyllande av målet har tagits in i koncernanvisningen.

Flera av åtgärderna var kopplade till arbetet på den nya koncernanvisningen. Stadsstyrelsens koncernsektion godkände utkastet till koncernanvisning 14.3.2016. Fullmäktige måste godkänna den nya koncernanvisningen för att den ska kunna tas i bruk. När den förnyade koncernanvisningen godkännts tas anvisningarna för god förvaltningssed (anvisningen Centrala principer för ledning och förvaltning) som beaktar bestämmelserna i den nya koncernanvisningen upp till beslut separat, likaså de uppdaterade ägarstrategierna för enskilda dottersammanslutningar.

Genom åtgärderna i strategiprogrammet vill man effektivisera koncernstyrningen och göra den klarare, göra ägarpolicyn klarare och leda stadskoncernen som en helhet. En förutsättning för att dessa mål ska uppfyllas är att de ovan nämnda dokument som styr ägarpolicyn godkänns och verkställs.

Koncernen har inte lyckats minska antalet dottersammanslutningar

Stadsfullmäktige beslutade 16.3.2016 om en ledarskapsreform, som bland annat minskar antalet förvaltningar och nämnder i moderstaden genom att slå ihop dem till större sektorer. Vid utvärderingen granskades målet att minska antalet organisationsenheter för dottersammanslutningarnas del.

Med dottersammanslutning avses en sammanslutning där Helsingfors stad har bestämmande inflytande enligt bokföringslagen. Vid ingången av 2016 var 74 bolag och 11 stiftelser sådana dottersammanslutningar. På basis av de siffror som presenterats i budgeten olika år har antalet dottersammanslutningar varit oförändrat åren 2012-2015. Dottersammanslutningarna minskade först från 75 år 2012 till 72, men ökade år 2015 igen till 74. Jämfört med 2012 som avslutade den föregående strategiperioden fanns det en dottersammanslutning mindre vid ingången av 2016. Stadskoncernens organisationsenheter har alltså minskat med bara ett enda bolag.

Bolagiseringen av affärsverken Helsingfors Energi och Helsingfors Hamn ökade inte antalet dottersammanslutningar, eftersom tre separata dotterbolag samtidigt blev dotterbolag till det nya Helen Ab.

I den förnyade koncernanvisningen har man försökt betona att en sammanslutning som ägs av staden eller en sammanslutning där staden är medlem ska tjäna målen för stadens strategi. Staden kan avstå från ägandet, om ägandet inte längre har något syfte eller mål som baserar sig på strategin och om ett avstående är det ekonomiskt mest motiverade alternativet ur stadens synvinkel, eller av någon annan särskild välgrundad orsak. Dessa principer bör beaktas i de ägarpolitiska mål för enskilda dottersammanslutningar som nu ska förnyas.

Förutom genom att överväga nödvändigheten av varje enskilt dotterbolag kan antalet dotterbolag ytterligare minskas genom fusionering av bolagen. De flesta dotterbolagen finns inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet.

De bindande målen för dottersammanslutningarna inte lika täckande som förut

Strategiåtgärden att ställa upp resultatmål för de viktigaste dottersammanslutningarna, uppfylldes i budgeten för 2013. I budgetarna för 2013, 2014 och 2015 var målet

Utfallet för strategiåtgärder som hänför sig till dottersammanslutningarna

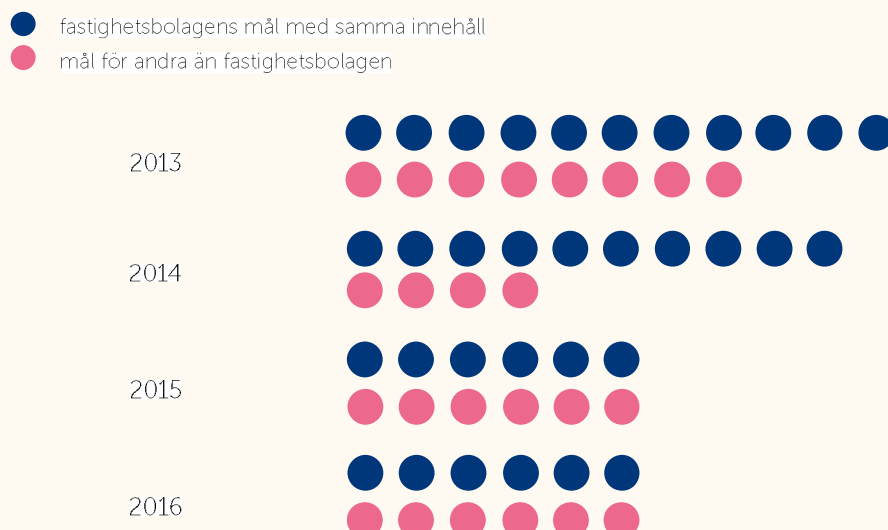
Tabell 9

- Uppfyllt
- Delvis uppfyllt
- Ej uppfyllt
- Någon annan situation
- Kunde inte bedömas med det tillgängliga materialet

Mål	Åtgärd	Bedömning av fortskridandet
Stadskoncernen leds som en helhet	Dottersammanslutningarna följer de grundläggande riktlinjerna i den godkända koncernstrategin (strategin ska behandlas i styrelserna).	○
	Resultatmål ställs i stadens budget upp också för de viktigaste dottersammanslutningarna.	●
Koncernstyrningen effektiviseras och blir klarare	Stadsstyrelsens koncernsektion får en klarare och starkare ställning i uppgiften att styra dottersammanslutningarna.	● Har fortskridit, utvecklingsarbetet fortsätter.
	Koncernsektionen styr dottersammanslutningarna inom stadskoncernen som en helhet.	● Har fortskridit, utvecklingsarbetet fortsätter.
	Totalansvaret för att leda dottersammanslutningarna inom stadskoncernen ligger på stadsdirektören. När det gäller dottersammanslutningar som deltar i stadens tjänsteproduktion sköts substansstyrningen av roteldirektören i fråga för att sektorn ska bli sedd som en helhet. Behovliga styrsignaler till dottersammanslutningar inom olika sektorer behandlas av stadsdirektörskollegiet för att fokus tydligare ska ligga på stadskoncernen i dess helhet.	●
	Styrningen av dottersammanslutningar verksamma på den konkurrensutsatta marknaden koncentreras till stadsdirektören.	● Har fortskridit, utvecklingsarbetet fortsätter.
Ågarpolicyn blir klarare	Stadsstyrelsens koncernsektion ställer utifrån de grundläggande riktlinjerna i strategiprogrammet upp ågarpolitiska mål som gäller ågarbasen, utvecklingsvisionen och målen för verksamheten i de enskilda dottersammanslutningarna.	● De mål som godkändes 2011 uppdateras när koncernavvisningen godkänns.
	En portfölj skapas för dottersammanslutningarna med tanke på marknadsmässig och annan verksamhet. Principer utarbetas för portföljen och föreläggs stadsstyrelsens koncernsektion. Principerna ska sedan godkännas av stadsfullmäktige. Uppgiften att godkänna ändringar i portföljen delegeras till stadsstyrelsen.	● Vid utvärderingstidpunkten har bara koncernsektionen godkänt skapandet av en portfölj.
	När det gäller dottersammanslutningar som deltar i stadens tjänsteproduktion utvärderas resultatet i första hand utifrån hur och till vilka kostnader bolaget i fråga sköter de tjänster som uppdragits åt det.	● Staden agerar enligt åtgärden, utvecklingsarbetet fortsätter.
	Verksamhetsprinciperna för de bolag inom stadskoncernen som direkt befinner sig i en marknadssituation motsvarar verksamhetsprinciperna för konkurrenterna.	○
	Palmia, Helsingfors Energi och Helsingfors Hamn får verksamhets- och förvaltningsmodeller som baserar sig på bestämmelserna om konkurrensneutralitet.	●
	Stadens funktioner på den konkurrensutsatta marknaden organiseras i enlighet med bestämmelserna om konkurrensneutralitet.	● Fortskrider, men kräver ytterligare utredningar.
Organisationen utvecklas så att tjänsterna för invånarna blir bättre	Antalet organisationsenheter inom koncernen minskar.	●

Antalet bindande mål som satts för de dottersammanslutningar som ingått i budgeten i budgetarna för åren 2013–2016, st.

Figur 15



dessutom att resultatmålen för de enskilda dottersammanslutningarna görs mer täckande i budgetarna för de följande åren med stöd av riktlinjerna i strategiprogrammet 2013–2016. Målet har dock inte uppfyllts för de bindande målen, som har blivit mindre täckande så som figur 15 visar.

År 2013 sattes mål för sammanlagt 19 dotterbolag. År 2014 sattes mål för bara 14 bolag och i budgeten för 2015 och 2016 har bara 12 bolag haft bindande mål. För dotterstiftelserna har inga bindande mål satts över huvud taget.

Tabellen visar också att en stor del av målen har satts med samma innehåll för fastighetsbolagen (kostnadsstegringen inom fastighetsunderhållet högst lika stor som den indexstegring som beskriver underhållskostnaderna). För andra än fastighetsbolag var målen åtta år 2013, sedan halverades antalet och har legat på sex åren 2015–2016. Utöver fastighetsbolagen är det alltså bara ett fåtal bolag som styrs med bindande mål.

För social- och hälsovårdsväsendets dottersammanslutningar har bindande mål inte satts en enda gång. Inom sektorn finns bara ett bolag och tre stiftelser. För bildningsväsendets dottersammanslutningar har bindande mål satts bara 2013 och då för tre bolag i idrottsbranschen. Till bildningsväsendet hör sju stiftelser och inom sektorn finns fyra bolag. Idrottsverket har i sin budget för 2016 satt antalet besök som bindande mål för sina allaktivitets- och idrottshallar. För de tre bolag i idrottsbranschen som ingår i koncernen har ett mål som har motsvarande innehåll men inte är bindande satts för 2016: "Antalet besökare stannar minst på 2015 års nivå." Det skulle vara motiverat att för sammanslutningar som kompletterar stadens egen serviceproduktion sätta upp motsvarande bindande mål som för stadens aktörer som har formen av förvaltningar.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om de åtgärder som ingår i stadens strategiprogram och gäller koncernstyrning av dottersammanslutningar har vidtagits. Enligt utvärderingen har åtgärder vidtagits i rätt stor utsträckning, men

många av dem kräver ytterligare utveckling och genomförande under den innevarande strategiperioden. En åtgärd som inte ännu avancerat torde genomföras under 2016, när koncernsektionen efter att koncernanvisningen godkänts sätter upp ägarpolitiska mål för de enskilda dottersammanslutningarna.

Målet att minska antalet dottersammanslutningar har uppfyllts bara i liten utsträckning. I den förnyade koncernanvisningen sägs att en sammanslutning som staden äger eller en sammanslutning som staden är medlem i bör tjäna målen för stadens strategi. Förutom genom att överväga nödvändigheten av varje enskild dottersammanslutning kan antalet dottersammanslutningar ytterligare minskas genom fusionering av bolagen. De flesta dotterbolagen finns inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet.

Enligt stadens strategiprogram har bindande mål för dottersammanslutningarna satts i budgeten sedan 2013. Sättandet av mål har dock inte varit så täckande som man skrivit in i budgetarna, utan har snarare varit mindre täckande då bindande mål satts för färre bolag än tidigare. Inom social- och hälsovårdsväsendet har bindande mål inte satts över huvud taget, och inom bildningsväsendet bara år 2013 för bolag inom idrottsverket. Enligt koncernanvisningen bör en sammanslutning som staden äger eller en sammanslutning som staden är medlem i tjäna målen för stadens strategi. Detta bör beaktas i större utsträckning än i dag vid sättandet av bindande mål i budgeten.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- vid utarbetandet av budgetförslag ägna större uppmärksamhet åt att de bindande målen styr dottersammanslutningarna att uppfylla de innehållsliga mål i stadens strategiprogram som gäller produktion av tjänster.
- granska, särskilt beträffande bolagen inom stadsplanerings- och fastighetsväsendet, möjligheterna att fusionera dotterbolag samt fusioneringens fördelar och nackdelar.



Kaupunki!

Eläköön kaupunki!

Eläköön kaupunki!

Ki.

Eläköön kaupunki!



Utvärderingar som överskrider gränser mellan verksamhetsområden



Har uppfyllandet av ungdoms-
garantin i Helsingfors varit
verkningsfullt?



Utbildningsgarantin uppfylls men i
fråga om sysselsättningen uppfylls
inte ungdomsgarantin.



Har åtgärderna för att främja
cykelåkning vidtagits?



En stor del av åtgärderna inom
programmet för främjande av
cykelåkning har avancerat.



Har staden dragit nytta av
uppgifterna från mätningen av
sysselsättningstjänsternas effekt?



Stadens möjligheter att dra nytta av
uppgifterna och att överhuvudtaget
sköta sysselsättningen begränsas av
kommunernas snäva befogenheter.



Har staden gjort tillräckliga
förberedelser för att säkerställa
verksamheten vid störningar i de
normala förhållandena?



Staden har i regel gjort tillräckliga
förberedelser för att säkerställa
kontinuiteten i servicefunktionerna.



Är samarbetet mellan barnskyddet
och basservicen för barn och unga
personer välfungerande?



Samarbetet fungerar inte till alla
delar och är inte heller tillräckligt.

5.5

Uppfyllandet av ungdomsgarantin

Utomstående revisorer i huvudstadsregionen gjorde en gemensam utvärdering av uppfyllandet av och verkningssfullheten hos ungdomsgarantin i Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla. En omfattande promemoria över utvärderingarna har getts ut. Här presenteras utvärderingsresultaten för Helsingfors del.

Huvudfrågan för utvärderingen var om uppfyllandet av ungdomsgarantin har varit verkningssfullt. Uppfyllandet av ungdomsgarantin granskades utifrån den form av ungdomsgaranti som trädde i kraft vid ingången av 2013 och som har utvecklats åren 2011–2015:

- Ungdomsgarantin innebär att det för varje ung person under 25 år och varje nyutexaminerad som inte fyllt 30 år erbjuds ett jobb eller en arbetsprövnings-, studie-, ungdomsverkstads- eller rehabiliteringsplats senast inom tre månader från det att personen blev arbetslös.
- Utbildningsgarantin innebär att det för alla som avslutat grundskolan säkerställs en studieplats på gymnasium, på yrkesläroanstalt, i form av läroavtal, på ungdomsverkstad, i rehabilitering eller på annat sätt.
- Kompetensprogrammet för unga vuxna erbjuder de unga personer som är mellan 20 och 29 år och som endast har genomfört grundskolan en möjlighet att avlägga en examen eller delar av examen under åren 2013–2016.

Helsingfors stad har uppfyllt samhällsgarantin för alla unga personer under 30 år. Staden har inte gjort någon specificering av nyutexaminerade. Under den nuvarande regeringsperioden har ungdomsgarantin utvecklats i riktning mot en samhällsgaranti och samtidigt har ungdomsgarantin också på riksnivå breddats till att omfatta alla unga personer under 30 år.

Det mest centrala materialet för utvärderingen bestod av intervjuer med tjänsteinnehavare och statistiska uppgifter samt de uppföljningsrapporter som staden har gjort om ungdomsgarantin. Kruts kärngrupp som företrädar åsikterna hos unga helsingforsare anförde också ett skriftligt svar.

Helsingfors satsade på att uppfylla ungdomsgarantin

Helsingfors har på ett synligare sätt än de övriga städerna i huvudstadsregionen satsat egna pengar på projekt för ungdomsgarantin genom att starta ett projekt för karriärplanering (Respa) och inrätta ett öppet yrkesinstitut. Finansieringen av de här projekten utgick från ett särskilt anslag anvisat för jubileumsåret Helsingfors 200 år som huvudstad. Respas budget för 2013–2016 är sammanlagt 5,7 miljoner euro. För att inrätta och bedriva verksamheten vid det öppna yrkesinstitutet har 2,5 miljoner använts åren 2013–2015. Hösten 2015 inleddes verksamheten på Ohjaamo, som utgår från en riksomfattande modell, och stadens egenfinansieringsandel för den uppgår till 25 procent (1,0 miljoner euro). Ohjaamo är en informationsenhet med låg tröskel som samlar branschövergripande tjänster av olika slag avsedda för unga personer. Tjänsterna tillhandahålls således på ett och samma ställe.

Strategiåtgärderna har avancerat väl

Helsingfors ställde upp mål och åtgärder relaterade till samhällsgarantin för unga personer i strategiprogrammet för 2013–2016. Målet var "att utbildningen, sysselsättningen och delaktigheten i samhället och näromgivningen ökar bland de unga". Utbildningen och sysselsättningen behandlas nedan, den ökade delaktigheten utvärderas inte här. Det andra målet i strategin var att "antalet unga utanför utbildning och arbetsliv minskar." Det finns inga färskastatistiska uppgifter om utvecklingen av antalet unga personer utanför utbildning och arbetsliv. Från 2012 till 2013 minskade de här unga personernas andel med en tiondel.

De åtgärder som räknas upp i strategiprogrammet har vidtagits på ett bra sätt. Ungdomsgarantin har uppfyllts med hjälp av Respa och det öppna yrkesinstitutet som nämns som nya åtgärder i strategin. Respa har till skillnad från vad som står i strategin endast betjänat de ungdomar som kommit med remiss från TE-byrån och alltså inte alla ungdomar utanför utbildning och arbetsliv. Från och med hösten 2015 har Ohjaamo vidtagit de åtgärder som finns inskrivna i strategin. Ungdomsgarantin har samordnats som en helhet och omfattar hela staden i enlighet med vad som står i strategin. Stadsstyrelsen har följt och behandlat uppfyllandet av ungdomsgarantin. Vid Framtidsdisken har de som gått ut grundskolan fått det stöd som de behövt för att planera sin framtid. Staden har i enlighet med strategin övervägt att tillsätta en grupp (Duuni) för att främja arbetet med att uppfylla samhällsgarantin för unga. Staden har dessutom beslutat tillsätta en delegation för sysselsättningsfrågorna.

Utbildningsgarantin för dem som går ut grundskolan uppfylls på ett bra sätt

Tillgången till utbildning för dem som går ut grundskolan uppfylls på ett ytterst bra sätt. Inom yrkesutbildningen har staden ansökt om och fått fler platser under de senaste åren. Under den tid ungdomsgarantin varit i kraft har antalet nybörjarplatser inom utbildningen ökat markant och allt fler unga har därför fått en studieplats. De ungdomar som inte har fått någon studieplats har erbjudits en studieplats inom en påbyggnadsutbildning inom den grundläggande utbildningen, inom förberedande eller vägledande utbildning eller exempelvis på en verkstad.

Utbildningsutbudet vid övergångsfaserna är stort och har under den tid utbildningsgarantin har varit i kraft utvecklats och blivit allt mångsidigare. År 2013 inrättades i anslutning till Stadin ammattiopisto ett öppet yrkesinstitut som är en ny väg till fortsatta studier. Öppna studier kan inledas via individuell handledning eller genom att delta i en träningsperiod. För invandrare erbjuds språkverkstadsverksamhet i finska som andra språk. Dessutom ordnas exempelvis förberedande utbildningar, så som förberedande perioder inför läroavtalsutbildning och förberedande utbildning för gymnasiestudier.

Förutom att få en studieplats har man i Helsingfors satt som mål att minska antalet personer som avbryter studierna och att främja fullföljda studier. Ett program för att effektivisera fullföljda studier inom yrkesutbildningen har pågått



och i samband med det har man via en rad olika åtgärder nått resultat och avbrytandet av studierna har minskat med 4,6 procent åren 2011–2014. Lärarnas handledande och pedagogiska kompetens är i nyckelställning när det gäller att säkerställa allt mer flexibla och individuella studievägar för unga personer och minska antalet unga personer som avbryter sina studier.

Många unga vuxna saknar examen efter grundskolestadiet

Tack vare utbildningsgarantin är läget gynnsamt för dem som går ut grundskolan. Det beror delvis på att den gemensamma antagningen från hösten 2013 ändrades så att det i regel är personer som avlagt den grundläggande utbildningen och saknar examen eller studieplats efter grundskolestadiet som ansöker via den. Det finns emellertid ett stort antal unga som blivit utan studieplats tidigare år. Framtidsutsikterna på arbetsmarknaden för unga som bara har gått ut grundskolan är dåliga. Vid utgången av 2013 befann sig 8 700 (6,7 procent av åldersklassen) unga helsingforsare i åldern 16–29 år utanför såväl utbildning som arbetsliv. Av dem hade hälften ett främmande språk som modersmål. Med de här unga personerna avses unga som gått ut grundskolan men inte avlagt någon examen efter grundskolan och inte heller deltar i en utbildning som leder till examen eller är i arbetslivet eller fullgör sin värnplikt eller får pension.

Målet med ett kompetensprogram för unga vuxna relaterat till ungdomsgarantin var att få personer i åldern 20–29 år utan examen från andra stadiet att avlägga en examen eller delar av examen under åren 2013–2016. Sta-

den har fått statsunderstöd för att ordna utbildning i anslutning till kompetensprogrammet. Studerandena som uppfyllt kriterierna har varit färre än de 100 nybörjarplatser per år som statsunderstödet gäller. Till utbildningarna har därför också antagits andra än de som uppfyllt kriterierna. Volymerna för kompetensprogrammet för unga vuxna är således små i jämförelse med antalet unga personer som saknar examen efter grundskolestadiet.

De ungdomar som står utanför utbildning och arbetsliv är ofta utkomststödsklienter och en del av dem är i behov av social- och hälsovårdstjänster innan de kan börja studera. Inom social- och hälsovårdsverkets tjänster för unga personer betraktas Ohjaamo som ett viktigt steg mot en integrering av tjänsterna. Ohjaamo har finansiering till slutet av februari 2018. Enligt beslutet om inrättande av en styrgrupp för Ohjaamo planerar Ohjaamo på vilket sätt tjänsterna ska vara lättillgängliga för ungdomar också efter att projektet har avslutats. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att det är ytterst viktigt med kontinuitet i verksamhetsmodellen, eftersom Ohjaamo är den enda branschövergripande servicemodell med låg tröskel som finns.

Enligt arbetslöshetsstatistiken uppfylls ungdomsgarantin inte

Vid utvärderingen granskades hur ungdomsgarantin uppfylls sett ur ett sysselsättningsperspektiv. En indikator som beskriver ungdomsgarantin är flödet till över tre månaders arbetslöshet och det har ökat under den tid ungdomsgarantin har varit i kraft. Allt fler unga personer har alltså en arbetslöshetsperiod som överstiger det som utlovas på grundval av ungdomsgarantin (figur 16). Flödet till över tre månaders arbetslöshet beskriver hur många procent av de arbetslöshetsperioder som börjat tre månader tidigare som under granskningsmånaden är sådana att de överskrider tre månader. Enligt den här indikatorn är situationen bäst för unga i åldern 15–19 år och sämst för unga i åldern 25–29 år.

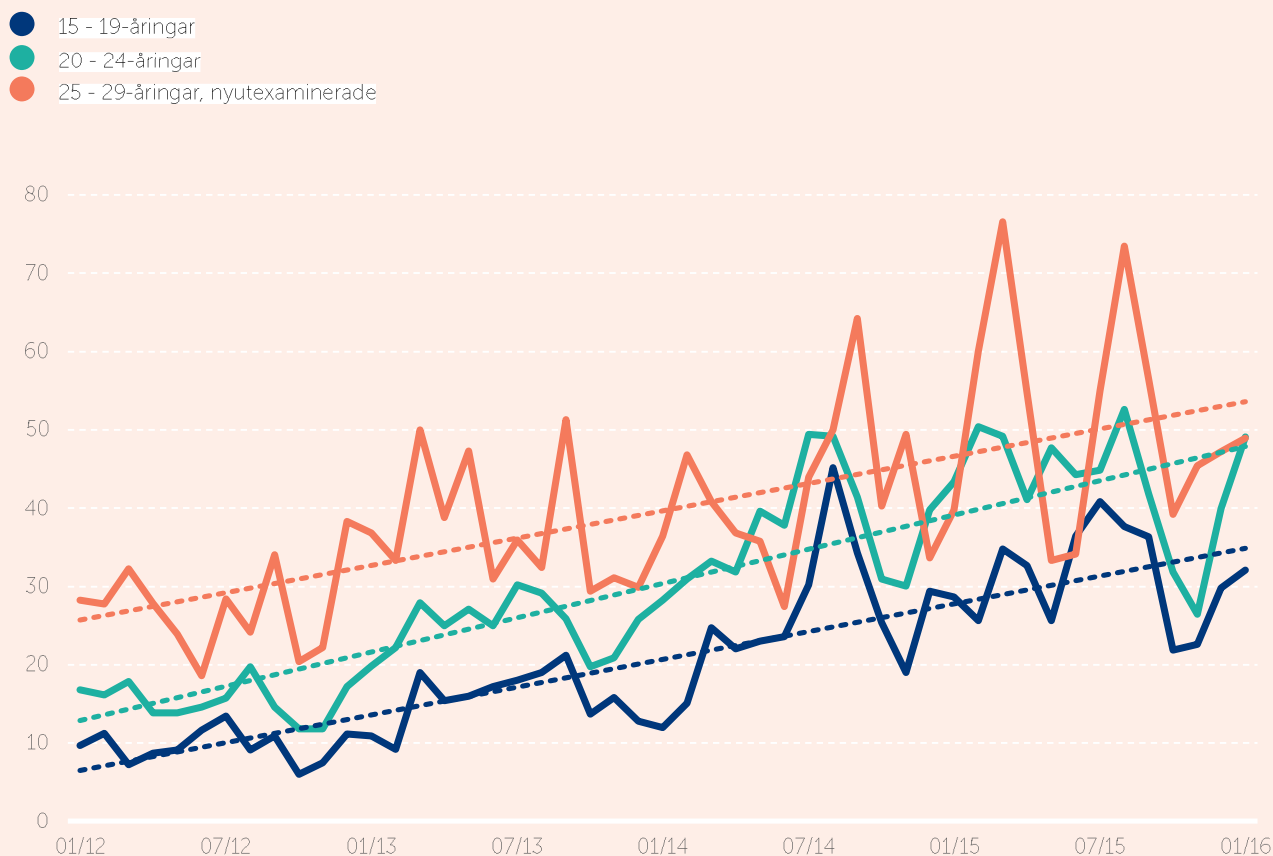
Ungdomsgarantin har med andra ord inte uppfyllts. Arbetslöshetsstatistiken illustrerar emellertid konjunkturläget och därför är det svårt att utvärdera ungdomsgarantins betydelse totalt sett. Stadens eget ungdomsgarantiprojekt Respa som startade i maj 2013 har med hjälp av karriärcoachning lyckats hjälpa unga människor ut i arbetslivet.

Respa har förberett unga personer inför arbete och utbildning

Av stadens egna egentliga ungdomsgarantiprojekt startade Ohjaamo först hösten 2015, vilket innebär att uppgifter för en längre tidsperiod om unga personers placering bara finns att tillgå för Respas del. Respas målgrupp är unga helsingforsare i åldern 18–29 år som är arbetslösa och varken har placerat sig i utbildning eller i arbetslivet inom tre månader med hjälp av de åtgärder som TE-förvaltningen tillhandahåller. Respas karriärplanering tar sikte på att för en ung person bygga upp en skraddarsydd serviceväg vars slutmål är arbete eller utbildning. Mellan maj 2013 och oktober 2015 har Respa haft sammanlagt 3 765 unga klienter. Av de närmare 3 000 unga vars klientrelation har

Flödet till över tre månaders arbetslöshet i de unga åldersklasserna i Helsingfors, procent av arbetslöshetsperioderna 01/2012–01/2016

Figur 16

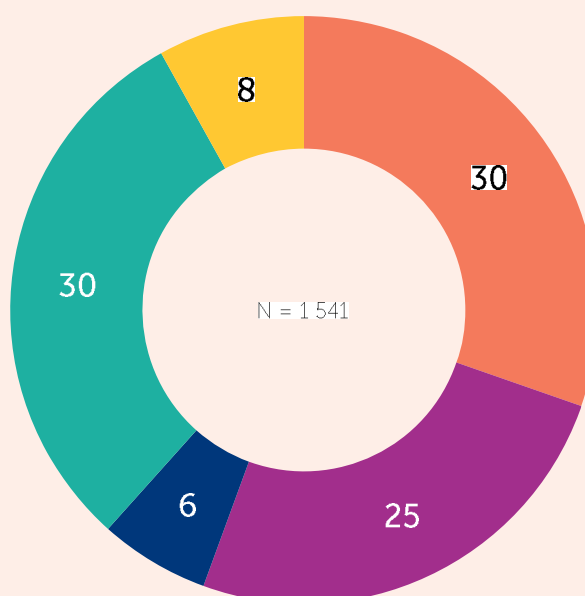


* i figuren visas också en lineär riktlinje i fråga om alla klasserna

Placeringen av Respas klienter efter sex månader, %

Figur 17

- arbete på den öppna marknaden
- lönesubventionerat arbete
- utbildning som leder till examen
- arbetslös
- annan



upphört har orsaken för 60 procent varit att de har fått arbete eller börjat studera.

Situationen för Respas klienter har följts ett halvt år efter att tjänsterna avslutades. Av de 1 500 klienter som besvarade en uppföljningsundersökning hade 55 procent efter sex månader antingen ett arbete på den öppna arbetsmarknaden eller studerade inom en utbildning som ledde till examen (figur 17). Andelen arbetslösa var dock lika stor som andelen med ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, d.v.s. 30 procent.

Det har i genomsnitt krävts 7,4 förberedande besök på Respa för att nå ett resultat. Det här tyder på att unga personer har ett behov av personlig handledning, vilket staden bättre kan erbjuda än statens Arbetskraftsförvaltning. Enligt intervjuerna har omorganiseringen av Arbetskraftsförvaltningen och minskningen av personalen avspeglats sig på TE-byråns kapacitet att betjäna kunderna. TE-byråerna har övergått till att i regel enbart tillhandahålla elektroniska tjänster.

Servicekomplexet för unga är i sin nuvarande form splittrat

Det kan ses som en svaghet i Helsingfors verksamhetsmodell att tjänsterna för unga personer inte kan greppas som en helhet. En av stadsdirektören tillsatt arbetsgrupp för sysselsättningstjänster drog i sin slutrapport slutsatsen att den nuvarande modellen är för komplicerad och splittrad, särskilt i fråga om tjänsterna för unga personer. Enheten för invandrar- och sysselsättningstjänster vid stadskansliets näringslivsavdelning tillhandahåller tre tjänster (projekt) för unga personer: Respa, Ohjaamo och Framtidsdisken. Dessutom tillhandahåller social- och hälsovårdsverkets servicecenter för Arbetskraft (Duuri) tjänster för unga under 30 år och arbetshandledningen för unga personer betjänar unga i åldern 17–24 år som är klienter inom barnskyddet eller socialarbetet för unga. Utbildningsverkets verkstader riktar sig till unga under 20 år. Hänvisningen av unga till de olika tjänsterna har sedan hösten 2015 underlättats av Ohjaamo, som unga kan vända sig till i vilken situation som helst och där få hjälp med att söka sig till de tjänster som de är i behov av. Ohjaamo är emellertid inte en lösning på den splittring som kännetecknar servicekomplexet för tjänster för unga. För att råda bot på splittringen har det vid beredningen av en totalreform av sysselsättningstjänsterna föreslagits att sysselsättningstjänsterna för unga ska samordnas. Utifrån den här utvärderingen verkar förslaget nödvändigt och ändamålsenligt.

Enligt Kruts kärngrupp som företräder ungdomsfullmäktige fungerar ungdomsgarantin i regel bra i Helsingfors. Gruppen ansåg också att ett tillräckligt antal åtgärder hade vidtagits. Kärngruppen ansåg emellertid att informationen om stadens åtgärder i anslutning till ungdomsgarantin (Respa, Ohjaamo, Framtidsdisken) bör förbättras. Ungdomar hade fått bra information om Ohjaamos tjänster exempelvis via en kampanj på YouTube, men enligt ungdomarna borde tjänsterna för unga personer få ännu större synlighet i de sociala medierna. Enligt ungdomarna är Facebook, Instagram och YouTube fungerande informationskanaler.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om uppfyllandet av ungdomsgarantin har varit verkningsfullt. Som svar på frågan kan anföras att uppfyllandet av utbildningsgarantin i Helsingfors har varit verkningsfullt, men i fråga om målet för ungdomsgarantin är det svårt att påvisa effekterna av stadens åtgärder. Indikatorn som beskriver uppfyllandet av ungdomsgarantin visade att allt fler unga är arbetslösa över tre månader, vilket överskrider den gräns som satts i garantin. Ungdomsgarantin uppfylls med andra ord inte. Å andra sidan har det arbete som utförts inom stadens eget projekt för ungdomsgarantin, d.v.s. Respa, varit verkningsfullt. Det här tyder på att om Respa inte funnits skulle situationen för de unga ha kunnat vara ännu sämre med tanke på de utmaningar som sysselsättningsläget överlag medför.

Helsingfors har förbättrat ungdomarnas möjligheter till utbildning i enlighet med utbildningsgarantin, eftersom de som går ut grundskolan har mycket goda chanser att få en studieplats. Helsingfors har ansökt om och fått tilläggsplatser inom yrkesutbildningen och det har å sin sida bidragit till måluppfyllelsen. En utmaningarna är unga personer under 30 år som saknar examen från andra stadiet. Bland dem finns ett stort antal invandrare. Möjligheterna att få en studieplats och studera på andra stadiet bör ytterligare utvecklas och stärkas. Det bör ske genom att erbjuda olika alternativ och individuella utbildningsvägar. Alla unga kan emellertid inte nås enbart med hjälp av utbildningsverkets utbud av tjänster, utan många unga behöver initialt ett bredare utbud av tjänster, till exempel social- och hälsovårdstjänster. av det branschövergripande projektet Ohjaamo med låg tröskel avslutas i februari 2018. Staden bör i god tid före det säkerställa att den praxis inom Ohjaamo som leder till de bästa resultaten utvecklas till en etablerad verksamhetsform.

Helsingfors har gjort ekonomiska satsningar för att uppfylla ungdomsgarantin och har på ett övergripande sätt vidtagit de åtgärder som nämns i strategiprogrammet. Den planerade samordningen av tjänsterna för unga och förbättrande av informationen via de ungas egna kommunikationskanaler kan framöver förbättra förutsättningarna för effekter.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen bör

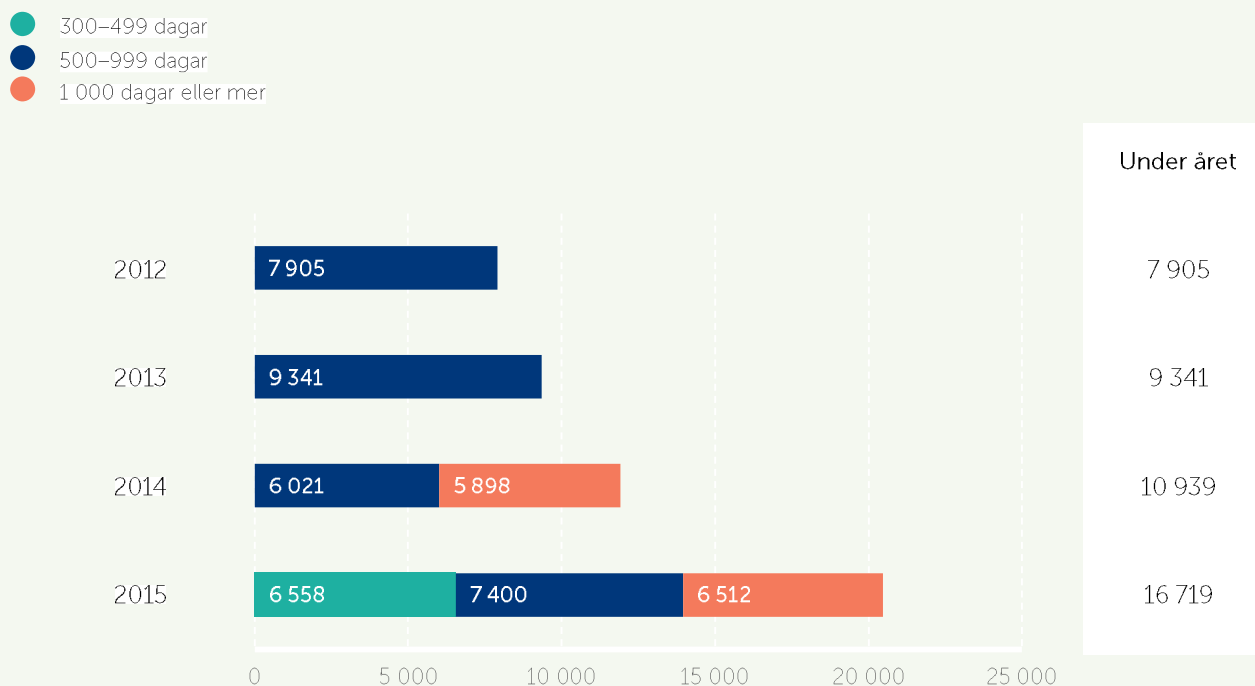
- säkerställa att de i nuläget splittrade tjänsterna för unga samordnas så att de ur unga personers synvinkel bildar en helhet.

stadskansliet bör

- i samarbete med de övriga aktörerna kring projektet Ohjaamo säkerställa att god praxis som utvecklas inom projektet fortsätter också efter att projektperioden avslutats.

stadskansliets sysselsättningstjänster bör

- i kommunikationen till unga i större utsträckning än i nuläget beakta de sociala medier som unga föredrar.



5.6 Effekten av stadens sysselsättningstjänster

Stadskansliet har följt effekten av stadens sysselsättningstjänster sedan år 2011. Huvudfrågan för den här utvärderingen var om uppgifter som beskriver sysselsättningstjänsternas effekt har utnyttjats vid beslut om allokeringen av anslag för dem. Utnyttjandet av uppgifterna om effekten anknyter också till den betalningsandel som kommunen har vid delfinansieringen av arbetsmarknadsstödet. Med anledning av detta utvärderades utfallet för den åtgärd som staden skrivit in i sitt strategiprogram och som innebär att staden utreder olika metoder att i stället för att betala sanktionsavgifter till staten ordna så att arbetslösa får skatteinbringande arbete eller exempelvis läroavtalsutbildning som leder till sysselsättning.

Materialet för utvärderingen bestod huvudsakligen av dokumentmaterial som kompletterades av en intervju vid stadskansliets enhet för invandrar- och sysselsättningstjänster.

Uppgifter från uppföljningen av effekten har utnyttjats

Personalcentralen genomförde hösten 2011 ett pilotförsök med mätning av sysselsättningstjänsternas effekt och avfattade i februari 2013 sin första egentliga rapport, där man redogjorde för resultaten av sysselsättningsåtgärderna. Efter det har stadskansliet avfattat en motsvarande rapport varje vår, dels för internt bruk och dels för utnyttjande i delegationen för sysselsättningsfrågor. Målet för mätningen av effekten är att följa hur väl stadens sysselsättningstjänster resulterar i de mål som satts för dem.

Vid utvärderingarna sökte man svar på om resultaten från mätningen av effekten har utnyttjats vid inriktningen

av åtgärderna på olika grupper och vid beslut om vilka åtgärder staden ska satsa på och i vilken utsträckning. Som svar på frågan kan anföras att uppgifterna har utnyttjats, men att utnyttjandet begränsas av att staten bär det primära ansvaret för sysselsättningstjänsterna. Det innebär att stadens beslut om inriktningen av åtgärderna är beroende av statens riktlinjer. Staden kan inte dra upp sina egna riktlinjer utan att samtidigt beakta den styrning som sker från statens sida. Till exempel drar TE-byrån årligen upp riktlinjer för vilka målgrupper som lönesubventionerat arbete ska riktas till. Staten försöker också styra kommunens sysselsättningstjänster genom en så kallad kommunandel för arbetsmarknadsstödet. För att undvika direkta kostnader lönar det sig för kommunen att inrikta sysselsättningsåtgärderna på långtidsarbetslösa.

Med beaktande av de här ramvillkoren har staden dragit nytta av uppgifterna från mätningen av effekten exempelvis genom att i större utsträckning använda en modell med arbetsprövning, språkutbildning och lönesubventionerat arbete för invandrare. Modellen har haft god effekt. Staden har utvecklat Helsingforstillägget och försökt förbättra dess effekt, som varit förhållandevis dålig. Lönesubventionerat arbete för unga personer inriktas i huvudsak på unga med utbildning. Staden strävar efter att öka bruket av arbetsprövning, som har haft god effekt. Den dåliga effekten av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte har för sin del väckt debatt om att målet för arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte inte alla gånger är sysselsättning. Vid tidpunkten för utvärderingen hade man börjat överväga en differentiering av social rehabilitering och arbetslivsorienterad arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

I samband med uppföljningen av effekten utreddes också om staden följer sysselsättningsåtgärdernas kostnadseffektivitet. På basis av en intervju kan det konstateras



att staden inte har följt sysselsättningsåtgärdernas kostnadseffektivitet som ett led i mätningen av effekten, men en separat undersökning som beställts för att undersöka sysselsättningens nettoeffekter på stadens ekonomi blev klar i januari 2016. Stadskansliets invandrar- och sysselsättningstjänster hade vid tidpunkten för utvärderingen inte hunnit dra några slutsatser på grundval av utredningen.

Lagändring ökade kommunernas kostnader för långtidsarbetslöshet

Under åren 2006–2014 finansierade kommunerna 50 procent av arbetsmarknadsstödet under arbetslöshetstiden om stödmottagarens stöddagar under arbetslöshetstiden uppgick till åtminstone 500 dagar. I början av 2015 utökades kommunernas finansieringsansvar till dem som under arbetslöshetstiden fått stödet under åtminstone 300 dagar. Den andel som kommunen finansierar för dem som fått stödet i 300–999 dagar uppgår till 50 procent. Av det arbetsmarknadsstöd som betalas till dem som under arbetslöshetstiden fått stödet under åtminstone 1 000 dagar har kommunerna sedan 2015 finansierat 70 procent.

År 2015 var staden tvungen att betala ut arbetsmarknadsstöd till ett belopp av hela 56 miljoner euro. Det höga beloppet för 2015 förklaras av lagändringen som dels ökade antalet personer som omfattas av betalningsandelen och dels ökade betalningsandelen för dem som fått arbetsmarknadsstöd längst. Figur 18 visar att det ökade antalet mottagare den av kommunen delfinansierade kommunandelen för arbetsmarknadsstödet till största delen förklaras av att målgruppen breddades till att omfatta dem som hade varit arbetslösa i 300–499 dagar.

Staten har således i allt större omfattning överfört ansvaret för finansieringen av långtidsarbetslösheten på kommunerna. Trots det har kommunerna inte tillräckliga verktyg för att aktivera dem som finns på deras kommunandelslistor. Utbetalningen av kommunandelen för ar-

betsmarknadsstödet avbryts om en person får ett vanligt eller ett lönesubventionerat arbete, en plats för arbetsprövning, en plats inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte eller inleder studier. Av dessa förutsätter ett lönesubventionerat arbete och en plats för arbetsprövning att TE-byrån fattar ett beslut. Endast statens åtgärder är förpliktande för dem som är arbetslösa. Det största problemet ur stadens synvinkel är dock att staden inte får mer information än namn och personbeteckning om dem som tagits med på kommunandelslistan. TE-byrån har i sitt s.k. URA-system de arbetslösas servicehistoria inom arbetskraftsförvaltningen och uppgifter om utbildning och arbetserfarenhet samt hälsotillstånd som inverkar på möjligheterna att få arbete. Enligt lagen kan staden inte få de här uppgifterna av TE-förvaltningen.

Undvikandet av sanktionsavgifter har utretts

I verkställighetsbeslutet för strategiprogrammet uppmanade stadsstyrelsen stadskansliet att utreda olika metoder att i stället för att betala sanktionsavgifter till staten ordna så att arbetslösa får skatteinbringande arbete eller exempelvis läroavtalsutbildning som leder till sysselsättning. I samarbete med social- och hälsovårdsväsendet sammanställde kansliet en plan för att minska kommunandelen för arbetsmarknadsstödet. Stadsstyrelsen antecknade planen för kännedom i juni 2014 och uppmanade att vidta åtgärderna enligt planen.

Planen innehöll sju punkter som innebar ett tillägg till aktiveringsåtgärderna för 2014. Inom stadskansliets sysselsättningstjänster avfattades i januari 2015 en översikt över vidtagandet av åtgärderna. Av dokumentet framgick det att sysselsättningstjänsterna emellertid inte tog ställning till om åtgärderna hade vidtagits enligt planen. De redogjorde endast för antalet prestationer under år 2014. På grundval av de framlagda uppgifterna är det svårt att få en helhetsbild av i vilken mån staden genomförde planen på ett

framgångsrikt sätt. Problemet är också att man i fråga om klienterna som brukar tjänsterna inte exakt vet hur många som hör till "kommunandelslistan". Det man med säkerhet vet är att staden i fråga om lönesubventionerat arbete efter ingången av 2014 började prioritera långtidsarbetslösa i stället för unga personer som omfattas av ungdomsgarantin. Dessutom har staden inom ramen för ett kommunförsök som riktade sig till långtidsarbetslösa bjudit ut karriärcoachningstjänster. Kommunförsöket avslutades i slutet av 2015. Av de klienter som deltog i karriärcoachning via kommunförsöket fick 36,3 procent arbete eller studieplats 2015.

Sommaren 2015 tillsatte stadsdirektören en så kallad arbetsgrupp för arbetsmarknadsstödet på grund av den kraftiga ökningen av kommunandelen. Arbetsgruppen har utfört ett aktivt arbete och har bland annat förutsatt att en kvotmodell för arbetsprövning bereds för stadens ämbetsverk och institutioner och berett en höjning av sysselsättnings- och aktiveringskriterierna i fråga om de organisationsunderstöd som staden delar ut. Arbetsgruppen vidtog också åtgärder efter att statens anslag för lönesubventionerat arbete tog slut på sommaren 2015. Arbetsgruppen medverkade till att det för direktörerna bereddes ett beslut enligt vilket staden under återstoden av 2015 kunde sysselsätta arbetslösa som fanns på kommunandelslistan utan statliga lönesubventioner. Stadsdirektörernas beslut av den 21 oktober 2015 (64 §) baserade sig på en kalkyl enligt vilken det är lönsammare att sysselsätta än att betala sanktionsavgifter. Förutom de egna preliminära kalkylerna beställde arbetsgruppen en undersökning om en kalkylmodell för de ekonomiska nettoeffekterna av sysselsättningen. Undersökningen blev klar i januari 2016.

Införandet av kvoter för arbetsprövning är den mest synliga åtgärden genom vilken arbetsgruppen har försökt få en betydande andel av klienterna att inte längre omfattas av finansieringsandelen. Arbetsgruppen föreslog för direktörerna att det för sektorerna ställs upp en arbetsprövningskvot. Med anledning av det beslutade stadsstyrelsen om kvoten i anvisningarna om iakttagandet av budgeten för 2016. Kvoten uppgår till 1,5 procent i förhållande till personalvolymen inom sektorerna. Genom att ställa upp kvoter strävar staden efter en jämnare fördelning av platserna mellan sektorerna, eftersom 83 procent av arbetsprövningsplatserna under 2015 var förlagda till social- och hälsovårdsväsendet.

I stadens strategi hade läroavtalsutbildning tagits upp som ett potentiellt sätt att sysselsätta arbetslösa. De som företrädde sysselsättningstjänsterna ansåg emellertid vid en intervju att läroavtalsutbildningen är en så krävande utbildningsform att den inte lämpar sig särskilt bra som sysselsättningsåtgärd för personer som varit arbetslösa en längre tid. Med anledning av åtgärden som tas upp i strategiprogrammet har staden genomfört en konkret ändring som innebär att företag också kan få Helsingforstillägget om de sysselsätter arbetslösa med hjälp av läroavtalsutbildning.

Staden har i enlighet med den åtgärd som skrivits in i strategiprogrammet strävat efter att stävja ökningen av kommunandelen för arbetsmarknadsstödet. Staden har dock inte lyckats så bra i sina strävanden på grund av såväl den allmänna ökningen av långtidsarbetslösheten som

lagändringen. Hade staden inte vidtagit åtgärderna kunde situationen emellertid ha varit ännu sämre.

Slutsatser

Huvudfrågan för den här utvärderingen var om uppgifter som beskriver sysselsättningstjänsternas effekt har utnyttjats vid beslut om allokeringen av anslag för dem. Frågan kan besvaras jakande, d.v.s. uppgifterna har utnyttjats. Möjligheterna att utnyttja dem begränsas dock av att staten har det primära ansvaret för att sköta sysselsättningen och de styrmekanismer som staten har skapat påverkar därmed stadens sysselsättningstjänster. I praktiken kommer det här bland annat till synes i vilka grupper lönesubventionerat arbete riktas till.

Vid utvärderingarna granskades närmare den åtgärd i strategin enligt vilken staden bör utreda metoder för att undvika avgifter för kommunandelen för arbetsmarknadsstödet. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att staden aktivt har utrett metoderna och delvis också aktivt lyckats realisera dem. Staden har ett ekonomiskt betydande incitament att för långtidsarbetslösa ordna arbete, arbetsprövningsplatser, lönesubventionerat arbete, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller studier på heltid. Det här fungerar dock inte så bra eftersom staden inte får prognostiska uppgifter om vilka helsingforsare som håller på att närma sig gränsen i fråga, och när gränsen har överskridits kan staden inte få uppgifter om personernas utbildnings- och arbetshistoria och inte heller om hälsotillstånd som inverkar på sysselsättningen. Staden är tvungen att inleda sysselsättningsprocessen från början, eftersom statens arbetskraftsförvaltning enligt lagen inte får delge staden uppgifter om arbetslösa personer.

Stadens autonoma behörighet att ordna aktiveringsåtgärder begränsas också av att en åtgärd som staden ordnar inte får vara förpliktande för en arbetslös och av att staden måste få ett beslut från TE-byrån i fråga om platser för lönesubventionerat arbete och arbetsprövning. Den nuvarande arbetsfördelningen mellan staten och kommunen är oskäligen ur stadens synvinkel: trots att staten skenbart bär ansvaret för sysselsättningen så betalar staden i allt större utsträckning kostnaderna för de långtidsarbetslösa. Om ansvaret för långtidsarbetslösheten inte överförs på kommunerna är det nödvändigt att se till att kommunerna får rätt att få uppgifter från arbetskraftsförvaltningens klientinformationssystem.

Till de ärenden som staden själv kan överväga hör om statens lönesubventionering ska ställas som ett villkor för stadens sysselsättning eller om staden ska bjuda ut arbete till arbetslösa som finns på kommunandelslistan med de anslag som anvisats för kommunandelen för arbetsmarknadsstödet oberoende av statens anslag för lönesubventioner. I normala fall har staden förutsatt att de statliga subventionerna är beviljade. På hösten 2015 i samband med att statens anslag för lönesubventioner tillfälligt hade tagit slut lade stadskansliet fram en kalkyl enligt vilken det för staden är lönsammare att sysselsätta dem som finns på kommunandelslistan än att betala kommunandelen för arbetsmarknadsstödet också med avsaknad av statens subventioner. Det här bör staden utreda noggrannare och staden bör också dra nytta av resultaten av den undersök-

ning om de nettoeffekter som sysselsättningen har vilken redan har bestämts. I fråga om effekterna av sysselsättning- en bör inte bara de ekonomiska aspekterna beaktas utan också målet som ställs upp i stadens strategi om att minska välfärdsskillnaderna.

Som en åtgärd för att minska kommunandelen har staden ställt upp en kvot för arbetsprövningsplatser. Den uppgår till 1,5 procent i förhållande till personalmängden inom sektorerna. Det är viktigt att sektorerna vidtar åtgärder för att realisera kvoten eftersom på det här sättet kan var och en förvaltning medverka till att den kommunfinansierade andelen av arbetsmarknadsstödet minskar och stödja att arbetslösa kommer ut på den öppna arbetsmarknaden.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen bör

- agera för att främja att arbetskraftstjänsterna och resurserna för dem överförs på kommunerna eller påverka lagstiftningen så att den tillåter att uppgifter från arbetskraftsförvaltningen överförs till sysselsättningstjänsterna i kommunerna.
- säkerställa att sektorerna har vidtagit åtgärder för att realisera en arbetsprövningskvot.

stadskansliet bör

- utreda om staden oberoende av statens lönesubventioner borde ordna fler arbetsmöjligheter än i nuläget för dem som finns på kommunandelslistan.



5.7

Genomförandet av programmet för främjande av cykelåkning

Till målen för Helsingfors stads strategiprogram för 2013–2016 hör att främja hållbar mobilitet genom att andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik blir större i trafiken. Målet är en ökning på en procentenhet om året, vilket motsvarar fyra procentenheter under fullmäktigeperioden. För att nå målet ska staden bland annat genomföra programmet för främjande av cykelåkning.

Huvudfrågan för utvärderingen var om förvaltningarna har vidtagit åtgärderna i samband med programmet för främjande av cykelåkning och utvecklingsprogrammet för cykelparkering. Dessutom utvärderades åtgärdernas effekter utifrån de mätare som tagits fram för uppföljning av cykelåkningen. I samband med utvärderingen bedömde man också om medlen för att främja cykelåkning har använts effektivt genom att exempelvis prioritera livligt trafikerade leder eller rutter för det framtida nätet av huvudstråk.

Vid utvärderingarna gjordes två intervjuer, den ena vid stadsplaneringskontoret, den andra vid byggnadskontoret. En enkät skickades också ut till stadsplaneringskontoret, byggnadskontoret och HST. Som material för utvärderingen har också använts olika program och planer som gjorts upp av stadens förvaltning samt undersökningar om och statistik över cykelåkningen och cykelparkeringen. Dessutom granskades genomförandet av cykelparkering.

Andelen hållbar mobilitet har ökat något

Enligt uppföljningen av strategiprogrammet görs en utvärdering av alla betydande trafikinvesteringar vilken även innefattar effekterna på olika trafikformers andelar. Ökningen av andelen cykeltrafik har utvärderats närmast i projekt där betydande reformer gjorts i fråga om cykeltrafiken, exempelvis trafikplanen för Tavastvägen. Utgångsnivån för den hållbara mobiliteten uppgick till 74,4 procent 2012 och hade enligt uppföljningen av strategiprogrammet stigit till 77 procent 2014. Enligt de färskaste uppgifterna uppgick andelen hållbar trafik till 76 procent 2015. För att nå målet för strategiprogrammet bör andelen ytterligare stiga med 2,4 procentenheter under 2016.

Förvaltningarna har förbundit sig att främja cykelåkning

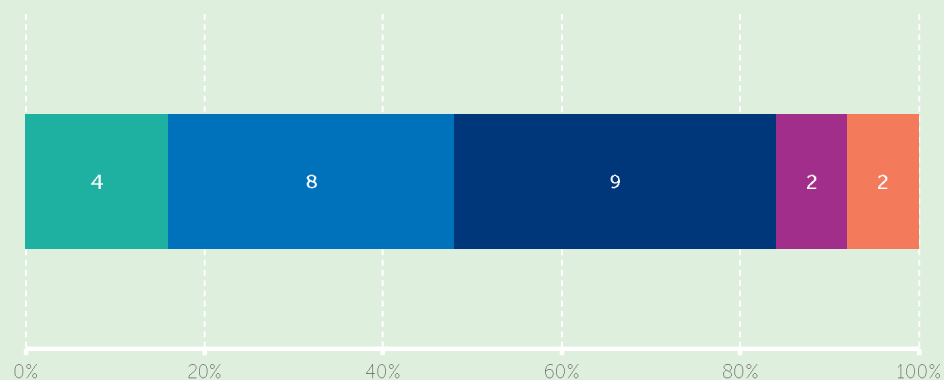
Stadens mål är att främja hållbar mobilitet så som cykelåkning. För detta ändamål har man för staden skapat en gemensam vision och fastställt mål för att nå den. De myndigheter som genomför programmet för främjande av cykelåkning har förbundit sig till målbilden. För staden har det tillsatts en samordningsgrupp för att främja cykeltrafiken. Gruppen lägger i sitt arbete huvudsakligen vikt vid att främja infrastrukturen, som är det viktigaste delområdet som utvecklas inom programmet för främjande av cykelåkning. Stadens invånarantal kan öka kraftigt i framtiden och därför är det nödvändigt att styra trafiken till trafikformer som är effektiva med tanke på användningen av utrymme, så som gång-, cykel- och kollektivtrafik.

Politik	1	Målbild
	2	Utvecklingsprogrammet för mobilitet
	3	Normer och anvisningar
Infrastruktur	4	Raka och smidiga rutter
	5	Nätverket blir heltäckande
	6	Banor
	7	Lugnare trafik
	8	Korsningsarrangemang
	9	Åtskiljning av fotgängare och cyklister
	10	Cykelparkering
	11	Vinterunderhåll
	12	Belysning och ytbeläggning
	13	Byggen
Tjänster	14	Cykelcentral
	15	Stadscyklar
	16	Skyltning
	17	Kringtjänster
Kommunikation	18	Helsingfors cykelvarumärke
	19	Kommunikationsplan
	20	Ansvarsfull trafikkultur
Uppföljning	21	Uppföljningsindikatorer
Genomförandeprocess	22	Personresurser
	23	Anslag
	24	Organisering
	25	Ansvarsområden

Kalkyl för vidtagna åtgärder inom programmet för främjande av cykelåkning, st.

Figur 19

- Har fortskridit mycket väl
- Fortskrider
- Har delvis kommit i gång
- Är i inledningsfasen
- Fortskrider inte



Åtgärderna inom programmet för främjande av cykelåkning har i regel avancerat

För att främja cykelåkning har stadsstyrelsen godkänt programmet för främjande av cykelåkning i vilket ingår 25 konkreta åtgärder som framgår av tabell 10. Åtgärderna är indelade i delområdena politik, infrastruktur, service, kommunikation, uppföljning och genomförandeprocess. De flesta åtgärderna betonar utveckling av infrastrukturen. Dessutom har stadsplaneringsnämnden godkänt utvecklingsprogrammet för cykelparkering, som innehåller tio åtgärder och ett investeringsprogram för cykelparkering.

Figur 19 visar en utvärdering av genomförandet av programmet för främjande av cykelåkning på basis av intervjuer, enkätsvar och övrigt material. Av de åtgärder som ingår i programmet för främjande av cykelåkning har 48 procent avancerat mycket bra eller håller på att avancera. Av åtgärderna i programmet har bara 16 procent inletts nyligen eller inte alls. Förvaltningarna har således initierat en rätt så stor del av de åtgärder som ingår i programmet för främjande av cykelåkning.

Nedan redogörs för de vidtagna åtgärderna inom de viktigaste delområdena.

Anläggandet av ett nätverk för cykeltrafiken släpar efter

Tillgängligheten till cykelåkning förbättras främst av att högklassiga cykelleder anläggs, d.v.s. infrastruktur. För cykelåkningen har det gjorts upp en plan för ett nät av huvudstråk som omfattar hela staden och en plan för ett målnät i innerstaden. Staden har också prioriterat planeringen av cykelleder och som stöd för planeringen gjort upp anvisningar med hjälp av vilka cykellederna kan planeras så att de blir säkra, funktionsdugliga och trivsamma. För planeringen och anläggandet av nät för cykeltrafik har det inte ställts upp några mål. För planeringen och anläggandet bör gemensamt överenskomna mål sättas upp på ett tydligare sätt. Planeringen och anläggandet har avancerat, men inte i den utsträckning som anslagen möjliggör, även om bruket har fördubblats från 2013 till 2014.

Med tanke på investeringsprogrammet för cykellederna har det på grundval av trafiksimuleringar gjorts en prioriteringslista som i praktiken innebär att separata anslag har anvisats för projekt som höjer andelen cykeltrafik. Anmärkningsvärt är att det har använts mycket pengar exempelvis i närheten av metrodepån i Kvarnbäcken där antalet cyklister dock är litet, sannolikt på grund av läget.

En prioritering av vinterunderhållet av cykelleder som används för resor till och från arbetet har gjorts som en pilot vintern 2012–2013. Under vintern 2015–2016 användes en testrutt på tio kilometer med hjälp av vilken man testade vinterunderhåll på vissa ruttor och två nya metoder för vinterunderhåll. Genom försöket sökte man en ny metod för den bästa underhållsklassen i syfte att utvärdera dess kostnadseffektivitet. Med tanke på anläggandet av nätverket för cykeltrafiken har man gjort upp nya riktlinjer för planeringen. Den nuvarande underhållsmaterielen stödjer emellertid inte optimalt anläggandet av ett cykeltrafikanät enligt de nya riktlinjerna. I samband med valet av materiel är staden tvungen att kompromissa eftersom den strävar efter att använda materiel på många olika sätt. Å

andra sidan skulle kostnadseffektiviteten för specialmateriel sannolikt bli bättre om cykelnätet var heltäckande och enhetligt och om materielen därmed var i effektivt bruk hela tiden.

Resurserna för att främja cykelåkning är tillräckliga

I programmet för främjande av cykelåkning föreslås att det på stadsplaneringskontoret anställs en ny ansvarig person för cykeltrafiken och en person som är kommunikations- och marknadsföringsansvarig för HST. En person som är ansvarig för ärenden som gäller cykelåkning bör anställas på byggnadskontoret. Staden har anställt extra personal för att främja cykelåkning vid tre olika förvaltningar och arbetssätten har också setts över i fråga om planeringen. Förvaltningarna har olika åsikter om huruvida personresurserna bör utökas ytterligare. På byggnadskontoret har ingen ansvarig person utsetts för ärenden som gäller cykelåkning utan kontaktpersoner har utsetts utifrån de olika verksamhetsformerna. Enligt de övriga aktörerna hade det varit önskvärt att det på byggnadskontoret skulle ha utsetts en ansvarig person för cykelåkningen. I en internationell jämförelse är personresurserna för att främja cykelåkning ytterst knappa i Helsingfors.

Vid förvaltningarna anser man att de nuvarande resurserna är tillräckliga för att främja cykelåkning. Att resurserna är tillräckliga beror också på att projekten inte har kunnat genomföras enligt tidsplanerna och anslagen därmed är oförbrukade. Anslagen för cykelåkningen används inte bara för att främja cykelåkning, utan med hjälp av dem har staden också genomfört hela gatuprojekt där även andra trafikformer beaktats. Användningen av anslag avsedda för främjande av cykelåkning även för anläggande av andra gatuavsnitt har diskuterats redan 2013. Biträdande stadsdirektören överlämnade då en utredning som byggnadskontoret hade gjort till stadsstyrelsen. I utredningen konstaterade byggnadskontoret att verksamheten har bedrivits i enlighet med etablerad praxis i Helsingfors och att man vid bedrivandet av verksamheten har iakttagit budgetanvisningarna samt stött sig på de beslut som gällt genomförandet av projekten. I utredningen nämndes också att praxis kan ändras om ändringen anses stämma överens med stadens intresse som helhet.

Genomförandet bör mätas på fler sätt

Cykelåkningens utveckling har mätts med antalet cyklister, vilket följs med hjälp av maskinella och manuella beräkningar, utredningar av helsingforsarnas åsikter om cykelåkningen och uppföljning av trafikformens utveckling. Manuella beräkningar görs en vardag i juni en gång om året. För närvarande finns det 19 maskinella beräkningsställen, och på 17 av dessa sker beräkningar året runt. Det fanns statistik över antalet cyklister på sju beräkningsställen åren 2013–2015. Enligt statistiken ökade antalet cyklister under sommarsäsongen 2015 med cirka nio procent från 2014. Det förefaller som om cyklisterna ökar trots att statistikföringen fortfarande är förenad med osäkerhet. Produktiviteten, lönsamheten och effekten i fråga om cykelinvesteringarna kan inte följas direkt. Det kunde också finnas uppföljningsindikatorer som noggrannare beskriver vad

staden har genomfört. Som exempel kan nämnas i vilken utsträckning staden har anlagt cykelleder i enlighet med målnätet och cykelparkeringsområden och hur mycket tid och pengar som lagts på främjande av cykelåkning.

Cykelparkeringen bör förbättras

Stadsplaneringsnämnden har godkänt ett utvecklingsprogram för cykelparkering för åren 2014–2018. Staden håller på med att göra upp en helhetsplan för cykelparkeringen och en plan för cykelparkeringen i centrumområdet har färdigställts. Som ett led i utvecklingsprogrammet för cykelparkering har staden gjort upp en tidsplan för investeringarna i samband med anläggande av cykelparkering. Genomförandet av investeringsprogrammet har inte fortskridit enligt målen och en stor del av investeringarna har inte gjorts. Samarbetet mellan utvecklingsprogrammet för cykelparkering och planerna vid de olika förvaltningarna fungerar inte och därför borde de ansvarsområden som är relaterade till cykelparkeringen förtydligas och preciseras.

I utvecklingsprogrammet för cykelparkering har dimensionella och kvalitetsmässiga krav på cykelparkeringen och cykelställningarna slagits fast. I tre brukarundersökningar som genomförts de senaste åren har staden ställt frågor om brukarnas behov av och åsikter om cykelparkeringen. I alla dessa lyfte brukarna fram säker förvaring av cykeln, d.v.s. möjligheten till ramlås, som en av de viktigaste faktorerna parallellt med nära läge. Cykelställ med ramlås har blivit fler, men på vissa av de planerade platserna har cykelställ med lägre kvalitetsnivå anlagts. Det förekommer också problem med bortförande av skrotcyklar. Skrotcyklar förs bort rätt sällan och de står då kvar i cykelställ och försvårar parkeringen för aktiva cyklister.

Slutsatser

Målet har varit att utvärdera alla 25 åtgärder som ingår i programmet för främjande av cykelåkning. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att förvaltningarna har börjat genomföra en rätt stor del av åtgärderna i programmet för främjande av cykelåkning.

Trots att den allmänna bilden är positiv har de viktigaste åtgärderna för att främja cykelåkning, d.v.s. åtgärderna för att anlägga en infrastruktur för cykeltrafiken, initierats endast delvis. Staden har hittills inte haft kapacitet att färdigställa trafik- och gatuplanerna och därför inte heller att genomföra projekt i den utsträckning som finansieringen skulle medge. Investeringarna i cykelparkering släpar också efter i tidsplanen trots att det finns tillräcklig finansiering. Under de senaste åren har anslagen för främjande av cykelåkning i betydande utsträckning använts på rutter som inte har potential för en livlig cykeltrafik. Till följd av simuleringar av antalet cyklister pågår emellertid en omprioritering och avsikten är att lägga vikt på de centralaste rutterna.

Staden har satt hållbar mobilitet så som cykelåkning som ett mål och skapat en gemensam vision och slagit fast mål för att nå den. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att stadens förvaltning har förbundit sig till målbilden.

Staden har anställt mer personal vid tre av sina förvalt-

ningar för att främja cykelåkning och det innebär att en uppfyllelse av målen för programmet för främjande av cykelåkning. Vid de olika förvaltningarna finns det olika åsikter om huruvida personalresurserna bör utökas ytterligare.

De nuvarande anslagen för främjande av cykelåkning är tillräckliga. Det finns tillräckligt med pengar också därför att staden inte haft kapacitet att genomföra projekten enligt tidsplanen. Staden använder anslagen för cykelåkning inte bara för att främja cykelåkning utan har med hjälp av dem genomfört hela gatuprojekt där även andra trafikformer beaktats.

Cykelåkningens utveckling mäts med antalet cyklister, trafikformens utveckling och utredningarna om stadsbornas åsikter om cykelåkningen. Det kan emellertid finnas fler uppföljningsindikatorer därför att exempelvis produktiviteten, lönsamheten och effekten i fråga om cykelinvesteringar inte kan följas direkt. Antalet cyklister förefaller öka. Huruvida det ökade antalet cyklister beror på stadens åtgärder går inte att bedöma, men med hjälp av åtgärderna för att främja cykelåkning skapas förutsättningar för detta.

Ansvarsfördelningen vad gäller cykelparkeringen och processvägarna bör förtydligas för att de åtgärder som slagits fast i programmet ska kunna vidtas. De cykelställ som anläggs bör åtminstone hålla den kvalitetsnivå som planerats.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsplaneringskontoret och byggnadskontoret bör

- ställa upp gemensamma mätare och mål för att anlägga en infrastruktur för cykelåkning och för att följa effekterna.

stadsplaneringskontoret och byggnadskontoret bör

- allokera anslagen för främjande av cykelåkning i första hand på bannätverket och anläggandet av de övriga huvudlederna för cykelåkning.
- genomföra planerna i enlighet med investeringsprogrammet för cykelparkering.

5.8

Förberedelser för störningar i de normala förhållandena

Huvudfrågan för utvärderingen var om staden har beredskap att trygga verksamheten vid störningar av olika slag i de normala förhållandena. För att besvara huvudfrågan utvärderades om staden för att trygga kontinuiteten i verksamheten har fastställt de livsviktiga och kritiska funktionerna och de hot som riktar sig mot dem, gjort upp planer och anvisningar, ordnat utbildning och övningar i anslutning till ämnet, utfärdat anvisningar om intern och extern kommunikation i samband med störningar, gjort avtalstekniska förberedelser inför störningar med serviceproducenter och fullgjort sina beredskapsskyldigheter på ett kostnadseffektivt sätt.

Kommunerna bär under såväl normala förhållanden som störningar och undantagsförhållanden ett centralt ansvar för att ordna de grundläggande tjänster som befolkningen behöver och övrig produktion av tjänster och



nyttigheter som är viktiga och som har bedömts vara kritiska. Enligt beredskapslagen ska kommunen genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. Till de värden som Helsingfors stad har ställt upp hör säkerhet.

Utifrån stadens riskkartläggning valdes till föremål för utvärderingen en betydande och fyra måttliga risker som är förenade med verksamheten. Till riskerna hör olika störningar i informationstrafiken, störningar i distributionen av el och värme, en potentiell storolycka och en pandemi.

Som material för utvärderingen användes material i anslutning till förberedelserna i fråga, anvisningar och lagstiftning i anslutning till verksamheten och temaintervjuer på stadskansliet och räddningsverket.

Stadens förberedelser är i regel tillräckliga

Stadens livsviktiga och kritiska funktioner och hot som är riktade mot dem har definierats. Hotbilderna uppdateras med jämna mellanrum. Det är förståeligt att det finns stora skillnader mellan olika förvaltning och institutioner bland annat i fråga om hur livsviktiga och kritiska funktionerna är.

Stadskansliet samordnar förvaltningarnas arbete med att göra upp beredskapsplaner. De färdiga planerna lämnas till stadskansliet för kännedom. I en ny beredskapsanvisning har det ställts minimikrav på planerna. Stadskansliet gör inte någon särskild bedömning av planernas kvalitet.

Staden har gjort upp planer och anvisningar för att trygga kontinuiteten i verksamheten och upprätthållit och sett över dem. Staden har ordnat utbildning och övningar i förberedelserna för undantagsförhållanden och störningar. I fråga om störningar i ICT-funktionerna har inga övningar ordnats. Staden har i stället fokuserat på återhämtning från störningar som förekommit. I stadens beredskapsanvisning nämns som ett krav att det ordnas övningar relaterade till verksamheten i samband med störningar.

Förvaltningarna och institutionerna har på varierande sätt med hjälp av avtalstekniska arrangemang förberett sig för störningar av olika slag tillsammans med sina serviceproducenter. Staden utnyttjar exempelvis i stor utsträckning utomstående aktörer för upprätthållandet av data-systemen och har här gjort ett medvetet policyval. För att upprätthålla informationssystemen ingår staden tjänste-

specifika avtal om servicenivåerna. Dessutom har rollerna och ansvaret fördelats mellan aktörerna. Trots att det vore att rekommendera har detta dock inte dokumenterats skriftligt för alla tjänsters del.

Staden har under de senaste åren gjort upp anvisningar om och förbättrat den interna och externa kommunikationen i anslutning till kontinuiteten i verksamheten. Trots detta har verksamhetsmodellen och ansvarsområdena för kommunikationen och rapporteringen vid störningar och under undantagsförhållanden endast delvis fastställts för stadens gemensamma ICT-tjänster som stadskansliet ansvarar för. Staden utvecklar och organiserar verksamhetsmodellen i anslutning till tjänsterna under år 2016. Vid utvärderingen framkom dessutom en oro över hur det kan säkerställas att stadens ledning har kännedom om läget i olika slags krissituationer.

Staden har på ett mångsidigt sätt förberett sig för storolyckor av olika slag. I till de förberedelser som gjorts hör en plan för räddningstjänsterna, material- och bemanningsresurser, olika social- och hälsovårdsarrangemang och nödvändigt myndighetssamarbete. Stadens avtalsbrandkårer fungerar som reservresurser. Räddningsverket har en egen lägescentral som upprätthåller en bild av och är förtrogen med läget. Bland annat räddningsskolan som drivs i stadens regi och räddningsverket har ordnat utbildning i beredskap för storolyckor. Räddningsverkets personal övar sina lagstadgade uppgifter så gott som dagligen.

Staden har förberett sig för en eventuell pandemi genom planer, arrangemang, samarbete och utbildning av olika slag och även beaktat informerandet om läget.

Staden har förberett sig för långvarigare störningar i elleveransen framför allt inom hälso- och sjukvården och räddningsverket. Bolaget som levererar el och fjärrvärme till staden har enligt en utredning som överlämnats till stadsfullmäktige beredskap inför störningssituationer av olika slag bland annat genom alternativa leveransförbindelser för el och fjärrvärme. Staden kan också vid behov leverera el med hjälp av flyttbara generatorer för att tillgodosätta olika objekts behov.

Staden har förberett sig för störningar i eldistributionen för datanätet och informationssystemen genom att anskaffa reservkraftkällor till de mest kritiska ställena. I fråga om tjänster som har lagts ut har tjänsteprocenterna egna arrangemang och kravnivån på dem har fastställts i avtalen om servicenivån.

De dator- och servermiljöer och lokala nätverk som används inom staden har standardiserats och målet är att öka informationsskyddet och förbättra produktiviteten, effektiviteten och säkerheten i den IT-verksamheten. Stadens förvaltning och affärsverk stödjer sig i regel på IT-tjänster och ram- och tjänsteavtal som är gemensamma för hela staden. För informationssystemen har det gjorts upp återhämtningsplaner vars syfte är att möjliggöra en återgång till den normala verksamheten.

Kostnadseffektiviteten i stadens förberedelser följs inte

Stadens förberedelser för olika slags störningar och undantagsförhållanden är enligt de intervjuade rätt kostnadseffektiva för att de tillhandahålls i anslutning till kommunens normala serviceverksamhet utan särskilda

tilläggsanslag. Kostnaderna för förberedelserna följs inte separat vid bokföringen. Staden har inte verktyg för att mäta kostnadseffektiviteten och utvärdera om insatserna har varit till nytta. Stadens serviceproduktion har splittrats på olika förvaltningar och förhållandet mellan använda resurser och nyttan bör utvärderas från fall till fall.

Slutsatser

På grundval av utvärderingen kan man dra slutsatsen att staden i regel har förberett sig för att säkerställa kontinuiteten i servicefunktionerna vid störningar och undantagsförhållanden av olika slag. Tillräckligheten i stadens beredskap konkretiseras dock i sista hand när en störning inträffar. Beredskapen kan anses följa lagstiftningen, anvisningarna och reglerna. Dessutom förbättrar man och ser över beredskapsplanerna systematiskt inom stadskoncernen under 2016.

Stadskansliet samordnar kontinuitetsplaneringen. De färdigställda planerna skickas till stadskansliet för kännedom men planernas kvalitet utvärderas inte separat. Försörjningsberedskapscentralen har som ett led i portalen "Huovi" utvecklat ett verktyg för en mognadsanalys med vars hjälp organisationerna kan utvärdera nivån på sin egen kontinuitetskontroll och sätta upp mål för den. Staden använder portalen men enligt en intervju har verktyget för mognadsanalys hittills inte använts vid stadens förvaltningar. Om den användes skulle det förbättra möjligheterna att få en helhetsbild av nivån på stadens beredskap.

Staden har inte ordnat övningar i anslutning till störningsberedskapen i fråga om ICT-funktionerna. Övningar av det här slaget bör ordnas, vilket också förutsätts i stadens anvisningar.

Förvaltningarna och affärsverken har i samarbete med sina avtalsproducenter berett sig på olika slags störningar med hjälp av avtalstekniska arrangemang. Vid upprätthållandet av datasystemen utnyttjar staden utomstående aktörer med vilka staden har ingått avtal om servicenivån. Staden har tillsammans med datasystemsaktörerna fördelat rollerna och ansvaret men detta har inte dokumenterats skriftligt för alla tjänster.

Förberedelserna för störningar och undantagsförhållanden kan anses vara rätt kostnadseffektiva. Det kan ses som en brist att förhållandet mellan insatserna, d.v.s. de använda resurserna, och nyttan dock inte utvärderas och det finns inte heller något mätinstrument eller verktyg för ändamålet.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- ge förvaltningarna anvisningar om utförandet av en så kallad mognadsanalys av beredskapsnivån för störningar av olika slag och utvärdera beredskapsverksamhetens kostnadseffektivitet.
- tillsammans med förvaltningarna och affärsverken ordna en övning som gäller störningar i ICT-funktionerna.
- vidta åtgärder för att rollerna vid och ansvarsområdena för upprätthållandet av datasystemen dokumenteras skriftligt.

5.9

Samarbetet mellan barnskyddet och basservicen för barn och unga

Helsingfors stads revisionsnämnd utvärderade år 2014 det tidiga ingripandet på daghemmen och rådgivningsbyråerna. Ett av resultaten vid utvärderingen var att det tidiga ingripandet och behandlingen av oro försvårades på grund av brister i samarbetet och informationsutbytet framför allt med barnskyddet. Av denna orsak utvärderades 2015 samarbetet mellan barnskyddet och basservicen för barn och unga. Samarbetet förutsätts i barnskyddslagen, den nya socialvårdslagen och i stadens strategiprogram och välfärdsplan för barn och unga 2013–2016.

Huvudfrågan för utvärderingen var om samarbetet kring barns och ungas välfärd fungerar mellan barnskyddet och de centrala samarbetspartner som tillhandahåller basservice för barn och unga.

Delfrågor vid utvärderingen var om det finns ett funktionsdugligt samarbete mellan dem som bedömer behovet av barnskydd och sektionen för socialt arbete inom öppenvården samt följande instanser:

1. rådgivningsbyråerna
2. hemservicen för barnfamiljer
3. familjerådgivningen
4. familjearbetet för barnfamiljer och elevvården inom förskoleundervisningen
5. daghemmen
6. elev- och studerandevården
7. skol- och studerandehälsovården.

Utvärderingen genomfördes inom barnskyddet med hjälp av intervjuer och inom barnskyddet och basservicen genom en omfattande enkät bland personalen om hur samarbetet fungerar. Dessutom gjorde revisionsnämndens 2:a sektion ett besök hos barnskyddet och framlade sina observationer för barnskyddscheferna. Inom barnskyddet besvarade sammanlagt 80 personer frågorna (svarsprocent 44) och inom basservicen besvarade 388 personer frågorna (svarsprocent 41). Utfallet för delfrågorna i utvärderingen bedömdes på grundval av enkäter och intervjuer.

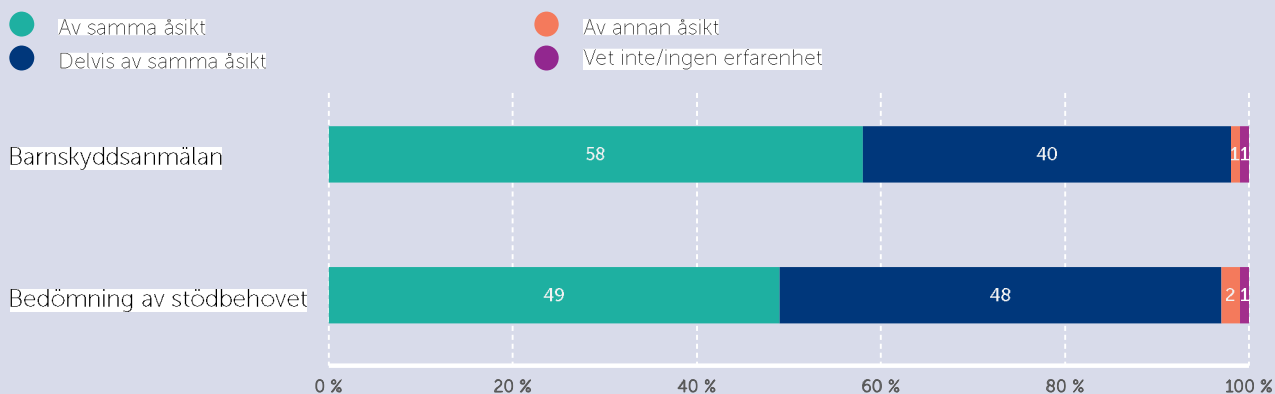
Samarbete mellan myndigheter förutsätts i lagar, kvalitetsrekommendationer och i strategin

Enligt 2 § i barnskyddslagen (2007/417) ska myndigheter som arbetar med barn och familjer stödja föräldrar och vårdnadshavare i deras uppgift som fostrare samt sträva efter att erbjuda familjen nödvändig hjälp tillräckligt tidigt. Ett viktigt syfte för den nya socialvårdslagen (1301/2014) är att förbättra samarbetet mellan socialvården och kommunens olika sektorer samt andra aktörer. Enligt lagarna är myndigheterna skyldiga att göra en barnskyddsanmälan, föregripande barnskyddsanmälan eller anmälan om att få stödbehovet bedömt om de i sin uppgift fått kännedom om ett barn för vars del de antar att behovet av barnskydd bör utredas.

Social- och hälsovårdsministeriet och Kommunförbundet har år 2014 gett ut en kvalitetsrekommendation om barnskyddet. Dess syfte är att främja ett arbetssätt som

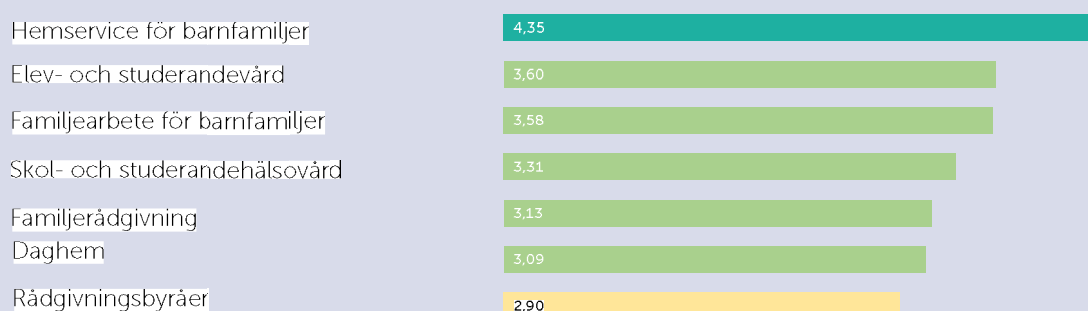
Jag har en klar uppfattning om när jag bör kontakta barnskyddet för att bedöma behovet av barnskydd eller göra en barnskyddsanmälan, %

Figur 20



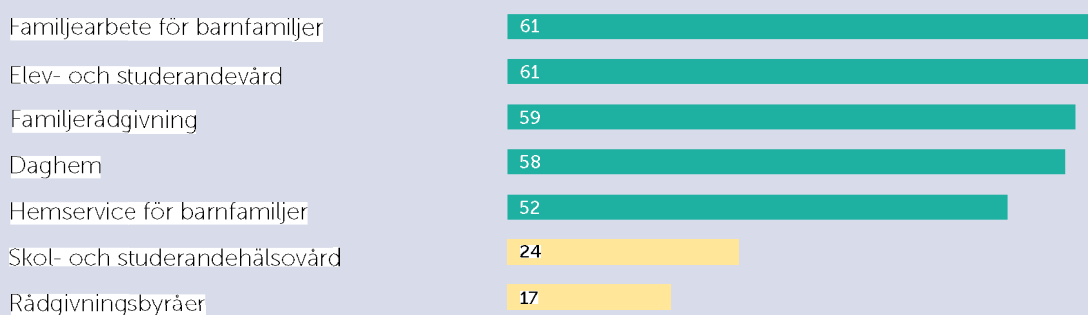
Barnskyddets syn på om samarbetet med basservicen var tillräckligt, skala 1–5

Figur 21



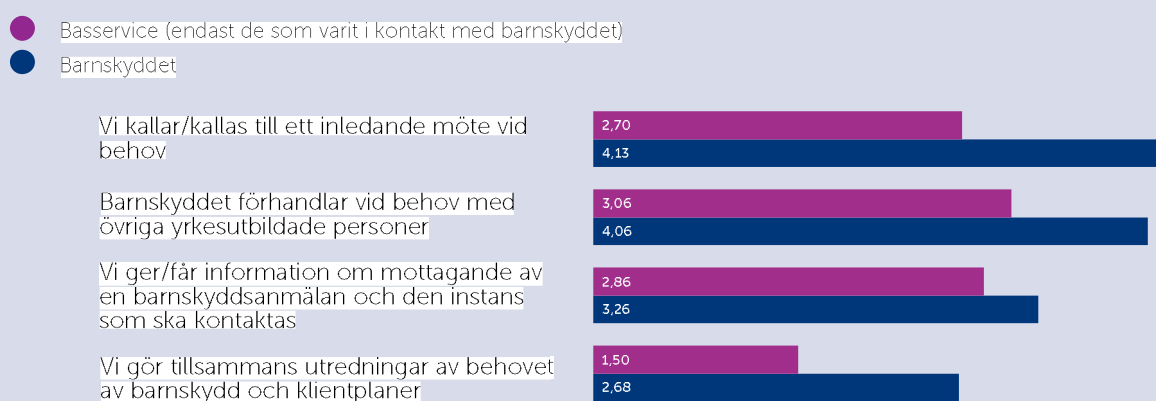
Samarbetet med barnskyddet fungerar bra, andel av dem som hade varit i kontakt med barnskyddet och som var av samma åsikt eller delvis av samma åsikt, %

Figur 22



Barnskyddets och basservicens syn, genomsnittligt värde, skala 1–5

Figur 23





innebär att barnet är i centrum och att stödja familjen som en helhet samt främja informationsgivning, utbyte av information och diskussioner mellan barnskyddet och de övriga myndigheterna och yrkesutbildade personerna. I Helsingfors strategiprogram 2013–2016 betonas samarbetet i anslutning till barns och ungas välfärd och de gemensamma processerna mellan olika tjänster.

Medvetenheten om barnskyddet bör ökas

Figur 20 visar att förfarandet vid barnskyddsanmälan var klart för 58 procent av de instanser som tillhandahåller basservice för barn och unga. Av svarspersonerna var 49 procent helt på det klara med i vilka situationer de ska kontakta barnskyddet för att tillsammans med ett barn och barnets föräldrar bedöma behovet av stöd. Eftersom båda förfarandena är lagstadgade är det anmärkningsvärt att en stor del av svarspersonerna hade valt svarsalternativet "delvis av samma åsikt". Inom barndagvården, på rådgivningsbyråerna och inom skol- och studerandehälsovården kände man sämst till förfarandet vid barnskyddsanmälan.

Otillräckligt samarbete mellan barnskyddet och rådgivningsbyråerna och daghemmen

Figur 21 visar att barnskyddets samarbete med hemservicen för barnfamiljer har varit tillräckligt och samarbetet med elev- och studerandevården och familjearbetet för

barnfamiljer ganska tillräckligt. Samarbetet med rådgivningsbyråerna och barndaghemmen kan anses otillräckligt. Samarbetet med familjerådgivningen kan i viss mån anses otillräckligt.

Rådgivningsbyråerna anser inte att samarbetet fungerar bra

Uppfattningarna om samarbetet med barnskyddet vid de instanser som tillhandahåller basservice har sammanställts i figur 22. Av svarspersonerna ansåg 40 procent att samarbetet fungerade bra eller ganska bra. En större del var av annan åsikt eller delvis av annan åsikt (47 procent), d.v.s. de ansåg att det förekom problem i samarbetet. På rådgivningsbyråerna och inom skol- och studerandehälsovården ansågs samarbetet vara sämst.

Uppfattningarna om samarbetet i enlighet med rekommendationerna varierar

De flesta svarspersonerna var av samma åsikt eller delvis av samma åsikt om att den samarbetspraxis som de yrkesutbildade personer som i staden tillhandahåller vård och tjänster för barn och unga stödjer barnets bästa. Man ansåg också att samarbetet i regionen överlag fungerar rätt bra.

Figur 23 visar dock att det förekommer problem på praktisk nivå. Barnskyddets och basservicens syn på det

praktiska samarbetet stämmer uppenbart inte överens. Svartpersonerna inom barnskyddet upplevde att barnskyddet var mera öppet jämfört med dem som företrädde de övriga tjänsterna. Också det praktiska samarbetet ansågs inom barnskyddet vara mera funktionsdugligt än inom basservicen.

Inom barnskyddet förekom också varierande uppfattningar om vilka uppgifter som får lämnas ut till övriga myndigheter. Enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, 17 §) får den som ordnar eller lämnar socialvård utan hinder av skyldigheten att iaktta sekretess ur handlingen lämna ut sådana uppgifter som är nödvändiga för att exempelvis behovet av vård av eller omsorg om klienten ska kunna utredas eller genomföras om uppgifterna behövs på grund av ett barns intresse.

God samarbetspraxis bör öka

Till följd av omorganiseringen av barnskyddet har arbetet som utförs områdesvis minskat. Resultatet har varit att möjligheterna att samarbeta områdesvis med andra yrkesutbildade personer har minskat. Därför har samarbetet över basservicegränserna utvecklats framför allt under de två senaste åren genom att man skapat gemensamma verksamhetsmodeller. Bland annat har man med barn- och familjetjänsterna samt skolorna gjort upp gemensamma beskrivningar av verksamhetsprocesserna. Modellerna är relativt nya och det finns därför fortfarande mycket att göra för att öka kännedomen om dem. De regionala bedömningsenheterna för barnskyddet i Helsingfors har börjat erbjuda samarbetspartnerna konsultationstider för gemensam diskussion av ett klientärende.

Till de bästa samarbetsformerna mellan barnskyddet och basservicen som nämndes hörde regionala nätverksmöten, användandet av en konsultationstelefon inom barnskyddet och gemensamma klientbesök i hemmen, daghemmen och skolorna. Varierande verksamhetsrutiner i olika områden, vid olika enheter och även på det personliga planet påverkar samarbetets kvalitet, med andra ord borde även verksamhetsrutinerna inom olika serviceformer bli mera enhetliga.

Bristen på behörig personal utmaning för barnskyddet

Den största utmaningen inom barnskyddet är rekryteringen av behöriga socialarbetare. Av vakanserna var hela 30–34 procent fortfarande hösten 2015 tillsatta med personer utan formell behörighet. Hälften av de anställda inom den sektion som utförde bedömningar av behovet av barnskydd saknade formell behörighet. Arbetet är ytterst ansträngande samtidigt som lönen är låg. Staden lyckas därför inte rekrytera personal eller också så byter personalen snabbt bransch. De enda sätten att åtgärda detta som föreslogs var att höja lönerna inom barnskyddet och skapa smidigare vägar för att bli behörig.

Slutsatser

Frågan om samarbetet i anslutning till barns och ungas välfärd mellan barnskyddet och de centrala instanser som tillhandahåller basservice för barn och unga är välfun-

gerande kan besvaras med att samarbetet fungerar mellan barnskyddet och de övriga socialvårdstjänsterna av traditionell typ, men sämre med hälsovårdstjänsterna. Barnskyddet samarbetar dock inte i tillräcklig utsträckning med exempelvis daghemmen med tanke på barnens behov.

Barnskyddets samarbete med rådgivningsbyråerna och skol- och studerandehälsovården fungerade inte. Det här kan bero på att arbetssätten är olika och samarbetet litet. Barnskyddet samarbetar inte i tillräcklig utsträckning med rådgivningsbyråerna och informationsutbytet dem emellan är inte tillräckligt med tanke på barnens behov.

I synnerhet på daghemmen, rådgivningsbyråerna och inom skolhälsovården är personalen inte alltid säker på om den ska ta kontakt med barnskyddet eller så vet personalen inte att den ska ta kontakt med barnskyddet trots att den lägger märke till ett behov. Det arbete som barnskyddet utför och praxis för att ta kontakt för att bedöma behovet av stöd samt anmälningsförfarandet bör förtydligas med hjälp av anvisningar. På så vis kan kännedomen om barnskyddet öka inom basservicen. Inom staden bör det regelbundet ordnas utbildning för personalen inom tjänsterna för barn och unga personer om ett multiprofessionellt arbetssätt och samarbets- och ansvarsfrågor i anslutning till barns välfärd och barnskyddet. Staden bör skapa strukturer och reservera arbetstid inom basservicen för det klientarbete som utförs tillsammans med barnskyddet.

Av barnskyddet kan det förutsättas att ett aktivt och multiprofessionellt samarbete inleds. Till de förfaranden som bör öka hör anmälningsförfarande i enlighet med kvalitetsrekommendationerna, kallelser till ett initialt möte och förhandlingar i anslutning till informerandet i situationer där det är förenligt med barnets bästa. Staden bör allvarligt satsa på rekrytering av behörig personal genom att förbättra lönenivån och göra arbetstiderna och vägarna till behörighet mera flexibla.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdsverket, utbildningsverket och barnomsorgsverket bör

- i större utsträckning instruera och informera särskilt daghemmen, rådgivningsbyråerna och skolhälsovården om förfaringssätten inom barnskyddet för att på så vis öka kännedomen och skapa en enhetlig utbildningshelhet om det multiprofessionella arbetssättet, samarbetet och ansvaret i fråga om barnens välfärd och barnskyddet.

social- och hälsovårdsverket bör

- skapa en gemensam verksamhetsmodell för personalen inom barnskyddet och på rådgivningsbyråerna med vars hjälp informationsutbytet och samarbetet kan ökas.
- instruera barnskyddet om myndighetssamarbetet för ett barns bästa enligt 17 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och skapa enhetliga verksamhetsrutiner i enlighet med kvalitetsrekommendationen om barnskydd.
- vidta åtgärder för att rekrytera behörig personal och minska personalomsättningen inom barnskyddet.

Utvärderingar som rör stadsdirektörsroteln



Har innovationsfondens verksamhet varit resultatrik och lett till att fondens mål har uppfyllts?



De utvärderade projekten uppfyllde endast delvis fondens mål. Det är svårt att påvisa om verksamheten har varit resultatrik.

Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen under 2015, st.

Figur 24

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kunde inte påvisas

Bokslutsinformation



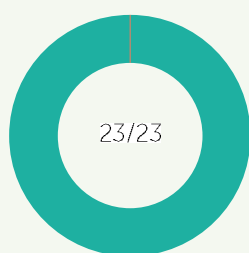
Revisionsnämndens bedömning



Måluppfyllelsen för de bindande anslagen för driftsekonomin under 2015, st.

Figur 25

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte



5.10 Innovationsfondens resultat

Huvudfrågan för utvärderingen var om innovationsfondens verksamhet har varit resultatrik och om den har lett till att fondens mål uppfyllts. Delfrågorna var om man med fondens insatser har åstadkommit positiva resultat så som nya serviceformer, företag, arbetsplatser eller annat som stärker framtidens näringsbas, om man har finansierat projekt som genomför fondens mål och om de har omvandlats till praktisk verksamhet och om resultatet och effekten av de projekt som finansierats via innovationsfonden har utvärderats i proportion till det beviljade beloppet samt om innovationsfondens ändamålsenlighet har diskuterats i enlighet med revisionsnämndens rekommendationer från 2011.

Till utvärderingen valdes åtta projekt och en mera omfattande programhelhet bland de cirka 100 projekt som innovationsfonden under sin verksamhetstid har beviljat understöd. Alla projekt hade redan avslutats och slutrapporterna var således tillgängliga vid utvärderingen. Som utvärderingsmaterial användes också understödsbeslut jämte bilagor i anslutning till temat, en intervju vid stadskansliet och ett besök på Forum Virium Helsinki.

Projekten har i regel bara stärkt kompetensen

Innovationsfonden som grundades 2002 har under sin verksamhetstid använt cirka 38 miljoner euro för att finansiera olika projekt och den verksamhet som ovan nämnda bolag bedriver. Fonden hade den 31 december 2015 ett återstående kapital på cirka 13,6 miljoner euro. I stadgarerna för innovationsfonden sägs: "Fondmedlen används för finansiering av investeringsprojekt och andra projekt som är i överensstämmelse med syftet och som skapar en näringsbas och en kunskapsbas för framtiden. Projekten kan genomföras av staden ensam eller tillsammans med andra parter."

I alla utvärderade projekt nåddes fondens mål åtminstone i någon mån, vilket framgår av tabell 11. Med hjälp av fondens insatser hade man i de utvärderade projekten framför allt åstadkommit positiva effekter relaterade till hälsa, ny praxis och service och kompetens av olika slag. Övriga projektresultat så som nya företag, arbetsplatser eller resultat av annan verksamhet som stärker den framtida näringsbasen kunde inte påvisas. Resultaten från ett relativt nytt spelrelaterat projekt som eventuellt skapar nya arbetstillfällen blir klara först i framtiden.

En del av de utvärderade projekten var av sådan typ eller så små att kunskapsbasen i Helsingfors i samråd med högskolorna och näringslivet inte särskilt hade stärkts genom dem, vilket är syftet med innovationsfonden enligt dess stadgar. Dessutom hade bara en del av de utvärderade projekten antingen helt eller delvis omvandlats till en ny praktisk verksamhet.

Sammanslagningen av social- och hälsovårdsverket försvårade möjligheterna att på ett konkret sätt dra nytta av programmet En frisk stadsdel. Företagssamarbetet genomfördes inte heller i planerad omfattning. Mellan- och slututvärdering av programmet hade gjorts som sig bör

eftersom det handlar om ett omfattande projekt som beviljats mycket pengar.

Merparten av de utvärderade projekten hade inte varit särskilt resultatrika eller verkningsfulla i förhållande till fondens mål. Delvis försvårades utvärderingarna av att en stor del av de utvärderade projekten hade finansierats på grundval av tidigare, mindre strikta kriterier för beviljande och användning. I slutrapporterna för projekten utvärderades i regel inte heller projektens resultat eller effekt i förhållande till det beviljade understödet.

I fråga om de finansierade projekten verkar det förekomma ett aktivt samarbete med högskolorna och näringslivet, eftersom flera projekt administreras av exempelvis Aalto-universitetet, en yrkeshögskola eller ett privat företag.

Innovationsfondens verksamhet har tydligt ändrat karaktär de senaste åren

Innovationsfondens webbplats (www.hel.fi/innovaatio-rahasto) har utvecklats så att information om projekten i fortsättningen i större utsträckning ska kunna ges via den. Mellan- och slutrapporterna om projekten läggs ut på fondens webbplats vilket ökar insynen i användningen av anslagen. Det breda spektret av teman, aktörer och projektkaliber för de projekt som fonden finansierat kan fortfarande leda till utmaningar för evaluerings- och administrationsprocesserna i samband med fonden. Fondens processer, arbetsredskap och understöds-kriterier har dock preciserats och förtydligats under de senaste åren. Det här har lett till att det numera är svårare att få pengar för projekt ur fonden, vilket det även bör vara. Förvaltningarna försöker fortfarande ansöka om finansiering ur innovationsfonden för projekt som hör till deras normala verksamhet. I sista hand grundar sig beviljandet av understöd på de förtroendevaldas överväganden i samband med att stadsstyrelsen beslutar om understöden.

Innovationsfondens ändamålsenlighet har utvärderats åtminstone 2014 i samband med att stadsfullmäktige beslutade om ändring av fondens stadgar. På samma sätt har stadsfullmäktige under en rad år beslutat överföra mera medel till fonden i samband med behandlingen av stadens bokslut för att ersätta de kapital som fonden beviljat som understöd.

Forum Virium Helsinki Oy:s verksamhet

Bolaget Forum Virium Helsinki har i fråga om administrationen och genomförandet av olika projekt haft stor betydelse för skapandet av nya innovationer i samarbete med staden och olika samarbetspartner samt företagsvärlden. Forum Virium har agerat på ett bra sätt som organisation för ansökan om projektfinsiering; via bolaget har betydande belopp beviljats för forskningsändamål. Det upplevs som en utmaning att bedriva bolagets verksamhet så att den stämmer överens med stadens egen verksamhet.

Slutsatser

Som svar på huvudfrågan kan anföras att det på basis av de projekt som har utvärderats är svårt att påvisa om verk-

-  Genomfördes delvis
  Resultaten kunde inte utnyttjas till fullo
-  Genomfördes inte
  Inga uppgifter om fortsatt verksamhet

Utvärderat projekt	Stärkande av närings- och kunskapsbas och skapande av tjänster, arbetsplatser, företag och kompetens	Omvandling till praktisk verksamhet	Har resultat och effekt utvärderats i proportion till det beviljade understödet?
AILI / Främjande av kulturella projekt inom äldreomsorgen			Inte direkt men insatserna har varit så ringa och resultaten kan betraktas som goda i proportion till satsningen.
Utveckling av egenvård för antikoagulationsbehandling och systemet för vårdrespons på hälsostationerna			Nej. Har eventuellt stävjat kostnadsökningen.
Digitala spel som en del av framtidens näringsbas i Helsingfors och Finland			Nej. Eventuella resultat i form av skapandet av resultat och etablering av verksamhet kan inte iakttas förrän längre fram i tiden.
InnoKusti			Nej. Kvaliteten på tjänsten har förbättrats partiellt utan tilläggskostnader.
Mekans - Medborgar-campus			Nej.
Projektet Ruista ran-teeseen - Ote omasta elämästä			Nej. Med låga kostnader ett fåtal evenemang för allmänheten.
Adb för seniorer och marginaliserade (Satka)			Nej.
Projektet Frisk bostadslös			Nej, men det har beräknats att staden sparade in på hälsovårdskostnaderna.
Programmet En frisk stadsdel			Nej. Besparingar gjordes i fråga om hälsovårdskostnaderna.

verksamheten har varit resultatrik. Med de projekt som utvärderades uppfylldes endast delvis alla de mål som har satts upp för fonden. Projekten hade främjat hälsa och stärkt kompetensen men något skapande av nya företag och arbetsplatser kunde inte påvisas. Endast en del av innehållet i de projekt som utvärderades hade omvandlats till praktisk verksamhet. En stor del av de utvärderade projekten var inte särskilt resultatrika och inte heller verkningsfulla i proportion till det beviljade understödet. Resultaten hade inte heller alls eller nästan inte alls utvärderats i slutrapporterna om projekten. Innovationsfondens ändamålsenlighet har diskuterats i fullmäktige åtminstone i samband med ändringarna av stadgarna 2014. Kriterierna för beviljandet av medel ur fonden har precisats och skärpts efter utvärderingsberättelsen för 2011. Det har med tanke på fondens

verksamhet och innovationerna visat sig vara nödvändigt att bolaget Forum Virium Helsinki Oy existerar.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen bör

- förutsätta att i de beslut som fattas om understöd ur innovationsfonden nämns att det i fråga om projekt som beviljats understöd görs en utvärdering av resultaten och effekten i proportion till det beviljade understödet.
- bevilja understöd endast för sådana projekt som skapar en näringsbas och en kunskapsbas för framtiden på det sätt som anges i fondens stadgar.



Utvärderingar som rör byggnads- och miljöväsendet



lakttar staden gatu- och parkplanerna vid anläggandet av gator och parker?

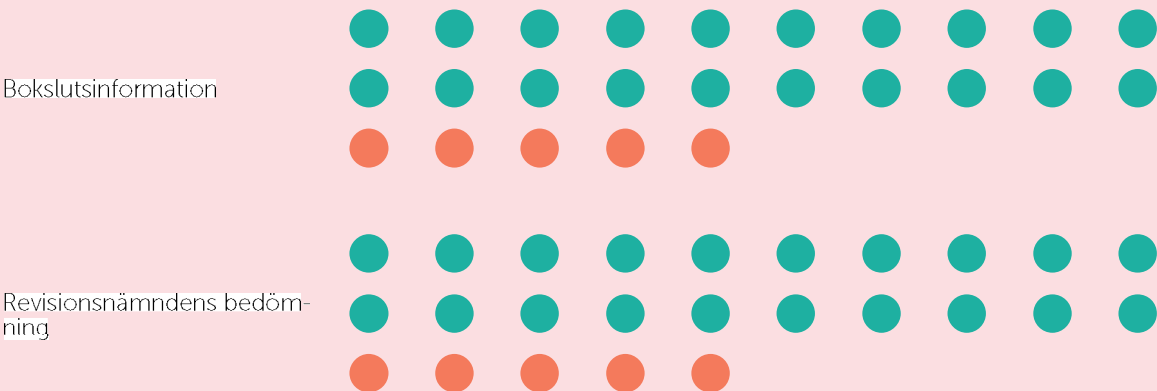


Planerna iakttas. Samordningen med trafikplanerna bör förbättras.

Utfallet för de bindande verksamhetsmålen år 2015, st.

Figur 26

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kunde inte påvisas



Utfallet för målen för de bindande anslagen för driftsekonomin 2015, st.

Figur 27

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte



5.11

Genomförandet av gatu- och parkplaner

Enligt stadens strategiprogram 2013–2016 behöver staden för att fungera inte bara bebyggd miljö utan också bland annat grönområden såsom små stadsdelsparker med vars hjälp staden säkerställer naturens mångfald i en växande stad. Planer för allmänna områden utarbetas med utgångspunkt i att gator, rekreationsområden och öppna platser ska bli finare, säkrare och snyggare och börja fungera bättre i den allt tätare stadsstrukturen. I områdesplanerna ställs objekten också i angelägenhetsordning.

Huvudfrågan för utvärderingen var om anläggandet av gator och parker i staden utförs i enlighet med de godkända gatu- och parkplanerna. Dessutom granskades det om övervakningen av de byggnadsarbeten som produceras av stadens egen byggnadstjänst (Stara) har förbättrats genom försorg av byggnadskontoret, d.v.s. beställaren.

Utvärderingsmaterialet bestod av förvaltningsbeslut om park- och gatuplaner från år 2014, lagstiftning i anslutning till ämnet, olika slags dokument och anvisningar och en intervju vid byggnadskontorets gatu- och parkavdelning.

Betydligt fler planer än året innan blev klara 2015

År 2015 var ett rekordår för att hela 154 gatu- och parkplaner blev klara, vilket framgår av figur 28. Byggnadskontorets gatu- och parkavdelning har enligt utvärderingen en viss personalbrist i förhållande till anslagsnivån för investeringsprojekten, antalet projekt och tidsplanerna för när projektmålen ska nås. Avdelningen gjorde beställningar genom ramavtal och konkurrensutsättningar av gatu- och parkplaneringen för cirka 11 miljoner euro 2015. År 2014 gjordes motsvarande beställningar för cirka 8 miljoner euro.

Markanvändnings- och bygglagen och markanvänd-

nings- och byggförordningen innehåller bestämmelser om utarbetandet av gatuplaner. På byggnadskontoret har det dessutom utfärdats en egen anvisning för gatu- och parkplanerna och dess syfte är att förenhetliga gatu- och parkplanernas innehåll och layout. Anvisningen som gäller anläggandet av parker sågs över i november 2013. En ny dimensioneringsanvisning för gator utarbetades i samarbete med stadsplaneringskontoret och blev klar 2014. Då blev också stadens nya typritningar för gatorna klara. I dem beaktades bland annat de nya riktlinjerna för planeringen av cykeltrafik.

Stadsplaneringsnämnden godkänner trafikplanerna medan nämnden för allmänna arbeten godkänner gatu- och parkplanerna. Tidvis kan trafikplanerna orsaka ett behov av att ändra planerna för anläggandet av gator. Det här kan orsaka tilläggskostnader och en press på tidsplanen för byggnadskontoret. Därför är det viktigt att stadsplaneringskontoret och byggnadskontoret samarbetar och att planeringen av trafikverksamheten och gatorna sker samtidigt.

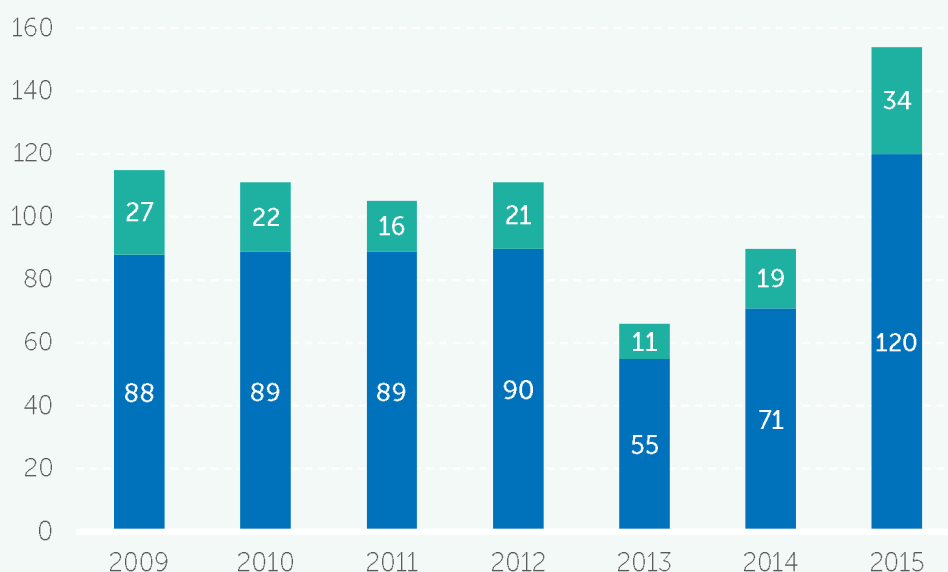
Vid utvärderingen kom det fram att en del parkplaner hade återsänts för ny beredning år 2014 för att sänka kostnaderna. Motsvarande förfarande förekom inte i fråga om gatuplanerna. På byggnadskontoret bör man överväga om det är möjligt att också i fråga om gatuplanerna välja lösningar som på ett förnuftligt sätt sänker genomförandekostnaderna.

De beräknade byggkostnaderna för gatu- och parkplanerna som godkändes år 2014 varierade mycket. Kostnaden per kvadratmeter för anläggandet av gator varierade från 37 euro till hela 250 euro per kvadratmeter. För parkerna varierade motsvarande kostnad från 18 euro till hela 560 euro per kvadratmeter. Den största kostnaden orsakades av Novgorodparken i Vik. Staden var tvungen att där anlägga en naturstensmur och vallstrukturer för tillgänglighetens skull.

Underhållskostnaderna för gatorna uppgick till 2,7 euro/



● Parkplaner
● Gatuplaner



m² åren 2010–2012, 2,6 euro/m² år 2013 och 2,4 euro/m² åren 2014 och 2015. Underhållskostnaderna per kvadratmeter har med andra ord sjunkit något från de föregående åren.

Revisionsnämndens 1:a sektion gjorde ett utvärderingsbesök på byggnadskontoret hösten 2014 och konstaterade att övervakningen av byggprojekten och framför allt tilläggs- och ändringsarbetena i anslutning till dem hade förbättrats sedan 2012. I utvärderingsberättelsen för 2014 konstaterades det att också i fråga om stadens interna upphandlingar bör säkerheterna för tilläggsdebiteringen vara adekvata. Enligt intervjun hade övervakningen av de arbeten som beställs från Stara förbättrats och det arbete som Stara utför övervakas numera på samma sätt som det som utomstående entreprenörer utför. Byggnadskontoret har dessutom börjat jämföra priserna mellan den produktion som privata aktörer står för och stadens interna produktion. I dagsläget motiverar och beräknar Stara noggrannare än tidigare kostnaderna för de tilläggsarbeten som Stara anvisar byggnadskontoret.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen, om anläggandet av gator och parker i staden utförs i enlighet med de godkända gatu- och parkplanerna, kan besvaras jakande. Efter att en gatu- och parkplan har godkänts av nämnden för allmänna arbeten ändras den i regel inte längre. Enligt 85 § i markanvändnings- och bygglagen ska en gata anläggas i enlighet med en av kommunen godkänd plan.

På byggnadskontoret har övervakningen av byggandet och tilläggs- och ändringsarbeten i anslutning till det

samt planeringen förbättrats på flera sätt de senaste åren. Byggnadskontoret övervakar för närvarande stadens egen byggnadstjänst Stara på samma sätt som de utomstående entreprenörerna.

Det är viktigt att stadsplaneringskontoret och byggnadskontoret samarbetar och att planeringen av trafikverksamheten och gatorna sker samtidigt för att man ska undvika ändringar av planerna.

Eftersom det i fråga om vissa parkplaner hade tagits med kostnadsänkande lösningar bör man på byggnadskontoret överväga om det är möjligt att även i fråga om gatuplanerna ta med lösningar som på ett förnuftigt sätt sänker deras realiseringskostnader.

Nämnden för allmänna arbeten godkänner årligen en verksamhetsplan för byggnadskontoret. I den gör nämnden vid behov strategiska betoningar i de mera detaljerade investeringsplanerna för anläggandet av gator och parker inom ramen för den finansiering som står till buds. En prioritetsordning för anläggandet av allmänna områden görs i sin tur upp i de områdesplaner som godkänns.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsplaneringskontoret och byggnadskontoret bör

- genom att samarbeta och i mån av möjlighet utifrån samtidig planering säkerställa att de trafikplaner som görs upp inte orsakar ändringar i gatuplanerna.

byggnadskontoret bör

- överväga om det även i fråga om gatuplanerna går att hitta förnuftiga lösningar som sänker genomförandekostnaderna.

Utvärderingar som rör social- och hälsovårdsväsendet



Genomfördes sammanslagningen av social- och hälsovårdsverket i enlighet med stadsfullmäktiges mål och riktlinjer?



Målen uppfylldes men personalpolitiken orsakade misstroende.



Säkerställer staden tjänster för personer med demenssjukdomar i enlighet med rekommendationerna i det nationella minnesprogrammet?



Staden har strävat efter att säkerställa tjänsterna men det finns brister framför allt i fråga om boendalternativen.

Utfallet för de bindande verksamhetsmålen 2015, st.

Figur 29

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kunde inte påvisas

Bokslutsinformation



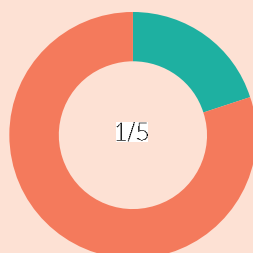
Revisionsnämndens bedömning



Utfallet för målen för de bindande anslagen för driftsekonomin 2015, st.

Figur 30

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte



5.12

Sammanlagningen av social- och hälsovårdsverket

Social- och hälsovårdsverket inrättades 2013. Det var fråga om en ytterst stor reform med tanke på staden som helhet. Huvudfrågan för utvärderingen var om sammanlagningen av social- och hälsovårdsverket genomfördes enligt de mål som sattes för reformen och stadsfullmäktiges riktlinjer.

Delfrågorna var i enlighet med de mål och riktlinjer som stadsfullmäktige godkände den 30 november 2011 följande:

- Har organisationen byggts upp klient- och patientorienterat och genom att beakta invånarnas åsikter? Har det direkta klientarbetet ökat?
- Har planeringen utgått från smidiga vårdkedjor (t.ex. inom äldreomsorg och missbrukar- och mentalvårdstjänster)?
- Har det nya social- och hälsovårdsverket beaktat ett tillräckligt antal vårdplatser för äldre personer, mångsidiga boendetjänster för rehabiliteringsklienter inom missbrukar- och mentalvården och motsvarande svenskspråkiga tjänster?
- Har samarbetet utvecklats inom ansvarsområdet för barnfamiljer (socialhandledare på barndaghem, familjerådgivning, barnskydd), hälsovårdstjänsterna (rådgivning, hälsoundersökningar, familjenätverk) och undervisningsväsendet (grundläggande utbildning, svenskspråkig barndagvård) i samarbete med personal och föräldrar?
- Har personalen haft en central roll vid planeringen och genomförandet av organisationsreformen? Har stöd getts till personalen under förändringsfasen och har stöd getts för att samordna de olika förvaltningskulturerna?
- Har förvaltningen blivit lättare och har förvaltningsstrukturen blivit tydligare?
- Har man med hjälp av organisationslösningen förändrat det nuvarande sättet att ordna stödtjänster?
- Har de svenskspråkiga klienternas och patienternas tjänster beaktats i reformen?
- Har åtgärder vidtagits för att minska hälsoskillnaderna och har resurserna för kundbetjäningen ökat?

Som utvärderingskriterier användes utfallet för delfrågorna. Delfrågorna besvarades med hjälp av skriftligt material, intervjuer och enkäter. Verkschefen och tre avdelningschefer inom förvaltningen intervjuades. En enkät skickades via e-post till tre avdelningschefer som svarade för sektorn och huvudförtroendemannen på förvaltningen samt till intressenterna.

Staden strävade efter att bygga upp organisationen genom att beakta klienternas åsikter

Ett förändringsteam som tillsattes våren 2012 för att bereda sammanslagningen av förvaltningarna kartlade på våren situationen bland annat genom intressent- och invånarmöten vid ett boendeforum som ordnades i samar-

bete med föreningen Helsingin kaupunginosayhdistykset ry. Boendeforumsdeltagandet har varit ringa men vid två intressentmöten där 28 organisationer deltog upplevde man att de sårbaraste gruppernas syn kom fram. Hörandet av invånarna i förändringssituationen hade närmast handlat om informerande och det ansågs att klientinformationen hade varit ganska dålig.

Däremot har man lyssnat till och beaktat de förslag som lades fram av de intressenter som företrädde klienterna. Klienternas möjligheter att påverka tjänsterna har förbättrats och det direkta klientarbetet har ökat. Uppmärksamhet ägnades också att förbättra servicerådgivningen i enlighet med intressenternas förslag. I trots detta finns det enligt de klientenkäter som förvaltningen har gjort mest att förbättra när det gäller att involvera klienterna och/eller deras anhöriga i utvecklingen av tjänsterna. Organisationen har i viss mån byggts upp på ett klient- och patientorienterat sätt, målet kan med andra sägas delvis uppfyllt.

Planeringen utgick från smidiga vårdkedjor

Som utgångspunkt för planeringen togs smidiga vårdkedjor enligt vilka organisationen byggdes upp processbaserat. Framför allt uppmärksammades vårdkedjorna inom äldreomsorgen och missbrukar- och mentalvårdstjänsterna. Understrukturen för en avdelning för ineliggande rehabilitering och en vårdavdelning utformades under många faser och väckte mest diskussion bland personal och politiker. Merparten av vårdkedjorna har delvis utvecklats i en bättre riktning som ett resultat av ett utvecklingsarbete som inleddes redan tidigare. Exempelvis har dröjsmålen vad gäller överföringar från den specialiserade sjukvården avtagit och tillgången till vårdplatser på enheterna för vård dygnet runt och icke-brådskande psykiatrisk vård har förbättrats. Vid omorganiseringen har man betonat smidiga vårdkedjor och man har utgått från dem för att möjliggöra en integration av social- och hälsovårdstjänsterna. Målet kan anses uppfyllt.

Målet var att staden genom det nya social- och hälsovårdsverket ser till att det finns ett tillräckligt antal vårdplatser för äldre personer, mångsidiga boendetjänster för rehabiliteringsklienter inom mental- och missbrukarvården och motsvarande svenskspråkiga tjänster. Det lyckades att beakta antalet vårdplatser för äldre personer i vårdkedjan. Dröjsmål i fråga om överflyttningar och köerna till vård som ges dygnet runt har förkortats. Staden har beaktat tjänsterna för svenskspråkiga klienter. I vårdkedjan för personer med missbruksproblem och mentala problem förekommer emellertid fortfarande problem i fråga om boendet. På hälsostationerna har bedömningen av behovet av vård utförts på bekostnad av möjligheterna att få vård. Målet kan anses delvis uppfyllt.

Målet var att samarbetet utvecklas inom ansvarsområdet för barnfamiljerna, hälsovårdstjänsterna och undervisningsväsendet i samarbete med personalen och föräldrarna. Samarbetet har utvecklats påtagligt under de senaste åren men enligt responsen från intressenterna är det fortfarande inte tillräckligt klientorienterat. Målet kan anses delvis uppfyllt.



Kommunikationen lyckades men personalförflyttningar upplevdes som orättvisa

God och aktuell kommunikation ansågs som en ytterst viktig faktor i förändringssituationen. Med tanke på förändringarna gjordes det upp en kommunikationsplan och färdplan utifrån vilka arbetet avancerade. Information inhämtades också direkt från fältet och via en diskussionspalt på intranätet samt genom att träffa förtroendevalda och presentera ärendet vid personalkommittéernas möten. Ansvarsområdena inom kommunikationen hade bestämts på förhand och för personalen inrättades en spalt med frågor och svar. Dessutom ordnade Oiva Akatemia och företagshälsan i samarbete workshoppar för cheferna och personalen. Stadens personaldirektör ordnade personalmöten och diskussioner med företrädare för organisationerna.

Hörandet av personalen genomfördes framgångsrikt genom att kommunicera och följa ett formellt samarbetsförfarande. Tidsplanen var intensiv och reformen genomfördes i så snabb takt att ett faktiskt hörande av personalen inte kunde genomföras helt och hållet. De gemensamma personalplaneringsprinciper man först kommit överens om visade sig vara för allmänt formulerade. En del av personalöverföringarna var direkta, andra var sådana att man skulle anmäla sig till dem utifrån interna överföringar men med oklara befattningsbeskrivningar. Dessutom hade man kommit överens om att rekryteringen av personal till social- och hälsovårdsverket och barnomsorgsverket skulle ske samtidigt men barnomsorgsverket var först ute med att rekrytera och de som då gavs företräde var arbetstagare som tidigare hade jobbat inom barndagvården. Överföringarna och bemötandet av personalen upplevdes ställvis som orättvisa och det här ledde till att förtroendet för i synnerhet den högsta ledningen brast. Stödet under förändringsfasen var i sig bra planerat och organiserat. Personalen ansåg dock att det faktiska hörandet och stödet under förändringen också borde ha riktats till arbetstagnivån och inte bara till chefsnivån. Personalens åsikter borde systematiskt ha tillställts ledningen och cheferna för

kännedom. Målet att personalen har en central roll och får stöd i förändringsfasen kan anses delvis uppfyllt.

Förvaltningen har blivit lättare och stödtjänsterna har centraliserats

I reformen gjordes de största förändringarna i förvaltningen. Antalet förvaltningsnivåer har inte förändrats särskilt mycket, men ökades inte jämfört med de tidigare förvaltningarna. Eftersom förvaltningen och stödtjänsterna centraliserades och förvaltningens personal minskades kan det anses att förvaltningen har blivit lättare och att strukturen tydligare. Målet kan anses uppfyllt.

Målet var att organisationslösningen inte förändrar det nuvarande sättet att ordna stödtjänsterna. Det här målet kan anses ha uppfyllts på ett sätt som är förenligt med den ursprungliga avsikten, vilket således innebär att sättet att ordna Palmias restaurang-, städ- och fastighetstjänster inte har förändrats. I verkligheten skedde förändringar uttryckligen i förvaltningens stödtjänster. Förvaltningen och stödfunktionerna som betjänar verksamhetsformerna omorganiserades och tre avdelningar bildades för dem. I och med reformen överfördes personal till de övriga förvaltningarna.

Centraliseringen av förvaltningen och stödtjänsterna fick också kritik från olika håll inom den nuvarande förvaltningen. Man ansåg att de hade skurits ned för mycket och att servicen hade blivit långsammare.

De svenskspråkiga klienterna har beaktats

Tjänsterna för svenskspråkiga klienter och patienter integrerades i den finskspråkiga serviceproduktionen och staden utnämnde koordinators för de svenskspråkiga tjänsterna. De svenskspråkiga tjänsterna kommer att följas regelbundet och de har rapporterats till social- och hälsovårdsnämnden. De svenskspråkiga klienternas och patienternas ställning kan anses ha beaktats i reformen, d.v.s. målet uppfylldes.

Insatser har gjorts för att minska hälsoskillnader

Att främja hälsa och välbefinnande togs med i strategiprogrammet för social- och hälsovårdsverket och på förvaltningen inrättades en befattning som koordinator. Förvaltningen har aktivt ökat utbildningen och reviderat anvisningen om bedömningen av effekterna på hälsa och välbefinnande vid beredningen av beslutsförslagen. Förvaltningen har också suttit i en arbetsgrupp som tillsattes av stadsdirektören för att utveckla strukturen för uppföljningen av främjandet av hälsa och välbefinnande.

Inom serviceproduktionen har avsikten varit att ytterligare minska hälsoskillnaderna genom att småningom segmentera klientarbetet. Avsikten är att öka serviceradgivningen. Det direkta klientarbetet har utvecklats genom att ändra tillvägagångssätten bland annat genom att öka antalet tjänster som ges i hemmet och öka resurserna för klientarbetet på hälsovårdscentralerna (vårdare och läkare som arbetar i par). Eftersom arbetet fortfarande pågår kan målet anses delvis uppfyllt.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om sammanslagningen av social- och hälsovårdsverket hade genomförts enligt de mål som sattes för reformen och stadsfullmäktiges riktlinjer. Huvudfrågan kan besvaras med att målen för reformen uppfyllts relativt väl.

Det viktigaste som uppnåddes vid organisationsreformen var att organisationen byggdes upp genom betonging på smidiga vårdkedjor och tack vare det kunde staden förbättra vård- och servicekedjorna och integrera tjänsterna. Merparten av vårdkedjorna har delvis utvecklats till det bättre redan tidigare (exempelvis dröjsmål i fråga om överflyttningar, vård dygnet runt) och som ett resultat av tidigare utvecklingsarbeten. Läget för de svenskspråkiga klienterna följs. Integrationen är dessvärre i den inledande fasen och exempelvis inom mental- och missbrukarvårdstjänsterna förekommer alltjämt problem relaterade till boendet.

Det lyckades att centralisera och lätta på förvaltningen. Vid sammanslagningen gällde de största reformerna förvaltningspersonalen. Den omfattande reformen genomfördes med egna krafter och man lyckades undvika avbrott i klientarbetet och löneutbetalningen till personalen. Det finns fortfarande saker som bör utvecklas inom förvaltningen och stödtjänsterna därför att det minskade antalet nivåer upplevdes orsaka till och med mer byråkrati och överföring av uppgifter mellan organisationsnivåerna.

Annat som lyckades vid reformen var framför allt informationen. Med tanke på kommande organisationsreformer lyckades den systematiska informationen och kommunikationen särskilt med personalen bra vid sammanslagningen av social- och hälsovårdsverket. Bland det positiva kan nämnas kommunikationsplanen, som innehöll principerna för och ansvarsområdena vid kommunikationen, och spalten med frågor och svar avsedd för personalen. På grundval av utvärderingen bör det dock konstateras att informationen till olika invånar- och klientgrupper bör förbättras vid kommande reformer.

Målet med reformen var att främja hälsa. Begreppet hälsa har breddats till främjande av välfärd som staden klart har satsat på. För uppgiften anställdes en koordinator och främjandet och uppföljningen av välfärden sker i samarbete mellan olika förvaltningar.

Hörandet av klienterna i processen lyckades via intressenterna. Deras uppfattningar exempelvis i fråga om att förbättra servicehandledningen beaktades. Direkt kundbetjäning, stödande av de sårbaraste klientgrupperna och servicehandledning har utvecklats men för många tjänster har arbetet bara påbörjats. Klientorienteringen har inte utvecklats inom tillnärmelsevis alla tjänster där den är viktig med tanke på den service klienten får. Ur klienternas synvinkel bör man framför allt utveckla deras och även deras anhörigas möjligheter att delta i planeringen av tjänsterna.

Ett problem vid genomförandet av reformen var att personalpolitiken inte var enhetlig. Man försökte ta med personalens synvinkel men eftersom reformen skedde i rask takt och utifrån icke-enhetliga verksamhetssätt lyckades man inte helt med detta framför allt i fråga om personalöverföringarna. Det här ledde till upplevelser av orättvisa och misstroende mot ledningen. På grundval av utvärde-

ringsresultatet kan det konstateras att personalpolitiken i samband med reformer i framtiden bör respektera personalens åsikter och vara enhetligare. Förutom normala samarbetsförfaranden bör personalplanen och förberedelserna inför ändringarna genomföras så att stadens centralförvaltning på ett centraliserat sätt svarar för dem och förberedelserna för personalöverföringar bör vara så detaljerade som möjligt. Enligt personalen borde stödet i större utsträckning ha riktats till arbetsplatserna och inte bara till chefsnivån och personalens åsikter borde på ett systematiskt sätt ha förts till ledningen för kännedom.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdsverket bör

- förbättra framför allt vårdkedjan för boendet för rehabiliteringsklienterna inom mental- och missbrukarvården.
- öka servicerådgivningen och handledningen framför allt för de sårbaraste klientgrupperna och stärka klienternas och deras anhörigas delaktighet i fastställandet av tjänsternas innehåll.
- utreda problemen i fråga om förvaltningen och ordnandet av stödtjänsterna och söka lösningar på dem.

stadsstyrelsen bör

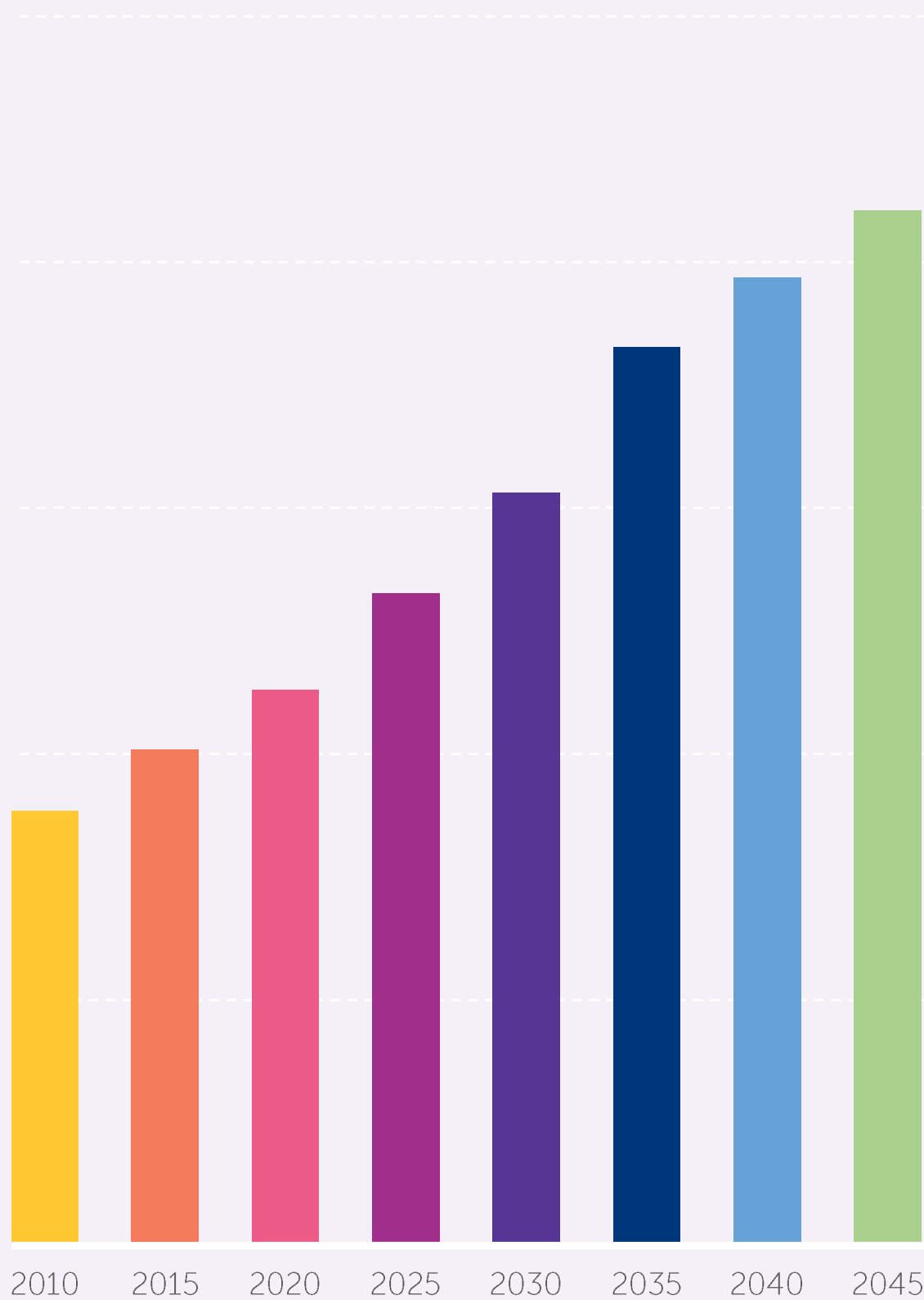
- övervaka att personalpolitiken och personaladministrationen samordnas på ett centraliserat sätt och samtidigt säkerställa att personalen får information och möjlighet att påverka i samband med stora omorganiseringar.

5.13

Ordnandet av tjänster för demenssjuka

Antalet personer med demenssjukdom har ökat kraftigt i och med att befolkningen åldras (figur 31). Revisionsnämnden tog som sin uppgift att utvärdera om staden säkerställer att personer med demenssjukdom och dem närstående får ett välfungerande och samordnat stöd från identifieringen av symtom till stöd och vård i livets slutskede i enlighet med rekommendationerna i det nationella minnesprogrammet för åren 2012–2020.

Målet har också skrivits in i Helsingfors strategiprogram för 2013–2016 där det konstateras att "De äldre invånarna och de invånare under 65 år som har nedsatt funktionsförmåga får den vård, den rehabilitering och de tjänster de behöver utan dröjsmål och på rätt plats". Som åtgärd nämns att det ökande antalet äldre med minnesstörningar beaktas när tjänsterna organiseras. Lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (den så kallade äldreomsorgslagen) trädde i kraft 2013 och följs med hjälp av stadens seniorprogram 2015–2016. Programmet innehåller ett avsnitt som kallas "ett minnesvänligt Helsingfors". Till åtgärder i samband med det hör att säkerställa att personer med demenssjukdomar och dem närstående har en god livskvalitet och får stöd vid rätt tidpunkt med hjälp av vård, rehabilitering och tjänster och att förebygga minnes-



* Helsingfors stads faktacentral 16.2.2016

problem samt se till att alla är förtrogna med en tidig identifiering av symtom.

Utvärderingen genomfördes genom att intervjua två personer som svarade för tjänsterna för demenssjuka och genom att via e-post skicka frågor till personer som företrädde de olika tjänsterna samt genom att skicka ett frågeformulär till arbetstagare som i sitt arbete inom de olika tjänsterna möter demenssjuka. Till dem hörde minneskoordinatorerna, hälsovårdarna och sjukskötarna inom hemvården, specialistläkarna i minnessjukdomar inom hemvården, på sjukhusen och på de geriatriska och neurologiska poliklinikerna, de demensansvariga skötarna på hälsostationerna, planerarna för teamet för köpta tjänster i anslutning till samarbetet mellan social- och hälsovården (SAS från finskans: Selvitys, Arviointi, Sijoitus, på svenska: utredning, utvärdering och utplacering) och ett urval av arbetstagare på de mångsidiga centralerna för äldreomsorg. Frågorna besvarades av 184 arbetstagare, svarsprocenten var 40. Dessutom skickades ett frågeformulär om utfallet för rekommendationerna i det nationella minnesprogrammet till Alzheimer-föreningen i Helsingfors vilken företräder patienterna som lider av demenssjukdomar och dem närstående.

Delfrågorna för utvärderingen formulerades utifrån det nationella minnesprogrammets rekommendationer för tjänster som kommunerna ska tillhandahålla. Nedan redogörs för tjänsterna för demenssjuka i Helsingfors. Utfallet för varje rekommendation rapporteras nedan under egna rubriker.

Antalet demenssjuka ökar

Årligen insjuknar över 13 000 finländare, 36 per dag, i en sjukdom som leder till demens. Demenssjukdomarna berör inte enbart äldre. Enligt det nationella minnesprogrammet varierar beräkningarna av antalet demenssjuka i arbetsför ålder från 5 000 till 7 000.

Hälsostationerna har utsetts till ägare av vårdprocessen för en person som lider av en demenssjukdom. Där kan personalen göra grundläggande undersökningar och en minnesundersökning. På hälsostationerna arbetar också en demensansvarig sjukskötare. En geriatiker och minneskoordinator svarar för minnesundersökningen av de patienter som går på kontroller hos en läkare inom hemvården. Minneskoordinatorer arbetar också inom det övriga sociala arbetet och närvårdsarbetet. Staden har sammanlagt tolv minneskoordinatorer. Med en minneskoordinator avses en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården eller det sociala området med utbildning i att stödja personer som lider av en demenssjukdom och deras familjer. Minneskoordinatorn samarbetar med patienten och dennes familj och de övriga personerna som deltar i vården.

I Helsingfors finns två minnespolikliniker som leds av en specialistläkare. Minnespoliklinikerna ingår i kompetenscentret för rehabilitering. Neurologiska polikliniken är avsedd för patienter under 75 år och geriatriska polikliniken för patienter som har fyllt 75 år. Till poliklinikernas uppgifter hör undersökning och behandling av patienter med demenssjukdomar, neurologisk rehabilitering och neurologiska konsultationer från stadssjukhusen och de övriga



enheterna för vård dygnet runt. Patienter inom hemvården och på enheter för serviceboende kan bruka de dagverksamhetstjänster som tillhandahålls på de mångsidiga centralerna för äldreomsorg. Patienter med demenssjukdomar upptar merparten av platserna på enheterna för vård dygnet runt. Grupperna finns såväl på de mångsidiga centralerna för äldreomsorg som på enheterna för upphandlade tjänster.

Minnespoliklinikerna har knappa resurser

Enligt rekommendationen bör de regionala tjänsterna på minnespoliklinikerna inom primärvården produceras så att det finns tillgång till sakkunskap i medicin, vård, socialt ar-

bete och rehabilitering. På den geriatrika polikliniken finns tillgång till sakkunskap i medicin, vård, socialt arbete och rehabilitering. Neuropsykologiska undersökningar kan utföras på neurologiska polikliniken. Däremot finns det inte möjligheter att konsultera en psykolog för att stödja exempelvis patienter som lider av depression. Det råder också brist på kompetens i socialt arbete. Resurserna är knappa med hänsyn till antalet patienter.

Diagnostiseringen och rehabiliteringen bör utvecklas

Enligt rekommendationen bör kommunerna göra upp och ta i bruk en vård- och servicekedja för personer med demenssjukdomar. I kedjan bör de olika aktörernas ansvar tydligt definieras och dokumenteras. I Helsingfors gjorde man år 2009 en beskrivning av vårdkedjan för en patient med demenssjukdom. Beskrivningen upplevs på ett bra sätt betjäna vården av patienter med demenssjukdom särskilt inom hälso- och sjukvården. Vårdkedjan utvärderas och ses över regelbundet.

Enligt rekommendationen bör särskilt rehabiliteringen uppmärksammas i vård- och servicekedjan. Enligt utvärderingen saknas exempelvis rehabilitering på ett tidigt stadium. I frågeformuläret till arbetstagarna betygsattes funktionsdugligheten i fråga om rehabiliteringen i genomsnitt med tre på skalan 1-5. Enligt svaren har rehabiliteringen hittills uppfattats för snävt och endast som terapi, läkemedelsbehandling, fysisk aktivitet och nutrition. Den bör i stället ses som helhetsinriktad vardagsrehabilitering. Personer med minnesstörningar är i behov av långsiktig, upprepad och målmedveten rehabilitering som är mera omfattande än aktiviteter som koncentrerar sig på läkemedelsbehandling, fysisk aktivitet och terapier.

Enligt rekommendationen bör man vid planeringen av vård- och servicekedjan bereda sig på förändringar i tillståndet hos demenssjuka och på plötsliga hjälpbehov samt på god vård när döden närmar sig. I vissa situationer är det möjligt att tillmötesgå förändrade behov, exempelvis att få en plats för kris- eller korttidsvård.

Det går att i tid tillmötesgå behoven framför allt om en patient exempelvis kontinuerligt följs inom hemvården eller på en poliklinik för rehabilitering. Att realisera vårdkedjan och ge god vård försvåras av att diagnostiseringen av en demenssjukdom inte sker tillräckligt tidigt (det genomsnittliga värdet på svaren i frågeformuläret som riktades till arbetstagarna uppgick till 2,92). Diagnosen kan ställas för sent, när situationen redan hunnit bli krisartad. I synnerhet ensamma personer som saknar anhöriga och personer med mentala problem och missbruksproblem tillhör en riskgrupp som kan få sin diagnos för sent. Detta gäller också unga personer med minnesstörningar.

Enligt svaren kan man främja diagnostiseringen på ett tidigt stadium genom att bland annat öka antalet regelbundna minnestestningar på hälsostationerna för personer över 75 år som ett led i det övriga arbetet och göra en multiprofessionell bedömning av hemvårdsklienterna redan på ett tidigt stadium. Arbetstagarna efterlyste en lättläst version av vårdkedjan avsedd framför allt för klienterna. Den kan vara till hjälp när äldre personer och deras anhöriga söker sig till vård och service.

Det finns för få boendeanternativ

Enligt rekommendationen bör vården av demenssjuka ordnas i enlighet med de nationella riktlinjerna och det innebär att slutenvården bör minska och boendeformer och alternativ som inbegriper individuella tjänster bör öka. Servicestrukturen i Helsingfors har utvecklats i den riktning som anges i målen och staden strävar på ett kraftfullt sätt efter att öka hemvården.

Boendet är emellertid en sak där åsikterna går isär. En demenssjukdom kan pågå upp till 10–15 år i en persons liv och sjukdomen har många faser. Man ansåg att det räcker med hemvård för personer med begynnande demenssjukdom. Boendeanternativ behövs när en patient inte längre klarar av att bo hemma men inte heller ännu är i behov av vård dygnet runt. Av de arbetstagare som besvarade frågorna ansåg emellertid över hälften att tillgången till boendeanternativen var dålig eller ganska dålig, det genomsnittliga värdet på svaren var 2,39.

Det finns inte tillräckligt med serviceboende eller intensifierat serviceboende exempelvis i form av demenshem för personer med demenssjukdomar. Om det blir för otryggt att bo hemma, bör det finnas möjligheter för en demenssjuk att överföras till en enhet för serviceboende som är avsedd för demenssjuka. Till boendet bör det gå att steglöst lägga till tjänster utifrån behoven.

Svårt att få vård dygnet runt

I det nationella minnesprogrammet rekommenderas det att man vid ordnandet av vård och omsorg dygnet runt säkerställer den demenssjukas rättigheter. Ett beslut om att ordna vård dygnet för en demenssjuk förutsätter att en multiprofessionell arbetsgrupp gör en bedömning. Patienten och de anhöriga hörs innan processen inleds. Dessutom granskas möjligheterna att klara vardagen samt resurserna och funktionsdugligheten. Det görs också en medicinsk bedömning.

Utifrån svaren på frågorna till arbetstagarna fick möjligheterna att få vård dygnet runt det sämsta värdet (i genomsnitt 2,07). De flesta som hade en demenssjuk anhörig ansåg att ett demenshem var ett bättre ställe för klienten än det egna hemmet. Den vård som ges dygnet runt är emellertid ganska dyr och kriterierna för att få vård av det här slaget är därför strikta. Det upplevdes som ett stort problem att processen som inleds med identifieringen av behovet av en vårdplats fram tills ansökningsprocessen startar och ett beslut fattas kan vara så lång att klientens tillstånd hinner försämrats påtagligt. Dessutom är en stor del av dem som köar till en vårdplats (minst 100 patienter per månad) samtidigt inlagda på ett akutsjukhus, som betraktas som ett ytterst dåligt ställe för en demenssjuk patient.

I rekommendationen konstateras också att serviceproducenternas kompetens vad gäller vården av demenssjuka bör säkerställas. Staden upphandlar utifrån ett ramavtal årligen cirka 1 000 vårdplatser för vård dygnet runt enbart för demenssjuka. Alla enheter bör ha en plan för egenkontroll. Staden företar dessutom inspektions- och tillsynsbesök och ordnar samarbetsdagar och gemensamma kurser. På alla enheter utfördes omfattande auditeringar för första gången 2015.

Det behövs fler minneshjälpmiddel

Enligt rekommendationen bör hjälpmedelstjänster tillhandahållas och de bör vara högklassiga. Dessutom bör det säkerställas att man utnyttjar de möjligheter som hjälpmedlen och informationstekniken ger för att stödja patientens funktionsförmåga och ett meningsfullt och tryggt liv. Tillgången till bashjälpmiddel är god. Inom hemvården används trygghetsarmband och dörrlarm. I viss utsträckning används också matautomater, GPS-trackers, virtuell vård, apparater som stödjer orienteringen och ger påminnelser och elektroniska läkemedelsdoserare. Hjälpmedlen och tekniken för demenssjuka och användningen av dem förutsätter kunskaper hos såväl arbetstagare som anhöriga.

Efter den första informationen behövs systematiskt stöd

I det nationella minnesprogrammet finns en rekommendation om att kommunen i samarbete med aktörer inom tredje sektorn bör säkerställa att anhöriga till en person som insjuknat i en demenssjukdom får stöd under de olika faserna i vård- och servicekedjan: första information när sjukdomen bekräftats, anpassning till situationen och tillräcklig information om rehabiliteringsmöjligheterna. Som stöd bör familjen ha en arbetstagare som samordnar tjänsterna på ett helhetsinriktat sätt och som arbetar i par med och får stöd av en läkare. För närståendevårdare bör det dessutom ordnas målorienterad kamratgruppsverksamhet.

På hälsostationerna ger personalen patienten och eventuellt anhöriga information under mottagningsbesöken. Inom hemvården kartlägger personalen behovet av service under hembesöken. Minnesdiagnostik kan också utföras i hemmet inom hemvården i samarbete mellan en geriatriker och en minneskoordinator. Minneskoordinatorerna inom hemvården stödjer vid behov familjer som ger närståendevård. Personalen önskar att anhöriga följer med patienten vid besöken på de geriatriska och neurologiska poliklinikerna. Anpassnings- och träningsgrupperna såväl i stadens egen regi som i samarbete med Alzheimer-föreningen har ökat. Den dagverksamhet som stödjer hemvården och som i hög grad betjänar demenssjuka upplevs vara på en god nivå.

Klienterna får på ett bra sätt den första informationen om sjukdomen, men efter det upplever de att tillgång till information och rehabilitering är rätt slumpmässig och otillräcklig. En demensdiagnos kommer ofta som en chock för både patienten själv och framför allt de anhöriga. Därför ansågs det viktigt att få information om demenssjukdomen under de olika faserna. Det krävs också en allmän attitydförändring eftersom det fortfarande är vanligt att patienterna hänvisas och söker sig till undersökningar och vård för sent. Det här gäller framför allt ensamma äldre som bor hemma och som exempelvis inte omfattas av hemvård.

I de svar som gavs för utvärderingen ansågs det att hälsovårdscentralerna aktivare bör göra minnestester och på grundval av dem hänvisa patienterna vidare och på ett bättre sätt stödja demenssjuka och deras anhöriga. Staden har därför för avsikt att öka hälsostationernas möjligheter att konsultera en geriatriker och centralisera minneskoor-

dinatorernas arbete till att uttryckligen stödja demenssjuka och deras anhöriga. Alla demenssjuka bör få ett telefonnummer som de kan ringa för att få stöd och rådgivning.

Slutsatser

Som svar på huvudfrågan för utvärderingen kan anföras att staden i enlighet med rekommendationerna i det nationella minnesprogrammet för 2012–2020 aktivt har strävat efter att säkerställa att patienterna med demenssjukdom och dem närstående får fungerande och samordnat stöd, vård och komplexa tjänster. Patienterna med demenssjukdom får emellertid fortfarande inte god vård.

Ett problem i fråga om vård- och servicekedjan för patienterna med demenssjukdom är att de får sin diagnos på ett för sent stadium vilket innebär att stöd, vård och rehabilitering sätts in för sent. Staden bör utarbeta en tydlig broschyr om vårdkedjan för patienter med demenssjukdom. Den kan delas ut för att öka den allmänna kännedomen och för att förändra attityderna. När en demenssjukdom har diagnostiserats innebär den första informationen i allmänhet en chock för patienten och hans eller hennes anhöriga. De bör då erbjudas möjlighet att få en yrkesutbildad person som ger stöd och ansvarar för att samordna vården. Patienterna bör också få ett telefonnummer som de vid behov kan ringa för att få rådgivning och hjälp.

Rehabiliteringen kan inte heller sägas fungera särskilt bra i vårdkedjan. Rehabiliteringen av demenssjuk bör utvecklas innehållsmässigt och de olika tjänsterna bör förtydligas. Det här förutsätter en branschöverskridande dialog i vårdkedjan.

Staden har reformerat servicestrukturen genom att minska slutenvården och öka serviceboendet. Vid lindriga minnesproblem går det att använda sig av hemvården och olika hjälpmedel för att stödja demenssjuka, men när sjukdomen fortskrider är det inte nödvändigtvis tryggt för patienten att bo kvar hemma och inte heller mänskligt sett det bästa alternativet. Demenssjuka behöver under sjukdomens olika faser flexibla alternativ som särskilt är avsedda för dem, samt vård dygnet runt.

Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdsverket bör

- tidigarelägga diagnostiseringen av demenssjukdomar genom att göra en multiprofessionell bedömning av hemvårdsklienterna på ett tidigt stadium och öka minnestestningen på hälsostationerna.
- utveckla rehabiliteringen som stöd för den dagliga verksamheten för demenssjuka i samarbete mellan olika yrkesgrupper och ta i bruk hjälpmedel och teknik som stödjer demenssjuka och deras trygghet.
- öka serviceboendet framför allt för demenssjuka exempelvis i form av demenshem så att tjänster i anslutning till boendet kan läggas till utifrån de behov som uppstår när sjukdomen fortskrider.

Utvärderingar som rör bildningsväsendet



Har kostnaderna per enhet för tjänsterna vilka är högre än i de övriga städerna närmast sig de genomsnittliga kostnaderna i storsstäderna?



Kostnaderna per enhet för de tjänster som bildningsväsendet tillhandahåller har närmast sig nivån i de övriga städerna.



Ordnas det undervisning i finska för invandrare inom yrkesutbildning, arbetsprövning och lönesubventionerat arbete på det sätt som anges i målen?

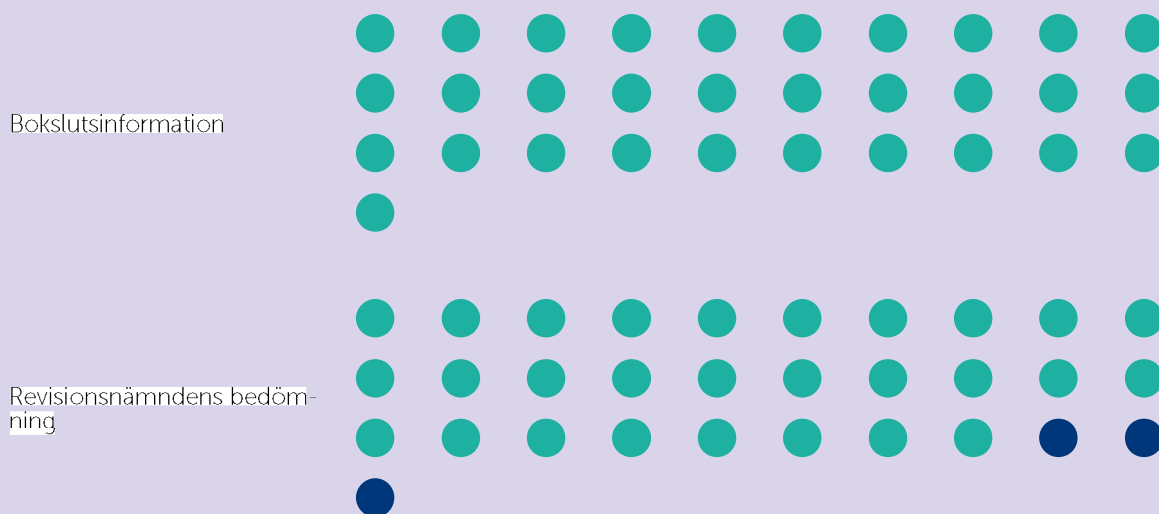


Undervisningen i finska är god när den förenas med den övriga verksamheten på ett individuellt och flexibelt sätt.

Utfallet för de bindande verksamhetsmålen 2015, st.

Figur 32

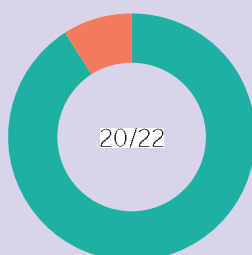
- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kunde inte påvisas



Utfallet för målen för de bindande anslagen för driftsekonomi under 2015, st.

Figur 33

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte



5.14

Kostnadsutvecklingen för tjänsterna inom undervisning, kultur och fritid

Huvudfrågan för utvärderingen var om kostnaderna per enhet för undervisnings-, kultur- och fritidstjänsterna i Helsingfors vilka varit högre än i andra städer har närmast sig de genomsnittliga priserna i landets storstäder, vilket är målet i strategiprogrammet 2013–2016 i delen "Välmående helsingforsare". Målet har vid den här utvärderingen också tillämpats på strategidelen "Ett livskraftigt Helsingfors". Helsingfors har i ekonomidelen i strategin också satt upp ett mål som begränsar utgiftsökningen. Målen för de olika delområdena i strategin är således relaterade till varandra.

Som föremål för utvärderingen valdes tjänster inom undervisningsväsendet och kultur- och fritidsväsendet för vilka det i statistiken på riksnivå fanns tillgång till statistiskt och forskningsbaserat material relaterat till enhetskostnaderna. Den viktigaste källan för utvärderingen utgjordes av Statistikcentralens nyckeltal för kommunerna för åren 2006–2014. Dessutom användes jämförelseuppgifter som ministerierna, Kommunförbundet och förvaltningarna själva hade sammanställt.

Som jämförelsestäder valdes landets fem övriga storstäder, d.v.s. Esbo, Tammerfors, Vanda, Uleåborg och Åbo. I Helsingfors var enhetskostnaderna högre än de genomsnittliga kostnaderna i de övriga storstäderna inom undervisningsväsendet, fria bildningsväsendet, ungdomsväsendet, idrottsväsendet och det allmänna kulturväsendet. Som utvärderingskriterium användes svaret på huvudfrågan i anslutning till de här tjänsterna. Vid utvärderingarna granskades också enhetskostnaderna för biblioteksväsendet, museerna, teatrarna och orkestrarna.

De höga kostnaderna för undervisningsväsendet har närmast sig genomsnittet

I Helsingfors var nettokostnaderna per invånare lägre än i de övriga storstäderna. Däremot var kostnaderna högre både per undervisningstimme och per elev inom den grundläggande utbildningen i Helsingfors jämfört med de övriga städerna och i fråga om gymnasieutbildningen hörde kostnaderna i Helsingfors till de högre jämfört med de övriga städerna.

Sätten att beräkna kapitalkostnaderna varierade vilket gjorde att kapitalkostnaderna i de olika städerna låg på ytterst olika nivå. Dessutom varierade innehållet i underhålls-, drifts- och användartjänsterna för byggnader anmärkningsvärt mellan städerna. När de interna hyrorna som försvårar jämförelsen dras av från kostnaderna per elev har nettokostnaderna per elev för såväl den grundläggande utbildningen som gymnasieutbildningen tydligt närmast sig genomsnittet för de övriga storstäderna sedan föregående strategiperiod, vilket framgår av tabellerna 12 och 13.

När kapitalkostnadernas effekt strukits i jämförelsen var kostnaderna för den egentliga utbildningen högre i Helsingfors än i de övriga städerna bland annat för att staden har gett mer undervisning per elev än de övriga städerna.

I de övriga städerna har kostnaderna för arbetarinstitutionen minskat

Kostnaderna per enhet för Helsingfors fria bildningsväsende, d.v.s. arbetarinstitutionen, har inte närmast sig de genomsnittliga kostnaderna för storstäderna. Kostnaderna per undervisningstimme var klart högre än i de övriga städerna i jämförelsen. Skillnaden jämfört med de genomsnittliga kostnaderna i de övriga storstäderna har ökat sedan föregående strategiperiod, vilket framgår av tabell 14.

I fråga om arbetsinstitutionen förklaras den höga kostnadsnivån i Helsingfors med antalet anställda i huvudsyssla och antalet lokaler som staden hyr på heltid. Dessutom ökade kostnaderna på grund av det omfattande serviceutbudet. Helsingfors arbetarinstitut har ett eget bibliotek som höjer kvaliteten på servicen. Det höjer emellertid också kostnaderna.

Inom ungdoms- och idrottsväsendet har kostnaderna närmast sig genomsnittet

Inom ungdomsväsendet finns det flera orsaker till kostnadsskillnaderna mellan städerna. I storstäderna fanns det stora skillnader i själva uppfattningen av ungdomsarbets natur. Innehållet och placeringen inom stadens organisation varierar. Som exempel kan nämnas att vissa städer i sina kostnader har räknat med verksamhetsformerna för arbetsverkstäder och uppsökande ungdomsarbete. I Helsingfors har man satsat på exempelvis kulturellt ungdomsarbete som är ganska dyrt. Talen var fortfarande inte jämförbara.

Helsingfors ungdomsväsende har markant högre nettokostnader per invånare i åldern 7–28 år jämfört med de övriga städerna. Nettokostnaderna har dock närmast sig det genomsnittliga värdet för storstäderna (tabell 15). Kostnaderna för ungdomsväsendet uppgick till 55 euro per invånare år 2014.

Idrottsväsendets nettokostnader som har varit högre i Helsingfors än i de övriga storstäderna har närmast sig genomsnittet i de övriga storstäderna sedan föregående strategiperiod (tabell 16). Vid utvärderingen granskades kostnadsuppgifterna exklusive understöd, men situationen skulle inte ha varit annorlunda även om de hade tagits med i jämförelsen.

Driftskostnaderna för idrottsväsendet utgörs huvudsakligen av underhåll av idrottsplatserna. Helsingfors idrottsverk har ett omfattande serviceutbud jämfört med de övriga storstäderna. Som exempel kan nämnas att staden har 1 500 idrottsplatser som den underhåller. I Helsingfors höjs kostnaderna bland annat av de gamla och stora lokaler för inomhusgymnastik som byggdes inför de olympiska spelen 1952 och vars driftskostnader är höga, Tölö sporthall, allaktivitetshallarna vid Liikuntamylly och Stensböle skidhall. Helsingfors understöder också i stor utsträckning andra sammanslutningar som hör till stadskoncernen och som producerar idrottstjänster. Av idrottsväsendets totala driftsutgifter utgörs cirka en femtedel av övriga kostnader. Vid jämförelsen med de övriga stora städerna har de här understöden som även nationellt sett är stora strukits från kostnadsjämförelserna.

De genomsnittliga nettokostnaderna för den grundläggande utbildningen i Helsingfors och landets övriga storstäder under strategiperioderna, euro/elev

Tabell 12

Enligt 2015 års penningvärde

	Helsingfors	Övriga	Skillnad
2009–2012	8 088	7 353	+735
2013–2014	7 917	7 379	+538
Förändring	-171	+26	-197

*Från siffrorna har strukits de exceptionellt höga kostnaderna för Helsingfors 2010 (inriktningen av investeringarna)

De genomsnittliga nettokostnaderna för gymnasieutbildningen exklusive kapitalkostnader i Helsingfors och landets övriga storstäder under strategiperioderna, euro/elev

Tabell 13

Enligt 2015 års penningvärde

	Helsingfors	Övriga	Skillnad
2009–2012	6 762	6 309	+454
2013–2014	6 676	6 339	+337
Förändring	-87	+30	-117

* Från siffrorna har strukits de exceptionellt höga kostnaderna för Esbo 2014

Nettokostnaderna för medborgarinstitutens fria bildningsarbete i Helsingfors och landets övriga storstäder under strategiperioderna, euro/undervisningstimme

Tabell 14

Enligt 2015 års penningvärde

	Helsingfors	Övriga	Skillnad
2009–2012	127	79	+48
2013–2014	126	72	+53
Förändring	-1	-7	+5

Nettokostnaderna för ungdomsväsendet i Helsingfors och landets övriga storstäder under strategiperioderna, euro/person i åldern 7–28 år

Tabell 15

Enligt 2015 års penningvärde

	Helsingfors	Övriga	Skillnad
2009–2012	212	120	+91
2013–2014	206	122	+83
Förändring	-6	+2	-8

* Från siffrorna har strukits de exceptionellt höga kostnaderna för Vanda 2010 och 2011

Nettokostnaderna för idrottsväsendet exklusive understöd i Helsingfors och landets övriga storstäder under strategiperioderna, euro/invånare

Tabell 16

Enligt 2015 års penningvärde

	Helsingfors	Övriga	Skillnad
2009–2012	144	119	+24
2013–2014	141	119	+22
Förändring	-3	0	-2

*I siffrorna ingår inte de exceptionella kostnaderna i Uleåborg 2012 och 2013 (kommunsammanslagningen)

Nettokostnaderna för övrig kulturverksamhet i Helsingfors och landets övriga storstäder under strategiperioderna, euro/invånare

Tabell 17

Enligt 2015 års penningvärde

	Helsingfors	Övriga	Skillnad
2009–2012	55	35	+20
2013–2014	55	26	+29
Förändring	0	-9	+9

*Från talen har strukits de exceptionella åren 2010–2011 för Åbo och det exceptionella året 2013 för Uleåborg

Nettokostnaderna för biblioteksväsendet i Helsingfors och landets övriga storstäder under strategiperioderna, euro/invånare

Tabell 18

Enligt 2015 års penningvärde

	Helsingfors	Övriga	Skillnad
2009–2012	63	63	0
2013–2014	59	59	0
Förändring	-4	-4	0

Nettokostnaderna för musei-, teater- och orkesterverksamheten i Helsingfors och landets övriga storstäder under strategiperioderna, euro/invånare

Tabell 19

Enligt 2015 års penningvärde

	Helsingfors	Övriga	Skillnad
2009–2012	63	90	-26
2013–2014	61	84	-23
Förändring	-2	-6	+3

Utfallet för utvärderingsfrågan

Tabell 20

- Ja
- Nej

	Har enhetskostnaderna närmats sig genomsnittet för landets storstäder sedan föregående strategiperiod?	Kostnadsnivå, nettokostnader euro/invånare 2014
Utbildningsväsendet	●	1 123
Det fria bildningsväsendet	●	25
Ungdomsväsendet	●	55
Idrottsväsendet	●	131
Det allmänna kulturväsendet	●	57

Det allmänna kulturväsendet är dyrare och skillnaden har ökat

I Helsingfors är kostnaderna för det övriga kulturväsendet högre än i storstäderna i genomsnitt. I de utvärderade städerna är modellerna för att ordna kulturtjänster och utgångspunkterna för serviceproduktionen olika. Kulturtjänsterna har en tendens att koncentrera sig till storstäderna såväl ekonomiskt som funktionellt. Helsingfors har i förhållande till de övriga storstäderna bland annat ett rikt nätverk av kultur- och konsthush.

Skillnaden mellan nettokostnaderna för den övriga kulturverksamheten jämfört med de övriga storstäderna har fortsatt att öka (tabell 17). I de övriga storstäderna har kostnaderna sjunkit sedan föregående strategiperiod men i Helsingfors har de i genomsnitt legat kvar på samma nivå som under strategiperioden 2013–2014.

Biblioteksväsendet ligger kostnadsmässigt på medelnivå och är billigare än musei-, teater- och orkesterverksamheten

Biblioteken i Helsingfors har det mest omfattande servicebudet jämfört med de övriga storstäderna. Helsingfors hade klart flest verksamhetsställen och därför är årsverken också fler än i de övriga storstäderna. Inom biblioteksverksamheten framträder fördelarna med storproduktion som gör att utgifterna per invånare trots allt är på samma nivå som i de övriga stora städerna. Nettokostnaderna per invånare för Helsingfors biblioteksväsende har också legat kvar på samma nivå som genomsnittet för de övriga städerna sedan föregående strategiperiod (tabell 18).

Kostnaderna för musei-, teater- och orkesterverksamheten i Helsingfors har sjunkit sedan föregående strategiperiod. De har emellertid sjunkit ännu mer i de övriga storstäderna (tabell 19). Skillnaden mellan de genomsnittliga nettokostnaderna i Helsingfors och de övriga storstäderna har minskat.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om kostnaderna per enhet för undervisnings-, kultur- och fritidstjänsterna i Helsingfors vilka har varit högre än i de övriga städerna har närmat sig de genomsnittet för landets storstäder vilket är målet i strategiprogrammet 2013–2016.

I fråga om stadens kostnader för den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, idrottsväsendet och ungdomsväsendet vilka har varit högre än i jämförelsestäderna har så skett. Eftersom enhetskostnaderna för de här tjänsterna utgör den klart största delen av de tjänsterelaterade kostnader som utvärderats kan frågan besvaras jakande.

Jämfört med de övriga storstäderna är enhetskostnaderna i Helsingfors genomgående högre med undantag av biblioteks-, musei-, teater- och orkesterverksamheten. Men inte heller för de här tjänsterna – eventuellt med undantag av biblioteksväsendet – ger kostnadsjämförelserna nödvändigtvis rätt bild eftersom sättet att ordna tjänsterna är olika. I jämförelserna framstår kostnaderna i Helsingfors ofta som högre än i de övriga städerna. Orsaken är en hö-

gre servicenivå, som kommer till synes exempelvis som fler undervisningstimmar per elev inom den grundläggande utbildningen och som ett tätt servicenätverk inom idrotts- och kulturväsendet.

Helsingfors har i sin strategi satt som ett mål att stävja utgiftsökningen. Därför kommer staden sannolikt att vara i behov av riktlinjer för i vilken omfattning tjänster inom bildningsväsendet, kulturväsendet och fritidsväsendet kommer att ordnas. Storstäderna bör precisera innehållet i sina tjänster framför allt i fråga om kultur-, ungdoms- och idrottstjänsterna för att de ska vara mera jämförbara med tanke på såväl kostnadsjämförelser som övriga jämförelser.

Revisionsnämnden konstaterar att

arbetarinstitutionen och ungdomscentralen bör

- fortsätta samarbetet mellan storstäderna för att göra uppgifterna om enhetskostnaderna mera jämförbara än i dag genom att exempelvis utreda skillnader som beror på verksamhetsformernas innehåll, kostnadsberäkningsposterna och de varierande organisationsformerna.

kulturcentralen, stadsmuseet, stadsorkestern och konstmuseet bör

- inleda samarbete mellan storstäderna för att jämföra tjänsterna inom kulturväsendet så att skillnader som beror på verksamhetsformernas innehåll, kostnadsberäkningsposterna och organisationsformerna för tjänsterna beaktas.

5.15 Undervisningen i finska för invandrarungdomar inom yrkesutbildning, arbetsprövning och lönesubventionerat arbete

I stadens strategiprogram för 2013–2016 finns riktlinjen "Ett internationellt Helsingfors – Invandrarna som aktiva helsingforsare". I strategiprogrammet framläggs åtgärder i anslutning till invandranas delaktighet och sysselsättning och förebyggande av utslagning bland invandrare och ungdomar. Målet är att invandrarna och majoritetsbefolkningen ska ha samma ställning. Stadskansliet har på uppmaning av stadsstyrelsen preciserat åtgärderna i strategiprogrammet och gjort upp en tidsplan för dem i ett åtgärdsprogram om invandringen och mångfalden i Helsingfors åren 2013–2016. Åtgärdsprogrammet omfattar tio åtgärdskomplex och sammanlagt 33 åtgärder. Bland de här utvaldes fem åtgärder för utvärdering.

Huvudfrågan för utvärderingen var om undervisningen i finska för unga invandrare och unga vuxna invandrare ordnas inom yrkesutbildningen, arbetsprövningen och det lönesubventionerade arbetet i enlighet med åtgärdsprogrammet om invandring och mångfald i Helsingfors åren 2013–2016 vilket har gjorts upp på grundval av strategiprogrammet. Följande delfrågor för utvärderingen ställdes:

- Tillhandahålls invandrarungdomar undervisning i finska i samband med yrkesutbildning, läroavtalsutbildning,

arbetsprövning och lönesubventionerat arbete?

- Har öppen utbildning för unga invandrare etablerats?
- Bereds föreberedande utbildning för yrkesutbildning för invandrarungdomar?
- Har läroavtalsutbildningen utvecklats för att tillmötesgå behoven hos invandrare?
- Vilka är effekterna av de åtgärder som har vidtagits?

Under utvärderingens gång gjordes en intervju på stadskansliets näringslivsavdelning och en enkät skickades till Stadin ammattiopisto och Stadin aikuisopisto. Som material för utvärderingen har dessutom använts skriftligt material i anslutning till ämnet, exempelvis utredningar, forskningar, program, statistik och kundnöjdhetsmätningar.

Invandrarungdomarna är en heterogen grupp

Invandrarna är en heterogen grupp och därför utgår behovet av språkutbildning från den studerandes mål och behov. Invandrarna har mycket varierande bakgrund. Till Finland kommer unga personer i olika åldrar och med olika utbildningar samt med olika färdigheter. Det är därför nödvändigt med individuella utbildningsvägar. Därför görs också individuella studieplaner (ISP) för dem som studerar inom yrkesutbildningen.

Möjligheterna till utbildning på andra stadiet grundar sig i stor utsträckning på att den studerande gått ut grundskolan eller annars har motsvarande kunskaper och färdigheter. För de invandrarungdomar som anländer till Finland i slutfasen av den grundläggande utbildningen och saknar betyg från det grundläggande stadiet och inte heller kan finska kan det vara en stor utmaning att överföras till andra stadiet. Av helsingforsare i åldern 20–29 år hade 20 procent, d.v.s. över 21 000, inte avlagt någon examen efter det grundläggande stadiet. Av de ssa hade 40 procent ett främmande språk som modersmål.

Utbildningsvägarna för invandrare är ofta långvariga. Inom utbildningsledningarna förekommer det s.k. tomgång och överlappningar. Invandrarna är tvungna att stå i kö eller så finns det brister när det gäller att räkna tidigare inhämtade kunskaper tillgodo. Det kan också finnas brister i godkännandet av tidigare examina. Utbildningsvägarna för invandrare kan stagnera i förberedande utbildningar om kraven på kunskaperna i finska är för höga i fråga om utbildningar som leder till examen.

Goda erfarenheter av att förena språkutbildning med arbete

Inom såväl yrkesutbildningen som arbetsprövningen ordnas undervisning i finska. Inom yrkesutbildningen hör studierna i finska som andra språk till de allmänna delarna i examen och språkstudierna ingår i målen för yrkesexamen. För vuxna studerande ordnas dessutom utbildning där grunderna i finska och innehållet i yrkesutbildningen förenas. Avsikten har varit att i allt större utsträckning integrera språkundervisningen därför att man har lagt märke till att detta är ett effektivare sätt att lära sig språket än om språkundervisningen ordnas separat.

Inom arbetsprövningen har en modell för arbetsprövning, språkutbildning och lönesubventionerat arbete ut-

vecklats. Modellen infördes sommaren 2008 och riktar sig till invandrare. Under arbetsprövningen studerar invandrarna finska en eller två dagar i veckan. Arbetsprövningen pågår 4–6 månader. Efter arbetsprövningen följer ett lönesubventionerat arbete under vilket det är möjligt att fortsätta med språkstudierna några timmar i veckan. Kombinationen av arbetsprövning och språkutbildning gör att invandrarna aktivt kan studera finska och använda det som arbetsspråk. Behovet av att ordna språkundervisning som är förlagd till arbetsplatserna har ökat.

Tillräckligheten i fråga om utbildningen i finska varierar men kundnöjdheten är god

Inom yrkesutbildningen ges undervisning i finska i en omfattning som uppgår till minst fem studiepoäng (närundervisning cirka nittio timmar) och högst arton studiepoäng (närundervisning cirka 320 timmar). Inom yrkesutbildningen förekommer branschspecifika skillnader i omfattningen av och tillräckligheten i fråga om undervisningen i finska. Alla som är i behov av språkligt stöd får det inte för att det inte finns tillräckligt med grupper för undervisning i finska som andra språk där stöd ges. Centralt är dock att språkundervisningen ordnas på ett flexibelt sätt genom integration med yrkesutbildningen och arbetslivet och inte bara som separata studier i finska som andra språk.

Under arbetsprövningen har 60–70 kurser i finska ordnats. De senaste åren har näringslivsavdelningen utvecklat nya modeller för språkutbildningen. Inom språkutbildningen har man övergått till en funktionellare inriktning. Kvaliteten på språkutbildningen är ytterst god om den granskas på grundval av de mätningar av kundnöjdheten som har gjorts. Man har strävat efter att kurserna i det finska språket ska vara flexibla. Nya grupper inleds kontinuerligt. Det finns ingen kö till språkutbildningsgrupperna utan möjlighet att börja finns hela tiden.

Den funktionella språkutbildningen har varit populär

Erfarenheterna av funktionell språkutbildning är goda. Den har ordnats inom yrkesutbildningen och arbetsprövningen. Målet för den funktionella språkutbildningen är att förena inläringen av finska med inläringen av arbetslivsfärdigheterna. Utbildningen motiverar till inläring och främjar den studerades deltagande i studie- och arbetsgemenskapen och samhället.

Den funktionella språkundervisning som ordnats har varit flexibel. I anslutning till arbetsprövningen har det erbjudits ett stort antal språkgrupper av olika slag. Till grupperna har man kunnat gå utan att behöva köa. Den funktionella språkutbildningen kan också ordnas på ett trevligt sätt. Till de grupper som erbjuds hör att lära sig finska med hjälp av schlager eller matlagning. Utbildningen som förenar arbete och språkutbildning på arbetsplatserna har utvecklats och utökats, men fortfarande inte i tillräcklig utsträckning. På arbetsplatserna vore det bra om hela arbetsgemenskapen skulle engagera sig i språkinläringen. I praktiken har man lagt märke till ett behov av att även arbetsgemenskapen får stöd och information om ordnandet av språkutbildningen för att på så vis kunna engagera hela arbetsgemenskapen.



Förberedande utbildning inför yrkesutbildning är en ny kanal för studier som leder till examen

Utbildning som förbereder för en yrkesutbildning har utvecklats under ett flertal år. Hösten 2015 inleddes en ny förberedande utbildning som kallas Valma. I den nya Valma-utbildningen har man sammanfört tidigare utbildningar så som yrkesstart, förberedande utbildningar för invandrare inför grundläggande yrkesutbildning och utbildning i huslig ekonomi. Målet med den förberedande utbildningen är att ge den studerande nödvändiga färdigheter för att söka sig till yrkesutbildning. Ett annat mål är att ge äldre studerande möjligheter att exempelvis byta bransch. I anslutning till den förberedande utbildningen erbjuds också undervisning i finska och de studerande kan själva välja på vilket sätt de studerar det. Man har strävat efter att ordna språkundervisningen med hjälp av så mångsidiga metoder som möjligt.

Den öppna utbildningen för unga invandrare har etablerats

Den öppna utbildningen för unga invandrare avslutades på hösten 2015. Den fortsatte emellertid samma höst som en del av den så kallade Valma-utbildningen. Den öppna utbildningen för unga invandrare har säkerställts på det sätt som det förutsatts i åtgärdsprogrammet. Som öppna studier kan avläggas innehållsavsnitt inom den förberedande utbildningen och delar av examina inom den grundläggande yrkesutbildningen. Utbildningen är språkmedveten, d.v.s. i all undervisning beaktas ökade kunskaper i finska. För undervisning i finska som andra språk finns en öppen språkverkstad som är avsedd för unga invandrare i Helsingfors som är i behov av stöd och handledning i inläringen av finska på arbetsplatsen eller läroanstalten. Genom Valma-utbildningen stärker man de studerandes behörighet

att söka sig till utbildning och avlägga examen inom den grundläggande yrkesutbildningen.

Läroavtalsutbildningen har utvecklats för invandrarnas behov

Läroavtalsutbildningen har utvecklats med tanke på invandrarnas behov genom att erbjuda förberedande perioder i anslutning till läroavtalsutbildningen och så kallade träningsperioder. Under de förberedande perioderna erbjuds studerande med invandrabakgrund också undervisning i finska.

Förberedande perioder har ordnats under några års tid. Förberedande perioder inleds kontinuerligt och den studerande behöver således inte vänta eller stå i kö utan kan flexibelt komma med när som helst. Under den förberedande perioden utvecklar den studerande sina arbetslivsfärdigheter och kartlägger sina intresseområden. Under den förberedande perioden får den studerande göra studiebesök och bekanta sig med företag. Målet är att hitta en arbetsgivare som är intresserad av att ingå ett anställningsavtal efter den förberedande perioden.

Under den förberedande perioden får personen introduktion i de arbetsuppgifter som ett företag har att erbjuda. Arbetsgivaren har möjlighet att bekanta sig med personen och bedöma lämpligheten för arbetsuppgiften. En förberedande period är lockande för arbetsgivaren eftersom den inte medför någon löneutbetalningsskyldighet och inte heller några andra förbindelser. För den studerande är den förberedande perioden nyttig eftersom prestationerna under perioden kan räknas tillgodo vid kommande studier.

Målet med träningsperioden i anslutning till läroavtalsutbildning är att förbereda en ung person för övergången till läroavtalsstuderande på ett företag eller planera individuella karriärvägar eller utbildningsalternativ. Under träningsperioden studerar man bland annat arbetslivsfärdigheter med hjälp av övningar. Under perioden besöker man också ett rekryterande företag för att bekanta sig med det på ort och ställe. Träningsperioden avslutas med att de unga som söker sig till en läroavtalsutbildning får information om inledandet av läroavtalsstudier.

I fråga om läroavtal har studierna gjorts mera individualiserade. Med individualisering avses bland annat individuell handledning, rådgivning och övriga stödåtgärder. Avläggandet av examen planeras utifrån de individuella behoven och den kompetens som personen har som utgångsnivå. Den kompetens som dokumenteras vid individualiseringen identifieras och godkänns. Det här leder till att studierna förkortas.

Åtgärderna har haft positiva effekter

Inom yrkesutbildningen har effekterna av undervisningen i finska varit positiva därför att utbildningen för studier i finska som andra språk har kunnat tillmötesgå utbildningsbehovet och utbildningen har förbättrat studieframgången.

Den utbildning i finska som erbjuds under arbetsprövningen har lett till goda resultat om man ser till resultaten av mätningen av kundnöjdheten. Den funktionella språkutbildningen har varit populär eftersom man bland annat

har uppmärksammat flexibiliteten i undervisningen. Undervisningsgrupper inleds non-stop och man kan gå med när som helst. Den studerande behöver alltså inte vänta på att få börja utbildningen. Det finns ett uppenbart behov av utbildning som ordnas på arbetsplatsen och för samman språk- och yrkesutbildningen.

Den öppna utbildningen för invandrarungdomar upphörde hösten 2015 men fortsatte i form av Valma-utbildning samma höst. Inom den förberedande utbildningen är målet för språkstudierna att få de språkkunskaper som krävs inom utbildningen på andra stadiet. Utbildningen har fungerat ytterst bra eftersom den tillmötesgått behovet i fråga om genomförandesätt och flexibilitet. För unga personer har utbildningarna som är helhetsinriktade och bereder stöd varit framgångsrika framför allt i fråga om att engagera de studerande och säkra övergången till yrkesutbildning. Språkutbildningen har varit välfungerande eftersom den kan inledas flexibelt på olika nivåer utifrån språkkunskaperna och med förankring i ett yrkesområde. Dessutom pågår utbildningen tillräckligt lång tid.

Effekterna av Valma-utbildningen kan i egentlig mening inte utvärderas förrän på hösten 2016. Redan nu kan det emellertid konstateras att utbildningen nått ut till sin målgrupp, eftersom de studieplatser som erbjudits har varit fullsatta och interna överföringar till yrkesutbildningen och från yrkesutbildningen till den förberedande utbildningen har genomförts på ett flexibelt sätt. Överföringarna har betydande effekter därför att man med hjälp av dem har kunnat förebygga att studierna avbryts.

Effekterna av de förberedande perioderna och träningsperioderna i anslutning till läroavtalsutbildningen har varit positiva därför att de varit till hjälp i samband med att många personer med invandrarbakgrund har kunnat påbörja en läroavtalsutbildning som leder till examen. De språkkurser som ordnas under perioderna skulle vara ännu nyttigare och effektivare om undervisningsformen ändrades så att utbildningen i högre grad förläggs till arbetsplatserna.

För läroavtalsutbildningen har individualiseringen lett till positiva effekter eftersom man på så vis har kunnat förkorta utbildningstiden. Individualiseringen har förkortat utbildningsvägarna och tiden som går åt till att avlägga examina och de studerande har då snabbare kommit ut i arbetslivet.

Vid utbildningsverket utvecklas för närvarande en utbildning som förenar yrkesutbildning och studier i finska. För unga asylsökande som har fått uppehållstillstånd planerar man en utbildning av ett nytt slag. Den ska ingå i ett utbildningskluster som förenar förberedande undervisning inom yrkesutbildning och grundläggande utbildning för vuxna inklusive studier på nybörjarstadiet. Utbildningen som ordnas i samarbete gör det möjligt att tillmötesgå individuella behov. Effekterna av utbildningen kan ännu inte utvärderas.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om undervisningen i finska för unga invandrare och unga vuxna invandrare ordnas inom yrkesutbildningen, arbetsprövningen och det lönesubventionerade arbetet i enlighet med åtgärdsprogrammet om invandringen och mångfalden i Helsingfors

åren 2013–2016 vilket har gjorts upp på grundval av strategiprogrammet. Huvudfrågan kan besvaras med att den huvudsakligen ordnas. Det går inte att utvärdera vidtagandet av alla åtgärder eftersom genomförandet av åtgärdsprogrammet pågår till slutet av 2016.

Invandrarna är en heterogen grupp och behovet av mångsidiga metoder för undervisning i finska är stort. Behovet av språkundervisning är beroende av den studerandes utgångsnivå och mål. Unga invandrare behöver skräddarsydd handledning och skräddarsydda utbildningsstigar. Den funktionella språkutbildningen har varit en bra metod. Den funktionella språkutbildningen har utökats såväl inom yrkesutbildningen som vid arbetsprövning. Den bör emellertid ytterligare utökas. Funktionell språkutbildning under en arbetsprövning har fördelen att den är flexibel. Man har inte behövt stå i kö för att komma med i en grupp och har kunnat haka på när som helst.

Erfarenheterna av språkutbildning på arbetsplatserna är goda. Att förena språkutbildning, arbete och vid behov också övriga tjänster ökar den studerandes motivation. Språkutbildningen bör samordnas med de övriga tjänsterna. Man bör således bygga upp en helhet därför att samordnande av olika tjänster leder till bättre resultat jämfört med om tjänsterna tillhandahålls separat. Språk- och yrkesutbildning som ordnas vid samma tidpunkt förkortar studietiden jämfört med utbildning som ordnas efter varandra och som separata perioder.

Utbildningsvägarna för invandrare är ofta långa. Ledererna till utbildning och examen bör förkortas. Invandrarnas möjligheter att inleda studier, studera och slutföra studierna bör stödjas. Utbildning som leder till examen bör stödjas genom att ordna förberedande perioder. Under de förberedande perioderna bör det erbjudas tillräckligt med utbildning i finska så att de unga ges färdigheter att söka till en utbildning som leder till examen. Ett snabbare slutförande av studierna kan främjas genom olika åtgärder, exempelvis genom individualisering av studierna. Genom individualisering har man lyckats förkorta studietiden. Man bör också på ett effektivt sätt dra nytta av de övriga existerande metoderna för att förkorta studietiden vid avläggandet av en yrkesexamen.

Invandrare är i behov av individuella utbildningsvägar. Att utveckla ett utbildningskluster är ett sätt att tillmötesgå det här därför att klustret förenar den grundläggande undervisningen för vuxna med den förberedande utbildningen inför grundläggande yrkesutbildning.

Revisionsnämnden konstaterar att

utbildningsverkets Stadin ammattiopisto och stads-kansliets näringslivsavdelning bör

- öka utbildningen i finska på arbetsplatserna.
- öka den funktionella utbildningen i finska.

utbildningsverkets Stadin ammattiopisto bör

- på ett mångsidigt sätt dra nytta av metoderna för att förkorta studietiden inom yrkesutbildningen, genom att exempelvis individualisera studierna.
- påskynda vidtagandet av de planerade åtgärderna för unga asylsökande som har fått uppehållstillstånd som ett led i utbildningsklustret.

Utvärderingar som rör stadsplanerings- och fastighetsväsendet



Fungerar systemet med interna hyror och budgeteringen för renoveringsinvesteringarna?



Principerna om interna hyror har inte till fullo iakttagits. Investeringarna motsvarar inte slitaget.



Är bostadsproduktionsbyråns roll och samarbete med Helsingfors stads bostäder Ab välfungerande i fråga ombyggnaderna av stadens hyresbostäder?

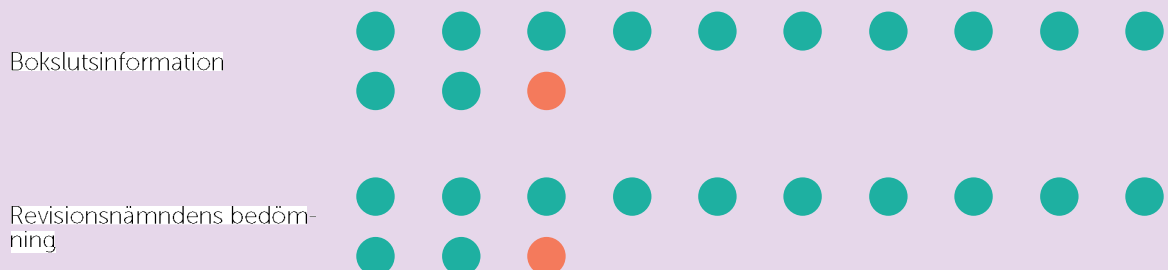


Bostadsproduktionsbyråns roll är ändamålsenlig och samarbetet med Helsingfors stads bostäder Ab är välfungerande.

Utfallet för de bindande målen som gäller verksamheten år 2015, st.

Figur 34

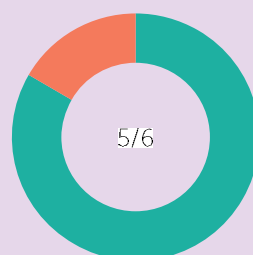
- Uppfylldes
- Uppfylldes inte
- Kunde inte påvisas



Utfallet för målen för de bindande anslagen för driftsekonomin under år 2015, st.

Figur 35

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte



5.16

Hantering av det eftersatta lokalunderhållet

Huvudfrågan för utvärderingen var om systemet med interna hyror och inriktningen av investeringsanslag på renoveringsinvesteringar ordnats på ett ändamålsenligt sätt så att staden har förutsättningar att se till att bruksvärdet på det byggnads- och lokalbestånd som den äger bevaras. I motiveringen till Helsingfors stads strategiprogram har det nämnts att bruksvärdet på de ovan nämnda lokalerna inte är ett mätbart värde; med bruksvärdet hänvisar man till lokalernas användningsduglighet sett ur brukarnas synvinkel.

Som material för utvärderingen användes intervjuer vid fastighetskontorets lokalcentral och stadskansliet samt en enkät vid utbildningsverket, barnomsorgsverket och social- och hälsovårdsverket. Det dokumentmaterial som användes bestod framför allt av dokument som behandlade det eftersatta underhållet, de interna hyrorna och investeringarna.

Det eftersatta underhållet i proportion till lokalvolymen är under kontroll

I de utvärderingar som har gjorts under tidigare år har man uppmärksammat att stadens eftersatta underhåll för de lokaler som den äger har vuxit. Det eftersatta underhållet beskriver i vilken utsträckning staden under de gångna åren undvikit att investera i byggnaderna för att de med tanke på bruket fortfarande ska vara i gott skick. I en beräkning som gäller Helsingfors stads eftersatta underhåll har som utgångs- och målnivå fastställts en konditionsklass på 75 procent. Det eftersatta underhållet för hela staden beräknas objektspecifikt för de byggnader vars konditionsklass underskrider 75 procent. Beräkningen beskriver hur mycket pengar som borde tillföras det tekniska värdet, d.v.s. den nuvarande konditionen, för att den fastslagna målnivån ska nås.

Medan utvärderingen pågick beställde lokalcentralen noggrannare konsultutredningar om orsaken till att det eftersatta underhållet av de byggnader med lokaler som Helsingfors stad äger är mycket stort jämfört med övriga städer. Utredningen gav vid handen att den slitagemodell som har använts i Helsingfors har gett en sämre bild av byggnadernas kondition än de modeller som brukar användas i de övriga städerna. En simuleringsberäkning av modellen visade dock att om det eftersatta underhållet beräknades med hjälp av de modeller som de övriga städerna använde så var det eftersatta underhållet trots allt större per invånare i Helsingfors jämfört med de övriga städerna. Enligt utredningen förklaras det eftersatta underhållet förutom med slitage framför allt med återanskaffningsvärdet och priset per kvadratmeter.¹

Det eftersatta underhållet har ökat anmärkningsvärt under de senaste tio åren men ökningen upphörde år 2014. I proportion till lokalvolymen har ökningen av det eftersatta underhållet varit måttlig (figur 36). Åren 2010 och 2012 gjordes det i fråga om de värden som beräkningen utgick från nivåhöjningar som för sin del förklarar ökningen av det eftersatta underhållet. Från 2005 till 2014 ökade det

eftersatta underhållet räknat per kvadratmeter med 22,5 procent. Eftersom inflationen samtidigt var 19,6 procent har den reella ökningen av det eftersatta underhållet inte varit så värst stor i proportion till lokalvolymen.

Det eftersatta underhållet är dock stort och uppgår till nästan 1,4 miljarder euro enligt den slitagemodell som Helsingfors tillämpar och även enligt alternativa beräkningar till 869 miljoner euro. Det effektivaste sättet att i praktiken minska det eftersatta underhållet är att staden avstår från lokaler som den inte behöver antingen genom att sälja eller riva dem. Staden har under åren 2013–2015 sålt 24–27 objekt. Staden har årligen rivit endast 4–6 objekt. Staden ägde i slutet av 2014 sammanlagt 1 857 byggnader varav 398 hade samlats i en portfölj för objekt som staden kan avstå ifrån. I förhållande till det har försäljnings- och rivningsvolymen hittills varit rätt anspråkslös.

Principerna för intern uthyrning har inte följts

Den första och andra delfrågan för utvärderingen var om principerna för intern uthyrning är ändamålsenliga med beaktande av målet för strategin och om staden har agerat i enlighet med principerna för intern uthyrning. Vid utvärderingen visade det sig att de principer som ursprungligen bestämts för den interna uthyrningen var ändamålsenliga men inte följdes till alla delar.

Målet med det interna hyressystemet är att kostnaderna för lokalerna till fullt belopp riktas till dem som använder lokalerna. De lokalkostnader som tagits ut som hyra har emellertid varit lägre än de faktiska kostnader som lokalerna orsakat lokalcentralen. Det är framför allt tre faktorer som medverkat till det här. För det första har indexförhöjningarna av hyran varit lägre än det som framgår av hyresavtalen. Beslut om höjning av hyran har fattats som ett led i budgetramen och budgetberedningen. Avsikten är att göra på samma sätt också i fortsättningen men huvudprincipen är att "totalhyran binds till konsumentprisindex" så som det skrevs in i hanteringsanvisningarna för lokalprojekt vilka reviderades i december 2015.

För det andra har underhållshyran inte justerats med tre års mellanrum, vilket var den ursprungliga avsikten. Den här principen skrevs också in i de reviderade hanteringsanvisningarna för lokalprojekt. Underhållskostnaderna fastställs för olika fastighetstyper. För gamla objekt har de genomsnittliga kostnaderna fastställts enligt situationen 2005, d.v.s. då lokalcentralen inrättades. Kostnaderna har indexjusterats, men det har inte granskats om nivån motsvarar den nuvarande situationen i genomsnitt för fastighetstypen i fråga.

För det tredje är problemet med gamla hyresavtal som ingåtts före 2000-talet att den avtalade kapitalhyran är lägre än de faktiska kapitalkostnaderna. I de nyare hyresavtalen motsvarar den kalkylerade och den debiterade kapitalhyran varandra.

Sammantaget har det faktum att principerna för den interna uthyrningen inte stämmer överens med praxis lett till att lokalcentralen inte har klarat av att till staden intäktsföra det avkastningsmål som stadsstyrelsen har ställt upp för staden, vilket har legat på samma belopp, d.v.s. 96 miljoner euro. Som exempel kan nämnas att för år 2014 var verksamhetsbidraget efter avskrivningar för lokalcentralen

¹ Fastställande av värdet på Helsingfors stads byggnader, eftersatt underhåll och granskning och jämförelse av nyckeltalen för egendomen. Trellum 2015.

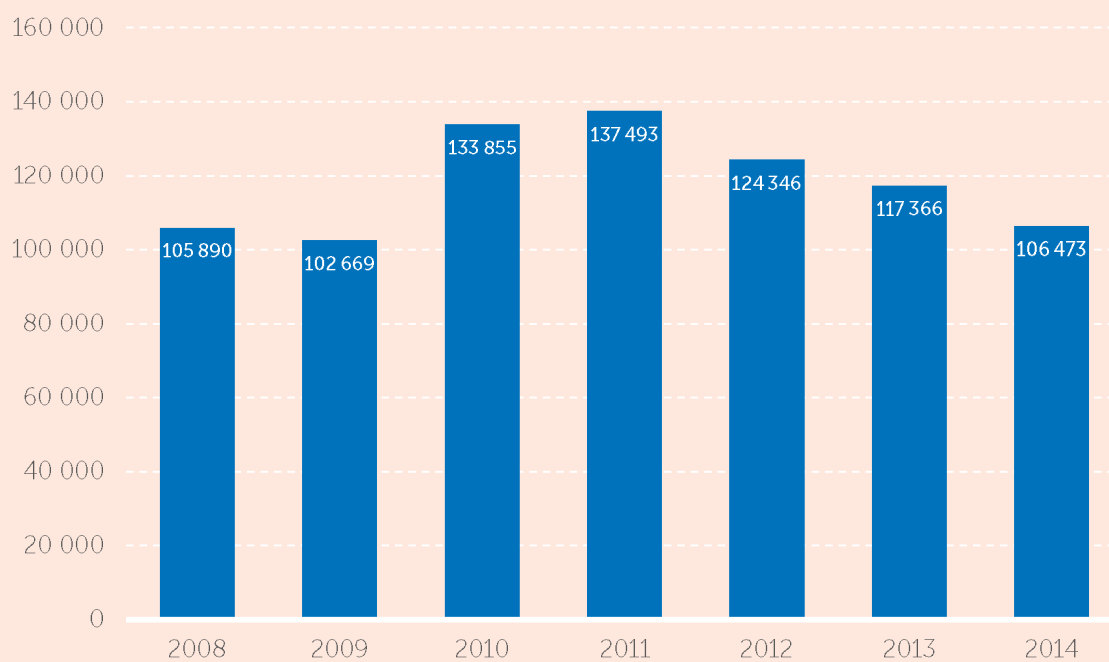
Eftersatt underhåll i förhållande till lokalernas yta åren 2005–2014, euro/m²

Figur 36



Utfallet för lokalcentralens renoveringsinvesteringar med fasta priser, enligt 2014 års prisnivå, utfallet 1 000 euro

Figur 37



* En priskorrigerig har gjorts i fråga om anslagen för åren 2008–2013 med ett delkostnadsindex för byggnadskostnadsindexet för renoveringar av lokaler och industribyggnader.



64,7 miljoner euro, d.v.s. 31,3 miljoner euro lägre än målet. År 2013 var underskridningen 58,5 miljoner euro. Den faktiska skillnaden i förhållande till avkastningsmålet på tre procent skulle vara ännu större om avkastningsmålen justerades. Avkastningsmålet har fastställts utifrån det tekniska värdet för år 2005. Om avkastningsmålet beräknas enligt det tekniska värdet för år 2014 skulle det beräknade avkastningsmålet vara 159 miljoner euro. Avkastningsmålet är i praktiken räntan på kapitalet, d.v.s. det beskriver priset på det bundna penningbeloppet.

Den interna hyran är av "rätt" storlek om den täcker både underhållskostnaderna och kapitalkostnaderna. Då kan staden reservera ett tillräckligt anslag för renovering av byggnaderna, under förutsättning att den del av hyresinkomsterna som intäktsförs som avskrivningar och intäktsvillkor i stadens kassa inriktas direkt på investeringsanslagen för husbyggnad. Lokalcentralen intäktsför emellertid avkastningskravet och avskrivningen i form av ett verksamhetsbidrag i stadens kassa, där de inte är öronmärkta som renoveringsinvesteringar. I många andra städer har lokalcentralen formen av ett affärsverk eller en självständig balansenhet och avskrivningen kan då direkt användas för renoveringsinvesteringar.

I investeringsprogrammet prioriteras de mest akuta renoveringsbehoven

Den tredje delfrågan för utvärderingen var om staden har fastställt principer för ett ombyggnadsprogram. Enligt utvärderingen finns det inget ombyggnadsprogram som baserar sig på prognostiseringar, d.v.s. på exempelvis bruksålder, vilket innebär att inga principer har fastställts ur den synvinkeln. Däremot kartläggs och prioriteras ombyggnadsbehoven i samband med att ett investeringsprogram som gäller för tio år görs upp. Investeringsprogrammet berättar emellertid inte på ett helhetsinriktat sätt vilka objekt som är i behov av renovering. Det berättar vilka objekt som under de närmaste åren kan renoveras med det tillgängliga anslaget och som prioriteras utifrån den information som då finns att tillgå. Investeringsprogram-

met ändras årligen: renoveringar av gamla men användningsdugliga byggnader skjuts upp om det till exempel på grund av inneklimatgruppens observationer framkommer mer akuta renoveringsobjekt. I fråga om skolorna har det dessutom på grundval av enkäter gjorts upp ett separat renoveringsprogram om ordningsföljden för renoveringen av 50 skolor.

På grundval av utvärderingen kan det konstateras att den prioriteringsmodell som för närvarande används är ändamålsenlig eftersom en stor del av lokalerna på basis av konditionsklassen är i rätt dåligt skick. När det bland lokalerna i dåligt skick dessutom finns sådana som staden har för avsikt att avstå från är det inte meningsfullt att ha ett renoveringsprogram som baserar sig på bruksåldrar.

Investeringarna motsvarar inte slitaget

Den fjärde delfrågan som ställdes vid utvärderingen var om utvecklingen av det eftersatta underhållet beaktas när det inom investeringsramen beslutas om allokeringen av anslag till renoveringsinvesteringar. Enligt utvärderingen har utvecklingen i fråga om eftersatt underhåll åtminstone inte direkt påverkat i vilken utsträckning investeringarna allokteras till renoveringsinvesteringar. Totalnivån för investeringarna styrs av en ram och de allokeringar som sker inom ramen är ett resultat av komplicerade förhandlingar. Ett mera konkretare begrepp än eftersatt underhåll är årligt slitage. Det årliga slitaget styr inte heller renoveringsinvesteringarnas nivå. På stadskansliet utgår man från att man med hjälp av ett lokaleffektivitetsvillkor och en investeringsram stävjar den totala lokalvolymen och därigenom förbättrar de ekonomiska förutsättningarna för att sköta konditionen hos det lokalbestånd som är i användning.

Investeringarna i husbyggnad indelas i nybyggande och renoveringsbyggande. Figur 37 visar renoveringsbyggandet med fasta priser enligt 2014 års nivå. Sedan 2008 har det antal kvadratmeter som underhållet omfattar ökat med 10,5 procent. Under samma tid uppgick realltillväxten för utfallet av investeringsanlagen till endast 0,6 procent.

År 2011 var investeringsnivån som högst, 131,6 miljoner

euro enligt 2011 års prisnivå. Enligt lokalcentralen uppgick det årliga slitaget då till ca 160 miljoner euro och eftersom det är cirka 20 procent dyrare att renovera än att bygga nytt så borde investeringsnivån ha varit 190 miljoner euro för att undvika en genomsnittlig sänkning av den tekniska konditionen på byggnadsbeståndet.

Ombyggnader görs inte vid rätt tidpunkt i förhållande till byggnadens kondition

Förutom delfrågorna beaktades vid den totala utvärderingen åsikterna vid förvaltningarna med de största lokalerna. Enligt utbildningsverket, social- och hälsovårdsverket och barnomsorgsverket görs ombyggnader och tekniska reparationer inte vid rätt tidpunkt med tanke på byggnadernas kondition. Dessutom bedömde en av de tre största förvaltningarna att lokalcentralen inte i tillräcklig utsträckning ser till att bruksvärdet på lokalerna bevaras. De två övriga förvaltningarna var relativt nöjda med beaktande av de tillgängliga anslagen. Sammantaget kan det konstateras att byggnadernas kondition ur användarnas synvinkel inte till alla delar är tillfredsställande.

Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om systemet med interna hyror och allokeringen av investeringsanslag till renoveringsinvesteringar ordnats på ett ändamålsenligt sätt så att staden har förutsättningar för att se till att bruksvärdet på stadens byggnads- och lokalbestånd bevaras. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att systemet med interna hyror och allokeringen av investeringsanslag till renoveringsinvesteringar inte har fungerat helt ändamålsenligt.

För de interna hyrornas del kan det konstateras att de principer som har skapats har varit ändamålsenliga men de har inte till alla delar följts, vilket har försvagat stadens förutsättningar för att sörja för kostnaderna som lokalerna orsakar.

Investeringsanslagen har däremot allokerats på ett otillräckligt sätt i förhållande till det årliga slitaget. Den otillräckliga allokeringen av investeringsanslag har därmed också försvagat stadens möjligheter att se till att bruksvärdet på de lokaler som den äger bevaras. Allokeringen av investeringsanslag baserar sig på ett komplicerat budgetpussel som innebär att olika slags investeringsbehov anpassas till de knappa resurserna. De stora förvaltningarna anser att ombyggnader och tekniska reparationer inte görs vid rätt tidpunkt i förhållande till byggnadernas kondition.

Målet för den interna uthyrningen är att inrikta kostnaderna för lokalerna på förvaltningarna på ett så adekvat sätt som möjligt utifrån de kostnader som lokalerna orsakar. För att teori och praktik i fråga om de interna hyrorna ska stämma överens är det i fortsättningen viktigt att indexhöjningarna av hyrorna faktiskt binds till indexet i enlighet med de hanteringsanvisningar om lokalprojekt vilka godkänts av stadsstyrelsen.

Det eftersatta underhållet påverkas av i vilken utsträckning stadens investeringsram inriktas på renoveringsinvesteringar för husbyggande. Om hyresnivån höjs och lokalcentralen därigenom kan intäktsföra en större del än

tidigare av verksamhetsbidraget till stadens kassa, påverkar detta det eftersatta underhållet bara om den större intäktsföringen leder till att anslaget för renoveringsinvesteringar ökar. Ur förvaltningarnas synvinkel är det dock problematiskt att höja hyresnivån om deras budget inte ökar på motsvarande sätt.

Eftersatt underhåll är inte bara ett teoretiskt begrepp. I praktiken innebär det eftersatta underhållet att stadens lokaler där kunder betjänas och personal jobbar i många fall är i dåligt skick. Staden har genom åren inte satsat tillräckligt på lokalerna i förhållande till slitaget. Å andra sidan har stadens lokalbestånd vuxit och blivit för stort. På grundval av utvärderingen förutsätter hanteringen av det eftersatta underhållet både en höjning av den måttfulla renoveringsinvesteringsnivån och en aktivare försäljnings- och rivningspolitik än tidigare i enlighet med de portföljer som har gjorts upp.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- beakta byggnadernas slitage vid beredningen av budgetens investeringsdel och nivån på de renoveringsinvesteringar som ingår i den.

stadskansliet och lokalcentralen bör

- fastslå de interna hyrornas nivå enligt de principer som bestämts för dem i hanteringsanvisningen om lokalprojekt.

lokalcentralen bör

- aktivare använda sig av portföljer för lokalerna som ett instrument för att hantera det eftersatta underhållet.

5.17

Mätningen av ATT:s och Hekas verksamhet och samarbete vid ombyggnad av hyresbostäder

Vid utvärderingen granskades mätningen och resultatet av den verksamhet som bedrivs av bostadsproduktionsbyrån (ATT) och Helsingfors stads bostäder Ab (Heka). Delfrågorna var på vilket sätt resultaten mäts och om det har satts mål för resultaten samt om målen har nåtts. Dessutom granskade man om staden mäter resultaten av verksamheten med ombyggnad av hyresbostäder. Vidare utvärderade man om ATT:s roll och samarbete med Heka i samband med ombyggnad av stadens hyresbostäder är fungerande.

Enligt stadens strategiprogram är verksamhetsmätning en del av ledarskapskulturen. Till god offentlig förvaltning hör att verksamhetsenheterna mäter den resultatbringande verksamhet och de delområden som ingår i den, d.v.s. lönsamhet, produktivitet, effekt, kvalitet och personalens prestationsförmåga.

Materialet för utvärderingen bestod av intervjuer och enkäter vid ATT och Heka och skriftligt material i anslutning till temat, så som kundnöjdhetenkäter och övriga enkäter. Det material som revisionsnämndens 1:a sektion fick vid sitt besök på Heka ingick

också i utvärderingsmaterialet. Som hjälp vid utvärderingen användes dessutom en handbok om att mäta kommunproduktivitet och resultat.

ATT mäter delvis ombyggnadsverksamhetens resultat

ATT mäter sin verksamhet på alla delområden som ingår i resultatet men mäter inte särskilt ombyggnadsverksamheten till alla delar. För alla mätare har det inte heller satts ett mål i egentlig mening. Till de delar det går att göra en utvärdering har ATT:s resultat i fråga om produktiviteten anmärkningsvärt förbättrats medan kundnöjdheten har sjunkit något. Ur beställarens synvinkel har nöjdheten med ombyggnadsverksamheten i regel förbättrats.

ATT:s mått på lönsamheten är verksamhetsbidraget som har satts för hela förvaltningen. För ombyggnad har särskilda ekonomiska enhetsmål inte satts. ATT har strävat efter att jämföra kostnaderna för byggherreverksamheten med motsvarande organisationer så som SATO, VVO och Esbo bostäder Ab. På grund av bristfälliga uppgifter och skillnader i verksamheten är det dock svårt att jämföra kostnaderna. Flera motsvarande aktörer sysslar också med att underhålla och förmedla bostäder. ATT:s verksamhet kan ses som mera ansvarstyngd än de övriga aktörernas, eftersom ATT som byggherre ger sina kunder tio års tilläggsgaranti för såväl fel som ATT själv begår som fel som entreprenörerna och planerarna begår. I allmänhet ansvarar byggherrar för sina fel i bara två års tid.

ATT mäter produktiviteten genom ett produktivetsindex. Indexet beskriver den produktionsvolym som är under byggnad i förhållande till antalet årsverken. Produktiviteten har mätts sedan 1900-talet och vid den beaktas omfattningen av nybyggandet och renoveringsbyggandet och besittningsformen, byggnadsbeståndet som är föremål för tekniska sakkunnigtjänster samt personalvolymen. Våren 2015 hade som mål för produktivetsindexet satts att överskrida produktivetsindexet för 2014 med 20 procent. Målet uppfylldes.

ATT skickar en gång om året ut en kundenkät om hur framgångsrik och verkningsfull verksamheten har varit. I kundenkäten går det inte att särskilja ombyggnadsverksamhet och nyproduktion. År 2014 var resultatet av kundenkäten bland fastighetsbolagen mycket gott jämfört med åren 2011–2015 men år 2015 försämrades resultatet. För resultaten av kundenkäten har det inte satts upp något mål i egentlig mening, men enkätresultaten ligger dock fortfarande på nöjaktig nivå. Bostadsproduktionsbyrån gör också en enkät bland beställarna om smidigheten i samarbetet (planerare, byggare och beställare). Enkäten görs tre gånger under ett pågående projekt. Enkäten består av 21 frågor och görs separat i fråga om ombyggnadsverksamhet. För resultaten av enkäten har mål inte satts upp. Resultaten har under 2014–2015 förbättrats i fråga om byggnadsfasen och färdigställandet men försämrats i fråga om garantifasen. ATT mäter effekten dels utifrån de ovan nämnda faktorerna och dels genom att mäta energieffektiviteten och energibesparingen. Målen för energieffektivitet uppfylldes.

ATT mäter kvaliteten utifrån energieffektiviteten och utvecklingen av den. Även nöjda beställare, d.v.s. responsen från fastighetsbolagen, är ett tecken på bra kvalitet. Kvalitet

visar att det finns förutsättningar för effekt, trots att den inte i sig är någon garanti för effekt. Vid ombyggnaderna förbättrades energieffektiviteten för de objekt som slutfördes 2014. E-talet var bättre efter än före renoveringarna. Även i fråga om de ombyggnader som inleddes 2014 hade E-talet förbättrats. Målen uppfylldes.

ATT följer personalens prestationsförmåga inom hela förvaltningen med hjälp av Kommun10-undersökningen och en arbetshälsoenkät. För mätarnas del har inga mål i egentlig mening satts. Med hjälp av enkätresultaten får man information för att främja välbefinnandet i arbetet.

Det ekonomiska målet för Heka uppfylldes inte, de övriga målen uppfylldes

I stadens budget har det från och med 2013 satts ett bindande mål för Hekas lönsamhet. Enligt det uppgår höjningen av bolagets underhållskostnader för fastigheterna till högst den indexhöjning som beskriver underhållskostnaderna. Målet nåddes 2013 och 2014, men 2015 var höjningen av underhållskostnaderna större än målet. Att kostnaderna steg mer än indexet förklaras av att kostnaderna steg i fråga om områdesbalanserade renoveringar, fastighetsskatt, tomtarrende och kreditförluster. Lönsamheten är också relaterad till målet att minska fastigheternas förbrukning av fjärrvärme och bruksvatten årligen. År 2014 lyckades man sänka den normerade fjärrvärmeförbrukningen en aning och likaså den totala elförbrukningen.

Heka började mäta produktiviteten först från och med 2014. Alla delmål som hade satts upp för produktiviteten nåddes inte, men den totala produktiviteten ökade ändå med 5,3 procent 2014. För alla mätare har mål inte satts upp. År 2015 var målet för Hekas produktivitet att antalet bostäder som underhålls ökar med en procent i förhållande till personalvolymen. Produktiviteten förbättrades med 3,6 procent, d.v.s. målet uppfylldes. Heka försöker också förbättra produktiviteten genom att bland annat öka bruket av elektroniska tjänster för invånarna i husen och inom serviceverksamheten. Antalet anställda inom ekonomiförvaltningen sjönk med 20 procent 2014 och utgjorde en delindikator på produktiviteten. Målet uppfylldes eftersom antalet anställda sjönk med 26,7 procent 2014. Målet var att antalet kvadratmeter för kontorslokaler sjunker med 30 procent i förhållande till antalet personer som arbetar på kontoret. Målet uppfylldes inte 2014, eftersom antalet kvadratmeter sjönk endast med en procent.

Enligt de uppgifter som intervjuerna gav mäter man vid Heka inte direkt effekten i samband med uthyrnings- och ombyggnadsverksamheten. Verksamheten är emellertid verkningsfull genom att det produceras hus som har skäliga priser och är trygga (långvarigt boende). Dessutom försöker man bedriva samhällelig påverkan bland annat genom att ge utlåtanden om lagpropositioner som rör branschen.

Heka har sedan 2008 mätt hur de som bor i husen upplever kvaliteten med hjälp av omfattande och årliga kundenkäter. Enligt en sammanfattning av den kundenkät som gjordes i slutet av 2015 anser två av tre personer som bor i Hekas bostäder att Hekas boendetjänster – disponenttjänster, service och städning – var berömliga eller goda. Siffrorna för hur nöjda hyresgästerna var med sin

hyresbostad var ännu högre. Resultaten förbättrades något 2015 jämfört med 2014 och 2013.

Prestationsförmågan hos Hekas personal ligger på en skälig nivå. Enligt den personalenkät som görs vartannat år låg totalresultatet för 2015 på samma eller något sämre nivå jämfört med 2013. En delindikator på ökad produktivitet är kortvarig sjukfrånvaro, vilken först ökade med 19,3 procent 2014, men minskade med en procent 2015. För båda åren var målet en minskning på en procent. Sjukfrånvarodagarna beskriver också arbetslivets kvalitet.

Samarbetet mellan ATT och Heka fungerar bra

ATT och Heka samarbetar bland annat i fråga om att sätta upp centrala produktionsmål för ombyggnaderna och utveckla åtgärder i anslutning till energieffektiviteten. Enligt utvärderingen fungerar samarbetet bra och har utvecklats i bättre riktning. Sett ur ATT:s synvinkel borde närmast de enhetliga riktlinjerna för Hekas bostadsbestånd utvecklas, eftersom det finns en variation mellan de olika områdesbolagen. De flesta områdesbolagen är positivt inställda till exempelvis modernisering av ventilationen i samband med ombyggnad. Andra motsätter sig emellertid detta utan grundad anledning. Enligt ATT borde riktlinjerna för områdesbolagen i fortsättningen i större utsträckning tas upp på gemensamma kurser och seminarier.

ATT:s roll är enligt utvärderingen välfungerande och utgår från godkända verksamhetssätt. ATT har en omfattande roll eftersom den också ordnar finansieringen av objekten. ATT konkurrensutsätter lån och för nödvändiga förhandlingar med ARA.

Slutsatser

ATT och Heka mäter resultaten av sin verksamhet på de övriga fyra delområdena, men mätningen av effekten är en utmaning. ATT bör på ett mera övergripande sätt än i dag följa resultaten av ombyggnadsverksamheten. Utifrån

den kundrespons som för närvarande fås från fastighetsbolagen går det inte att särskilja på nöjdheten med ombyggnadsverksamheten och med nyproduktionen.

ATT har inte satt upp målnivåer för alla mätare och resultaten kan således inte till alla delar jämföras med målen. Lönsamheten mäts och följs i fråga om hela förvaltningen med hjälp av verksamhetsbidraget. Det mål som hade ställts upp för det uppfylldes. Även målet för produktivtetsindexet nåddes. Mätarna av effekt och kvalitet är av samma typ, vilket är logiskt eftersom kvaliteten beskriver förutsättningarna för effekt. Energibesparingsmålen relaterade till effekt och kvalitet uppfylldes. För kundenkäter och enkäter riktade till de övriga intressentgrupperna har det inte ställts upp några mål och inte heller i fråga om enkätundersökningar i anslutning till välbefinnandet i arbetet.

De mål som hade ställts upp för Hekas resultat nåddes i huvudsak. Produktiviteten har förbättrats och kundnöjdheten har ökat en aning. Det bindande målet i anslutning till lönsamheten nåddes inte år 2015.

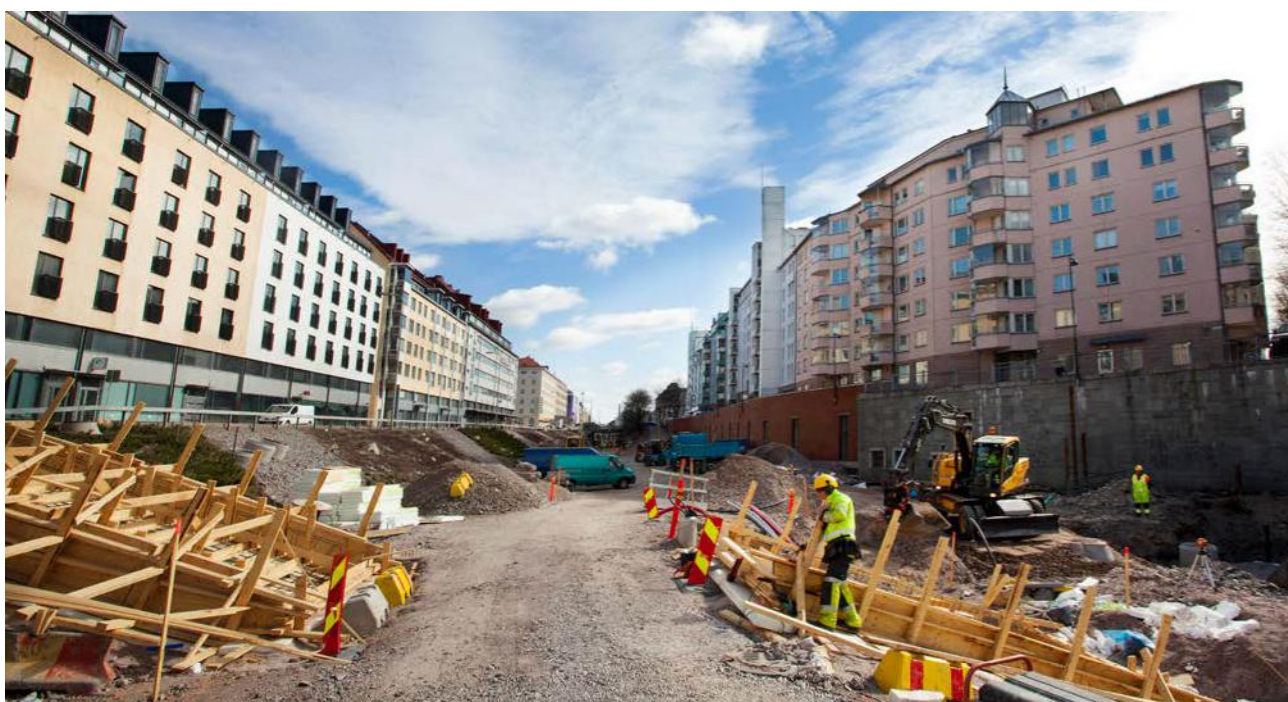
På grundval av utvärderingen kan det konstateras att ATT:s och Hekas roller och samarbete i fråga om totalrenoveringen av stadens hyresbostäder är välfungerande. ATT lyfte emellertid fram att de enhetliga riktlinjerna för Hekas områdesbolag ytterligare bör utvecklas.

Dessutom kan det konstateras att ATT:s ansvar är vidsträckt, vilket gagnar dem som bor i Hekas bostäder eftersom eventuella fel som görs av byggare, planerare eller entreprenörer och kostnaderna för dessa fel inte går ut över hyresgästernas hyror i och med att ATT agerar som byggherre.

Revisionsnämnden konstaterar att

bostadsproduktionsbyrån bör

- på ett mera övergripande sätt följa resultaten av sin verksamhet och överväga om de mätare som för närvarande står till buds är tillräckliga för att mäta resultaten



Revisionsnämndens arbetsfördelning

1:a sektionen	2:a sektionen
Stadsstyrelsen	Social- och hälsovårdsnämnden
Direktörskollegiet	Social- och hälsovårdsverket
Stadskansliet	Barnomsorgsnämnden
Dir för affärsverket Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst	Barnomsorgsverket
Affärsverket Helsingfors stads ekonomiförvaltningstjänst	Dir för djurgården
Bostadsnämnden	Högholmens djurgård
Bostadsproduktionskommittén	Dir för affärsverket Helsingfors stads personalutvecklingstjänster
Bostadsproduktionsbyrån	Affärsverket Helsingfors stads personalutvecklingstjänster (Oiva Akatemia)
Stadsplaneringsnämnden	Dir för stadsmuseet
Stadsplaneringskontoret	Stadsmuseet
Fastighetsnämnden	Dir för stadsorkestern
Fastighetskontoret	Stadsorkestern
Byggnadsnämnden	Kultur- och biblioteksnämnden
Byggnadstillsynsverket	Stadsbiblioteket
Dir för affärsverket Helsingfors stads trafikverk	Kulturcentralen
Affärsverket Helsingfors stads trafikverk (HST)	Idrottsnämnden
Dir för affärsverket Helsingfors stads servicecentral (till 19.11.2015 affärsverket Palmia)	Idrottsverket
Affärsverket Helsingfors stads servicecentral (till 19.11.2015 affärsverket Palmia)	Ungdomsnämnden
Räddningsnämnden	Ungdomscentralen
Räddningsverket	Utbildningsnämnden
Nämnden för tekniska tjänster	Utbildningsverket
Anskaffningscentralen	Dir för svenska arbetarinstitutet
Byggtjänsten (Stara)	Svenska arbetarinstitutet
Partitorget	Dir för finska arbetarinstitutet
Nämnden för allmänna arbeten	Finska arbetarinstitutet
Byggnadskontoret	Dir för stadens konstmuseum
Miljönämnden	Konstmuseet
Miljöcentralen	Faktacentralen
Koncernledning och koncerntillsyn	Företagshälsovårdcentralen (från 1.1.2016 affärsverket Helsingfors stads företagshälsa)

Helsingfors stads viktigaste koncernsammanslutningar och stiftelser som ingår i sektionernas ansvarsområden

● Forum Virium Helsinki Oy	● = stadsdirektörsroteln
● Helen Ab	● = byggnads- och miljöväsendet
● Helsingin Markkinointi Oy	● = stadsplanerings- och fastighetsväsendet
● Helsingfors Hamn Ab	● = social- och hälsovårdsväsendet
● Helsinki Abroad Ltd Oy	● = bildningsväsendet
● Helsinki Region Marketing Oy	
● Seure Henkilöstöpalvelut Oy	
● Helsingfors stads Bussverksamhet Ab	● Helsingin Seniorikotisäätiö
● Helsingfors Koncernupphandling Ab	● Stiftelsen Uddhemmet
● Metropolilab Ab	● Oulunkylän sairaskotisäätiö
● Palmia Ab	● PosiVire Oy
● Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab	● Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors
● Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy	● Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet
● Sveaborgs Trafik Ab	● Helsingfors teaterstiftelse
● Työmaahuolto Oy Ab	● Helsinki Stadion Oy
● Finlandia-huset Ab	● Stiftelsen Helsingfors-veckan
● Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka)	● Isbanestiftelsen
● Ömsesidiga fastighetsbolaget Helsingfors Räntestödsbostäder	● Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
● Fastighets Ab Auroraborg	● Stadion-stiftelsen
● Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors	● UMO-stiftelsen
● Fastighets Ab Kabelhuset	● Urheiluhallit Oy
● Fastighets Ab Helsingfors Tennispalats	● Vuosaaren Urheilutalo Oy

Revisionskontorets ansvarspersoner som biträtt revisionsnämndens sektioner

1:a sektionen

Ahlqvist Arto
tf. revisionschef
(koncernrevisor till 30.9.2015)

Bosisio-Hillberg Katja
stadsrevisor

Hynninen Harri
stadsrevisor

Jäske Petri
stadsrevisor

Kaito Kirsi-Marie
specialrevisor

Kähkönen Liisa
stadsrevisor

Palomäki Tarja
stadsrevisor

Ritari Jari
stadsrevisor

Roine Kari
stadsrevisor

Terävä Timo
utvärderingschef

Liili Minna
tf. koncernrevisor
(stadsrevisor till 30.9.2015)

2:a sektionen

Bosisio-Hillberg Katja
stadsrevisor

Hynninen Harri
stadsrevisor

Jäske Petri
stadsrevisor

Kaito Kirsi-Marie
specialrevisor

Kähkönen Liisa
stadsrevisor

Palomäki Tarja
stadsrevisor

Ritari Jari
stadsrevisor

Roine Kari
stadsrevisor

Terävä Timo
utvärderingschef

Liili Minna
tf. koncernrevisor
(stadsrevisor till 30.9.2015)

Förteckning över utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden

1:a sektionen

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2013 (1:a sektionens teman)

Utfallet för bekämpning av grå ekonomi enligt strategin

Resultatmätning inom byggnads- och miljöväsendets samt stadsplanerings- och fastighetsväsendets tjänster

Utfallet för strategiåtgärder som hänför sig till koncernens dottersammanslutningar

Utfallet för programmet för främjande av cykeltrafik

Beredskap för störningar i de normala förhållandena

Innovationsfonden

Förverkligandet av gatu- och parkplaner

Hantering av reparationsskulden för stadens verksamhetslokaler

Bostadsproduktionsbyråns och Helsingfors stads bostäder Ab:s resultatmätning

2:a sektionen

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2013 (2:a sektionens teman)

Resultatmätning inom utbildnings-, kultur- och fritidstjänster

Lönejämsställdhet och lika löner

Förverkligandet av ungdomsgarantin och dess effekter i Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla (gemensam utvärdering för huvudstadsregionen)

Stadens sysselsättningsåtgärders effekter

Samarbetets funktion mellan barnskyddet och bas-servicen för barn och unga

Måluppfyllelsen gällande sammanslagningen av social- och hälsovårdsverket

Ordandet av tjänster för minnessjuka enligt de nationella rekommendationerna

Kostnadsutvecklingen för utbildnings-, kultur- och fritidstjänster

Undervisning i finska för invandrarungdomar efter grundstadiet, inom yrkesutbildningen, vid arbetsförsök och i lönesubventionerat arbete

Använda förkortningar

ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
Arska	Helsingfors byggnadstillsynskontors elektroniska arkiv
ATT	Helsingfors bostadsproduktionsbyrå
Duuri	Helsingfors servicecenter för arbetskraften
E-tal	Energieffektivitetstal
Heka	Helsingfors stads bostäder Ab
HST	Affärsverket Helsingfors stads trafikverk
ISP	Individuell studieplan
HNS	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingforsregionens universitetscentralsjukhus
ICT	informations- och kommunikationsteknik
Ilmonet	Kursanmälningssystemet för arbetarinstituter i Helsingfors, Esbo och Vanda
OFR	Revisor inom den offentliga förvaltningen och ekonomin
InnoKusti	Gustafsgårds åldringscentrums innovationsprojekt 2007-2010
Karvi	Mätare som beskriver hur Helsingfors stadsplaneringskontors planlagda våning-syta är placerad
CGR	Av Centralhandelskammaren godkänd revisor
Kommun10	Arbetshälsoinstitutets undersökningsmetod för att beskriva personalens arbet-shälsa och hälsa (flera kommuner medverkar)
Kuusikko	De sex största städerna (Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors, Åbo och Uleåborg)
AKTA	Allmänt kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal
NAO	Kompetensprogrammet för unga vuxna (en del av ungdomsgarantin)
Ohjaamo	Rådgivningspunkt med låg tröskel där branschövergripande tjänster för unga samlats på ett och samma ställe
UKTA	Kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal för undervisningspersonal
HSR	Huvudstadsregionen (Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda)
Respa	Helsingfors stads projekt för att genomföra samhällsgarantin för ungdomar
SAS	Utredning, bedömning, placering – en process för personer som flyttas från specialiserad sjukvård och som söker dygnetruntvård
Stara	Helsingfors stads byggtjänst
S2	Studier i finska som andra språk
TE-byrån	Statens regionala arbets- och näringsbyrå
TKP-modellen	Helsingfors stads modell för invandrare där lönesubventionerat arbete och arbetsförsök kombineras
Treenijakso	Yrkesinstitutet Stadin ammattiopistos yrkesorienteringsperiod för 16-29-åringar som saknar utbildningsplats eller examen på andra stadiet

Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingsberättelse 2015

Utgivare

Helsingfors stad, revisionskontoret

Bilder

Helsingfors stads materialbank

Omslag: Harald Raebiger

Sida 12, 14, 29 & 68: Matti Tirri

Sida 15: Lauri Rotko

Sida 18 & 65: Johanna Kannasmaa

Sida 23: Ari Leppä

Sida 24: Saara Vuorjoki

Sida 30, 41 & 54: Jussi Tiainen

Sida 34 & 82: Reija Jousjärvi

Sida 38: Simo Karisalo

Sida 45 & 51: Vladimir Pohtokari

Sida 47: Veikko Somerpuro

Sida 59: Boy Hulden

Sida 61: Elina Lampela

Sida 77: Paul Williams

Sida 85: Wilma Hurskainen

Sida 7: Pertti Nisonen

Tryckeri

Lönnberg Painot Oy

Publikationsnummer

Helsingfors stads revisionsnämnd : Utvärderingsberättelse 2015

Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2016:16

ISBN 978-952-331-107-7
(den tryckta publikationen)

ISBN 978-952-331-108-4
(nätpublikationen)

ISSN-L 2242-4504
ISSN 2242-4504
(den tryckta publikationen)

ISSN 2323-8135
(nätpublikationen)



**Helsingfors stads
revisionskontor**

Besöksadress
Unionsgatan 25
00170 Helsingfors
Postadress
PB 400
00099 Helsingfors stad
Telefonväxel 09 310 1613
www.hel.fi/tarkastuslautakunta