

# Utvärderingsberättelse





# Innehåll

<b>4</b>	<b>Revisionsnämndens översikt</b>
<b>5</b>	<b>Sammanfattning</b>
<b>6</b>	<b>Revisionsnämnden</b>
<b>9</b>	<b>Intern kontroll och riskhantering</b>
<b>10</b>	<b>Utvärdering av rekommendationernas effekter</b>
<b>14</b>	<b>Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen</b>
<b>18</b>	<b>Utvärdering av stadens ekonomi</b>
<b>25</b>	<b>Utvärdering av verksamheten</b>
<b>26</b>	<b>Utvärderingar på stadsnivå</b>
26	Genomförandet av strategiprogrammet 2013-2016
29	Måluppfyllelsen för energieffektivitetsmålen i strategiprogrammet och miljöpolitiken
33	Publicering och utnyttjande av öppna data
37	Måluppfyllelse enligt bokslutsrapporteringen
<b>40</b>	<b>Utvärderingar som rör stadskoncernen</b>
40	Ägarstyrning av Helsingfors hamn Ab och Helen Ab
<b>44</b>	<b>Verksamhetsområdesöverskridande utvärderingar</b>
44	Samordning av stora trafikinvesteringar och tomtöverlåtelse
48	Den prehospitala akutsjukvårdens funktion och resultat
51	Bostads- och markanvändningspolitiken främjar välfärden
54	Främjande av jämställdheten mellan könen inom tjänster för barn och unga
<b>58</b>	<b>Utvärderingar efter sektor</b>
<b>59</b>	<b>Utvärderingar som rör stadsdirektörsroteln</b>
59	Stadsmarknadsföring och utveckling av turismen
<b>64</b>	<b>Utvärderingar som rör social- och hälsovårdsväsendet</b>
64	Tillgängliga och tillräckliga missbrukar- och mentalvårdstjänster för vuxna
67	Tillräcklig hemvård i förhållande till de äldre personernas servicebehov
73	Tillgången till tjänster på hälsostationerna
76	Mätning av resultaten inom social- och hälsovårdstjänsterna
<b>80</b>	<b>Utvärderingar som rör utbildningsväsendet</b>
80	Utvecklingen av skolnätet för den grundläggande utbildningen
84	Uppnåendet av välfärdsmålen i kulturstrategin
<b>87</b>	<b>Bilagor</b>

# 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 samt bedöma huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. I nämndens utvärderingsberättelse för 2016 presenteras observationer och rekommendationer som hänför sig till stadskoncernens verksamhet och som fullmäktige, stadsstyrelsen, övriga organ samt förvaltningarna kan utnyttja vid utvecklingen av stadens verksamhet. För kommuninvånarna ger berättelsen och webbplatsen [arviointikertomus.fi](http://arviointikertomus.fi) värdefull information om hur staden skött sina uppgifter under 2016.

Vid revisionsnämndens beredning av utvärderingsplanen för 2016 var utgångspunkten det strategiprogram som fullmäktige godkänt för åren 2013-2016 samt de förslag till teman som inkommit från fullmäktigegrupperna och stadens tjänstemannaledning. Nämnden valde självständigt ut sina utvärderingsteman. För utvärderingen är nämnden indelad i två sektioner.

År 2016 ansvarade 1:a sektionen för stadsdirektörsroteln, stadsplanerings- och fastighetsväsendet samt byggnads- och miljöväsendet. Vid utvärderingen framkom det att det är svårt att få en helhetsbild av uppfyllelsen av strategiprogrammet för fullmäktigeperioden 2013-2016, att stadsmarknadsföringen och turismen har utvecklats i enlighet med strategiprogrammet, att staden har förbättrat energieffektiviteten i sin verksamhet och att syftet med ägandet av Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab inte har definierats.

Nämndens 2:a sektion ansvarade för social- och hälsovårdsväsendet och bildningsväsendet. Vid utvärderingarna observerades att tillgången till vård på hälsostationerna i regel är god, att det tidvis tar lång tid i anspråk att få en behovsanpassad plats på en enhet för serviceboende som ordnas dygnet runt, att barnens och de unga personernas kulturverksamhet i skolorna och daghemmen har utökats i enlighet med kulturstrategin och att hörandet av föräldrarna ofta upplevs som en ren formalitet.

Observationerna vid utvärderingarna och rekommendationerna med anledning av dem beskrivs i den här utvärderingsberättelsen. Rekommendationerna som ansluter sig till utvärderingsobservationerna har riktats till de organ och förvaltningar som är verksamma vid tiden för publiceringen av utvärderingsberättelsen.

Revisionsnämndens uppgifter utvidgas i juni 2017 när det nya fullmäktige inleder sin verksamhet. Enligt kommunallagen (410/2015) är förtroendevalda och tjänsteinnehavare skyldiga att offentligt redogöra för sina bindningar. Syftet med detta förfarande är att öka öppenheten och transparensen i det offentliga beslutsfattandet. Redogörelsen för bindningarna ska lämnas till revisionsnämnden som övervakar att skyldigheten iakttas och tillkännager redogörelserna för fullmäktige. Redogörelsen ska lämnas inom två månader från det att personen har blivit vald till sitt uppdrag. De uppdaterade redogörelserna läggs ut på stadens internetsidor.

Revisionsnämnden tackar alla som biträtt vid utvärderingen för 2016 och alla som kommit med förslag till utvärderingsteman vid beredningen av utvärderingsplanen för 2017.

## **Med samarbetshälsningar**

*Helsingfors stads revisionsnämnd*

**Du kan bekanta dig med utvärderingsberättelsen och dess bakgrundspromemorior på adressen:**

[www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)

# 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 2016.

**Det är svårt att få en helhetsbild av genomförandet av stadens strategiprogram.**

Det skulle stödja utvecklingen av uppföljningen av strategiprogrammet om stadsstrategin skulle fokusera på de väsentligaste målen. Målen bör formuleras tillräckligt exakt och på ett sådant sätt att stadens åtgärder kan medverka till uppnåendet av målbilden.

**Helsingfors stads ekonomi är i god form med tanke på de kommande reformerna.**

När landskapsreformen genomförs kommer stadens uppgifter och behov av internt tillförda medel att förändras väsentligt.

**Den interna kontrollen och riskhanteringen måste förstärkas.**

Stadsstyrelsen måste säkerställa att den interna kontrollen och riskhanteringen organiseras på ett ändamålsenligt sätt och är effektiv.

**Helsingfors har förbättrat energieffektiviteten i sin verksamhet.**

Energiförbrukningen i stadens egen verksamhet utgör emellertid bara knappt 12 procent av energiförbrukningen i hela stadsområdet. Staden bör öka styrningen genom planläggning med avseende på stadsstrukturen och byggnadernas energieffektivitet.

**Ändamålet med ägandet av Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab har inte definierats.**

För närvarande är ändamålet för Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab enligt bolagsordningen att generera vinst, även om det för bolagen också sätts andra mål som har att göra med energiproduktionen och stadsstrukturen. Bolagsordningarna bör ses över.

**Stadsmarknadsföringen och turismen har utvecklats i enlighet med strategin.**

Utvecklingsprogrammet för Havs-Helsingfors har emellertid ännu inte nått beslutsskedet. De understöd som staden beviljar stora evenemang är varken transparenta eller enhetliga.

**Bedömningsprocessen inom serviceboende som ordnas dygnet runt bör påskyndas och inom hemvården bör det finnas fler självstyrande team.**

Även om hemvården är smidig så är den alla gånger inte tillräcklig i de fall där en äldre persons funktionsförmåga försämras i rask takt. Staden bör försäkra sig om att tillgången till serviceboende är tillräcklig i förhållande till behovet.

**Tillgången till vård på hälsostationerna i östra Helsingfors bör förbättras.**

Möjligheterna att få vård på hälsostationerna i Helsingfors är i allmänhet goda och klienterna är nöjda.

**I samband med skolornas sammanslagningsprocesser har utvärderingen av verkningarna med tanke på barnen varit otillräcklig.**

Utbildningsverket har slagit samman skolor i enlighet med stadens riktlinjer och inrättat enhetliga grundskolor. Användningen av lokalerna har effektiviserats. Utbildningsverket bör fortfarande förbättra invånarnas faktiska delaktighet.

**Kulturverksamheten för barn och unga personer har ökat i enlighet med kulturstrategin.**

Avgifterna för kollektivtrafiken begränsar dock fortfarande deltagandet i kulturverksamheten under skoltid.

# Revisionsnämnden

## Revisionsnämndens uppgifter och sammansättning

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

Stadsfullmäktige tillsatte 16.2.2013 en revisionsnämnd för åren 2013–2016. Nämnden har nio ledamöter, var och en med en personlig ersättare. Beredningen av nämndens utvärderingar sker i två sektioner, vars sammansättning presenteras i tabell 1. Sektionernas ansvarsfördelning presenteras i en bilaga till utvärderingsberättelsen.

Revisionsdirektören, ekonomie magister Pirjo Hakanpää (OFR) var chef för revisionskontoret och revisionsnämndens föredragande. För utvärderingsprocessen ansvarade utvärderingschefen, förvaltningsmagister Timo Terävä (OFR), som även var revisionsnämndens sekreterare. Revisionsprocessen leddes av revisionschefen, förvaltningsmagister Arto Ahlqvist (OFR). Det praktiska utvärderingsarbetet samordnas av de ledande effektivitetsrevisorerna, politices doktor Minna Tiili och förvaltningsdoktorn Liisa Kähkönen.

## Utvärderingsverksamhet

Nämnden utvärderar årligen om de verksamhetsmål och ekonomiska mål som fullmäktige satt upp för staden och stadskoncernen har uppfyllts och om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Observationerna och rekommendationerna i samband med utvärderingen presenteras i en årlig utvärderingsberättelse som föreläggs fullmäktige och läggs ut på internet på adressen [www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi). 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 om vilka åtgärder de personer som ansvarar för verksamheten och de redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen.

Nämnden godkände 4.5.2016 utvärderingsplanen för 2016, som innehöll teman från de olika huvudpunkterna i strategiprogrammet. Vid beredningen av planen beaktades förslag till utvärderingsteman som inkommit från fullmäktigegrupperna, stadens ledning och förvaltningscheferna. Det praktiska utvärderingsarbetet skedde i nämndens sektioner, som vid sina möten behandlade planerna för utförandet av utvärderingarna, utvärderingspromemoriorna och textutkastet till utvärderingsberättelsen, vilka beretts av revisionskontoret. Nämndens sektioner gjorde sammanlagt sju utvärderingsbesök vid förvaltningarna och koncernsammanläggningarna.

Utvärderingssamarbetet mellan revisionsnämnderna i huvudstadsregionen fortsatte under 2016. Den gemensamma utvärderingen behandlade bostads- och markanvändningspolitiken inom främjandet av hälsa och välfärd.

Revisionskontoret biträdde revisionsnämnden och dess två sektioner vid utvärderingsarbetet. Arbetet utfördes i enlighet med den utvärderingsplan som gjorts upp gemensamt av revisionsnämnden och revisionskontoret. Vid revisionskontorets utvärderingsarbete följdes den utvärderingshandbok som utarbetats vid revisionskontoret.

## Revisionsverksamhet

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 2016 års revision till nämnden. Fullmäktige beslutade 11.5.2016 i enlighet med revisionsnämndens förslag utnyttja den option för åren 2017–2018 som ingår i revisionsavtalet.

## Övrig verksamhet

Revisionsnämnden deltog 1.12.2016 i ett seminarium i Grankulla för revisionsnämnderna i huvudstadsregionen. Tillsammans med revisionskontoret beredde nämnden ett förslag för fullmäktige om föreskrifter angående granskning av förvaltningen och ekonomin som bör tas med i stadens

## Revisionsnämndens sammansättning

Tabell 1

● 1:a sektionen

● 2:a sektionen



Wille Rydman  
politices magister

**ORDF.**



Pentti Arajärvi  
juris doktor

**VICE ORDF.**



Mia Haglund  
politices kandidat



Mari Holopainen  
ekonomie magister



Tuomas Viskari  
magister i samhällsvetenskaper



Sari Mäkimattila  
medicine doktor, docent  
magister i livsmedelsvetenskaper



Nuutti Hyttinen  
ekonomie magister  
juris kandidat



Jaana Lamminperä  
juris kandidat  
MBA



Patrik Gayer  
magister i samhällsvetenskaper

förvaltningsstadga. Nämnden förberedde sig också för sitt nya lagstadgade uppdrag genom att godkänna en verksamhetsmodell för ordnandet av övervakning av redogörelserna för bindningar.

### Behandlingen av utvärderingsberättelsen för 2015

Stadsfullmäktige antecknade utvärderingsberättelsen för 2015 och de utlåtanden som begärts om den till protokollet 22.6.2016. Stadsstyrelsen bad förvaltningarna utreda vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen. Stadsfullmäktige antecknade denna utredning till protokollet 14.12.2016. I sin utvärderingsberättelse för 2017 följer revisionsnämnden upp hur de rekommendationer som nämnden givit 2015 genomförts.

### Revisionsnämndens rekommendationer och stadens nya ledarskapssystem

Stadens ledarskapssystem förnyas den 1.6.2017 då man övergår till en sektormodell, och även nämndstrukturen förändras totalt. Rekommendationerna som ansluter sig till utvärderingsobservationerna har riktats till de organ och förvaltningar som är verksamma vid tiden för publiceringen av utvärderingsberättelsen. Utvärderingsberättelsens rekommendationer till förvaltningarna och affärsverken blir bindande för de organ och sektorer som ansvarar för verksamheten i fråga i stadens nya organisation.

# Intern kontroll och riskhantering





## 1.1 Intern kontroll och riskhantering

Med intern kontroll avses interna verksamhetsätt genom vilka ledningen strävar efter att säkerställa laglighet och resultat i verksamheten. Med riskhantering avses ett systematiskt och förutseende sätt att identifiera, analysera och hantera hot och möjligheter i samband med verksamheten. Båda är en del av stadens ledarskapssystem och centrala verktyg för ledningen och förvaltningen.

Stadsfullmäktige har 11.12.2013 i enlighet med kommunallagen beslutat om grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen, vilka har till syfte att stärka god förvaltnings- och ledarskapssed i Helsingfors stadskoncern. Enligt grunderna ska stadens uppgifter organiseras på ett sådant sätt att den interna kontrollen och riskhanteringen är tillräckliga på alla organisationsnivåer och i alla funktioner.

Stadsstyrelsen ska sörja för kommunens interna kontroll och ordnandet av riskhanteringen och rapportera om detta i verksamhetsberättelsen. Ansvar har också delegerats till stadens organ, stadens direktörskollegium, de ledande tjänsteinnehavarna, dottersammanslutningarnas ledning och till närcheferna. Enligt grunderna bör den interna kontrollen och riskhanteringen ägnas särskild uppmärksamhet när det sker förändringar i verksamheten eller omvärlden.

Stadsstyrelsen har 23.11.2015 godkänt anvisningarna Den interna kontrollen och riskhanteringen i Helsingfors stadskoncern, enligt vilken uppsåtliga gärningar som är ohederliga, oetiska eller strider mot stadskoncernens anvisningar eller lagstiftningen ses som missbruk. Syftet med den interna kontrollen är att eliminera möjligheterna till missbruk. Ledningen ansvarar för att den interna kontrollen fungerar och är skyldig att ingripa mot upptäckt missbruk. Personalen ska rapportera om eventuellt upptäckt missbruk till sin närchef eller till någon annan aktör som organisationen anvisat. Det ankommer i första hand på närcheferna att utreda missbruk. Vid behov kan missbruk också anmälas till stadskansliets interna kontroll.

Staden övergår 1.6.2017 till ett nytt ledarskapssystem och en organisationsstruktur som är baserad på en sektormodell. I sektormodellen ökar antalet organisationsenheter och likaså betydelsen av den interna kontrollens funktion. Grunderna för stadens interna kontroll och riskhantering föreläggs det nya fullmäktige som inleder sin mandatperiod 1.6.2017. Fullmäktige godkände redan i november 2016 de föreskrifter om den interna kontrollen och riskhanteringen som ingår i den nya förvaltningsstadgan.

### Stadens etiska principer måste följas

I budgeten som godkänts av fullmäktige och som bör efterlevas i stadens verksamhet har stadens etiska principer presenterats. Enligt de etiska principerna är inga som helst oegentligheter eller ohederliga

handlingar tillåtna i stadens verksamhet, och stadens egendom och medel får inte användas när syftet är egen vinning. Påståenden om sådant ska undersökas, och rättsliga åtgärder vidtas vid behov. Alla anställda i chefsställning ansvarar för att deras medarbetare blir informerade om de etiska principerna och följer dem.

### Läget i fråga om den interna kontrollen och riskhanteringen måste utvecklas

I bokslutet för 2016 som godkänts av stadsstyrelsen ingår en utvärdering av nuläget i fråga om den interna kontrollen och riskhanteringen. Enligt utvärderingen är stadens interna kontroll på nöjaktig nivå och ger huvudsakligen rimlig säkerhet om verksamhetens resultat, om lagenlighet och iakttagande av god förvaltnings- och sed, om trygghet av medel och egendom samt om att informationen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och tillräcklig för ledningens behov. Enligt stadens bokslut har läget i fråga om stadens interna kontroll och riskhantering försämrats jämfört med tidigare år, eftersom läget i boksluten för 2014 och 2015 bedömts vara både gott och nöjaktigt samtidigt.

Vid Helsingfors stads utbildningsverk har det väckts en misstanke om missbruk, som lett till att polisen inlett en förundersökning. Det misstänkta missbruket handlar om IT-anskaffningar. Revisionsnämnden anser att den väckta misstanken om missbruk är ytterst allvarlig.

### Slutsatser

En fungerande intern kontroll och riskhantering har en central roll i strävan att säkerställa att stadens verksamhet är laglig och resultatrik. När staden övergår till en ny organisationsstruktur kommer den interna kontrollens och riskhanterings betydelse i förändringsfasen att accentueras ytterligare.

Revisionsnämnden anser att genomförandet av den interna kontrollen och riskhanteringen som ledningen ansvarar för bör omfatta stadens samtliga organisationsenheter och bör vara effektivare och mer verkningsfull än i dag.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen

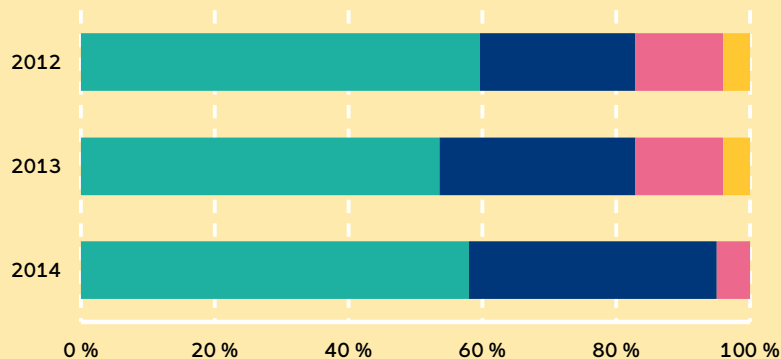
- i samband med förändringen av organisationen säkerställa att den interna kontrollen och riskhanteringen ordnas på ett ändamålsenligt sätt på den högsta styr- och beslutsfattandenivån.
- säkerställa genom tillräcklig uppföljning att genomförandet av uppgifter som hänför sig till den interna kontrollen och riskhanteringen är effektivt och ändamålsenligt på alla nivåer i stadens organisation.

# Utvärdering av rekommendationernas effekter

- Alla åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits eller effekterna har varit positiva
- Åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits delvis eller effekterna är ännu inte observerbara
- Åtgärder enligt rekommendationerna har inte vidtagits
- Vidtagandet av åtgärder enligt rekommendationerna eller deras effekter har inte kunnat bedömas

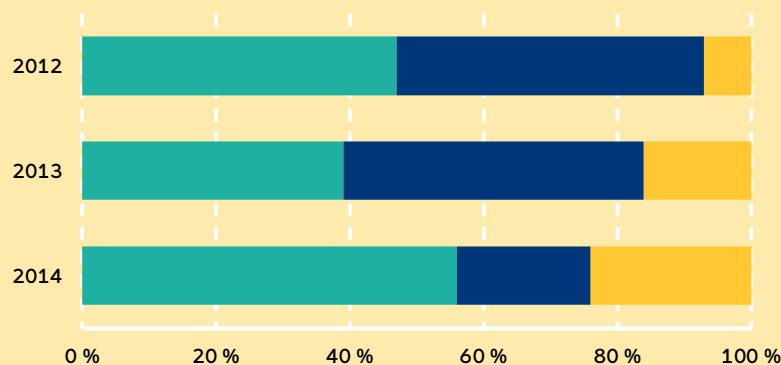
**Vidtagandet av åtgärder med anledning av revisionsnämndens rekommendationer 2012–2014, %**

Figur 1



**Effekterna av åtgärderna enligt revisionsnämndens rekommendationer 2012–2014, %**

Figur 2



Rekommendationerna i fråga om effekterna är färre än rekommendationerna i fråga om vidtagandet av åtgärder, eftersom de rekommendationer som inte lett till åtgärder inte har beaktats i procentandelen.

## Sammandrag av genomförandet av rekommendationerna efter utvärderingstema

Tabell 2

- Alla åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits eller effekterna har varit positiva
- Åtgärder enligt rekommendationerna har vidtagits delvis eller effekterna är ännu inte observerbara
- Åtgärder enligt rekommendationerna har inte vidtagits

Utvärderingstema	Åtgärder	Effekter
<b>Utvärderingar på stadsnivå</b>	4,0	4,7
Utvärdering av rekommendationernas effekter	<span style="color: #000080;">●</span>	<span style="color: #000080;">●</span>
De redovisningsskyldigas skyldighet att vidta åtgärder med anledning av rekommendationerna i revisionen	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
Väsentliga avvikelser hos verksamhetsmål och ekonomiska mål	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
Utvärdering av stadens ekonomi	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
Elektroniska tjänster	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
Utfallet i fråga om åtgärder för att främja affärsverksamhet	<span style="color: #000080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
<b>Utvärderingar som rör stadskoncernen</b>	1,7	-
Måluppfyllelsen gällande den regionala ägarstyrningen i HRT och HRM	<span style="color: #800080;">●</span>	-
<b>Verksamhetsområdesöverskridande utvärderingar</b>	4,0	4,0
Utfallet för tjänsteprocesser som överskrider gränser mellan verksamhetsområden	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #000080;">●</span>
Invånarnas deltagande i utvecklingen av tjänsteproduktionen inom kultur-, ungdoms- och idrottsväsendet samt vid barnomsorgsverket	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
<b>Utvärderingar som rör byggnads- och miljöväsendet</b>	5,0	5,0
Upphandlings- och konkurrensutsättningspraxis vid byggnadskontoret	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
<b>Utvärderingar som rör social-, hälsovårds- och barnomsorgsväsendet</b>	4,2	3,6
Vissa klientgruppers tillgång till social- och hälsovårdstjänster	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #000080;">●</span>
Tidigt ingripande på daghem och barnrådgivningar	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
Småbarnsfostran på daghemmen och dess resultat	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
<b>Utvärderingar som rör utbildningsväsendet</b>	5,0	5,0
Ordnandet av allmänt, intensifierat och särskilt stöd i grundskolorna i Helsingfors och dess tillräcklighet	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
<b>Utvärderingar som rör stadsplanerings- och fastighetsväsendet</b>	3,8	4,5
Främjande av bostadsproduktion till skäliga kostnader	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
Stadens grunder för beviljande och övervakning av hyresbostäder	<span style="color: #000080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
Inneluftsreparationer i skolor och daghem	<span style="color: #008080;">●</span>	<span style="color: #008080;">●</span>
<b>Sammanlagt</b>	4,1	4,5

Resultatet har beräknats genom att poängsätta utvärderingarna av enskilda rekommendationer (● = 5, ● = 3 och ● = 1) och beräkna medeltal per utvärderingstema, per sektor och för alla sammanlagt. Medeltalet 4 anges med symbolen ●.

## 2.1 Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2014



Har åtgärder enligt rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2014 vidtagits?



Åtgärder har så gott som utan undantag vidtagits.

I motiveringen till kommunallagen (410/2015) sägs 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 2014 har haft.

Effekterna utvärderades genom att utreda vilka åtgärder förvaltningarna har vidtagit och vilka effekter åtgärderna har haft. Utfallet bedömdes på en tredelad skala.

I utvärderingsberättelsen för 2014 behandlades 17 utvärderingsteman och gavs 57 rekommendationer. Man bedömde rekommendationernas effekter genom att sätta sig in i dels utlåtandena om utvärderingsberättelsen och dels stadsstyrelsens redogörelse till fullmäktige i december 2015 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 rekommendationer som gavs angående utvärderingstemat "Vissa klientgruppers tillgång till social- och hälsovårdstjänster" utvärderades bland de övriga utvärderingarna för 2016.

### Nästan alla rekommendationer har lett till åtgärder

Av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2014 ledde nästan alla (95 procent) till åtgärder: åtgärder hade vidtagits åtminstone delvis eller också förelåg planer på åtgärder. Figur 1 visar ett sammandrag av utvärderingsresultaten med avseende på vidtagandet av åtgärder. Som jämförelse visas tidigare utvärderingsresultat för åren 2012 och 2013. Vad gäller rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2014 var resultatet bättre än tidigare år. Bara fem procent av de rekommendationer som gavs 2014 hade inte lett till åtgärder.

### Bättre positiva effekter än tidigare år

Av de rekommendationer där åtgärder hade vidtagits eller åtminstone delvis hade inletts kunde också positiva effekter observeras för drygt hälften (56 procent) (figur 2). För en femtedel kunde sådana ännu inte observeras. För en

fjärdedel kunde effekterna inte utvärderas utifrån det tillgängliga materialet. Svårigheten i att utvärdera effekterna förklaras av att detta i vissa fall skulle kräva ett forskningsbetonat grepp eller en separat utvärdering.

Tabell 2 innehåller ett sammandrag efter tema av genomförandet av de rekommendationer som gavs i utvärderingsberättelsen för 2014.

Granskat efter tema har åtgärder enligt rekommendationerna bäst vidtagits i fråga om elektroniska tjänster, småbarnsfostrans resultat samt ordnandet av allmänt, intensifierat och särskilt stöd och dess tillräcklighet. Till exempel har stadskansliet i enlighet med rekommendationerna angående elektroniska tjänster sett till att alla elektroniska ärendetjänster finns samlade på ett ställe, och användningen av elektroniska tjänster har ökat inom social- och hälsovården. Likaså har åtgärder till fullo vidtagits i fråga om utvärderingen av ekonomin samt i samband med byggnadskontorets upphandlings- och konkurrensutsättningspraxis, för vilka visserligen bara en enda rekommendation hade givits. Som exempel på effekterna av åtgärderna enligt rekommendationerna kan nämnas att partsammansatt bedömning av servicebehovet i samband med tidigt ingripande har påskyndat bedömningen av barnets och familjens situation och tillgången till service samt ökat samarbetet mellan de yrkespersoner som arbetar med familjen och informationsgången mellan dem.

Det enda utvärderingstema där rekommendationerna hade genomförts dåligt var måluppfyllelsen för den regionala ägarstyrningen i HRT och HRM. I de här samkommunerna har ägarstyrningen inte utvecklats så som revisionsnämnden föreslog i sina rekommendationer, utan koncernledningen har ansett att de tillvägagångssätt som tillämpas är tillräckliga.

För effekternas del var en fjärdedel av rekommendationerna sådana att deras effekter inte kunde utvärderas utifrån det tillgängliga materialet. Beträffande de rekommendationer vars effekter gick att utvärdera har effekterna av åtgärderna enligt rekommendationerna huvudsakligen varit positiva. Positiva effekter kunde observeras för nästan alla teman på stadsnivå och för de utvärderingsteman som gällde invånarnas delaktighet, byggnadskontorets upphandlings- och konkurrensutsättningspraxis, skolornas och daghemmens ineluftsreparationer och grunderna för beviljande av stadens hyresbostäder samt för utvärderingen som gällde ordnandet av allmänt, intensifierat och särskilt stöd samt dess tillräcklighet.

### Slutsatser

Enligt utvärderingen har förvaltningarna bättre än tidigare genomfört revisionsnämndens rekommendationer. De åtgärder som revisionsnämnden rekommenderat i utvärderingsberättelsen för 2014 har nästan utan undantag vidtagits och de observerbara effekterna av åtgärderna har varit positiva. Åtgärder enligt rekommendationerna vidtogs bättre än tidigare år. Också effekterna har varit positivare än de två föregående åren. Resultaten stöder slutsatsen att nämndens rekommendationer har varit väsentliga, även om effekterna inte alltid kan mätas på kort sikt.

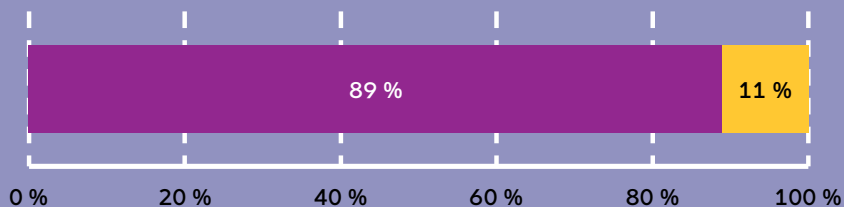


# Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte

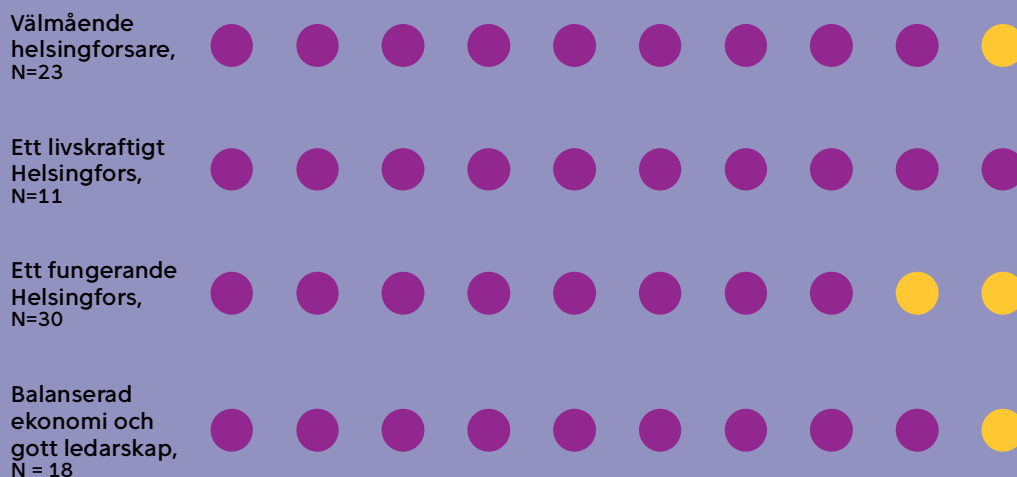
**Måluppfyllelsen för förvaltningarnas och affärsverkens bindande verksamhetsmål 2016, N=82**

Figur 3



**Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen efter strategiområde, %**

Figur 4



### 3.1 Måluppfyllelsen för de bindande verksamhetsmålen vid förvaltningarna

Budgeten för 2016 innehöll sammanlagt 82 av stadsfullmäktige godkända bindande verksamhetsmål för förvaltningarna och affärsverken. Av dem uppfylldes 73, det vill säga 89 procent (figur 3). Revisionsnämndens bedömning överensstämde med bokslutsrapporteringen. Till skillnad från tidigare år kunde måluppfyllelsen verifieras i samtliga fall.

För varje förvaltning och affärsverk har separata måltvärderingspromemorior utarbetats, och observationerna i dem har utnyttjats i detta sammandrag.

Social- och hälsovårdsverket och barnomsorgsverket hade ett gemensamt mål i budgeten för 2016: Verksamhetsmodellen med rådgivningsbyrå vid daghem, dvs. hälsokontroll och möten för barnets välbefinnande för barn i tre års ålder etableras på daghemmen. Av budgeten framgår inte att målet enbart gäller rådgivningar i de södra områdena och de södra barnomsorgsområdena. Mätaren av målet har konstaterats i vardera förvaltningens driftsplan. Barnomsorgsverket hade också ett annat mål som var problematiskt ur detta perspektiv, eftersom det för målet "Barn har möjlighet att aktivt röra på sig minst två timmar per dag" inte hade satts upp någon mätare i budgeten utan enbart i förvaltningens resultatpremiesystem. Målen uppfylldes på basis av de mätare som specificerats i driftsplanerna och resultatpremiesystemen. Revisionsnämnden anser att mätarna bör sättas i den av fullmäktige godkända budgeten. Till exempel hade utbildningsverket som mål i budgeten för 2016 att inlärningsresultaten och välbefinnandet förbättras inom den grundläggande utbildningen. Mätare för detta specificerades för den finska och svenska grundläggande utbildningens del.

Vid utvärderingen av de enskilda förvaltningarnas mål noterades också att det ena av bostadsproduktionsbyråns mål är diffust formulerat. Revisionsnämnden fäste uppmärksamhet vid samma mål redan i utvärderingsberättelsen för 2014 och konstaterade då att bostadsproduktionskommittén och bostadsproduktionsbyrå bör formulera sitt mål om att vara byggherre för stadens fastighetsbolags ombyggnader så att det inte uppfylls automatiskt, eller också förnya sättandet av mål. I budgeten för 2016 var målet i fråga fortfarande detsamma, nämligen att "Byrån är byggherre då stadens fastighetsbolag beställer ombyggnad, om finansiering beviljas för denna." I budgeten för 2017 har formuleringen av målet ändrats till att "Byrån är byggherre då stadens fastighetsbolag beställer ombyggnad i enlighet med bolagens investeringsbudgetar och tidsscheman." Målet är fortfarande formulerat så att måluppfyllelsen inte kan konstateras entydigt. Målet skulle vara entydigt om man som mål skulle sätta antalet bostäder som byggs enligt produktionsprogrammet, men beslut om produktionsprogrammet fattas först när budgetberedningen redan är gjord. Helsingfors stads bostäder Ab (Heka) fungerar som beställare av ombyggnaderna medan bostadsproduktionsbyrån fungerar som byggherre. Om

fullmäktige vill påverka hur mycket hyresbostäder som byggs om årligen, borde det sättas ett mål åtminstone för Heka och eventuellt också för bostadsproduktionsbyrån. I sin nuvarande form är uppfyllelsen av bostadsproduktionsbyråns mål för byggherreskapet vid ombyggnad bundet till Hekas fastighetsbolags verksamhet.

#### Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdsverket samt barnomsorgsverket bör

- beskriva i budgeten mätaren som visar utfallet för deras bindande mål, när det finns behov av att precisera målet.

stadsplanerings- och fastighetsväsendet bör

- vid uppsättandet av bindande mål beakta både Helsingfors stads bostäder Ab:s och bostadsproduktionsbyråns roller i samband med ombyggnad av hyresbostäder.

### 3.2 Måluppfyllelse efter strategiområde

Stadskansliet har i sina uppföljningsrapporter för verksamheten och ekonomin definierat till vilket strategiområde respektive bindande verksamhetsmål hör. Figur 4 visar måluppfyllelsen enligt denna indelning. Till strategiområdet "Ett livskraftigt Helsingfors" hörde bara 11 mål som alla uppfylldes. Sämst uppfylldes målen som hörde till "Ett fungerande Helsingfors", där utfallet bara var 83 procent. Inom delområdet "Välmående helsingforsare" uppfylldes 91 procent av målen. Av målen som hänförde sig till ekonomi och ledarskap uppfylldes 89 procent.

#### Ouppfyllda mål efter strategiområde

##### Välmående helsingforsare:

- Social- och hälsovårdsverket: Arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte omfattar 1 800 personer under året. Utfallet var 1 772.
- Inlärningsresultaten och välbefinnandet förbättras inom yrkesutbildningen genom att utbildnings- och ungdomsgarantin uppfylls. Alla de 370 nya utbildningsplatser som beviljats av undervisnings- och kulturministeriet utnyttjas inom den grundläggande yrkesutbildningen, vilket skulle ha inneburit sammanlagt 8 730 studerande. Utfallet var 8 711.

##### Ett fungerande Helsingfors:

- Byggnadskontoret: Andelen e-tjänster som erbjuds ökas från år 2014 till slutet av 2016 med 30 procentenheter. Utfallet var omkring en tredjedel av målet.
- 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. Utfallet var 54 %.

- Räddningsverket: Insattstiden i den prehospitala akutsjukvården är högst 8 minuter i minst 70 % av uppdragen i prioritetssklasserna A och B. Utfallet var 67 %.
- HST: Tillförlitligheten inom spårvägstrafiken är 99,87 % och metrotrafiken 99,96 %. Utfallet var 99,84 % för vardera.
- Stadsplaneringskontoret: Kollektivtrafikens andel i morgontrafiken mot centrum ökar med 0,2 procentenheter jämfört med utfallet året innan och kollektivtrafikens andel i tvärtrafiken ökar med 0,2 procentenheter jämfört med utfallet året innan. I tvärtrafiken ökade andelen med 1,6 procentenheter, men i morgontrafiken mot centrum med bara 0,1 procentenheter.

#### Balanserad ekonomi och gott ledarskap:

- Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten: Kundtillfredsställelse minst 3,75 på skalan 1–5. Utfallet var 3,67.
- Anskaffningscentralen: Miljöperspektivet beaktas i 55 % av de upphandlingar som anskaffningscentralen utför. Utfallet var 51 %.

De ovan nämnda avvikelserna från de bindande verksamhetsmålen, med undantag för anskaffningscentralen, har godkänts av stadsfullmäktige 15.3.2017. För anskaffningscentralens mål har utredningen inte kommit med på föredragningslistan; avsikten är att behandla avvikelserna vid stadsfullmäktiges möte 19.4.2017.

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.



### 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 boksluts materialet lämna en beskrivning av hur utfallet för de bindande verksamhetsmålen dokumenterats, samt en eventuell uppföljningsrapport eller kalkyl.

Nästan alla förvaltningar hade lämnat dokumentationsbeskrivningar av sina bindande verksamhetsmål till det elektroniska bokslutsrummet. 20 förvaltningar hade agerat helt enligt anvisningen och av 11 begärdes tilläggsutredningar. Föregående år begärdes tilläggsutredningar av 12 förvaltningar, läget har med andra ord inte förbättrats nämnvärt. Dokumentationen var emellertid tillförlitlig, när både uppgifter som lämnats till det elektroniska bokslutsrummet och särskilt begärda tilläggsuppgifter användes som grund för utvärderingen.

I utvärderingsberättelsen för 2013 konstaterade revisionsnämnden att stadskansliet och ekonomiförvaltningstjänsten, som ansvarar för upprättandet av bokslutet, bör försäkra sig om att dokumentationen av de bindande verksamhetsmålen är tillräcklig. Direktionen för Ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa) konstaterade i sitt utlåtande 25.4.2014 att Talpa, för sitt vidkommande, vid planeringen och genomförandet av bokslutsprocessen har försäkrat sig om att förvaltningarna har dokumenterat utfallet för de bindande verksamhetsmålen tydligt och i tillräcklig omfattning. I utlåtandena i utvärderingsberättelsen för 2015 upprepade Talpa denna syn. Enligt utvärderingen försäkras sig Talpa emellertid inte om att förvaltningarna agerar i enlighet med bokslutsanvisningen. Det är fortfarande möjligt att en dokumentation av de bindande målen helt saknas eller att en del av målen inte har dokumenterats i enlighet med anvisningen, eller att namnet på den som gjort dokumentationen samt datum saknas, trots att detta förutsätts i anvisningen.

#### Revisionsnämnden konstaterar att

- Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänsten bör
- försäkra sig om att en dokumentationsbeskrivning av de bindande verksamhetsmålen och tillhörande uppgifter lämnas till det elektroniska bokslutsrummet i enlighet med bokslutsanvisningen.

### 3.4 Måluppfyllelsen för dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål

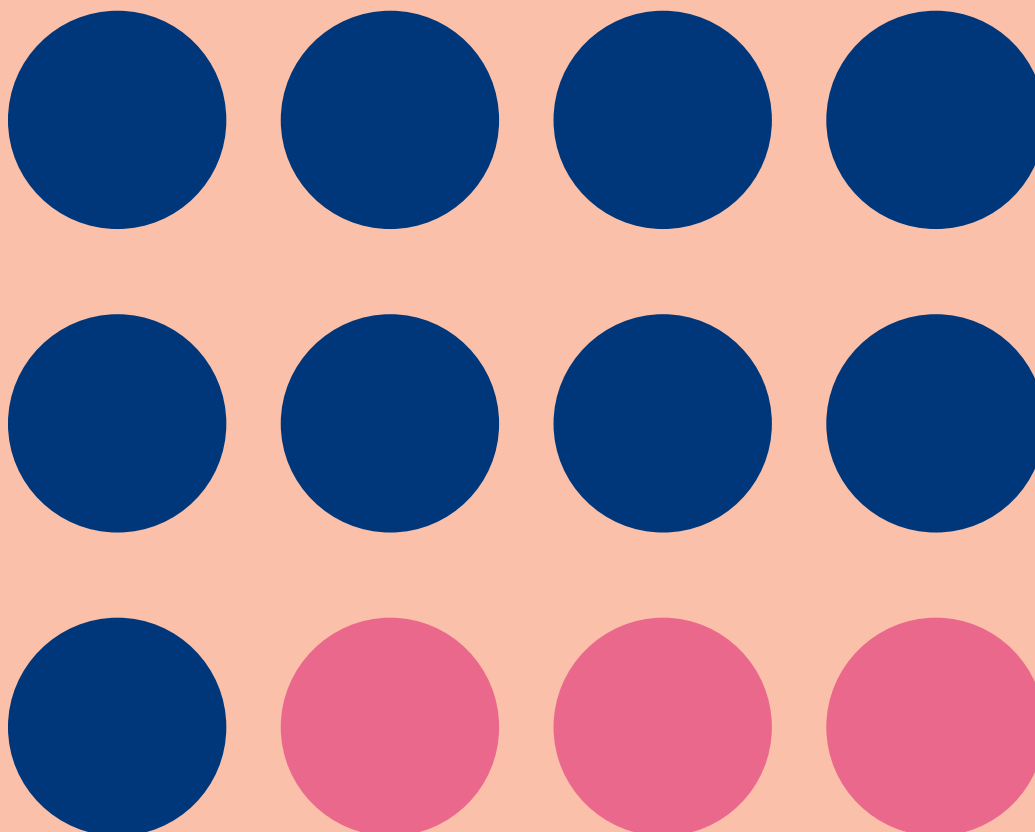
I budgeten för 2016 sattes det upp sammanlagt 12 bindande verksamhetsmål för 12 dotterbolag. Av dem uppfylldes nio (75 procent) så som figur 5 visar. Revisionsnämndens bedömning överensstämde med bokslutsrapporteringen.



## Måluppfyllelsen för dottersammanslutningarnas bindande verksamhetsmål 2016, N=12

Figur 5

- Uppfylldes
- Uppfylldes inte



Ett mål med likalydande innehåll som satts för fastighetsbolagen uppfylldes för tre bolag och uppfylldes inte för tre bolag. Underhållskostnaderna ökade mer än kostnadsindex för Heka, Kabelhuset och Tennispalatset. Målet uppfylldes för följande bolag: Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Korkotukiasunnot, Fastighets Ab Auroraborg och Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat.

Exempel på andra mål som uppfylldes var Palmia Ab:s Metropolilab Ab:s och Finlandia-huset Ab:s mål om ekonomisk lönsamhet samt Seure Henkilöstöpalvelut Oy:s mål att prisstegringen inte är högre än stegringen i kostnadsnivån. För Helen Ab uppfylldes målet som gällde genomförandet av utvecklingsprogrammet medan målet för Helsingfors Hamn Ab gällde byggandet av Västra terminalen.

Alla 12 bolag lämnade en utredning till stadskansliet om utfallet för deras bindande mål. Stadskansliet kompletterade dokumentationen för två bolags del. Därmed var dokumentationen tillräcklig.

### 3.5 Slutsatser om måluppfyllelsen

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2016 nåddes enligt revisionsnämndens bedömning 89 procent. Inom delområdet "Välståndet helsingforsare" uppfylldes 75 procent av målen. Avvikelserna från verksamhetsmålen har godkänts i fullmäktige.

I fråga om dokumentationen av de bindande verksamhetsmålen observerades att av stadens 31 förvaltningar och affärsverk hade 11 inte lämnat uppgifter om måluppfyllelsen till det elektroniska bokslutsrummet med den noggrannhet som förutsätts i anvisningen. På begäran erhålls uppgifter om utfallet i tillräcklig omfattning. Dottersammanslutningarna lämnade uppgifter till stadskansliet om uppfyllelsen av de bindande målen. Uppgifterna var tillräckliga för att måluppfyllelsen skulle kunna bedömas.

# Utvärdering av stadens ekonomi

Uppfyllelsen av strategiprogrammets mål för omkostnadsökningen 2016, enheterna med bruttobudgetering och stöd till förvaltningarna, %

Tabell 3

	Utfall	Antaganden i budgeten
Prognos för befolkningsökningen	+ 1,19	+1,21
Förändring i prisindex för basservicen	+0,93	+1,20
Mål för produktivetsförbättring: 1 % minskning	-1,00	-1,00
<b>Tillåten reell ökning av driftsutgifterna enligt målet i strategiprogrammet</b>	<b>+1,12</b>	<b>+1,41</b>
<b>Faktisk omkostnadsökning</b>	<b>-0,78</b>	<b>+1,11</b>

Andelen realiserade anslag av de bindande anslagen inom driftsekonomin 2012–2016, %

Tabell 4

2012	2013	2014	2015	2016
74	74	81	89	85

Nyckeltal för Helsingfors stads affärsverk för räkenskapsperioden 2016, teur

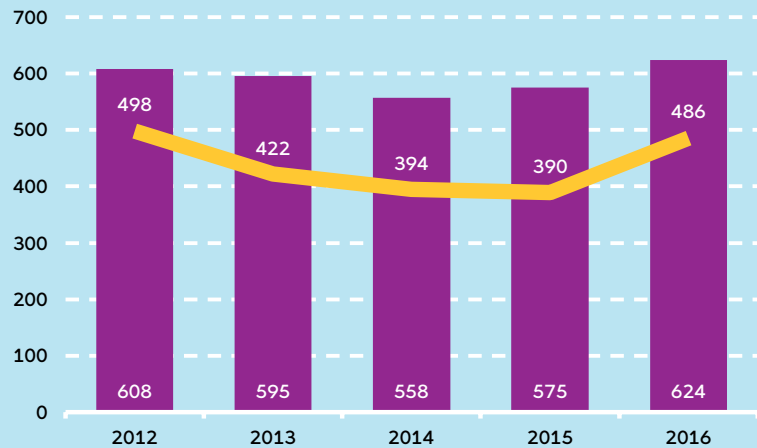
Tabell 5

Affärsverk	Omsättning	Rörelseöverskott	Räkenskapsperiodens överskott	Avkastning på grundkapitalet	Investeringsutgifter
Trafikverket (HST)	160 493	23 398	2615	8442	176 523
Servicecentralen	96 529	6961	6881	80	281
Ekonomiförvaltningstjänsten (Talpa)	28 127	404	348	56	165
Företagshälsan Helsingfors	16 872	497	457	40	16
Personalutvecklingstjänster (Oiva Akatemia)	4042	69	57	12	39

## Utfallet för investeringsanslagen 2012–2016, meur (fasta priser)

Figur 6

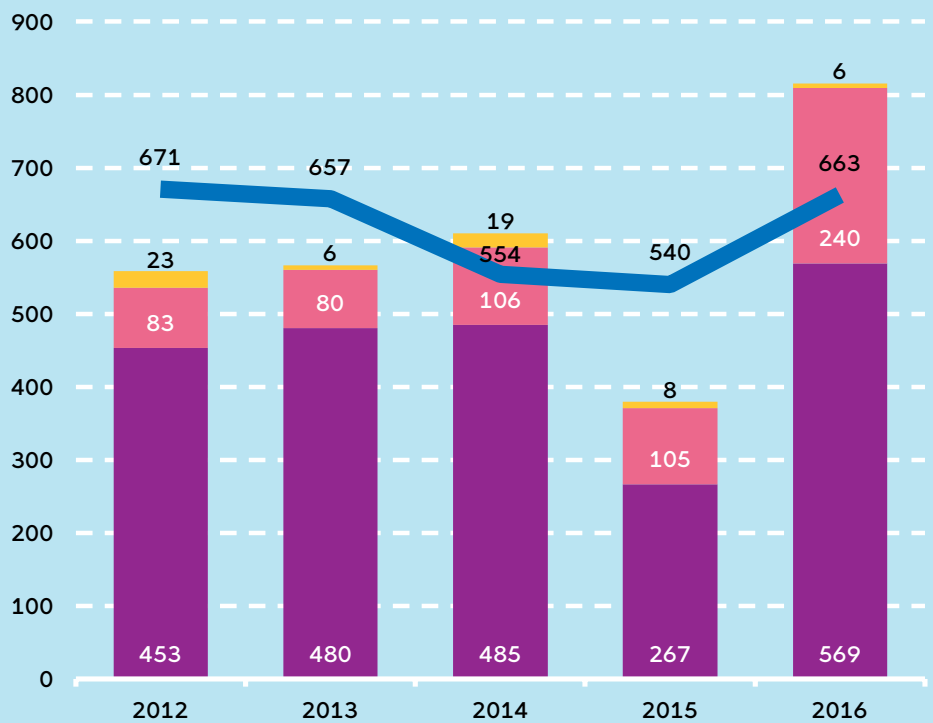
- Disponibelt
- Utfall



## Utvecklingen av årsbidraget, inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna 2012–2016 (affärsverken medräknade), meur (fasta priser)

Figur 7

- Årsbidrag
- Markförsäljningsintäkter
- Försäljning av byggnader och aktielokaler
- Investeringar



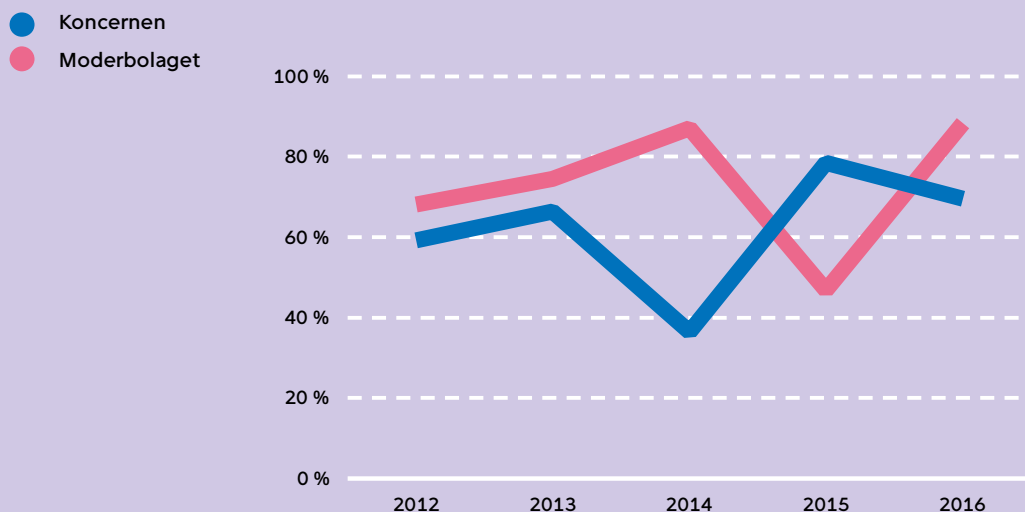
## Utvecklingen av differensen mellan årsbidraget plus inkomsterna från försäljning av fast egendom samt investeringarna, samt utvecklingen av de förras andel av investeringarna 2012–2016, meur

Tabell 6

	2012	2013	2014	2015	2016
Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom - investeringar	-109	-89	+56	-160	+152
(Årsbidrag + inkomster från försäljning av fast egendom) / investeringar (%)	83	86	110	70	123

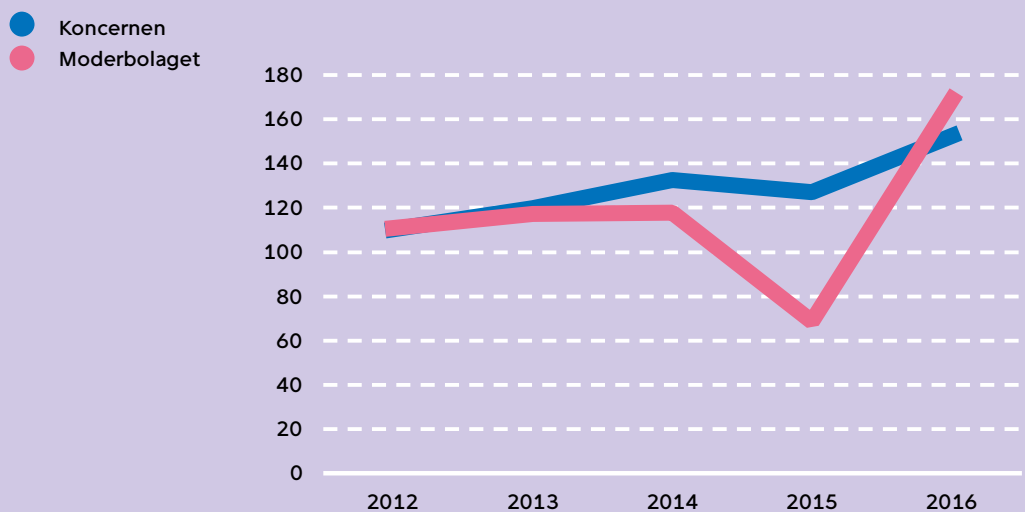
## Utvecklingen av andelen internt tillförda medel för investeringar 2012-2016, %

Figur 8



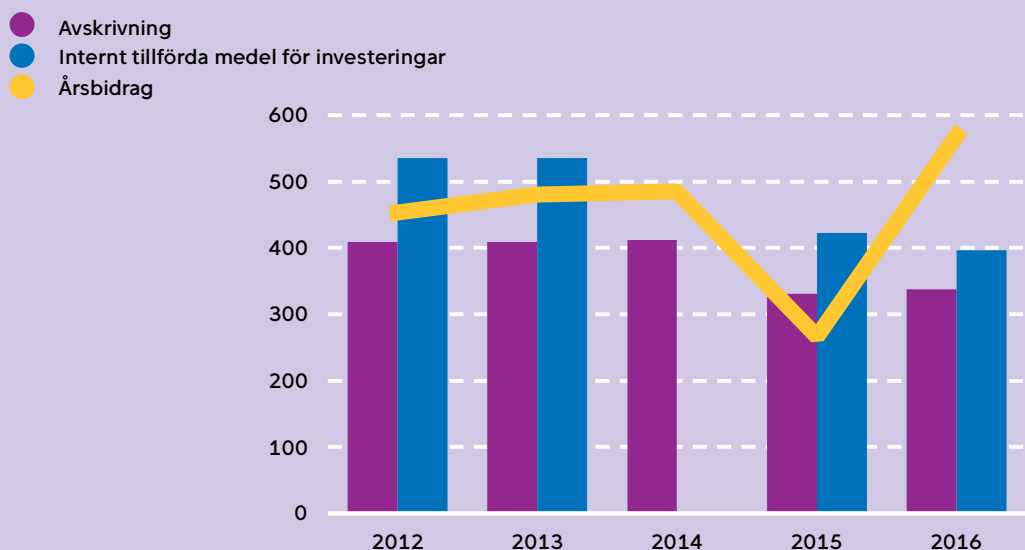
## Årsbidraget i förhållande till avskrivningarna 2012-2016, %

Figur 9



## Årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och internt tillförda medel för investeringar 2012-2016 (affärsverken medräknade), meur

Figur 10



De internt tillförda medlen för investeringar för 2014 är inte jämförbara på grund av bolagiseringar.

## 4.1 Måluppfyllelsen för de ekonomiska målen i budgeten och strategin

### Utgiftsätstramningen lyckades över förväntningarna

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 produktivetsförbättringen. Detta produktivetsmål har man arbetat för sedan budgeten för 2014. Kalkylen i tabell 3 visar att begränsningen av omkostnadsökningen lyckades över förväntningarna år 2016: omkostnaderna minskade med 0,8 procent när de granskas utan affärsverken, fonderna och enheterna med nettobudgetering.

I skatter och statsandelar inflöt sammanlagt 3,5 miljarder euro 2016, vilket var 158,5 miljoner euro mer än budgeterat. I skatteinkomster inflöt 3,2 miljarder euro. Kommunkatteinkomsterna ökade med 4,2 procent och samfundsskatteinkomsterna med 6,7 procent från föregående år. Också statsandelarna (316 miljoner euro) var större än året innan.

### Budgeten underskreds

För omkostnader hade 4 730 miljoner euro reserverats i budgeten för 2016. Utfallet underskred budgeten med nästan 90 miljoner euro. I budgetens driftsekonomidel fanns sammanlagt 66 bindande anslag eller verksamhetsbidrag. Av dessa utföll 85 procent antingen enligt budgeten eller bättre än i budgeten. Procentuellt var utfallet något sämre än 2015, men bättre än åren 2012–2014 (tabell 4).

Tio anslagsmoment behövde överskridningsrätt från fullmäktige. Räknat i euro var budgetöverskridningarna störst för HNS-utgifter (10 miljoner euro) och barnomsorgen (7,9 miljoner euro). För vardera var överskridningen två procent jämfört med budgeten. Procentuellt var budgetöverskridningen störst för arbetsmarknadsstödet kommunandel: sju procent (4,2 miljoner euro). I övrigt var verksamhetsbidragen bättre än i budgeten, det var bara lokalcentralens verksamhetsbidrag som var 6,6 miljoner sämre.

Samtliga överskridningar av bindande anslag inom driftsekonomin har godkänts i fullmäktige. Nio av dem godkändes i stadsfullmäktige 15.2.2017, alltså när överskridningen redan var ett faktum. En överskridning baserade sig på oförbrukade anslag från föregående år och gällde momentet "understöd för byggande av hissar i bostadshus".

Budgetmomenten som underskred de budgeterade utgifterna eller överskred verksamhetsbidraget med mer än en miljon euro var lika många som året innan, det vill säga 16. Den största skillnaden jämfört med budgeten uppkom inom periodiserade personalutgifter, där man räknat med fem miljoner euro i budgeten, men förändringen i periodiseringen av förvaltningarnas semesterlöner och tillhörande lönebikostnader var över

35 miljoner euro plus. Vid periodiseringen av semesterpenningar beaktades den i konkurrenskraftsavtalet fastställda nedskärningen av semesterpenningarna för 2016 som betalas ut i juni 2017.

En annan betydande skillnad jämfört med budgeten uppkom på momentet "pensioner", där utgifterna enligt stadens eget pensionssystem upptas samt de pensionsutgifter som inte kan hänföras till någon förvaltning. Utfallet underskred budgeten med 14,6 miljoner euro. Den tredje betydande avvikelserna jämfört med budgeten var att bostadsproduktionsbyråns verksamhetsbidrag var 9,4 miljoner euro bättre än i budgeten. Detta var också den proportionellt sett största avvikelserna. Den överskjutande delen överfördes till bostadsproduktionsfonden.

Av förvaltningarnas bindande anslag var underskridningarna störst för stadskansliets utgifter (5,5 miljoner euro) och utbildningsverkets utgifter (4,0 miljoner euro). Byggnadskontorets budgetmoment "underhåll av gatu- och grönområden" underskred de budgeterade utgifterna med 2,9 miljoner euro medan byggnadstillsynsverkets verksamhetsbidrag var 2,4 miljoner euro bättre än beräknat.

### Bra år för affärsverken

De bindande verksamhetsmålen för affärsverken har behandlats som en del av utfallet för de bindande målen. Bland dem fanns två mål som gällde det ekonomiska resultatet: För HST och Talpa var det bindande målet "räkenskapsperiodens resultat minst noll". För Talpa var räkenskapsperiodens resultat 348 000 euro och för HST 2,6 miljoner euro, vilket innebär att målen uppfylldes.

För alla affärsverk har ett mål som gäller avkastning på grundkapitalet satts upp i budgetens resultaträkningsdel. Alla fem affärsverk nådde det mål som satts upp för dem. Tabell 5 visar förutom avkastning på grundkapitalet även omsättning, rörelseöverskott och räkenskapsperiodens överskott samt 2016 års investeringsutgifter. För de övriga affärsverken har endast avkastningen på grundkapitalet dragits av från rörelseöverskottet. HST:s överskott för räkenskapsperioden är väsentligt mindre än rörelseöverskottet, eftersom inte bara avkastningen på grundkapitalet utan också återbäringen av infrastrukturränta till staden samt låneräntorna är stora poster. Av rörelseöverskottet på 23,4 miljoner euro var räkenskapsperiodens överskott 2,6 miljoner euro efter finansiella poster och reserver. HST:s investeringar utgör en betydande del av stadens totala investeringar, år 2016 gjordes produktionsinvesteringar till ett värde av 176,5 miljoner euro.

HST:s omsättning ökade med 4,3 procent från föregående år och räkenskapsperiodens överskott förbättrades med 6,1 procent. För affärsverket Servicecentralen var verksamhetsåret det andra efter bolagiseringen av Palmia. Omsättningen ökade bara med cirka två procent, men räkenskapsperiodens överskott ökade med 50 procent jämfört med 2015. Enligt Servicecentralens bokslut höjdes inte enhetspriserna på icke konkurrensutsatta tjänster till stadens interna kunder 2016. Talpas omsättning ökade med 5,6 procent jämfört med 2015

och räkenskapsperiodens resultat med 10,2 procent. Enligt Talpas bokslut berodde omsättningsökningen bland annat på ökade servicevolym, projekt som fakturerats separat samt utvidgade tjänster till aktiebolagskunder.

För affärsverket Företagshälsan var verksamhetsåret det första, så därför kan inga jämförelser göras med tidigare år. Det minsta affärsverket, Oiva Akademia, upphör med sin verksamhet 31.5.2017 i och med stadens organisationsreform.

### **Investeringsanslag blev oförbrukade**

I stadens strategiprogram har den årliga investeringsnivån satts till 435 miljoner euro, vilket i budgeten för 2016 justerats till 468 miljoner euro. De disponibla anslagen inklusive överskridningsrätter som beviljats av stadsfullmäktige var sammanlagt 624 miljoner euro. Av de disponibla investeringsanslagen förbrukades 486 miljoner euro eller 78 procent. Strategiprogrammet berör inte affärsverkens investeringar. När dessa räknas med var utfallet för investeringarna 663 miljoner euro.

Figur 6 visar att utfallet för investeringarna ständigt har underskridit de disponibla anslagen. Anslagen är angivna enligt 2016 års prisnivå. Utfallet för 2016 var bättre och steg till nästan samma nivå som 2012. Trots det skulle det ha funnits 138 miljoner euro mer att tillgå. Åren 2012–2016 har utfallet för investeringarna i medeltal varit 74 procent.

Som helhet innehöll investeringsdelen sammanlagt 48 bindande anslagsmoment. För 33 av dem underskreds anslaget eller utföll som planerat (69 procent). Antalet budgetmoment som överskreds var 15 och de baserade sig huvudsakligen på överskridningsrätter som beviljats på grundval av oförbrukade anslag från föregående år. För ett budgetmoment (köp och inlösen av fastigheter) begärdes överskridningsrätt i fullmäktige i september 2016 och för ett annat först när överskridningen redan var ett faktum, det vill säga i februari 2017. I det senare fallet var det fråga om stadsmuseet, som dessutom hade disponibla investeringsanslag som överförts från föregående år. Stadsmuseets investeringsbehov hänförde sig till den nya verksamhetslokalen, IT-anskaffningar som föranleddes av flyttningar samt till utrustning för samlingscentret.

Budgetöverskridningarna var således till största delen kända för investeringsanslagens del. Underskridningarna av investeringsanslagen var i sex fall större än en miljon euro. Anslag blev oförbrukade särskilt i fråga om lokalcentralens ny- och tillbyggnadsprojekt (4,8 miljoner euro), ombyggnad av gator och trafikregleringar (2,3 miljoner euro), social- och hälsovårdsverkets IT-anskaffningar (1,4 miljoner euro) och infartsparkeringsplatser (1,4 miljoner euro).

## **4.2 De ekonomiska nyckeltalens utveckling**

År 2016 ökade bruttonationalproduktens volym med 1,4 procent enligt Statistikcentralens förhandsuppgifter

(16.3.2017). Samhällsekonomin har småningom hittat tillbaka till tillväxtpåret. Enligt Finlands Kommunförbunds förhandsuppgifter (8.2.2017) om kommunernas bokslut för 2016 har utgiftsutvecklingen i den kommunala sektorn varit måttfull och verksamhetens och investeringarnas kassaflöde har förbättrats.

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

### **De internt tillförda medlen på ovanligt hög nivå**

I strategiprogrammet 2013–2016 var målet att en allt större andel av investeringarna finansieras med internt tillförda medel och inkomster från försäljning av fast egendom. Figur 7 och tabell 6 visar att utvecklingen har varit i linje med målet. År 2016 förbättrades de internt tillförda medlen kalkylmässigt av att markförsäljningsinkomster periodiserades till det gångna året. Av markförsäljningsinkomsterna enligt figuren intäktfördes 127 miljoner euro år 2016.

I budgeten för 2016 hade 100 miljoner euro satts som mål för inkomster från försäljning av fast egendom. Målet överträffades med god marginal, eftersom inkomsterna var 240 miljoner euro. Bidragande orsaker till det exceptionellt höga beloppet var tomter som såldes i Fiskehamnen och Mellersta Böle.

Stadsstyrelsen bestämde 16.6.2014 att även områden som Helsingfors stad äger i andra kommuner borde säljas, om staden inte har eget bruk för områdena. Efter detta ställningstagande har försäljningen av markegendom i andra kommuner dock varit blygsam. Enligt fastighetskontoret har staden 5 690 hektar markegendom i andra kommuner, varav cirka 1 170 hektar eller en femtedel skulle kunna säljas. År 2015 sålde staden sammanlagt 90 hektar (för 2,3 miljoner euro) i andra kommuner och år 2016 hade staden fram till utgången av oktober sålt cirka 22 hektar (för 1,1 miljoner euro). Fastighetsnämnden behandlade 12.1.2017 en anvisning om överlåtelse av fastigheter som Helsingfors stad äger i andra kommuner, men återremitterade den till fortsatt beredning. Anvisningen hade beretts för stadsstyrelsen av fastighetskontoret.

Figur 8 visar att procenttalet för moderstadens internt tillförda medel för investeringar har varit högt särskilt 2014, försämrades 2015 men återgick igen till god nivå 2016. I läget år 2015 var moderstadens otillräckliga interna finansiering och motsvarande förbättring av koncernens nyckeltal en följd av bolagiseringen. Procenttalet för 2016 höjs av periodiserade poster inom markförsäljningsinkomsterna.

### **Årsbidraget räckte till intern finansiering av investeringar**

Det svaga årsbidraget 2015 var huvudsakligen en följd av

## Låneskötselbidrag, likviditet samt verksamhetens och investeringarnas kassaflöde 2012–2016, meur

Tabell 7

	2012	2013	2014	2015	2016
Låneskötselbidrag	3,4	4,3	1,7	2,1	1,7
Likviditet, kassadagar	46	63	44	70	79
Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassan.	*	*	-387	-396	-158

Siffrorna angivna utan bolagiseringarnas bokföringsmässiga effekter 2014

\* För 2012 och 2013 saknas jämförbara uppgifter om verksamhetens och investeringarnas kassaflöde.

## Lånestock, räntor, amorteringar och koncernens lånefordringar 2012–2016, meur

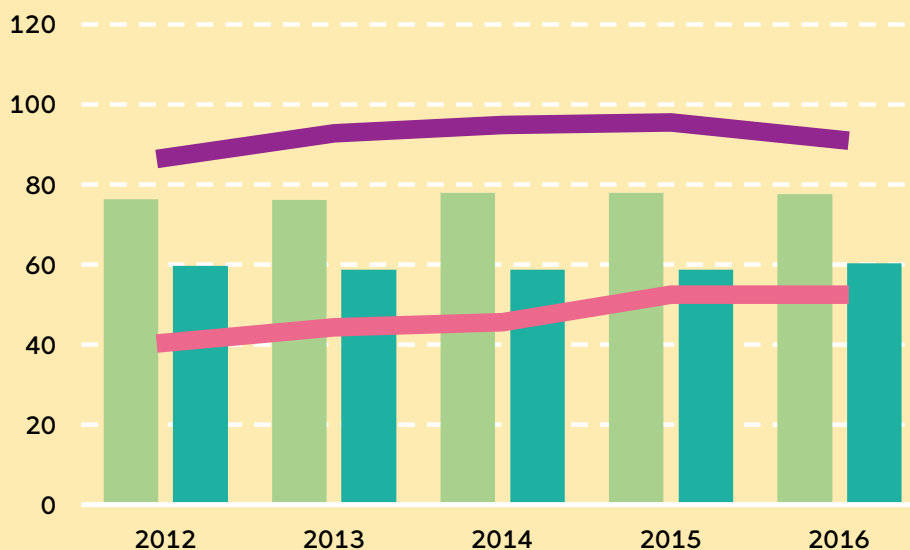
Tabell 8

	2012	2013	2014	2015	2016
Lånestock 31.12	1201	1515	1579	1582	1371
Räntor på upptagna lån	17	11	17	18	15
Amorteringar på upptagna lån	115	91	191	111	311
Koncernens lånestock	4177	4787	4941	5011	4940
Koncernens lånefordringar	526	478	472	476	479

## Soliditetens och den relativa skuldsättningens utveckling 2012–2016, %

Figur 11

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





bolagiseringen av affärsverket Helsingfors Energi, men vissa engångsposter inverkade också. År 2016 förbättrades årsbidraget avsevärt tack vare dels positiv skatteinkomstutveckling och dels låg omkostnadsutveckling. Årsbidraget var 569 miljoner euro och det täckte gott och väl avskrivningarna enligt plan, nyckeltalet var 168,9 procent (figur 9). Även nyckeltalet på koncernnivå förbättrades år 2016 och var 152,6 procent.

Figur 10 visar årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar enligt plan och intern finansiering av investeringar. År 2014 var den interna finansieringen av investeringar positiv tack vare bolagiseringarna. År 2015 räckte årsbidraget inte till avskrivningar enligt plan i moderstaden, men 2016 räckte det bra även till intern finansiering av investeringar.

Enligt tabell 7 har låneskötselbidraget försvagats en aning, men är fortsättningsvis på god nivå. Likviditeten har också förbättrats från föregående år. Verksamhetens och investeringarnas ackumulerade kassaflöde för fem år visar hur mycket av kassaflödet som blir över för nettoutlåning, amorteringar och förstärkning av kassan. Om kassaflödet är negativt måste man täcka utgifterna genom att antingen minska kassamedlen eller öka låntagningen. År 2015 täckte staden skillnaden mellan de internt tillförda medlen och investeringsnivån genom att minska kassamedlen. År 2016 förbättrades verksamhetens och investeringarnas kassaflöde, men det ackumulerade kassaflödet för fem år är fortfarande 157,5 miljoner euro på minus.

#### Lånestocken minskade

Tabell 8 visar att lånestocken ökade ända till år 2015, men år 2016 minskade både moderstadens och koncernens lånestock. År 2016 betalades också exceptionellt höga amorteringar. För staden upptogs 50 miljoner euro i nya långfristiga lån, och dessutom upptogs ett lån på 60 miljoner euro för HST. Enligt bokslutet var det möjligt att minska lånestocken genom att minska kassamedlen,

tack vare kända kommande betalningar för markförsäljningar.

Den relativa skuldsättningen har varit på uppgång sedan 2012, ända tills år 2016 stannade på samma nivå som 2015 (figur 11). Koncernens relativa skuldsättning började minska år 2016. Soliditetsgraden har varit stabil.

#### Slutsatser

I bokslutet för 2016 konstateras att det mål för omkostnadsökningen som skrivits in i strategin samt investeringsramen och det 10-åriga investeringsprogrammet har varit fungerande metoder för att styra ekonomin. Stadens ekonomi har vänt uppåt trots att staden efter bolagiseringen av affärsverket Helsingfors Energi 2015 inte längre får extra intäktsföringar. I och med det ekonomiska uppsvinget har de ökade skatteinkomsterna och utgiftsätstramningen förbättrat finansieringsbasen. Trots den höga investeringsnivån har staden tillfälligt också kunnat stoppa skuldsättningen.

Kommunernas uppgifter och behov av internt tillförda medel är förenade med osäkerhet, eftersom riksdagen ännu inte har fattat beslut om den pågående landskapsreformen. Vid reformen skulle social- och hälsovårdsväsendet, räddningsväsendet och miljö- och hälsoskyddet överföras till landskapet Nyland från och med 2019. Den planerade reformen är den största i den kommunala ekonomins historia. I samband med landskapsreformen har det diskuterats en sÄrlösning, där sysselsättnings- och tillväxttjänsterna skulle överföras på städerna i huvudstadsregionen. Samtidigt omorganiseras skötseln av ekonomin i samband med stadens organisationsreform. Helsingfors ekonomi vilar på en stark grund inför de kommande förändringarna. Nyckeltalen har emellertid fluktuerat under de senaste åren. Flera olika faktorer påverkar årsbidraget, och fluktuationer är möjliga även i framtiden.



# Utvärdering av verksamheten



# Utvärderingar på stadsnivå

## 5.1 Genomförandet av strategiprogrammet 2013-2016



Har genomförandet och uppföljningen av stadens strategiprogram skett på ett ändamålsenligt sätt?



Genomförandet har varit ändamålsenligt, men uppföljningen bristfällig.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om stadens strategiprogram 2013–2016 och uppföljningen av det har genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Med ändamålsenligt avsågs en situation där förvaltningarna vid uppgörandet av budget har beaktat målen i stadens strategiprogram 2013–2016 i tillräcklig grad och där uppföljningen av strategiprogrammet har beskrivit genomförandet av strategin i tillräcklig omfattning och till väsentliga delar. Som utvärderingskriterier användes svaren på följande frågor:

- Överensstämmer målen i strategin med de bindande målen i budgeten ?
- Har förvaltningarna i sitt eget strategiarbete identifierat de väsentliga målen i strategiprogrammet med avseende på förvaltningarnas verksamhet och framfört dem i budgetmotiveringarna, eller i form av verksamhetsmål eller ekonomiska mål?
- Överensstämmer åtgärderna enligt strategin med de åtgärder som förvaltningarna uppgett vid uppföljningen av strategiprogrammet?
- Överensstämmer målen i strategin med uppföljningsmätarna?

Helsingfors stads strategiprogram 2013–2016 som godkändes av stadsfullmäktige 24.4.2013 består av fyra egentliga delområden: Välmående helsingforsare, Ett livskraftigt Helsingfors, Ett fungerande Helsingfors och Balanserad ekonomi och gott ledarskap. Det femte delområdet, Demokrati och delaktighet, är kopplat till alla fyra punkter. Strategiprogrammet består av 21 riktlinjer med 72 anknytande mål och sammanlagt 309 åtgärder som genomför målen.

Utvärderingsmaterialet bestod av Helsingfors stads strategiprogram 2013–2016, det uppföljningsmaterial som presenterades vid stadsfullmäktiges strategiseminarium 2–3.2.2017, budgeten för 2016 och anvisningarna för budgetarbetet samt uppföljningsrapporter om ekonomin och verksamheten. Dessutom utnyttjades revisionsnämndens separata rapport 2014, dess bakgrundspromemoria och -material samt strategidokument som gjorts upp av förvaltningarna.

### De väsentliga målen i strategiprogrammet har identifierats

I strategiprogrammet presenteras stadens viktigaste mål och fokusområden, som genomförs via den årliga budgetprocessen. Enligt anvisningarna för budgetarbetet är budgeten ett instrument för genomförande och uppföljning av strategiprogrammet. Förvaltningarna och affärsverken har haft till uppgift att i samband med upprättandet av budget formulera sina egna verksamhetsmål och ekonomiska mål som härletts ur strategiprogrammet.

Det finns skillnader mellan förvaltningarna i hur väl de har beaktat målen i stadens strategiprogram vid upprättandet av budget. Skillnaderna förklaras huvudsakligen av att vissa förvaltningars substans bara behandlas på en mycket allmän nivå eller inte alls i strategiprogrammet. Det finns emellertid också skillnader mellan de förvaltningar vars substans strategin behandlar mer direkt: en del förvaltningar har verkligen vinnlagt sig om att sätta de bindande målen i budgeten utifrån strategin, medan andra har nöjt sig med en lös anknytning till strategin på högre nivå, trots att strategiprogrammet skulle ha gett möjlighet att sätta mål som genomför strategin mer direkt. I budgetens textavsnitt förekommer variationer i fråga om dels framställningssättet, dels hur tätt förvaltningarna knutit sina åtgärder till strategiprogrammet.

Å andra sidan har förbindelsen mellan strategiprogrammet och budgeten utvecklats positivt när man jämför åren 2014 och 2016, eftersom många förvaltningar efter revisionsnämndens separata rapport har försökt utveckla sina verksamhetsmål så att de genomför stadens strategiprogram på ett bättre sätt. Som helhetsomdöme kan konstateras att förvaltningarna huvudsakligen har beaktat målen i strategiprogrammet i tillräckligt hög grad när de upprättat budget.

### Svårt forma helhetsbild utifrån uppföljningen av strategiprogrammet

För uppföljningen av strategiprogrammet samlade stadskansliet från förvaltningarna och affärsverken in uppgifter om åtgärder som dessa vidtagit med utgångspunkt i strategin. Sammanlagt rapporterades 1 241 åtgärder, av vilka ett sampel på 125 åtgärder som berör samtliga fem strategiområden plockades ut för utvärderingen. De stora förvaltningarna hade flest åtgärder att rapportera.

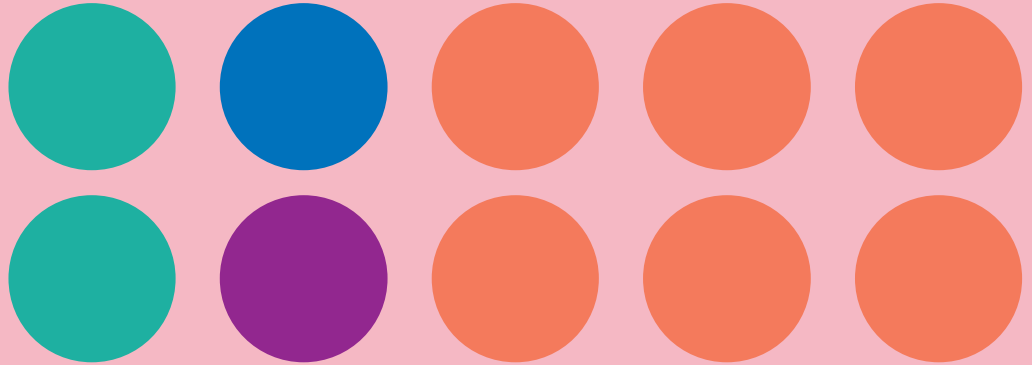
De åtgärder som förvaltningarna rapporterade har huvudsakligen en tydlig och begriplig innehållslig koppling till åtgärderna i strategiprogrammet, men för många av de rapporterade åtgärderna går det inte att bilda en uppfattning om i vilken omfattning åtgärderna genom-

## Sambandet mellan målen i strategiprogrammet och mätarna för uppföljning av strategin, %

Figur 12

- Mätaren beskriver målet väl
- Mätaren beskriver målet i huvudsak
- Mätaren beskriver målet endast delvis
- Mätare har inte satts upp eller saknas

**Strategin  
totalt,  
N=72**



förts. Till exempel kan det hända att en åtgärd enligt strategin har formulerats så att det är svårt att rapportera utfallet exakt.

Den största svagheten i rapporteringen är att det är mycket svårt att få en helhetsbild av genomförandet av åtgärder, som exempel "Språkresurserna hos stadens anställda utvecklas". I stadskansliets rapport har förvaltningarnas svar sammanställts som sådana, utan att man av svaren har dragit några slutsatser om huruvida åtgärden genomförts i tillräcklig omfattning. Det stora antalet åtgärder gör det svårt att dra slutsatser. Beträffande vissa åtgärder kan å andra sidan slutsatser inte dras på grund av att bara en del av de relevanta aktörerna har rapporterat om sina åtgärder.

### **För de flesta målen i strategin har inga mätare satts**

I strategiprogrammet för 2013-2016 definieras med vilka mätare respektive riktlinje i strategin mäts. För en av riktlinjerna, "Stadskoncernen leds som en helhet", har ingen mätare satts över huvud taget. För de övriga 20 riktlinjerna sattes mellan en och sju mätare. Vid uppföljningen av strategiprogrammet har mätarna preciserats så att sammanlagt 97 mätare varit med i uppföljningen. Vid utvärderingen försökte man identifiera de här mätarnas koppling till strategin på målnivå. När mätarna klassificerades under de mål som de hade koppling till, kunde ingen mätare alls identifieras för 39 av målen, och för sex av målen visade det sig att den mätare som uppgetts i strategin inte alls existerade. Därmed var 63 procent av de 72 målen i strategiprogrammet sådana att det antingen inte hade satts någon mätare för dem eller att den uppgivna mätaren inte existerade (figur 12). I strategin har det satts upp många mål som inte är mätbara eller som det skulle kräva en separat utredning för att mäta.

I 18 procent av fallen beskrev mätaren eller mätarna målet bra, i sju procent huvudsakligen och i 13 procent endast delvis. Ett exempel på det senare fallet är att målet bestod av två delar av vilka bara den ena mäts.

För de flesta målen i strategin har således inga mätare satts. Ett ännu större problem är att även om mätaren beskriver målet bra, berättar den inte om man närmat sig målbilden tack vare stadens åtgärder. En del av mätarna är till sin natur sådana att de mäter stadens verksamhet direkt eller ganska direkt, vilket betyder att staden i betydande grad kan påverka mätresultatet genom sina egna åtgärder. Exempel på sådana mätare finns särskilt i målen som hänför sig till ekonomi och stödtjänster samt planläggning och bostadsbyggande. Beträffande de övriga delområdena i strategin kan staden oftast bara obetydligt eller i någon mån påverka mätresultatet genom sina egna åtgärder.

### **Uppföljningen av strategiprogrammet beskriver inte genomförandet av strategin i tillräcklig omfattning och i väsentliga delar**

Strategiprogrammet är omfattande och därför är också uppföljningsmaterialet digert. Trots omfattningen

har uppföljningsmaterialet inte beskrivit genomförandet av strategin i tillräcklig omfattning. Tillräckligheten är emellertid inte det primära problemet. Det finns mycket uppföljande information, men all information är inte väsentlig, och dessutom saknas väsentlig information.

Staden har följt genomförandet av strategin på olika sätt, men den information dessa uppföljningsverktyg har genererat har bara delvis täckt genomförandet av strategin. Uppföljningen av enskilda åtgärder är fragmentarisk: alla de förvaltningar som borde presentera åtgärder beskriver inte alltid sina åtgärder för främjande av strategin.

Utifrån uppföljningsmaterialet är det svårt att sluta sig till vilka strategiska mål som har uppfyllts. Av den uppföljande information om enskilda åtgärder som sammanställts för stadsfullmäktige går det inte att bilda en uppfattning om huruvida genomförandet av strategin fortskrider på önskat sätt. Också de utvärderingspromemorior som förvaltningarna utarbetat har rapporterats till stadsfullmäktige som sådana utan att stadskansliet har förädlat analysen till en lättillgänglig form.

I sin presentation vid fullmäktiges strategiseminarium tog stadsdirektören upp hur staden har lyckats inom fem strategiområden och lyfte fram enskilda framgångar och utmaningar. Någon bedömning av genomförandet av de strategiska riktlinjerna eller måluppfyllelsen har dock inte presenterats, och därför var analysen av genomförandet av stadens strategiprogram relativt snäv.

En del av målen i stadens strategi är sådana att det för att utreda måluppfyllelsen skulle krävas undersökningsinformation som inte kan skapas enbart via förvaltningarnas och affärsverkens interna uppföljningssystem. Till exempel är det enda sättet att utreda om helsingforsborna har börjat röra på sig mera att göra en undersökning om saken.

En del av åtgärderna i strategiprogrammet är mål, eller också har de formulerats så att det är svårt att rapportera utfallet exakt. Bland målen finns det i sin tur mål som kan identifieras som åtgärder eller mål som satts i form av mätare. Två av målen i strategiprogrammet, "Det viktigaste redskapet för ansvarsfull energipolitik är energisparande" och "Informationstekniken gagnar invånarna och bidrar till att staden utvecklas" kan dessutom inte anses som mål utan snarare som konstateranden.

### **Slutsatser**

Huvudfrågan vid utvärderingen var om stadens strategiprogram 2013-2016 och uppföljningen av det har genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Svaret är att strategiprogrammet i huvudsak har genomförts på ett ändamålsenligt sätt, men inte uppföljningen av strategin.

Beträffande genomförandet av strategiprogrammet kan konstateras att förvaltningarna huvudsakligen har beaktat målen i stadens strategiprogram

2013–2016 i tillräckligt hög grad när de upprättat budget. Det fanns emellertid stora skillnader mellan förvaltningarna i hur tätt de har kopplat sina bindande mål och i budgeten beskrivna åtgärder till strategiprogrammet. Förvaltningarnas möjligheter till detta är olika, eftersom strategiprogrammet inte behandlar alla förvaltningars substans. En analys av budgettexterna visade att de enskilda förvaltningarnas texter som beskriver genomförandet av strategiprogrammet inte är enhetligt uppgjorda, och därför uppkommer ingen tydlig helhetsbild av åtgärderna.

Uppföljningen av strategiprogrammet är omfattande, men den beskriver ändå inte tillräckligt utförligt hur strategin genomförts. Utifrån ett väsentlighetsperspektiv är det en central brist att uppföljningsmaterialet inte innehåller någon analys av hur väl man har lyckats.

Förvaltningarna har rapporterat om sammanlagt 1 241 åtgärder som genomför strategiprogrammet, men på grundval av materialet är det inte möjligt att forma en helhetsbild av hur man har lyckats med att genomföra strategiprogrammet. Mätarna för uppföljning av strategin berättar inte heller i vilken mån man lyckats med att genomföra strategin. Stadsdirektörens presentation vid stadsfullmäktiges strategiseminarium är det enda dokument som beskriver hur strategin lyckats som helhet, men också där ges bedömningar enbart för delområdena i strategiprogrammet, inte för enskilda strategiska riktlinjer eller mål.

Att gränsen mellan de strategiska målen, åtgärderna, mätarna och konstaterandena är diffus försämrar möjligheterna att följa upp genomförandet av strategin på ett konsekvent sätt. Uppföljningen av strategiprogrammet skulle hjälpas upp om stadsstrategin fokuserade på de väsentligaste målen, som definieras tillräckligt exakt. Av de här målen på stadsnivå skulle sektorerna kunna härleda praktiska åtgärder som genomför strategin.

I strategin borde det sättas upp sådana mål och mätare som staden kan påverka genom sin egen verksamhet, för att mätarna ska ge information om hur staden lyckats med sin strategi. I framtiden skulle det vara till större nytta att identifiera dels de åtgärder enligt strategin för vilka rapportering- om vidtagna åtgärder skulle vara tillräcklig uppföljning, och

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen bör

- utveckla innehållet i det strategiförslag som bereds för behandling i fullmäktige så att målsättningarna definieras tillräckligt exakt, måluppfyllelsen kan mätas och praktiska åtgärder på sektornivå kan härledas.
- utveckla rapporteringen av strategins måluppfyllelse så att fullmäktige kan följa upp genomförandet av strategin.

utbildningsverket och stadskansliet bör

- styra sektorerna så att åtgärder och mål i budgeten får en tydligare koppling till strategimålen.

dels de centrala mål eller riktlinjer i strategin för vilka det behövs undersökningsinformation för att utreda om de genomförts. Nu har en del av åtgärderna i strategiprogrammet formulerats så att det är svårt att rapportera utfallet exakt.

## 5.2 Måluppfyllelsen för energieffektivitetsmålen i strategiprogrammet och miljöpolitiken



Har energieffektiviteten främjats enligt strategiprogrammet?



Staden har minskat sin egen energiförbrukning. Styrningen enligt stadsplanen bör utvecklas ytterligare.

Huvudfrågorna vid utvärderingen var om de åtgärder i stadens strategiprogram 2013–2016 som hänför sig till energieffektivitet har genomförts och om energieffektiviteten utvecklats i den eftersträlvade riktningen.

Enligt strategiprogrammet är stadens verksamhet hållbar och effektiv. Som mål hade man satt att miljökriterier tillämpas i större utsträckning, och resurseffektiviteten förbättras, att koldioxidutsläppen i Helsingfors som helhet ska vara 30 % mindre år 2020 än år 1990, att staden anpassar sig till klimatförändringen och att energisparande är det viktigaste redskapet för ansvarsfull energipolitik.

För att genomföra de ovan nämnda målen hade man definierat åtgärder, av vilka 15 åtgärder som hänförde sig till energieffektivitet granskades vid utvärderingen. Utvärderingarna av de enskilda åtgärderna presenteras närmare i bakgrundspromemorian till utvärderingen. Här presenteras de viktigaste observationerna om genomförandet av åtgärder och ges svar på följande frågor:

- I vilken omfattning har de 15 energieffektiviseringsåtgärderna genomförts?
- Har energieffektiviteten beaktats vid styrningen av markanvändningen och byggandet?
- Har energisparmålen uppfyllts under de senaste åren?
- Har staden förbättrat sin energieffektivitet under de senaste åren?
- Är det med nuvarande utveckling möjligt att om fyra år nå målet att minska växthusgasutsläppen? Detta mål på medellång sikt hänför sig till luftvården och ingår i den miljöpolicy som stadsfullmäktige godkände 2012.

Utvärderingsmaterialet bestod av dokument relaterade till strategiprogrammet och miljöpolicy, vilka kompletterades med en e-postenkät till stadskansliet, stadsplaneringskontoret och byggnadskonto-



ret. Dessutom gjorde revisionsnämndens 1:a sektion hösten 2016 revisionsbesök på miljöcentralen och Helen Ab.

### **Energieffektivitet genom planläggning och styrning av byggandet**

Markdispositionsplaneringen har en viktig roll i främjandet av energieffektivitet, eftersom planläggningen och bestämmelserna som berör planerna styr planeringen av nya områden och kompletteringsbyggandet. Exempel på andra styrmetoder förutom planläggning är tomtöverlåtelsevillkor och byggbestämmelser.

I Helsingfors har det beslutats att kraven på energieffektivitet är aningen strängare än kraven i lagstiftningen. Enligt stadsplaneringskontoret har påverkan av energieffektiviteten inte varit någon kärnfråga vid planläggningen. Inom stadsplaneringen har energieffektivitet hittills huvudsakligen beaktats genom att planera en tätare stadsstruktur och ett utsläppsnårlare trafiksystem. Enligt miljönämndens utlåtande i februari 2016 stöder förslaget till ny generalplan för Helsingfors bra den regionala markdisponeringen med avseende på bekämpning av klimatförändringen och skapar möjlighet att utveckla trafiksystemet i utsläppsnårlare riktning.

Erfarenheterna av att utnyttja planläggning för att styra byggnaders energieffektivitet är än så länge

obetydliga. Enligt stadsplaneringskontoret är erfarenheterna från detaljplanerna för Kungseken och Hongasmossa emellertid uppmanande såtillvida att energieffektivitetskrav som ställs i detaljplanen leder till att det nya byggnadsbeståndet blir energieffektivare. Enligt en utredning som gjorts av miljöcentralen har planbestämmelser som styr energieffektivitet och användning av förnybara energikällor bara utnyttjats i ett fåtal projekt under de senaste åren. Den årliga andelen nybyggen är relativt liten, och bland annat för att minska klimatutsläppen är det därför viktigt att också förbättra energieffektiviteten i det befintliga byggnadsbeståndet

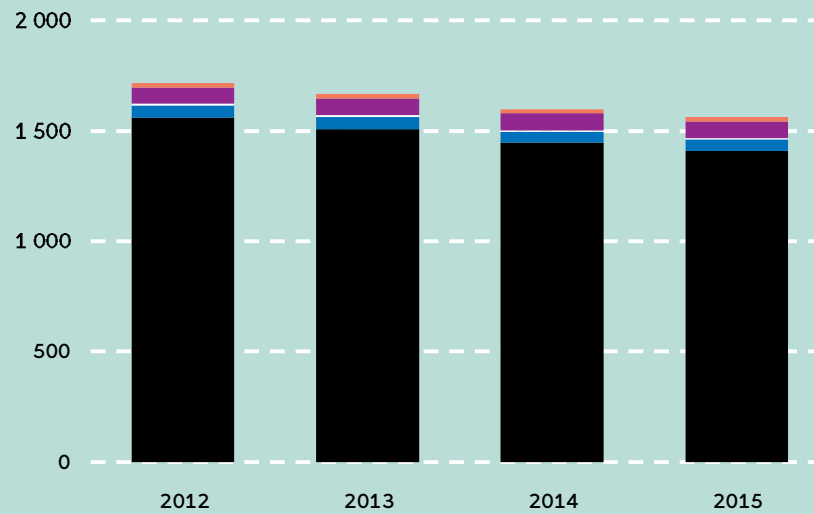
### **Målet om 20 procent förnybara energikällor nås knappast inom utsatt tid**

Helen Ab:s el- och värmeproduktionsstruktur läggs om så att andelen förnybara energikällor är cirka 20 procent år 2020. Bolaget har främjat införande av ny miljöteknik och produktion av förnybar energi. Man har bland annat tagit i drift två stora solkraftverk och ett ellager samt ersatt en del av stenkölet med pellets. Enligt Helen Ab var andelen förnybar energi sex procent inom fjärrvärmeproduktionen och tio procent inom den totala energianskaffningen 2016. För att målet ska nås måste Hanaholmens kolkraftverk läggas ner, vilket torde ske före utgången av 2024.

## Stadens egen bruttoenergiförbrukning, GWh

Figur 13

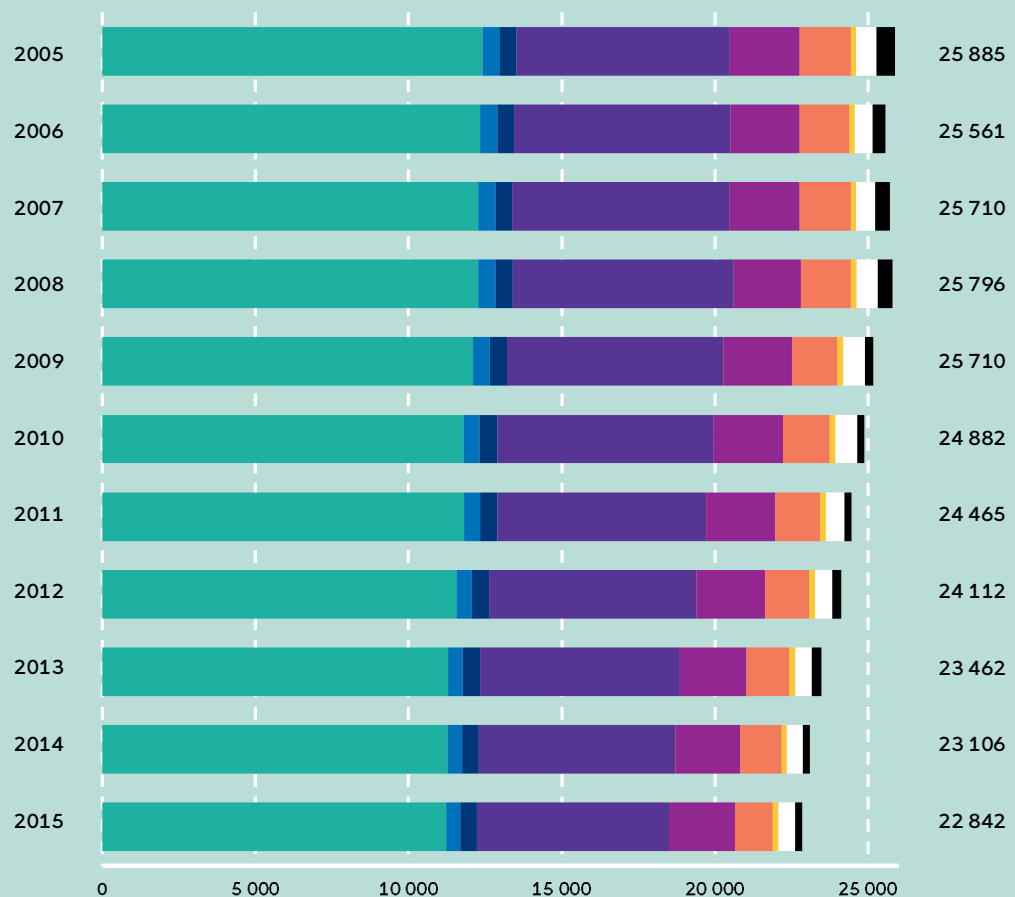
- Fastigheter
- Utomhusbelysning, trafikljus
- Objekt på allmänna områden
- Trafik
- Förvaltningarnas bilar och entreprenadmaskiner



## Uppvärmningsbehovskorrigerad energiförbrukning i Helsingfors per invånare år 2005–2015, kWh

Figur 14

- Fjärrvärme
- Oljevärme
- Elvärme
- Konsumtionsel
- Personbilar
- Övrig vägtrafik
- Spårtrafik
- Fartyg och båtar
- Annat bränsle



Stadsfullmäktiges beslut 2.12.2015 om ett utvecklingsprogram för Helen Ab var således en betydande sak ur energiproduktionsperspektiv.

### Stadskoncernen har lyckats med sina energisparåtgärder

Fastigheternas energiförbrukning utgör cirka 90 procent av stadens totala energiförbrukning. Stadskoncernen har minskat energiförbrukningen inom sin egen verksamhet, bland annat genom att minska sina byggnaders värmeförbrukning samt elförbrukningen i förhållande till byggnadsarean.

År 2015 var energiförbrukningen inom stadens egen verksamhet sammanlagt 1 564 gigawattimmar, vilket var drygt två procent mindre än året innan och cirka nio procent mindre än 2012. Eftersom stadens energiförbrukning bara utgör knappt 12 procent av energiförbrukningen i hela stadsområdet, är också de övriga aktörernas sparåtgärder viktiga. Figur 13 visar stadens egen energiförbrukningsstruktur och gjorda besparingar åren 2012–2015.

Under den avslutade strategiperioden lyckades staden avsevärt effektivisera behandlingen av överskottsmassor från anläggning av gator och parker, vilket ökade de allmänna områdenas energieffektivitet bland annat i form av sparade bränslekostnader eftersom transporterna minskade. Samtidigt minskade också utsläppen från trafiken. Dessutom utnyttjade man återvinning och återanvändning av andra rivningsmaterial (betong, asfalt).

### Samordningen av miljö- och energifrågor skulle kunna förbättras

Stadens energisparkommission har ansvarat för samordningen av stadens energisparande ända sedan 1974. Sakkunskapen om miljö- och energifrågor och arbetet som rör detta har spritts på stadens olika förvaltningar. På grund av detta och för att staden är så stor har den bristande och besvärliga samordningen i viss mån blivit ett problem. Enligt byggnadskontoret borde rapporteringen om utförda energisparåtgärder utvecklas ytterligare, eftersom det just nu inte går att få information om alla sparåtgärder som vidtagits. Alla förvaltningar har ännu inte kompetens eller personer som specialiserat sig på energieffektivitet. Det finns ingen separat budget för energisparåtgärder och de tekniska insatserna är ofta beroende av lokalens ägare och lokalunderhållet, och därför kan användarförvaltningarna egentligen inte påverka saken. Enligt stadens miljörapport för 2015 borde staden dessutom utveckla en noggrannare övervakning av stadsstrukturens energiförbrukning, för att man ska hitta de viktigaste förbruknings- och sparobjekten.

### Partnerskap har ingåtts med näringslivet

Staden har mångsidiga partnerskap med näringslivet, bland annat i samband med områdesbyggandet. Staden har också finansierat diverse projekt kring miljöansvar.

Det finns redan ett omfattande klimatpartnernätverk, och hösten 2016 anslöt sig staden till Huvudstadsregionens Smart & Clean-stiftelse. Inom Klimatgata-projektet på Stora Robertsgatan har man samarbetat med olika aktörer för att minska energiförbrukningen i området.

### Energieffektiviteten har främjats i nya bostadsområden

Fiskehamnen är tänkt att bli ett modellområde för smart stadsbyggande, där man eftersträvar kostnadseffektivt och ekologiskt byggande. Tomtöverlåtelsevillkoren innehåller en bestämmelse om smarta energisystem. Helen Elnät Ab bygger ett smart elnät i Fiskehamnen. I området pågår projektet Smarta Fiskehamnen. I Fiskehamnen har man enligt miljöcentralen inte ställt högre krav än normalt på energieffektiviteten.

I Östersundom har man testat nya energilösningar i Zachrisbackens skola och andelen förnybar energi i skolans uppvärmning är redan över 90 procent. Området utvecklas emellertid först i framtiden, eventuellt från och med 2020-talet.

I Hongasmossa byggs en ekologiskt hållbar stad i trä, där principerna för lågenergibyggande ska följas vid byggandet av bostadshus. Andra exempel på områden där ny miljö- och energiteknik tillämpas och främjas vid byggandet är Busholmen, Kungseken, Kronbergsstranden, Mellersta Böle och Maskinverkstaden.

### Målen för luftvården i miljöpolicyen torde huvudsakligen nås

Staden har ett antal mål på medellång sikt för luftvården. Enligt en utredning från 2014 av möjligheterna att minska utsläppen i Helsingfors med 30 procent kan den eftersträvarade minskningen av förbrukningsrelaterade växthusgasutsläpp nås fram till 2020 med hjälp av Helen Ab:s utvecklingsprogram och de åtgärder som föreslås i utredningen. Enligt utredningen kan de föreslagna åtgärderna för att minska utsläppen huvudsakligen genomföras på ett mycket lönsamt sätt. Enligt miljörapporten för 2015 hade utsläppen minskat med 25 procent. Man har också lyckats minska andra typer av utsläpp från energiproduktionen (kväveoxider, svaveldioxid, små partiklar).

#### Revisionsnämnden konstaterar att

stadsplaneringskontoret bör

- i högre grad reglera stadsstrukturen med hjälp av planläggningen och förbättra byggnadernas energieffektivitet.

byggnadskontoret bör

- utveckla en noggrannare uppföljning av energiförbrukningen i stadsstrukturen i samarbete med miljöcentralen för att finna de mest betydande energisparåtgärderna.



Man har lyckats minska den årliga energiförbrukningen per invånare i Helsingfors, så som figur 14 visar. Det mål om 20 procent lägre energiförbrukning per invånare år 2020 jämfört med år 2005 är möjligt att nå genom energisparande tilläggsåtgärder. Staden har också kommunicerat på olika sätt till kommuninvånarna om klimatförändringens effekter och hur man bereder sig på dessa.

I miljöpolicyen är målet på medellång sikt som hänförs till luftvården att andelen förnybar energi är minst 20 procent år 2020, men enligt miljöcentralen kommer målet inte att nås. Detta beror framför allt på att Hanaholmens kolkraftverk kommer att vara i drift ända till 2024.

### Slutsatser

Huvudfrågorna vid utvärderingen var om de åtgärder i stadens strategiprogram 2013–2016 som hänförs till energieffektivitet har genomförts och om energieffektiviteten utvecklats i den eftersträvade riktningen. Huvudfrågans första del kan besvaras med att alla energieffektivitetsåtgärder som ingick i strategiprogrammet har genomförts på många olika sätt. I slutet av strategiperioden godkände stadsfullmäktige en ny generalplan. Med hjälp av den och noggrannare detaljplanering samt övriga anvisningar för byggandet (t.ex. tomtöverlåtelsevillkor) är det möjligt att i framtiden öka byggandet av energieffektiva hus. Erfarenheterna av att utnyttja planläggning för att styra byggnaders energieffektivitet är än så länge obetydliga.

Huvudfrågans andra del kan besvaras med att energieffektiviteten har utvecklats i önskad riktning. Stadskoncernen har lyckats förbättra sin egen energieffektivitet under de senaste åren och har huvudsakligen nått målen för energisparande. Energiförbrukningen i stadens egen verksamhet utgör emellertid bara knappt 12 procent av energiförbrukningen i hela stadsområdet. Extra energisparåtgärder som inom den närmaste framtiden vidtas av övriga aktörer så som kommuninvånare, sammanslutningar och industri har en mycket viktig roll i arbetet för att minska energiförbrukningen per invånare och exempelvis minska utsläppen från trafiken.

Kunnandet om energieffektivitet och energisparande varierar och borde därför förbättras inom olika sektorer. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att staden bör utveckla en noggrannare övervakning av stadsstrukturens energiförbrukning för att man ska hitta de mest betydande förbruknings- och sparobjekten. Det finns också en del att förbättra i rapporteringen om utförda energisparåtgärder, för att man ska få information om alla åtgärder som vidtagits.

Under den avslutade strategiperioden utfördes en rad åtgärder som hänförs till klimatskyddet i miljöpolicyen. Målet för minskning av förbrukningsbaserade växthusgasutsläpp är möjligt att nå fram till 2020 med de åtgärder som planerats. Målet om 20 procent förnybar energi kommer knappast att uppfyllas fram till 2020, utan först när Hanaholmens kolkraftverk har lagts ner.

## 5.3 Publicering och utnyttjande av öppna data



Har publicering av öppna data varit till fördel för stadens verksamhet och dess utveckling?



Data har öppnats i överensstämmelse med uppställda mål, men det är svårt att påvisa fördelar.

Huvudfrågan i utvärderingen var om åtgärderna i samband med offentliggörandet av öppna data enligt strategiprogrammet och IT-programmet har varit till nytta vid utvecklingen av staden och dess gemenskaper.

Delfrågorna i utvärderingen var:

- Har staden ökat publiceringen av öppna data under strategiperioden?
- Har alla myndigheter och institutioner gjort offentliga datalager fritt tillgängliga?
- Har publicering av öppna data medfört användbarhetsfördelar?
- Har publicering av öppna data skapat nya affärsmöjligheter?

Utvärderingen gällde åtgärder för publicering av öppna data och deras genomförande inom strategiprogrammet 2013–2016 och IT-programmet 2015–2017. I stadens anvisningar för iakttagandet av budgeten har man under de senaste åren instruerat förvaltningar och affärsverk att främja öppen och fri informationsspridning genom att göra offentliga datalager fritt tillgängliga.

Utvärderingsmaterialet bestod av dokumentationen av strategiprogrammet och IT-programmet, presentationen av Helsinki Region Infoshare (HRI) för revisionsnämndens 1:a sektion, intervjuer inom HRI och stadskansliet samt e-postenkäter till de fyra förvaltningar som inte hade öppnat sina datalager.

### Publiceringen av öppna data har ökat

Projektet Helsinki Region Infoshare inrättades 2010 för att utveckla informationstjänster inom kommunerna i Helsingforsregionen. En nätjänst offentliggjordes i mars 2011. HRI:s uppgift är att assistera förvaltningar och enheter i HSR-städerna för att kartlägga de material som ska öppnas och att publicera öppna data samt att främja deras utnyttjande. Dessa uppgifter utförs i praktiken av ett HRI-team om två personer vid Helsingfors stads faktacentral.

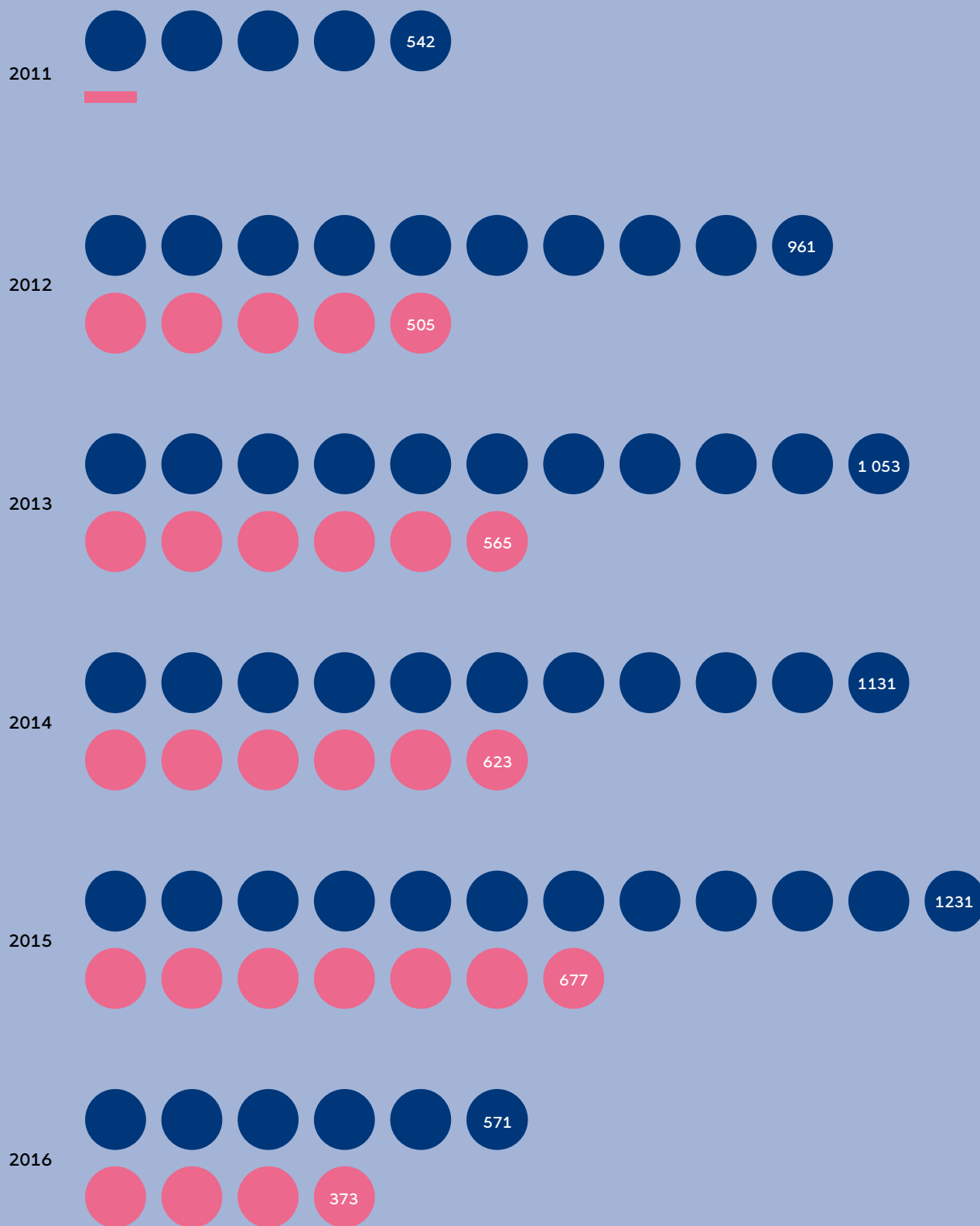
Figur 15 visar antalet datauppsättningar som har öppnats varje år vid HRI-tjänsten totalt samt Helsingfors andel. Antalet datauppsättningar totalt innefattar alla datauppsättningar som har publicerats av kommunerna i huvudstadsregionen. HRI-tjänstens material kopieras automatiskt varje natt till tjänsten Avoindata.fi, som drivs av staten.

Antalet datauppsättningar ökade särskilt kraftigt 2012, därefter har tillväxten varit stadig. Under 2016 genomförde HRI ett storskaligt kombinations- och

# Antalet datauppsättningar som öppnats av HRI-tjänsten år 2011–2016

Figur 15

- HRI totalt
- Helsingfors



År 2016 kombinerades vissa datauppsättningar

konsolideringsprojekt, vilket medförde att antalet datauppsättningar minskade till ungefär hälften jämfört med 2015. Under 2016 öppnades emellertid 139 nya datauppsättningar. Syftet med konsolideringsarbetet var att förbättra identifieringen av datauppsättningarna samt att underlätta helhetsuppfattningen och underhållet. Fördelning av datauppsättningarna i större helheter har även varit ett önskemål från användarna. Ur deras synvinkel är distribution av datauppsättningar via öppna gränssnitt idealiskt.

### **Förvaltningarna har öppnat datauppsättningar på ett berömvärd sätt**

Enligt Helsingfors stads strategiprogram, IT-program och anvisningarna för iakttagandet av budgeten utgör öppen och fri distribution av information samt ökad tillgång till IT-gränssnitt stadens mål. På senare år har förvaltningarna fått anvisningar om att främja öppen och fri informationsspridning genom att göra offentliga data lager fritt tillgängliga.

Utvärderingen visade att fyra förvaltningar överhuvudtaget inte har öppnat data eller att deras data inte har använts som källmaterial. De förvaltningar som inte har öppnat sina data är affärsverken Företagshälsan Helsingfors, Oiva Akademia, Helsingfors Partitorg och räddningsverket. Dessa förvaltningar tillfrågades om orsakerna till att inga data har öppnats och om de tänker öppna sina data i framtiden. De skäl som angavs i svaren var motiverade. Skälen var att data inte är offentliga, att motsvarande information redan är tillgänglig på annat håll eller att befintliga datasystem saknar öppna gränssnitt. Därför förhindrar utvecklingskostnaderna och bristen på personresurser att data öppnas. Partitorget svarade att de kommer att överväga att öppna data i samband med att deras datasystem förnyas.

### **Mätning av effekterna är en utmaning**

Helsingfors stadskansli följer upp och mäter öppna data och aktiviteterna vid Helsinki Region Infoshare både vid faktacentralen och på stadsnivå. För närvarande följer man upp öppnade informationsmaterial, besök på och nedladdningar från webbtjänsten HRI.fi samt tillämpningar som bygger på öppna data.

I viss utsträckning får HRI information om tillämpningar som utnyttjar öppna data. Användningsfall på sociala medier förekommer också. HRI får emellertid ingen uttömmande information om användningsfall för öppna data eftersom definitionen av öppna data innebär att de får användas utan att uppge användningsändamålet. Öppna data kan användas för många andra ändamål än tillämpningar. Att informationen fås snabbt och tillförlitligt utgör ett värde i sig. Öppnandet av informationen har också svårstuderade effekter för kommuninvånarna. Helsingfors stad mäter inte effekterna av öppna data, eftersom det för tillfället är nästan omöjligt, och modeller för effektmätning fortfarande saknas.

Information om nerladdning finns tillgänglig, men

ingen information om vem som använder informationen och för vilket syfte. Användningen av öppna gränssnitt kan oftast inte alls klarläggas. Företag kan använda öppen information internt. Data får större värde ju mer de används. Staden avser att sänka tröskeln för användning av öppna data. Dessutom ligger det i stadens intresse att få information om effekterna av att data öppnas.

Mätning av effekterna av öppna data och ett kostnadseffektivt utnyttjande av dessa studeras inom projektet "Avoimen datan kustannustehokas hyödyntäminen" med finansiering från statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet. Projektet startade 2016 och avslutas 2017. Projektet som är gemensamt för Etlä och Open Knowledge Finland har som primärt mål att ta fram mätare för uppföljning och utvärdering samt en modell som ska medge praktisk bedömning av effekter och kostnadseffektivitet när data öppnas.

Kalkyler i föregripande bedömningar inom Etläs forskningsprojekt "Avoimen tiedon saatavuus" visar att stora samhällsekonomiska nyttoeffekter uppstår då offentlig information öppnas. En omfattande utvärdering av effekterna av öppna data har inte genomförts i något land, eftersom efterhandsundersökning av de faktiska effekterna först nu har påbörjats. Huvudorsaken till detta är att effekterna av utnyttjande av öppna data för närvarande inte kan studeras systematiskt på basis av befintliga eller insamlade data och på att fenomenet dessutom är relativt nytt. Frågor som mäter utnyttjande av öppna data ingår till exempel inte i de lagstadgade, regelbundna återkommande enkäterna som kartlägger företagsverksamheten i Finland, såsom Statistikcentralens enkät "Användning av datateknik i företag". Faktiska effekter av och bästa praxis för öppna data är endast kända inom enstaka områden och även där i stor utsträckning belysta av specifika exempel.

### **Kommuninvånarna har fått fördelar och affärsverksamheter har främjats**

Användbarhetsfördelar med öppna data kan anses vara förbättrad intern effektivitet för offentlig förvaltning, transparens- och demokratifördelar för kommuninvånarna och fördelar på grund av ökad produktivitet eller ny affärsverksamhet för företagen.

Såväl HRI-teamet som stadskansliet anser att publicering av öppna data har varit till fördel för utvecklingen av staden och dess gemenskaper. Öppna data har påtagligt ökat transparensen inom den offentliga förvaltningen och bidragit till att främja stadsbornas möjligheter att delta och påverka. Dessutom underlättas stadsbornas vardag av tillämpningar som bygger på öppna data.

HRI:s uppdrag prioriterar demokrati och öppenhetsaspekter i högre grad än främjande av affärsverksamhet även om man också riktar sig till affärsverksamheter och företag. Etablering av affärsverksamheter har främjats genom att organisera seminarier, evenemang och tävlingar. Publicerade informationsmaterial och deras marknadsföring främjar i sig även etablering av affärs-

verksamheter – i synnerhet material som publiceras via öppna gränssnitt. Staden främjar etablering av affärsverksamheter genom programmet 6Aika, där de sex största städerna samarbetar för att utveckla öppna innovationsplattformar, öppna data och gränssnitt för gemensamt bruk. Forum Virium Helsinki och stadskansliets näringslivsavdelning spelar en nyckelroll från stadens sida när det gäller att främja affärsverksamhet. Ny affärsverksamhet främjas också inom projektet Fiksu Kalasatama där olika aktörer kan förhandstesta sina tjänster tillsammans med invånarna på området.

### Kostnadsuppföljningen bör utvecklas

HRI har en årlig totalbudget som finansieras av de fyra städerna i huvudstadsregionen i förhållande till invånarantalet. Helsingfors andel av kostnaderna är 50 procent. Tjänsten är för närvarande i underhållsfasen och kostnaden för Helsingfors uppgår till 30 000 euro per år. Kostnaderna var högre i början då tjänsten var under uppbyggnad och utveckling. Staden har under en sjuårsperiod använt 561 206 euro för att skapa, utveckla och underhålla tjänsten. Lönekostnaderna för de två arbetstagare som staden har anvisat och som betalas med medel ur fackcentralens budget, ingår inte i dessa kostnader liksom inte heller förvaltningarnas kostnader för att öppna sina data. Nödvändiga resurser och kostnader för att öppna data kartläggs vid behov för respektive material. Kartläggningen omfattar en grov uppskattning av arbetsmängden, t.ex. hur stor arbetsinsats som krävs för att data ska kunna publiceras eller hur mycket det kommer att kosta att öppna ett gränssnitt. Kostnaderna för att öppna data betalar förvaltningarna själva. Staden har inte följt upp hur stora anslag förvaltningarna har använt för detta ändamål. Enligt stadens instruktioner ska förvaltningarna redan under upphandlingen se till att deras system förses med ett öppet gränssnitt och därför torde öppnandet av data i fortsättningen allt mer sällan medföra extra kostnader.

### Slutsatser

Huvudfrågan i utvärderingen var om åtgärderna i samband med offentliggörandet av öppna data enligt strategiprogrammet och IT-programmet har varit till nytta vid utvecklingen av staden och dess gemenskaper. Det visade sig vara svårt att svara på huvudfrågan eftersom det inte finns uttömmande information om nyttoaspekterna. Publicering av öppna data är en relativt ny verksamhet och forskningsresultat eller utvärderingsmodeller för nyttoaspekter eller effekter av öppna data har inte tagits fram i Helsingfors eller på annat håll. Eftersom inga mätningar har skett kan utvärderingen inte visa att åtgärderna har medfört fördelar vid utvecklingen av staden. Publiceringen av öppna data ger i sig stadens externa aktörer möjlighet att delta i utvecklingen av staden och dess urbana gemenskaper.

För att utveckla informationstjänster i kommunerna i Helsingforsregionen inrättades Helsinki Region Infoshare som hjälper förvaltningar och enheter i HSR-stä-

derna att publicera öppna data. Tjänsten har medfört kostnader för staden om minst cirka 560 000 euro, men uppföljning av alla kostnader har inte skett. Kostnadseffekterna av öppnandet av data har därför inte kunna utvärderas.

Antalet datauppsättningar ökade både genom HRI-tjänstens och Helsingfors stads förvaltningars försorg fram till år 2015. Ett omfattande arbete för att förbättra identifieringen av datauppsättningarna samt att underlätta helhetsuppfattningen och underhållet genomfördes 2016. Resultatet blev att det totala antalet datauppsättningar minskade. Under året publicerades dock 139 nya datauppsättningar. Datamängden som distribueras via öppna gränssnitt ökade också under strategiperioden, även om ökningen var ringa. Det kan noteras att publicering av öppna data har ökat i överensstämmelse med strategiprogrammet.

Staden har utfärdat anvisningar om att göra offentliga datalager fritt tillgängliga. Förvaltningarna har följt dessa anvisningar på ett berömvärd sätt och majoriteten av förvaltningarna har öppnat sina data. De förvaltningar som inte har öppnat sina data har goda skäl för detta.

Publiceringen av öppna data i staden följs för närvarande upp och mäts med hjälp av olika mätare. Ingen av dessa mätare ger en tillräckligt god bild av hur framgångsrika stadens åtgärder har varit. Både antalet nerladdningar av information och antalet besökare på webbtjänsten HRI.fi ökar. Antalet informationsökningar och nerladdningar kan inte verifieras exakt eftersom datamaterialet också är sökbar på statens webbtjänst Avoindata.fi. Tredje part kan även distribuera information som de har hämtat på HRI-tjänsten.

Publiceringen av öppna data ger i sig möjlighet att etablera nya affärsverksamheter. Staden har också organiserat en rad olika seminarier, evenemang och tävlingar och utnyttar två samarbetspartner, 6Aika-programmet och Forum Virium Helsingfors, för att främja affärsverksamhet. Stadens åtgärder leder emellertid inte automatiskt till etablering av nya företag.

Öppna data har påtagligt ökat transparensen inom den offentliga förvaltningen och bidragit till att främja stadsbornas möjligheter att delta och påverka. Uttömmande information saknas emellertid om huruvida publicering av öppna data har medfört bättre intern effektivitet inom den offentliga förvaltningen eller fördelar för företagen t.ex. i form av ökad produktivitet eller etablering av ny affärsverksamhet.

### Revisionsnämnden konstaterar att

faktacentralen bör

- ta fram nya mätare för uppföljning av publiceringen av öppna data, vilka beskriver verksamhetens framgångar och fördelar på ett bättre sätt.

utbildningsverket och stadskansliet bör

- följa upp och rapportera kostnader vid publiceringen av öppna data noggrannare i samarbete med fackcentralen.

## 5.4 Måluppfyllelse enligt bokslutsrapporteringen



Lämnar stadens bokslut information om verksamhetens resultat på ett mångsidigt och uttömmande sätt?



Bokslutet följer bestämmelserna, men beskrivningen av resultatet är begränsad.

Syftet med utvärderingen var att utreda på vilket sätt Helsingfors stad redogjorde för verksamhetens resultat i bokslutet. Huvudfrågan i utvärderingen var om stadens bokslut lämnar information om verksamhetens resultat på ett mångsidigt och uttömmande sätt. Delfrågorna var:

- Ger Helsingfors stads bokslut en tillräckligt god bild av resultatet i enlighet med gällande bestämmelser och anvisningar?
- Hur uttömmande beskriver Helsingfors stads bokslut resultatets delfaktorer?
- Uppvisar boksluten för andra stora städer god praxis som Helsingfors stad kan följa vid rapportering av resultat enligt den nya verksamhetsområdesmodellen?

Den första delfrågan granskade resultatet ur en snävare synvinkel, bestämmelser och anvisningar, medan den andra delfrågan tog hänsyn till en bredare definition av resultatet och dess delfaktorer. Med resultatets delfaktorer avsågs information om lönsamhet, produktivitet, kvalitet och effektivitet enligt kommunarbetsgivarnas rekommendationer och handböcker utarbetade vid finansministeriet. Arbetslivskvalitet togs inte upp bland delfaktorerna eftersom den faktorn ingick i en separat personalrapport. Lönsamheten behandlades med fokus på lönsamheten hos förvaltningarna och deras tjänster, inte på stadens totala ekonomiska situation och dess utveckling.

Vid tidpunkten för utvärderingen var det senaste bokslutet för 2015 föremål för bedömning. Rapportering av måluppfyllelse i andra dokument behandlades inte. Syftet med utvärderingen var att ge information till stöd för utvecklingen av resultatrapporteringen.

### Helsingfors stads bokslut är upprättat enligt gällande bestämmelser och anvisningar

Rapporteringen av kommunernas verksamhet och måluppfyllelse regleras i kommunallagen och bokföringslagen samt i anvisningar utfärdade av bokföringsnämndens kommunsektion såsom föreskrivs i bokföringslagen. Författningarna kräver av kommunerna att deras verksamhetsrapportering särskilt visar huruvida budgetmålen har uppfyllts.

Helsingfors stads bokslut med tillhörande verksam-

hetsberättelse är strukturerad i enlighet med gällande bestämmelser och anvisningar. Bokslutet visar, som bestämmelserna och anvisningarna kräver, om de bindande målen har uppfyllts. Informationen presenteras inte i samlad form utan per budgetmoment och därför blir den svårare att överblicka.

Under 2015 fanns det 88 bindande mål. Bokslutsrapporteringen var i flertalet fall tydlig. Vid rapporteringen av ungefär vart tredje mål skulle smärre förbättringar behövas och några få uppfyllda mål rapporterades på ett otydligt sätt. Orsakerna till att ett bindande mål inte har uppnåtts bör framgå av bokslutet. Tio mål uppfylldes inte och för fyra av dessa framgick inte orsaken till den bristande måluppfyllelsen av bokslutet.

### Bokslutet ger endast en begränsad bild av resultatet

Resultat kan definieras på flera olika sätt, men det centrala i begreppet är att verksamheten motsvarar kundernas behov och samhällliga mål samtidigt som den är ekonomisk och effektiv. Enligt de resultatbegrepp som används inom den kommunala sektorn utgör resultat ett överordnat begrepp som innebär uppfyllande av totala mål, vilka omfattar lönsamhet, produktivitet och effektivitet samt kvaliteten hos investeringar, produktionsprocess och produkter, inklusive kvaliteten i arbetslivet.

Om resultatet delas in på ovanstående sätt i lönsamhet, produktivitet och effektivitet samt kvalitet, ger Helsingfors stads bokslut ingen mångsidig och uttömmande bild av resultatet inom stadens verksamhet. Den mest uttömmande redovisningen i bokslutet gäller lönsamhet och produktivitet. Information om kvalitet och effektivitet redovisas inte regelbundet. Måluppfyllelse för kvalitet och effektivitet redovisas endast om de här aspekterna har att göra med ett bindande verksamhetsmål.

Flera andra omständigheter gör det svårt att bilda sig en uppfattning om resultatet. För det första utvärderas strategiprogrammets måluppfyllelse inte i bokslutet utom i stadsdirektörens kortfattade översikt. Kommunens strategi bestämmer utvecklingens inriktning och därmed resultatmålen. Även om budgetmålen bör sättas enligt kommunstrategin, så säger informationen om måluppfyllelsen av de budgetmål som är härledda från strategin och gäller respektive förvaltning ingenting om huruvida kommunens strategiska mål har uppfyllts. Stadsstyrelsen följer regelbundet upp genomförandet av strategin och lämnade i februari 2017 en rapport till fullmäktige om strategiprogrammets måluppfyllelse under strategiseminarium som avslutade fullmäktigeperioden.

För det andra saknas uttömmande redovisning av bindande mål för resultatets olika delfaktorer. I bokslutet för 2015 redovisades 88 bindande mål, varav tolv avsåg lönsamhet, produktivitet eller effektivitet, tio avsåg kvalitet och sju avsåg ändamålsenlighet. De redovisade bindande målen täcker inte resultatets olika delfaktorer. 40 procent av mål avsåg antalet prestationer eller kunder.

För det tredje har produktivitetsinformationen gan-

<b>Genomförandet av Uleåborgs stadsstrategi 2015</b>	
Genomförandet av Uleåborgs stadsstrategi 2020 preciseras i följande realiserings- och åtgärdsprogram .....	<b>Personal, kompetens och ledarskap</b> ...
De viktigaste åtgärderna vid genomförandet av stadsstrategin och uppfyllandet av verksamhetsmålen har redovisats i förvaltningarnas verksamhetsrapporter. Indikatorer för genomförandet av stadsstrategin har uppdaterats med tillgängliga data 22.2.2016. Vissa indikatorer uppdateras vartannat år.	<b>Invånarnas välbefinnande</b> ...
<b>Utvärdering av stadsstrategins indikatorer:</b>	<b>Miljömässig hållbarhet och samhällsstrukturen integritet</b> ...
<b>Livskraft, förnyelse av näringslivet och konkurrenskraft</b> ...	<b>Hållbar och balanserad stadsekonomi</b> ...

<b>Vanda stads bokslut 2015 (delvis omarbetat)</b>
<b>Bildningsväsendet</b>
<b>Ansvarsperson: Biträdande stadsdirektören</b> Organ: Utbildningsnämnden Ordförande: XX  Organ: Fritidsnämnden Ordförande: XX
<b>Verksamhet och viktiga förändringar 2015</b> ...
<b>Uppfyllandet av strategiska mål under fullmäktigeperioden 2015</b> ...

<b>Åbo stads bokslut 2015 (delvis omarbetat)</b>
<b>Den redovisningsskyldige tjänsteinnehavarens bedömning av uppfyllandet av verksamhetsmål och ekonomiska mål i budgeten</b> ...
<b>Väsentliga avvikelser hos verksamhetsmål och ekonomiska mål</b> ...
<b>Strategiska mål per organ</b> ...

ska lågt informationsvärde. Helsingfors stad har satt förbättrad produktivitet som ett specifikt mål och bokslutsanvisningarna kräver rapportering av produktivitetens utveckling på förvaltningsnivå. Majoriteten av förvaltningarna har rapporterat produktivitetens utvecklingen enligt instruktionerna. Men nyttan av informationen begränsas av det faktum att förvaltningarna ofta inte förklarar vilka faktorer som produktivitetens utveckling utnyttjar och vilka orsaker som ligger bakom produktivitetens utvecklingen. Produktiviteten redovisas inte heller i form av samlad information, t.ex. en tabell som visar produktivitetens utvecklingen för staden som helhet eller per verksamhetsområde eller per tjänst.

För det fjärde presenteras resultatindikatorer – det vill säga indikatorer som visar till exempel produktionsvolym, effektivitet eller kvalitet – inte systematiskt genom hela bokslutet. I stället förekommer stor variation i fråga om i vilken omfattning och på vilket sätt resultatets delfaktorer redovisas i olika budgetmoment och i nyckeltalstabeller.

För det femte redovisas resultatinformation för större helheter endast i ringa omfattning. Nyckeltal och uppskattningar som beskriver resultat redovisas i princip per förvaltning eller per budgetmoment i stadens bokslut. Utvärdering per huvudtitel eller verksamhetsområden görs inte och utvärdering per kapitel förekommer endast på några få punkter. Denna struktur utesluter möjligheten att redovisa resultatinformation för större helheter. Ett exempel på en utvärdering per verksamhetsområde vore att de bindande målen för stadsmiljösektorn redovisades i samlad form samtidigt som måluppfyllelsen för hela sektorn utvärderades.

### God praxis i boksluten för andra städer

Utöver Helsingfors granskades bokslut och resultatrapportering från Esbo, Uleåborg, Tammerfors, Åbo och Vanda vid utvärderingen. Granskningen visade att städerna tillämpar olika praxis och att Helsingfors skulle kunna introducera modeller från de andra städerna för att förbättra resultatrapporteringen.

I några av de granskade boksluten redovisas de sätt på vilka kommunstrategin har genomförts tydligare än i Helsingfors. Detta kan ske till exempel genom att genomförandet av strategin presenteras i tabellform (figur 16), eller genom att redovisa måluppfyllelsen per sektion, men likväl ur aspekter som framgår av strategin. Boksluten från de andra städerna uppvisar intressanta tillvägagångssätt för att visa sektionernas betydelse i bokslutsrapporterna och på vilket sätt redovisningsskyldiga tjänsteinnehavare bedömer verksamhetsresultaten (figur 17) samt hur nyckeltalen för resultat för olika budgetmoment redovisas på ett mer systematiskt sätt än i Helsingfors.

Enligt Helsingfors stads förvaltningsstadga som träder i kraft 1.6.2017 har sektornämnderna till uppgift att övervaka att verksamheten i sektorn följer stadsstrategin och budgeten och de av stadsfullmäktige och stadsstyrelsen uppställda målen. Därför är det naturligt att sektornämndens redovisningsskyldighet även framgår av bokslutet.

### Slutsatser

Huvudfrågan i utvärderingen var om stadens bokslut lämnar information om verksamhetens resultat på ett mångsidigt och uttömmande sätt. Huvudfrågan kan besvaras med att Helsingfors stads bokslut ger en tillräcklig bild av resultatet om begreppet resultat definieras i överensstämmelse med gällande bestämmelser och anvisningar såsom utfallet av budgeterade resultatmål i enlighet med kommunstrategin. Om begreppet resultat däremot definieras genom de delfaktorer som används inom den kommunala sektorn – lönsamhet, produktivitet och effektivitet samt kvaliteten hos tjänster och processer – så ger Helsingfors stads bokslut ingen mångsidig och uttömmande bild av resultatet inom stadens verksamhet.

Bilden av resultatet försämras särskilt av att uppställda mål inte omfattar resultatets delfaktorer på ett uttömmande sätt. Sättet att presentera nyckeltal varierar också per budgetmoment: nyckeltalen visas inte med hjälp av samma typ av tabellstruktur eller rubriker. Strategiprogrammets måluppfyllelse utvärderas inte heller i bokslutet.

Inom ramen för den nuvarande organisationsstrukturen har bokslutsrapporteringen varit baserad på enskilda förvaltningar och budgetmoment. Helsingfors kommer att övergå till ett nytt ledarskapssystem och en ny sektormodell från och med 1.6.2017. Utvärderingen visar att det är ändamålsenligt att utveckla bokslutsrapporteringen i anslutning till reformen av Helsingfors organisation och ledningssystem, så att bokslutet i fortsättningen ger en bättre bild av strategimåluppfyllelsen på stads- och sektornivå.

### Revisionsnämnden konstaterar att

utbildningsverket och stadskansliet bör

- utveckla bokslutsrapporteringen i enlighet med den nya organisationsstrukturen på ett sådant sätt att bokslutet ger en bättre bild av sektorns resultat och fullgörandet av dess redovisningsskyldighet. I praktiken bör detta beaktas redan vid utarbetandet av budgeten.
- utveckla bokslutsrapporteringen på ett sådant sätt att resultatinformationen redovisas på ett enhetligare och utförligare sätt.

# Utvärderingar som rör stadskoncernen

## 5.5 Ägarstyrning av Helsingfors hamn Ab och Helen Ab



Har ägarstyrningen av Helsingfors Hamn Ab skett på ett ändamålsenligt sätt?



I huvudsak ja, men syftet med bolagsinnehaven har inte definierats.

Huvudfrågan för utvärderingen var om ägarstyrningen av Helsingfors stads dotterbolag Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab har skett på ett ändamålsenligt sätt. Vid utvärderingen ansågs ägarstyrningen vara ändamålsenlig om metoderna för ägarstyrning är smidiga och tydliga, ägarens vilja är tydlig och företaget verkar i överensstämmelse med ägarens vilja. Ägarstyrningens ändamålsenlighet betyder också att ägarens vilja inte får strida mot principen om omsorgsfullhet i aktiebolagslagen och att stadens åtgärder inte får medföra konkurrensfördelar eller -nackdelar för företaget.

Bestämmelser om ägarstyrning har lagts till i kommunallagen 2015. Avsikten är att kommunernas dotterbolag och intressesammanslutningar samt kommunernas avtalspartner ska styras mer strikt ur en enda strategisk synvinkel och att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas bättre än tidigare. Ägarstyrningen av Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab utvaldes för utvärdering eftersom båda är ekonomiskt signifikanta företag som arbetar på marknadsvillkor, och som bolagiserades i överensstämmelse med stadens strategiprogram från och med 1.1.2015.

Revisionsnämndens 1:a sektion besökte båda bolagen i utvärderingssyfte. Utöver dessa besök intervjuades företrädare för ägaren, dvs. ordföranden i koncernsektionen, stadsdirektören och tre företrädare för stadskansliet samt ordförandena i bolagsstyrelserna som företrädare för företagen. Man träffade även verkställande direktörerna under besöket. Utöver intervjuerna användes dokument som källa. Utöver allmänna förfaringsätt för ägarstyrning granskades två exempel, varav det ena gällde ett för Helen Ab betydelsefullt beslut om utvecklingsprogram i stadsfullmäktige 2.12.2015, och det andra gällde ett förvärv av affärsverksamhet, där Helsingfors Hamn Ab köpte aktier i Lovisa Hamn Ab.

## Ändamålet med bolagsinnehaven finns inte skriftligt

Ändamål och målsättningar för innehaven av Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab fanns inte i skrift vid tiden för utvärderingen. De mål för ägarpolitiken som sattes upp under tiden som affärsverk är föråldrade. Stadskansliet har förberett uppdatering av riktlinjerna för dottersammanslutningarna.

I 1 kapitlet 5 § i aktiebolagslagen stadgas att "Syftet med bolagets verksamhet är att bereda vinst åt aktieägarna, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen." I bolagsordningarna för Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab definieras deras verksamhetsområde men inte verksamhetens ändamål. Följaktligen är ändamålet med bolagens verksamhet att bereda vinst åt Helsingfors stad. Enligt utvärderingen är vinstgenerering emellertid från ägarsynpunkt inte bolagens enda mål och inte heller det primära målet

Företagen har årligen styrts medelst bindande budgetmål. Verksamhetsmål för de båda utvärderade bolagen har satts i budgeten för åren 2015–2017; målen har att göra med ett för stadskoncernen betydelsefullt infrastrukturprojekt: planering och genomförande av ett utvecklingsprogram för Helen Ab:s del och utvecklingen av Västra Hamnen för Helsingfors Hamn Ab:s del. Bolagens betydelse för stadskoncernen i deras helhet har alltså i sig redan framgått av målsättningen. Mål som har att göra med ekonomi har i början satts mer varierat, men i budgeten för 2017 har båda bolagen samma mål: minst tre procent avkastning på investerat kapital och 50 procent av resultatet i vinstutdelning.

## Ägarpolitikens mål behöver preciseras

Strategiprogrammet för 2013–2016 innehöll avsnittet "Stadskoncernen leds som en helhet" som gällde ägarpolitik och koncernledning. Här ses ägarpolitiken ur koncernledningens synvinkel och görs till föremål för utveckling med hjälp av åtgärder som anges i strategin Enligt 37 § i kommunallagen (410/2015) ska ägarpolitiken beaktas i kommunstrategin. I förarbetena till kommunallagen ges ägarpolitiken en vidare tolkning än i Helsingfors nuvarande strategiprogram: I motiveringen sägs att "Ägarpolitiken innefattar principerna för ledningen, styrningen och övervakningen av kommunens verksamhet. I ägarpolitiken dras bl.a. upp riktlinjer för i vilka sammanhang kommunen deltar som ägare och placerare samt vad kommunens ägande syftar till".

Koncernanvisningen som förnyades i maj 2016 beaktar på ett utmärkt sätt kraven i kommunallagen på



att kommunens ägande ska ha strategisk betydelse och att mål för bolaget ska sättas upp. Koncernanvisningen är emellertid inte konsekvent när det gäller vilka mål som sätts upp för dottersammanslutningarna och hur detta sker. Flera slags mål föreslås men det framgår inte alltid av texten i vilka dokument de olika måltyperna ska presenteras.

### **Koncernledningens arbetsfördelning och metoder-na för ägarstyrning är tydliga**

Enligt utvärderingen är arbetsfördelningen och metoderna i huvudsak tydliga. Den arbetsfördelning mellan stadens organ i fråga om ägarstyrning som har lagts fram i koncernanvisningen är tydlig. Av intervjuerna eller de metoder för ägarstyrning som där beskrevs framgick inte att arbetsfördelningen mellan stadens parter skulle ha upplevts vara otydlig. Anvisningen avviker från kommunallagen på så sätt att även stadsfullmäktige i Helsingfors räknas till koncernledningen. I lagen syftar koncernledning på en aktör som utför en mer operativ ägarstyrning och övervakar ägandet, medan en strategisk roll fastställs för fullmäktige. I koncernanvisningen definieras fullmäktiges uppgifter på strategisk nivå, så det finns ingen innehållsmässig konflikt mellan lagen och anvisningen trots att definitionen av koncernledning är olika.

Utnämningen av styrelser har skett i överensstämmelse med koncernanvisningen och styrelserna har tillsatts enligt utnämningsskommitténs förslag. Tjänsteinnehavare vid Helsingfors centralförvaltning har även valts in i styrelserna, vilket är motiverat av kravet i koncernanvisningen på deltagande i stads-koncernens verksamhet. Förfarandet har å ena sidan uppfattats vara fördelaktigt, men å andra sidan innehåller det ett speciellt element i och med styrelseledamöterna ska tillvarata bolagets fördel, och därför kan en styrelseledamot som företrädar staden inte använda sig av ägarens röst. Bestämmelserna om jäv bör också beaktas. Tjänsteinnehavarna kan inte vara föredragande i ärenden som rör de bolag, där de sitter i styrelsen. Kommunallagens tidigare bestämmelser om så kallat kollegialt jäv upphävs 1.6.2017, då tjänsteman enligt 28 § 1 momentet 5 punkten i förvaltningslagen är jävig om han eller hon är styrelseledamot i en sammanslutning som är part eller den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada. Enligt den avvikande bestämmelsen, som alltjämt var i kraft vid tidpunkten för utvärderingen, föreligger jäv om kommunens och bolagets nytta strider mot varandra eller om en opartisk behandling av saken kräver att personen inte deltar i behandlingen

Information om bolaget, som ägaren får, ska ligga till grund för ägarstyrningen. Koncernsektionen har vid åtskilliga tillfällen behandlar bolagens ärenden både som del av allmänna dotterbolagsrapporter och individuellt per bolag. Rapporteringen till koncernsektionen och koncernsektionens uppföljning av bolagen har enligt utvärderingen varit tillräcklig.

Dessutom har stadsdirektören haft diskussionsmöten fyra gånger om året med bolagens verkställande direktörer; ägarstyrning i egentlig mening har dock inte skett på dessa möten. Budgetmål har även ställts upp för båda bolagen och meddelats bolagen antingen på bolagsstämman eller genom aktieägarens enhälliga beslut.

Vid utvärderingen granskades två exempelfall närmare: dels den beredning som föregick stadsfullmäktiges beslut om Helen Ab:s utvecklingsprogram 2.12.2015, och dels Helsingfors Hamn Ab:s förvärv av aktiemajoriteten i Lovisa Hamn Ab 2016. I båda fallen inhämtade bolagen ägarens uppfattning före beslutsprocessen och i båda fallen framlade ägaren sin uppfattning på ett tydligt sätt. Beslutsnivån motsvarade koncernanvisningen: I Helen Ab:s fall fattade stadsfullmäktige beslut om stadens inställning, i fallet Helsingfors Hamn Ab beslutade stadsdirektören. Anvisningarna för ägarstyrning har alltså följts i båda exempelfallen.

Styrelserna i båda bolagen har i överensstämmelse med koncernanvisningen godkänt att koncernanvisningen används i bolaget. Styrelsen för Helen Ab konstaterade emellertid att koncernanvisningen och aktiebolagslagen sinsemellan delvis lämnar rum för tolkning och att styrelsens, dess ledamöters och verkställande direktörens skyldigheter och ansvar alltid bestäms i enlighet med aktiebolagslagen.

Ovan beskrivna ägarstyrningsförfaranden var alltså tydliga. Ett problem som beskrivs nedan blev emellertid särskilt påtagligt vid utvärderingen.

### **Styrelsens befogenheter och ansvar är inte balanserade**

Enligt aktiebolagslagen tillsätter och avsätter styrelsen bolagets verkställande direktör. Tillsättning, övervakning och eventuell avsättning av verkställande direktören är styrelsens viktigaste uppgifter. För övervakning av verkställande direktören kan styrelsen använda sig av beslut om avlöning och andra anställningsvillkor för verkställande direktören. Helsingfors stads koncernanvisning upptar (avsnitt 11.4.3) en förteckning över ärenden som kräver förhandsgodkännande där det sägs att "dotterbolagen ska inhämta stadens ställningstagande innan beslut fattas om följande viktiga frågor eller åtgärder: anställning och uppsägning av verkställande direktör, samt fastställande och revidering av lön, bonusprogram och de viktigaste anställningsvillkoren".

Företrädare för företagen påpekade då de intervjuades att styrelsens befogenheter och ansvar inte är balanserade, eftersom styrelsens viktigaste uppgift är begränsad samtidigt som styrelseledamöterna är skyldiga att arbeta omsorgsfullt för att främja bolagets intresse. Helen Ab framhöll att det inte enbart är fråga om tillsättande av verkställande direktör utan om fastställande och ändring av hans eller hennes anställningsvillkor, vilka styrelsen borde kunna besluta om utan förhandsgodkännande. Styrelserna för de utvärderade företagen hade inte i egentlig me-



ning utsett verkställande direktör, för direktörerna för affärsverken fortsatte som verkställande direktörer i enlighet med fullmäktiges bolagiseringsbeslut.

Koncernanvisningen kommer att ses över i och med att Helsingfors stads nya organisation träder i kraft 1.6.2017, Inom företaget hoppades man att ovan citerade formulering då skulle komma att övervägas. Enligt ordföranden i koncernsektionen är kollektiv behandlingen av valet av verkställande direktör i koncernsektionen mer transparent än om bolaget skulle diskutera valet av verkställande direktör inofficiellt. Chefen för stadens koncernledning framhöll för sin del att skyldigheten för en styrelseledamot att iakttä omsorg kan anses kräva att ägaren hörs. Helen Ab meddelade vid utvärderingen emellertid att styrelsen skulle bibehålla beslutanderätten beträffande verkställande direktörens löne- och andra villkor. Å andra sidan kan den åsikten framföras att det ligger i stadens intresse som helhet betraktat att stadens koncernledning är medveten om vilken bonuspolitik som förekommer i olika bolag och att staden kan påverka bonusprinciperna i de företag som den äger.

Företrädarna för företagen tillfrågades under utvärderingsintervjuerna om de har upplevt att de har tillräcklig frihet att agera i ärenden som rör företa-

get. Det framgick av intervjuerna att man inte hade upplevt några problem. Bolagsledningen hade haft tillräcklig handlingsfrihet, och den allmänna uppfattningen var att ägaren visat god förståelse för företagets roll och intresse. Under intervjuerna framfördes emellertid att det eventuellt kunde förekomma en risk, om styrelsen och koncernsektionen skulle komma i konflikt avseende tillsättande eller avsättande av verkställande direktören.

#### **Konkurrensnackdelar på grund av ägarens riktlinjer erkändes**

Enligt koncernanvisningen får stadens ägarskap inte medföra konkurrensfördelar eller -nackdelar för dottersammanslutningar som verkar på marknadsvillkor, och sådana dottersammanslutningar ska iakttä jämförbara verksamhetsprinciper relativt andra sammanslutningar inom samma bransch.

Helsingfors Hamn Ab framförde inga faktiska konkurrensnackdelar. Staden önskade emellertid i egenkap av ägare att bolaget skulle anlägga en ny kaj för kryssningsfartyg på Årtholmen, trots att bolaget inte bedömde att kajprojektet var lönsamt då anlägg-

ningsbeslutet togs. Bolaget har senare omvärderat projektets lönsamhet.

Under intervjuerna med Helen Ab identifierades tydliga konkurrensnackdelar. Helsingfors stadsfullmäktige har styrt bolagets energiproduktion så att de mål som ägaren har uppställt för minskade utsläpp och förnybar energi har orsakat konkurrensnackdelar för Helen Ab: konkurrenterna saknar motsvarande mål. Styrelsen för Helen Ab konstaterade under beredningen av utvecklingsprogrammet att samtliga tre framlagda alternativ var olönsamma för bolaget och att styrelsen därför inte föreslog att något av alternativen skulle genomföras. Styrelsen beslöt dock att föreslå det alternativ som medförde minst nackdelar för bolaget och som uppfyllde de gränsvillkor som staden satt upp. Beslutet innebar nedläggning av kraftverket på Hanaholmen senast år 2024 även om kraftverkets tekniska livslängd skulle ha möjliggjort fortsatt drift i mer än tio år.

Nedläggningen av kraftverket på Hanaholmen är intimt kopplad till utvecklingen av områdena Kronbergsstranden och Fiskehamnen, vilka är bostadspolitiskt betydelsefulla. Enligt 47 § i kommunallagen (410/2015) ska genom kommunens ägarstyrning "ses till att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i verksamheten i kommunens dottersammanslutningar". Det kan alltså konstateras att staden har sett till stadskoncernens fördel som helhet.

En eventuell konkurrensnackdel framkom även indirekt genom formuleringen i koncernanvisningen att tillsättning och avsättning av verkställande direktör kräver stadens förhandsgodkännande. Denna formulering som begränsar styrelsens handlingsfrihet orsakar risker vid rekrytering av kompetenta, professionella styrelseledamöter.

## Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om ägarstyrningen av Helsingfors stads dotterbolag Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab har skett på ett ändamålsenligt sätt. Orsaken till att svaret är "i huvudsak" preciseras i det följande.

Syfte och målsättningar för innehaven av Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab har inte definierats. Vid tidpunkten för utvärderingen var företagets ägarpolitiska mål under beredning på stadskansliet. I bolagsordningen fastställs bolagens verksamhetsområde utan att ta ställning till syfte och mål för stadens innehav. För närvarande är ändamålet med Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab enligt bolagsordningen att bereda vinst, eftersom aktiebolagslagen utgår från att bolagets ändamål är att bereda aktieägarna vinst, om annat inte sägs i bolagsordningen. I själva verket ställer staden emellertid upp olika mål för dessa bolag som arbetar på marknadsvillkor. Som ägare skulle staden kunna ändra bolagsordningen så att den tar hänsyn till bolagets betydelse för staden i större utsträckning. På så vis skulle ägarens synpunkter tryggas samtidigt som situationen för professionella styrelseledamöter skulle underlättas, då de verkar för att tillvarata bolagets intressen i överensstämmelse med aktiebo-

lagslagen

Koncerndirektivet som stadsfullmäktige godkände i maj 2016 innehåller en bestämmelse som har orsakat förvirring och som säger att stadens godkännande krävs vid tillsättning och avsättning av verkställande direktören i bolag som arbetar på marknadsvillkor. Styrelserna för Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab upplever att styrelsens befogenheter och ansvar inte är i balans på grund av denna bestämmelse. Professionella styrelseledamöter som företräder näringslivet anser att denna bestämmelse i koncerndirektivet är så problematisk att den försvårar rekryteringen av professionella ledamöter till styrelserna i bolag som arbetar på marknadsvillkor. Företagen hoppas att detta avsnitt omprövas när koncerndirektivet kräver uppdatering på grund av reformen av stadens ledarskapssystem och organisation.

Beträffande styrelseledamöternas roll aktualiseras även stadens ledande tjänsteinnehavares verksamhet i bolagsstyrelserna vid utvärderingen. Tills vidare förekommer inga problem, men denna praxis medför risk för att ett parallellt förfarande etableras vid sidan av den egentliga ägarstyrning. Då mer strikta bestämmelser om jäv införs när nya fullmäktige börjar i juni 2017 måste det vid nomineringen av styrelseledamöter beaktas att en tjänsteinnehavare som är styrelseledamot är jävig vid behandlingen i tjänsten av det bolags ärenden där han eller hon sitter i styrelsen.

En ny stadsstrategi kommer att beredas för stadsfullmäktige som efter kommunalvalet börjar i juni 2017. Då ska ägarpolitiken beaktas i överensstämmelse med 37 § i kommunallagen (410/2015). I motiveringen till kommunallagen ges ägarpolitiken en vidare tolkning än i Helsingfors nuvarande strategi-program 2013–2016. I den nya stadsstrategin bör riktlinjer för ägarpolitiken dras upp avseende i vilka sammanhang kommunen medverkar som ägare och placerare samt vad kommunens ägande syftar till.

## Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet bör

- beakta de riktlinjer för ägarpolitiken som kommunallagen förutsätter vid beredningen av stadsstrategin.
- förbereda en översyn av bolagsordningen vid Helen Ab och Helsingfors Hamn Ab med beaktande av att beredande av vinst inte är bolagets enda mål.
- informera beslutsfattarna om stadens och bolagets erfarenheter av bestämmelsen om anställning, uppsägning och anställningsvillkor för verkställande direktören vid uppdateringen av koncerndirektivet
- beakta skärpningen av jävighetsbestämmelserna vid beredning av nomineringen av styrelseledamöter och vid uppdateringen av koncerndirektivet.

# Verksamhetsområdesöverskridande utvärderingar

## 5.6 Samordning av stora trafikinvesteringar och tomtöverlåtelse



Fungerar samordningen av tomtförsäljning och stora trafikinvesteringar?



Samordningen har varit tillräcklig vid beredningen av försäljning av tomter.

Syftet med utvärderingen var att utreda om samordningen av tomtöverlåtelse och stora trafikinvesteringar sker på ett ändamålsenligt sätt så att tomternas värdeökning blir intäkter av markförsäljning för staden. Vid utvärderingen undersöktes staden tillvägagångssätten vid tomtöverlåtelse, målen för tomtöverlåtelser och måluppfyllelsen samt tomtöverlåtelserna på Kronbergsstranden.

Huvudfrågan vid utvärderingen var att utreda om samordningen av tomtöverlåtelse och stora trafikinvesteringar sker på ett ändamålsenligt. Huvudfrågan var indelad i följande två delfrågor:

- Är förfarandena för tomtöverlåtelse ändamålsenliga?
- Har samordningen av tomtöverlåtelserna och trafikinvesteringarna inom projektområdet Kronbergsstranden varit tillräcklig?

Enligt stadens strategiprogram för 2013–2016 ska spårtrafik och markutnyttjande planeras samtidigt på stora projektområden som Kronbergsstranden. Genom att koppla spårtrafiken till markanvändningen uppnås särskilda bostads- och trafikpolitiska mål samtidigt som stadens ekonomi främjas bland annat med hjälp av markförsäljning. En åtgärd som föreslås i strategiprogrammet är att man ska sträva efter marknadsvillkor och maximering av stadens intäkter vid tomtöverlåtelse för fritt finansierad bostadsproduktion. I bakgrunden till detta utvärderingstema fanns offentligen framlagda anklagelser om att den försenade starten av Kronbroarna skulle ha lett till stora ekonomiska förluster för Helsingfors stad, eftersom tomter hade överlåtits före beslutet om att bygga bron och därför att staden skulle ha gått miste om försäljningsintäkter för tomterna på grund värdestegringen som bron medförde.

Det huvudsakliga materialet för utvärderingen utgjordes av utfrågningar av tjänsteinnehavarna under ett möte med revisionsnämndens 1:a sektion, intervjuer, dokument och utredningar.

## Tomtöverlåtelserna styrs av bostadspolitiska mål – inte av maximering av överlåtelsepriset

Med tomtöverlåtelse avses här försäljning eller uthyrning för bostadsbyggnation av en fastighet som staden äger. Om tomten uthyres, beräknas hyrespriset enligt de hyreskriterier som stadsfullmäktige har beslutat. Priset på tomter som säljs bestäms genom förhandlingar mellan fastighetskontoret och den som reserverat tomten eller i enlighet med det högsta budet vid anbuds-tävlingar. För prispförhandlingar uppskattar fastighetskontoret priset utgående från sin helhetsuppfattning. Uppskattningen baseras på jämförelseinformation om andra tomter på området, tomtens planlösning, lämplighet för byggnation och besittningsformer samt på kontorets statistik över tomtpriser. Fastighetskontoret får även riktgivande information om priserna på området av prisområdeskartor utarbetade av kommersiella företag. I vissa fall beställer fastighetskontoret en utomstående tomtprisivärdering.

Tomtens överlåtelsepunkt kan inverka på tomtpriset, särskilt om man beslutar anlägga ny infrastruktur eller om sådan färdigställs på området. Tomtens värde stiger emellertid inte genast utan ökar småningom. Vid utvärderingen undersöktes om tomtöverlåtelserna i sådana fall borde uppskjutas för att öka tomtens värde. Förvaltningarnas sakkunniga var överens om att sådan optimering av tomtpriserna inte kan ske i praktiken. Skälet till detta är särskilt att tomtöverlåtelse utgör en viktig del av måluppfyllelsen för stadens bostadspolitik och att fastighetskontoret inte kan låta bli att överlåta tomter i väntan på en eventuell värdestegring. Genom att uppskjuta tomtöverlåtelserna skulle man också riskera att priserna sjunker. Då skulle staden förlora på många sätt: försäljnings- eller hyrespriset skulle bli lägre, improduktivt kapital skulle bindas och inga bostäder erbjudas.

Särskilt vid regionala projekt såsom Kronbergsstranden bestämmer projektadministrationen tidpunkten för tomtöverlåtelsen: områdets stadsplan, infrastruktur och tomter planeras och byggs samordnat, och tomterna överlåts när de är färdiga för byggnation. Tomtöverlåtelserna är även relaterad till områdets helhetsutveckling: staden måste visa att den har förbundit sig att utveckla området och som bevis på detta överlåter tomter. I vissa fall, kan tomtöverlåtelserna uppskjutas under en kort tid så att tomtvärdet blir mer optimalt för staden. På Kronbergsstranden började tomtöverlåtelse i större skala först i slutet av 2016, då fullmäktige hade beslutat bygga bron. Ett annat sätt att optimera försäljningsintäkterna är att börja överlåtelserna med reglerad produktion. När området bebyggs och tjänster utvecklas stiger tomternas värde och då lönar det sig att överlåta oreglerade tomter.

## Endast två tomter på Kronbergsstranden hade sålts i september 2016

Omkring 12 500 invånare kommer att bo på Kronbergsstranden. Byggnadsrätt i det nya området är 585 000 m<sup>2</sup> våningsyta, varav staden äger (har ägt) 88 procent. Vid tidpunkten för utvärderingen var större delen av tomterna fortfarande inte reserverade och hade inte överlåtits. I september 2016 hade ungefär en tredjedel av tomterna reserverats eller överlåtits, därav hade en del tilldelats bostadsproduktionsbyrån (figur 18). En femtedel av byggnadsrätten hade reserverats av eller överlåtits till privata företag. Överlåtelseerna började från det gamla byggnadsbeståndet. Enligt byggnadsplanen kommer reservering av havsnära, förmodligen mer värdefulla tomter att börja i slutet av år 2016 och pågå 5–10 år.

Sex tomter om totalt 28 610 m<sup>2</sup> våningsyta dvs. 5,5 procent av områdets bostadsbestånd hade överlåtits till fritt finansierad produktion i september 2016. Av dessa sex tomter hade två sålts och fyra hyrts ut. För de två sålda tomterna genomförde fastighetskontoret stadsstyrelsens riktlinjer från 2014 som innebär att man förhandlar med dem som reserverar tomter för icke reglerad produktion av flervånings- eller radhus om möjligheterna att överlåta tomten medelst försäljning. Priserna på de sålda tomterna var ungefär sex procent lägre än det så kallade minimipriset som stadsfullmäktige hade bestämt. Enligt fastighetskontorets bedömning var försäljningspriserna gångbara priser och inga avslut skulle ha skett till högre pris. Det lägre försäljningspriset framgick tydligt av föredragningsmaterial för stadsstyrelsens beslut.

### Målet för tomtöverlåtelse har delvis inte uppnåtts

Mål för tomtöverlåtelsen har ställts upp i strategiprogrammet, i genomförandeprogrammet för boende och härmed sammanhängande markanvändning samt i budgeten. De viktigaste målen var volymen av överlåten bostadsbyggrätt, försäljning av fast egendom samt tomtreserveringsbeståndets storlek.

Målsättningen för tomtöverlåtelse i strategin och BM-programmet var att staden årligen överlåter tomter på minst 325 000 m<sup>2</sup> våningsyta till bostadsproduktion. Under 2013–2015 uppnådde fastighetskontoret ännu inte detta mål, men 2016 överträffades målet tydligt (figur 19). Under 2013–2016 överläts totalt 1 081 000 m<sup>2</sup> våningsyta till bostadsproduktion, vilket under fyraårsperioden underskred stadens målnivå i strategin och BM-programmet med cirka 220 000 m<sup>2</sup> våningsyta kumulativt. År 2016 påverkades volymen signifikant av tomtförsäljningen till Fiskehamnens bostadstorn (totalt 103 000 m<sup>2</sup> våningsyta).

Målet för tomtöverlåtelse framgick även av budgeten för 2013–2016. Målnivån i budgetarna för 2013–2015 var lägre än i strategin och BM-programmet och blev inte densamma förrän 2016. Fastighetskontoret uppnådde ännu inte målnivån i budgeten 2013–2014, men 2015 överträffades budgetmålet med knapp marginal och 2016 överträffades målet tydligt (figur 19). Den ena av de

mätare som definierats för genomförandet av BM-programmet var tomtreserveringsbeståndet och den andra var våningsytan av de bostadstomter som överlåtits. I uppföljningsrapporterna för BM-programmet för 2013–2015 användes dessa mätare inkonsekvent och uppföljningsrapporten för 2015 ger en felaktig bild av att tomtöverlåtelsemålet för perioden hade uppfyllts.

Bland övriga mål för tomtöverlåtelse utgjorde försäljningsvolymen av fast egendom ett av målen i budgeten för 2013–2016. Fastighetskontoret uppnådde ännu inte fastställda mål 2013. Målnivån höjdes 2014 och 2014–2015 överträffade fastighetskontoret målet med knapp marginal och 2016 överträffades målet tydligt. Målen för tomtreserveringsbeståndet har också uppnåtts väl. Målet på tre års reserveringsbestånd uppfylldes redan i början av 2013. I slutet av 2014 motsvarade beståndet nästan fem års bostadsproduktion och i slutet av 2015 nästan sex års bostadsproduktion.

### Samordningen av förvaltningarnas verksamhet vid planläggning och trafikplanering har varit tillräcklig

Enligt utvärderingen har samordningsförfarandena mellan förvaltningarna varit tillräckliga i olika faser av planeringen av Kronbergsstranden. Dessa förfaranden har i synnerhet utgjorts av tomtavdelningens deltagande i planläggningen, samordning av trafikprojekt samt samordningsmöten för regionbyggandet.

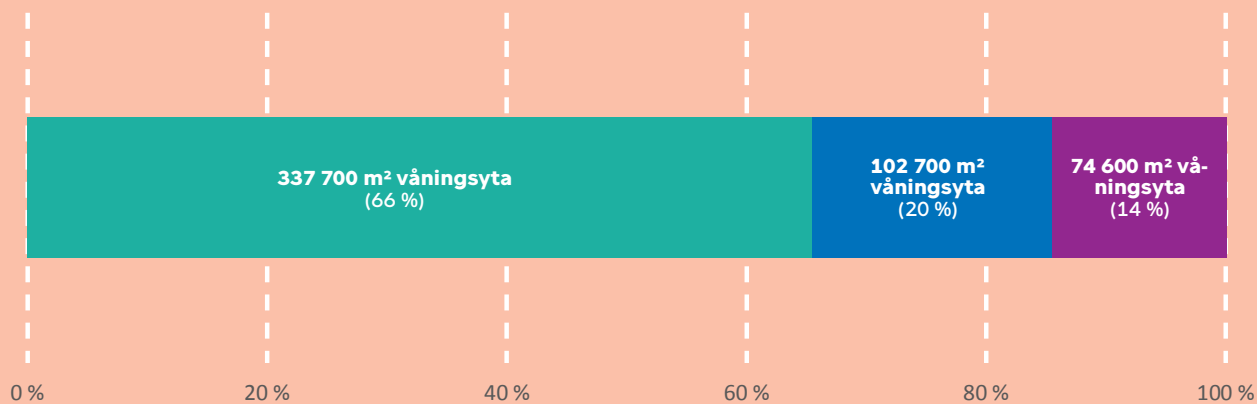
Planeringen av Kronbergsstranden startade i början av 2000-talet. Alternativ för kollektivtrafiken inom regionen studerades redan vid förberedelserna för generalplanen för 2002. Delgeneralplanen och kollektivtrafiklösningen för området antogs i delgeneralplanen för 2008. Projektets miljöeffekter och alternativ till spårvägslinjer i stadskärnan utvärderades 2009–2014. I slutet av 2015 beslutades att kraftverket på Hanaholmen ska läggas ned, vilket är en förutsättning för uppförandet av Kronbroarna och en projektplan för dessa godkändes 2016. Detaljplanerna över bostadsområdena på Kronbergsstranden färdigställdes med början 2010. Tomtavdelningen vid fastighetskontoret har haft del i alla godkända planer och avgett utlåtande om dessa. Tomtavdelningen har likaså avgett utlåtande om general- och projektplaner som har att göra med bron. Stadsplaneringskontoret och fastighetskontoret har fortsatt att samarbeta under tomtreserveringen och överlåtelsen.

Utgångspunkterna för trafikprojekten utgörs av landskapsplanen och generalplanen, men de viktigaste trafiklösningarna utarbetas i delgeneralplanen. Trafikprojekten har samordnats mellan stadens förvaltningar i synnerhet inom ledningsgruppen för trafikprojekt som sammanträder cirka en gång i månaden. Målet för gruppen som har arbetat sedan 2014 är bland annat att synkronisera anslagsframställningar och behandla stora trafikprojekt. Kronbroarna har stått på dagordningen vid nästan varje sammanträde med gruppen och samtliga planeringsfaser har behandlats i gruppen innan beslut har fattats. Ett direktiv för behandling av trafikprojekt har utarbetats under stadskansliets ledning för att förbättra ledningen av trafikprojekten och göra investeringarna i

## Reserverat och ej reserverat bostadsbestånd på stadens mark inom projektområde Kronbergsstranden i september 2016, m<sup>2</sup> våningsyta och procent

Figur 18

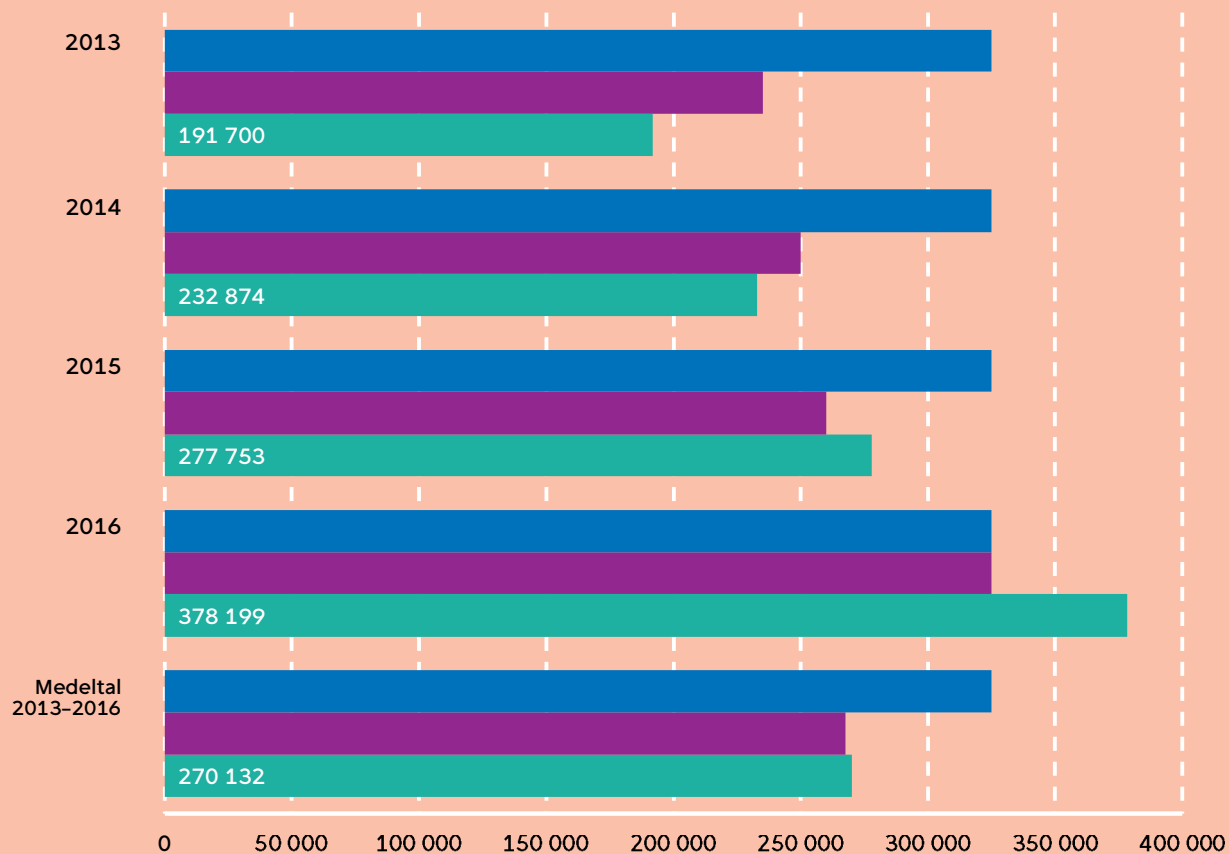
- Ej reserverat
- Reserverat för privata aktörer
- Reserverat för bostadsproduktionsbyrån ATT



## Tomtöverlåtelse för bostadsproduktion, mål 2013–2016 och utfall 2013–2016, m<sup>2</sup> våningsyta

Figur 19

- BM-programmets mål
- Bindande mål i budgeten
- Utfall (enligt bokslutet)



dessas till föremål för ett systematiskt beslutsfattande. På grund av stadens organisationsreform har direktivet ännu inte blivit godkänt slutgiltigt.

Ett samordningsmöte mellan förvaltningarna, som hållits 3-5 gånger om året (19 gånger 2012-2016), har också varit ett viktigt förfarande för samordning av tomtöverlåtelserna på Kronbergsstranden. Tomtöverlåtelserna har stått på dagordningen för samtliga samordningsmöten. Tonvikten under mötena ligger numera på genomförandet av regionen inklusive olika aspekter på tomtöverlåtelserna. Före början av 2012 förekom inga möten av nuvarande slag med fokus på genomförandet, utan tonvikten inom projekt Kronbergsstranden låg på planläggningen av området.

### Värdestegringen på tomtmark har varit känd sedan länge

Hur anläggningen av Kronbroarna och förbättringen av trafikförbindelserna med Degerö påverkar markvärdet har utvärderats vid flera tillfällen då Kronbroarna planerades. Utvärderingarna har varit tillgängliga i olika faser av beslutsprocessen. Utvärderingarnas noggrannhet har varierat beroende på planeringsfasen: I början var värderingarna mer generella men de precisades i projekteringsfasen.

I en utvärdering som gjordes på stadsplaneringskontoret 2007 föreslogs att kostnaderna för ny bostadsproduktion skulle komma att öka med 108 miljoner euro jämfört med ett alternativ där dessa trafikförbindelser inte byggdes. Samtidigt presenterades resultaten av två tidigare utredningar. I en utredning som publicerades 2008 hänvisade man till stadsplaneringskontorets ovan nämnda utredning och konstaterade att värdestegringen motsvarar det resultat som erhållits tack vare sparad restid. År 2008 gjordes en systemöversikt över spåralternativen till Degerö med titeln "Laajasalon raidevaihtoehdoten järjestelmätarkastelu", som i huvudsak innehöll en kostnad-nyttan-analys för kollektivtrafiklösningarna. Utredningen innehåller ett avsnitt om spårvägens inverkan på markvärdet.

År 2012 beställde staden en utvärdering av effekten av spårförbindelsen på värdet av de bostadsbyggrätter som planerats på Kronbergsstranden av ett konsultföretag specialiserat på fastighetsmarknaden. Enligt uppskattningen skulle värdet av stadens innehav av byggrätt på området Kronbergsstranden stiga med cirka tio procent. År 2015 publicerades en utredning av snabbspårvägen Spårjokerns och spårförbindelsens till Degerö inverkan på stadens ekonomi. Utredningen klarade med ekonometriska metoder effekterna av dessa projekt på fastigheternas värde och stadens intäkter av tomterna, efterfrågan på affärslokaler, sysselsättningen och stadens skatteintäkter. Beträffande värdet på stadens tomter och mark som ska planläggas uppskattades spårförbindelsen höja värdet på byggrätt på stadens mark med 136 miljoner euro, dvs. 23 procent jämfört med alternativet att projektet inte genomförs. Stadsstyrelsen beslutade 30.5.2016 (§ 541) att fortsätta och vidareutveckla utvärderingen av de ekonomiska effekterna av särskilt betydelsefulla markanvändnings- och byggprojekt.

Under utvecklingsarbetet bör man utnyttja erfarenheterna från tidigare utvärderingar, t.ex. utvärderingarna av Spårjokerns och Degerö spårförbindelsens inverkan på stadens ekonomi.

### Slutsatser

Utvärderingens huvudfråga kan besvaras med att samordningen av tomtöverlåtelser och trafikinvesteringar i huvudsak fungerar på ett ändamålsenligt sätt, även om en direkt koppling mellan tomtöverlåtelser och trafikinvesteringar saknas. Trafikplaneringen sker genom generalplanering och delgeneralplanering och i samband med stadens investeringsplaner. I praktiken har samordningen mellan förvaltningarna emellertid varit tillräcklig vid beredningen av överlåtelse av tomter.

Enligt utvärderingen var förfarandena för tomtöverlåtelse ändamålsenliga. Staden har ingen tydlig modell eller kalkyl för optimering av intäkterna av tomtöverlåtelserna. Enligt utvärderingen vore en sådan optimering svår att genomföra, eftersom tomtöverlåtelserna är starkt styrda av uppsatta mål avseende bostadspolitik och markförsäljning. För att uppfylla dessa mål söker fastighetskontoret överlåta tomter efter hand som de fyller förutsättningarna för byggnation. I enskilda fall kan tomtöverlåtelser emellertid uppskjutas en aning, om man vet att ett betydelsefullt beslut kommer att fattas gällande området.

Vid utvärderingen framkom inte att staden skulle ha agerat på ett ekonomiskt icke ändamålsenligt sätt vid överlåtelse av tomter på Kronbergsstranden. Staden äger nästa 90 procent av bostadsbyggrätten på området och hade vid utvärderingstidpunkten överlåtit ungefär en femtedel. Överlåtelserna hade skett med tonvikt på reglerad produktion, överlåtelserna hade påbörjats vid den gamla bebyggelsen och reservering av de mera värdefulla tomterna vid havsstranden började inte förrän efter brobeslutet. Hösten 2016 hade endast sex tomter överlåtit till fritt finansierad produktion, därav hade fyra hyrts ut och två blivit sålda.

Mål för fastighetskontorets tomtöverlåtelse har ställts upp i Helsingfors stads strategiprogram, i genomförandeprogrammet för boende och härmed sammanhängande markanvändning samt i budgeten. Fastighetskontoret uppfyllde de kvantitativa målen för tomtreserveringsbeståndet och försäljning av fast egendom redan 2014. År 2016 uppfyllde kontoret även det kvantitativa målet för tomtöverlåtelser som satts upp i strategi- och BM-programmet. Tomtöverlåtelserna följs upp och avrapporteras i särskilda dokument. De mätare för uppföljning som lagts fram i BM-programmet har inte använts konsekvent ens i programmets egna uppföljningsrapporter. Därför ger uppföljningsrapporten för 2015 en felaktig bild av att tomtöverlåtelsemålet för programperioden hade uppfyllts.

Samordningen av tomtöverlåtelserna och trafikinvesteringarna

teringarna på Kronobergsstranden har varit tillräcklig. Fastighetskontoret har haft del i beredningen av planeringsprojekt inom området och avgett utlåtande om dessa. Ökningen av markvärdet med början de första åren på 2000-talet har beaktats i trafikprojekten för Kronobergsstranden. Dessutom har områdesbyggnad samordnats mellan olika förvaltningar på många sätt, men särskilt genom samordningsmöten ledda av områdesprojektet, vilka har hållits sedan 2012. Trafikprojekten samordnas inom ledningsgruppen för trafikprojekt som har arbetat sedan 2014. Innan dessa grupper började verka var samordningen sannolikt inte lika bra som i dag.

Information om Kronbroarnas effekt på markens värde har tagits fram genom ett flertal utredningar från och med första delen av 2000-talet. Utvärderingar har utförts med olika metoder och varierande noggrannhet allt från grova uppskattningar under broprojektets planeringsfas till utvärderingar med exakta metoder. År 2015 offentliggjordes en uttömmande utredning där effekterna av Kronbroarna och Spårjokern på bl.a. fastigheternas värde och stadens intäkter av tomterna, efterfrågan på affärslokaler, sysselsättningen och stadens skatteintäkter utvärderades. Staden är även i färd med att utarbeta en anvisning beträffande metoder för utvärdering av lönsamheten av trafikinvesteringar och tidpunkten för mer omfattande ekonomiska utvärderingar.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsplaneringskontoret bör

- slutföra utarbetandet av behandlingsdirektivet för trafikprojekten efter organisationsreformen på ett sätt som tar hänsyn till projektens effekter på markens värdestegring.

fastighetskontoret och stadskansliet bör

- rapportera målen för tomtöverlåtelse och målfyllnelsen på ett konsekvent sätt vid uppföljningen av BM-programmet.

## 5.7 Den prehospitala akutsjukvårdens funktion och resultat



Produceras tjänster inom den prehospitala akutsjukvården enligt hälso- och sjukvårdsvårdslagen effektivt och ändamålsenligt?



Ja, men brister inom hemvården och dygnet runt-vården belastar den prehospitala akutsjukvården.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om tjänster inom den prehospitala akutsjukvården produceras enligt hälso- och sjukvårdslagen effektivt och ändamålsenligt?

Frågan utreddes genom att bedöma om den prehospitala akutsjukvården fungerar väl ur olika parter synvinkel och om resultatet inom akutvården har förbättrats på senare år mätt med tillgängliga resultatmätare.

Vid utvärderingen användes skriftligt underlagsmaterial samt material som beskriver den prehospitala akutsjukvårdens uppgifter och som erhållits vid en intervju med räddningsverket. Dessutom skickades en e-postenkät avseende den prehospitala akutsjukvårdens funktion till HUCS Akuten, Helsingfors akutsjukhus, läkartjänsterna vid stadssjukhuset som sorterar under avdelningen för sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänster samt till hemsjukhuset.

### Den prehospitala akutsjukvården har många aktörer

Stadens räddningsverk producerar prehospital akutsjukvård för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS), som ansvarar för att organisera tjänsten inom HUCS i Helsingforsregionen. Andra viktiga aktörer inom den prehospitala akutsjukvården är jourjukhusen, social- och hälsovårdsverkets hemvård, dygnet runt-vård och hemsjukhuset.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen 1326/2010 ska samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt ordna prehospital akutsjukvård inom sitt distrikt och fatta beslut om servicenivån. Lagen kompletteras av förordningen om prehospital akutsjukvård (340/2011). Samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS), HUCS sjukvårdsområde samt Helsingfors räddningsverk har 15.8.2012 tecknat avtal om att organisera prehospital akutsjukvård. Servicenivåbeslutet uppdateras varje år med smärre modifieringar.

Två jourhavande akutläkare vid HNS leder den akutmedicinska verksamheten inom den prehospitala akutsjukvården inom sitt verksamhetsområde enligt förordningen om prehospital akutsjukvård. Fältchefer arbetar under den läkare som ansvarar för den prehospitala akutsjukvården och jourhavande akutläkaren. I praktiken arbetar företrädarna för beställaren i serviceleverantörens, dvs. i räddningsverkets lokaler.

Räddningsverket har totalt fjorton ambulanser på sju räddningsstationer och dessutom en jourambulans på Sveaborg sommartid. Räddningstjänsten har ständigt öppna vakanser, men anslagen har inte varit tillräckliga för att tillsätta alla. Inga nya räddningsstationer har anlagts på senare år, trots att stadens invånarantal har ökat.

### Samarbetet mellan räddningsverket, HUCS och jourjukhusen fungerar väl

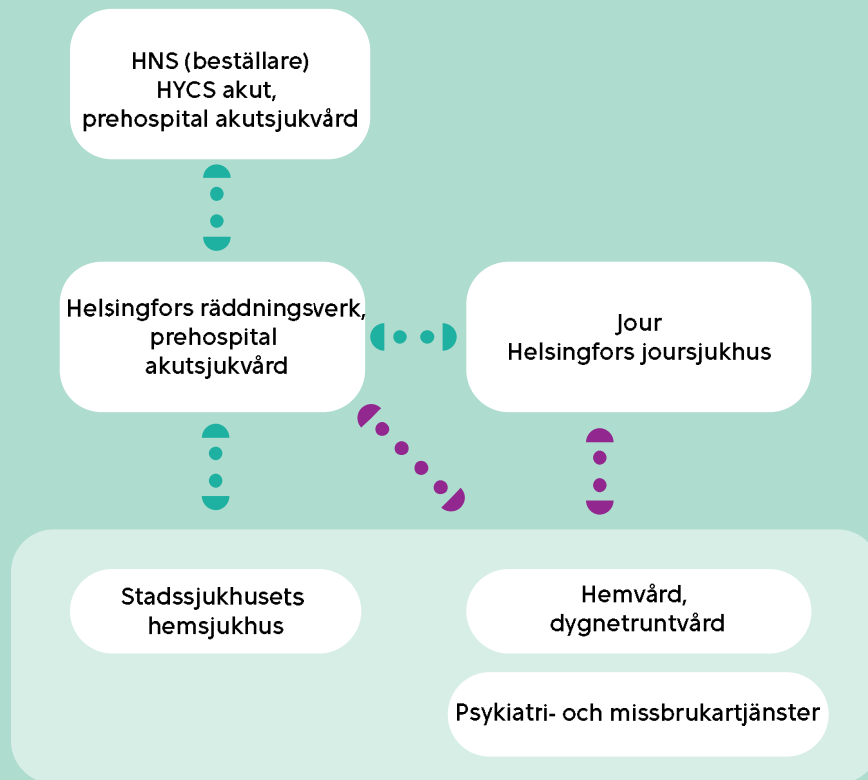
Enligt HUCS Akuten fungerar samarbetet i huvudsak väl mellan alla samarbetspartner och intressegrupper (bl.a. larmcentralen, sjukhusjourerna, polisen, räddningstjänst). Den operativa beredskapen, kompetensen, engagemanget, förtroendet/tillförlitligheten, flexibiliteten och utvecklingsoptimismen är bra vid Helsingfors räddningsverk. Den prehospitala akutsjukvården fungerar



## Den prehospitala akutsjukvårdens funktion

Figur 20

- Samarbetet fungerar
- Samarbetet bör utvecklas



## Utvecklingen av resultatets delfaktorer inom den prehospitala akutsjukvården

Tabell 9

- Förbättrad
- Oförändrad
- Försämrad

Aspekt	Utfall
Lönsamhet	● totalkostnaderna har ökat, kostnaderna per åtgärd oförändrade
Produktivitet	● räddningsverkets produktivitet förbättrad
Serviceprocessens smidighet	
Insatstid/starttid	●
Servicenivåindex	●
Uppdragsbundenhet	●
Arbetslivets kvalitet	● arbetstillfredsställelsen oförändrad
Kvalitet och patientsäkerhet	
Patienttillfredsställelse	●
Kvalitetskontroll och andra kvalitetsindikatorer	●
Säkerhetsavvikelser	● få avvikelser, låg kvar på samma nivå
Effekt	● förbättrad i den mån faktorn är mätbar

även väl med tanke på räddningsverkets uttryckningsberedskap, men den snabba ökningen av antalet akutuppdrag orsakar stockningar nästan dagligen. Räddningsverket anser att samarbetet med de viktigaste parterna inom akutvården fungerar väl.

Både HUCS Akuten och räddningsverket anser att smidigheten och produktiviteten inom den prehospitala akutsjukvården skulle kunna förbättras främst beträffande utskrivningstider för jourpatienter på stadssjukhusen och genom att göra patientflyttningarna mellan de stressade jourpoliklinikerna smidigare. På så vis skulle akutvårdsenheterna snabbare kunna övergå till nästa larmuppdrag.

Inom den prehospitala akutsjukvården verkar arbetsgrupper som sammanträder regelbundet. Hit hör bl.a. jourarbetsgrupper på jourpoliklinikerna som sammanträder 2-3 gånger om året med deltagande av såväl stadens egna jourjukhus som HNS. Dessutom sammanträder en så kallad patientkontrollgrupp bestående av ansvarsläkarna vid HNS akutsjukvård. Samarbetet mellan beställare, dvs. HNS och räddningsverket är intimt och upplevs fungera väl.

### **Samarbetet med den övriga socialvården samt hälso- och sjukvården är problematiskt**

HUCS Akuten och räddningsverket anser att det är viktigast att utveckla samarbetet med andra aktörer än de som deltar i processen direkt. Man upplever att problem inom hemvården och dygnet runt-vården alltför lätt flyttas över till den prehospitala akutsjukvården utan tanke på andra lösningar. Dygnet runt-vården ringer larmnumret och ber att hjälp ska komma och att patienten ska transporteras till jourmottagning även vid smärre problem.

Ur den prehospitala akutsjukvårdens synvinkel ökar efterfrågan på service särskilt eftersom en grupp äldre och mentalvårdspatienter i öppen vård, som snabbt blir allt större, tar kontakt för att få hjälp. Den prehospitala akutsjukvården upplever även att anmälning av en klient inte alltid medför att social- och hälsovårdsverket bedömer klientens situation eller behov. Vissa klienter (demenssjuka och diabetiker som inte sköter om sig) belastar den prehospitala sjukvården i hög grad. Enligt räddningsverket borde man ordna alternativa sätt att ge dessa klienter hjälp, så att enheterna inom den prehospitala akutsjukvården skulle kunna koncentrera sig på brådskande akutsjukvård.

Olika aktörer har sinsemellan dryftat lösningar på det ökade antalet uppdrag inom den prehospitala akutsjukvården 2015. Då startade en utbildning som kallades Hoidon linjaus och det standardiserade tillvägagångssättet för transporter uppdaterades vid social- och hälsovårdsverkets avdelning för sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänster. Trots detta upplever läkartjänsterna vid hemvården och dygnet runt-vården att den prehospitala akutsjukvården inte fungerar för boendetjänsterna. Man upplever också att man saknar tillräckliga kontakter för diskussion med räddningsverket. Hemsjukhuset anser däremot att den prehospitala akutsjukvården fungerar väl tillsammans med olika aktörer.

### **Den prehospitala akutsjukvården fungerar i huvudsak väl**

Funktion och problem i den prehospitala akutsjukvården kan visualiseras med hjälp av figur 20.

Här verkar de största problemen ligga i samarbetet mellan akutsjukvården och den övriga socialvården samt hälso- och sjukvården. Ett speciellt problem är att privata vårdanstalter för dygnet runt-vård lätt anlitar larmcentralens tjänster och belastar både den prehospitala akutsjukvården och jourerna. Hemvården flyttar också lätt över klienter till den prehospitala akutsjukvården utan tanke på andra lösningar.

Med tanke på brådskan på jourpoliklinikerna vore det viktigt att göra flyttningarna av jourpatienter mer smidiga, så att akutvårdsenheterna skulle kunna övergå till nästa larmuppdrag snabbare. Detta skulle förbättra såväl produktivitet som kvalitet och effekter inom den prehospitala akutsjukvården.

### **Den prehospitala akutsjukvården är framgångsrik**

Antalet uppdrag inom den prehospitala akutsjukvården i Helsingfors har ökat betydligt särskilt på senare år. Uppdragen har ökat på grund av det ökade invånarantalet, befolkningens allt högre ålder, minskningen av antalet anstaltsplatser samt personalens bristande kompetens inom nödcentralsverket och hemvården. Relationen mellan antalet akutsjukvårdslarm och stadens befolkning visar att antalet larm har ökat snabbare än befolkningsutvecklingen.

Enligt HUCS Akuten har kostnaderna för prehospitala akutsjukvårdstjänster stigit för varje år, men kostnaderna per uppdrag och framför allt per invånare har förblivit låga och kostnadsutvecklingen stabil jämfört med landet i övrigt. Räddningsverkets kvalitetskontroll är bra, servicekvaliteten inom den prehospitala akutsjukvården har förblivit jämn och nyckeltalen för kvalitet har utvecklats i positiv riktning. Ett kvalitetsystem (EFQM) används. Patientsäkerheten har utvecklats på många olika sätt, till exempel genom utbildning, vägledning och konsultationstjänster.

Den prehospitala akutsjukvårdens larmuppdrag delas enligt larmcentralens riskklassificering in i fyra prioritetsskär. Dessutom är områdena indelade i olika riskklasser beroende på antalet uppdrag. Bundenheten till uppdrag är tiden från det att en enhet larmas till dess att enheten kommer tillbaka till den egna stationen eller får ett nytt larm innan den återvänder till stationen. Enheter som sköter brådskande uppdrag ska ha lägre bundenhet till uppdrag än icke brådskande. Serviceprocessens flexibilitet inom den prehospitala akutsjukvården mäts med hjälp av insatstid och starttid.

En undersökning av patienttillfredsställelse visar att den prehospitala akutvårdens totalbetyg är högt och legat på samma nivå länge. Nyckeltalen insats- och starttid som beskriver serviceflexibiliteten har försämrats från 2014 till 2015 och därför har servicenivåindex, som beräknas på dessa tal, sjunkit trots att det stämmer överens med servicenivåbeslutet. Situationen förbättrades emellertid 2016. Bindande mål för räddningsväsendets starttid och den prehospitala akutsjukvårdens insatstid har uppställts för räddningsver-

ket men de uppfylldes inte 2016. Hjärtflimmerpatienternas överlevnad som räddningsverket använder som mätare på effekten av den prehospitala akutsjukvården ligger på en hög nivå internationellt och har förbättrats på senare år. Enkäter gällande arbetstillfredsställelse i den prehospitala akutsjukvården visar att den genomsnittliga tillfredsställelsen länge har legat på en god nivå trots missnöje med räddningsverkets ledning och lönesystemets stimulanseffekt. Information om produktivitet utvecklingen, resultaten av undersökningen Kommun 10 och sjukfrånvaro är endast tillgänglig på räddningsverkets nivå, eftersom personalen inom den prehospitala akutsjukvården i huvudsak arbetar med räddningsuppdrag under halva skiftet.

Utvecklingen av resultatets delfaktorer framgår av tabell 9.

### Slutsatser

Utvärderingen konstaterar att den prehospitala akutsjukvården har genomförts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt såsom hälso- och sjukvårdslagen kräver. Detta gäller i synnerhet direkta samarbetspartner inom den prehospitala akutsjukvården såsom jourjukhus. Den prehospitala akutsjukvårdens uppdrag har emellertid ökat varje år och serviceprocessens flexibilitet riskerar att försämrats.

Den prehospitala akutsjukvården fungerar väl ur de viktigaste parternas synvinkel utom då en av parterna hör till den övriga social- och hälsovården. Enligt beställaren, dvs. HUCS Akuten, fungerar det ömsesidiga samarbetet och samarbetet med jourjukhusen väl. Helsingfors jourjukhus och hemsjukhuset anser att den prehospitala akutsjukvården är flexibel och snabb. En sak som borde utvecklas vore att göra förflyttningarna av jourpatienter mer smidiga, så att akutvårdsenheterna skulle kunna övergå till nästa larmuppdrag snabbare.

Helsingfors social- och hälsovårdstjänster har tagit fram fler anvisningar för att minska antalet akutuppdrag. Ändå finns det fortfarande en hel del att utveckla i den prehospitala akutvården. För detta ändamål finns arbetsgrupper som sammanträder regelbundet, t.ex. en jourarbetsgrupp och en patientkontrollgrupp. Vid behov är det ändamålsenligt att komplettera dessa arbetsgrupper med personer som ansvarar för läkartjänster inom social- och hälsovårdsväsendets hemvård av äldre och dygnet runt-vården, vårdinstitutioner för dygnet runt-vård samt boendetjänster inom mentalvårds- och missbrukarservice.

Den prehospitala akutsjukvårdens resultat kan enligt flera olika mätare anses hålla hög standard. Det ökade antalet uppdrag inom den prehospitala akutsjukvården har medfört minskad flexibilitet, men övriga mätare har i huvudsak förblivit oförändrade de senaste åren. Lönsamheten mätt i enhetskostnader har legat kvar på samma nivå jämfört med tidigare år. Arbetslivskvalitet mätt med arbetstillfredsställelse har legat på en god nivå och förblivit nästan identisk. Bundenheten till uppdrag och servicenivåindex, som beskriver serviceprocessens flexibilitet har försämrats till följd av det ständigt ökande antalet uppdrag, men insats- och starttiderna förbättrades 2016 trots att räddningsverkets bindande mål inte uppfylldes. Både patientsäkerheten och patienttillfredsställelsen har legat kvar på en hög nivå. Kvalitetsstyr-

ningen håller också hög standard och ändamålsenligheten ligger mätt med tillgängliga mätare på en utmärkt nivå. Serviceprocessens delvis försämrade flexibilitet har alltså inte påverkat patienttillfredsställelsen eller ändamålsenligheten i fråga om den prehospitala akutsjukvården, åtminstone inte tills vidare.

### Revisionsnämnden konstaterar att

räddningsverket och social- och hälsovårdsverket bör

- komplettera jourarbetsgruppen och patientkontrollgruppen med personer som ansvarar för läkartjänster inom social- och hälsovårdsväsendets hemvård av äldre och dygnet runt-vården, vårdinstitutioner för dygnet runt-vård samt boendetjänster inom mentalvårds- och missbrukarservice för att utveckla den prehospitala akutsjukvårdsprocessen.

social- och hälsovårdsverket bör

- förkorta jourpatienternas utskrivningstider på jourjukhusen och göra patientförflyttningarna mer flexibla.

## 5.8 Bostads- och markanvändningspolitiken främjar välfärden



Har Helsingfors genomfört en välfärdsfrämjande bostads- och markanvändningspolitik?



Politiken har stämt överens med uppställda mål, men resultaten är svåra att påvisa.

Utomstående revisorer i huvudstadsregionen gjorde en gemensam utvärdering av bostads- och markanvändningspolitikens roll för att främja välfärden i Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om städerna i huvudstadsregionen (HSR) har genomfört en välfärdsfrämjande bostads- och markanvändningspolitik enligt gemensamma planer för regionen och egna strategier. De preciserande frågorna var: Vilka stödåtgärder för en välfärdsfrämjande bostads- och markanvändningspolitik har blivit genomförda i huvudstadsregionen och HSR-städerna och hur har välfärdsmålen för bostads- och markanvändningspolitiken blivit uppfyllda inom huvudstadsregionen. Utvärderingen gjordes med hjälp av skriftlig dokumentation och genom intervjuer med sakkunniga på området boende och markanvändning. En promemoria över utvärderingarna av HSR-regionen har publicerats.

Begreppet "kommunens bostadspolitik" syftar på

åtgärder som ska trygga boendestandard och trivsel till rimlig kostnad för kommuninvånare, som hör till olika samhällsgrupper, för familjer såväl som individer. De paragrafer i markanvändnings- och bygglagen, som gäller planeringsmål och innehållskrav på planläggningen, kräver att främjande av välfärden ska beaktas. Målet för bostads- och markanvändningspolitiken när det gäller välfärdsfrämjande är att skapa en trygg, hälsosam, och trivsamt livsmiljö. Vid utvärderingen utreddes dessutom hur man söker motverka segregationen mellan olika bostadsområden och hur man har lyckats med detta. Här presenteras utvärderingsresultaten för Helsingfors stad.

### **Bostadsproduktionsmålen har uppnåtts i rimlig omfattning på senare år**

Målen för markanvändning och boende har fastställts i flera intentionsavtal om markanvändning, boende och trafik (MAL) som har tecknats mellan Helsingforsregionen och staten; det senaste trädde i kraft i juni 2016. Enligt Helsingfors strategiprogram och stadens eget program för boende och markanvändning (BM-programmet) ska olika hushåll erbjudas boendalternativ med hög standard, till rimligt pris och som lämpar sig för deras livssituation. Under programperioden genomförs 20 procent av bostadsproduktionen som statssubventionerade hyresbostäder, 40 procent som reglerade bostäder (Hitas, bostadsrätts- eller delägarbostäder) och studentbostäder samt 40 procent som oreglerade hyres- och ägarbostäder. Ytterligare ett mål är att kostnaderna för bilplatser ska fördelas på användarna bättre än tidigare. Oreglerade bostäder färdigställdes i överensstämmelse med målet med tanke på olika förvaltnings- och finansieringsformer. Beträffande statsstödda hyresbostäder färdigställdes 66 procent av det kvantitativa målet. När det gällde mellanformsproduktion uppfylldes endast 62 procent av målet. Fördelningen av kostnaderna för bilplatser på användarna har inte avancerat. Målen för bostadsproduktionen uppfylldes relativt väl även i de övriga städerna inom huvudstadsregionen.

Enligt strategiprogrammet är målet att bostadsproduktionen ska öka stadens attraktionskraft och stödja en hållbar stadsutveckling. Helsingfors attraktionskraft på bostadsmarknaderna inom regionen tryggas genom utveckling av stadsplanering och bostadskoncept. Strategin har bytt fokus från småhusboende under de första åren till en påtagligt tätare stadsbyggnation och flervåningshus. Gruppbyggnad har underlättats och träbyggnation har kommit i gång i flera stadsdelar runt om i Helsingfors. Lösningar för boende i våningshus har tagits fram i programmet Kehittyvä kerrostalo. Olika byggkoncept kommer även fram genom mångsidig tomtöverlåtelse till olika aktörer. Ett av fastighetskontorets mål har varit att locka små och medelstora aktörer inom byggbranschen till Helsingfors. Det här målet har uppfyllts väl.

### **Det kvantitativa målet för bostadslöshetsprogrammet uppnåddes**

Ett av målen i stadens strategiprogram är att minska bostadslösheten. Projekten PAAVO I och PAAVO II som genomförts i samarbete mellan staten, kommuner och organisationer har varit inriktade på att minska bostadslösheten genom att anvisa bostäder, stödbostäder och vårdplatser för långtidsbostadslösa. Helsingfors uppnådde de kvantitativa bostadsmålen för båda programmen och 2008–2015 minskade långtidsbostadslösheten i Helsingfors med 24 procent, trots att långtidsbostadslösheten inte har kunnat elimineras eller ens halveras i överensstämmelse med det riksomfattande målet. Det tredje riksomfattande bostadslöshetsprogrammet pågår. En av åtgärderna i strategiprogrammet var att förstärka bostadsrehabiliteringsprogrammet inom psykiatri- och missbrukarvårdstjänsterna, men detta skedde inte.

### **Den nya generalplanen stödjer målen för boende och markanvändning**

Enligt Helsingfors BM-program ska en ny generalplan upprättas under fullmäktigeperioden, vilken ska möjliggöra tillräcklig bostadsproduktion, tätare samhällsstruktur, ett attraktionskraftigt centrum samt livskraftiga regioncentra och utnyttjande av kollektivtrafik. Grundliga utredningar och konsekvensutvärderingar ska göras vid planläggningen.

Generalplanen till 2050 godkändes av stadsfullmäktige i slutet av 2016. Generalplanen presenterar Helsingfors både som centrum för företagsamhet och som en attraktiv bostadsort. Staden kommer att förtätas överallt, särskilt kring spårtrafikens hållplatser, stationer och knutpunkter samt kring viktiga hållplatser för kollektivtrafiken. De centra som är lättillgängliga via spårtrafiken bildar inbördes ett nätverk och möjliggör tjänster med god tillgänglighet.

Bostadsområdenas livskraft och kompletteringsbyggnad är ett av målen i Helsingfors BM-program. Enligt detta mål ska 30 procent av bostadsbyggandet ske genom kompletteringsbyggnad med insikt om områdenas differentiering. Samarbetsprocessen och incitament för kompletteringsbyggnad ska också utvecklas enligt programmet. År 2014 utgjorde kompletteringsbyggandets andel 47 procent av de färdigställda bostäderna och 56 procent av den påbörjade bostadsproduktionen. Områdescentra har utvecklats i Mellungsbacka, på Degerö och i Kvarnbäcken. Intervjuer visar att det finns en stark politisk vilja till kompletteringsbyggnad och förvaltningarna försöker samarbeta sinsemellan.

En mångsidig invånarstruktur är ett av målen i BM-programmet. För att uppfylla detta mål bygger man tillräckligt med bostäder som är lämpliga för barnfamiljer på nya områden och där kompletteringsbyggnad sker. Ökat antal bostäder med hög tillgänglighet på områden där kompletteringsbyggnad sker och stödboende för personer som talar främmande språk ingår i målet. Med hjälp av styrning av lägenhetstyper vid planläggning och

i villkoren för tomtöverlåtelse försöker staden i första hand medverka till att barnfamiljer har lämpliga bostäder. Syftet med Hitas-systemet är att ge barnfamiljer med medelinkomst möjlighet att bo på områden som den annars inte skulle ha råd till. Inom Hitas-systemet har man även prövat att fördela stora bostäder uteslutande till barnfamiljer. Helsingfors BM-program har även stödboende för specialgrupper som mål. ASU-projektet som syftar till upplösning av institutionsboendet för utvecklingsstörda och utveckling av andra boendeformer fortsatte att genomföras under programperioden. I det nya BM-programmet som gäller till 2016 har man emellertid avstått från boendemålen för specialgrupper och försöker placera t.ex. utvecklingsstörda i Hekas normala hyresbostäder.

### **Främjande av social hållbarhet har haft viss framgång**

Målet för markanvändningsplanen 2050 för Helsingforsregionen är att stödja en socialt hållbar stadsstruktur med hjälp av markanvändningen. I Helsingfors spelar BM-programmet en central roll för att motverka segregation. Vid kompletteringsbyggande går stadskansliet och fastighetskontoret i genom olika objekt för att säkerställa att besittningsformen blir mer mångsidig. Inom nya områden säkerställs en mångsidig invånarstruktur vid tomtöverlåtelsen. Vid fördelningen av hyresbostäder strävar man efter att placera invandrare jämt fördelade på olika områden. Bostadsområdenas segregation har ökat, om man granskar stadens små lokala enheter, men med hjälp av planering av byggande och besittningsformer har vissa resultat som stämmer överens med målet uppnåtts under 2000-talet. Måluppfyllelsen avancerade även i de övriga städerna inom huvudstadsregionen. Differentieringen av bostadsområden får tills vidare anses vara relativt ringa t.ex. i jämförelse med storstäderna i Sverige.

Strategiprogrammet har också som mål att stadsdelarna och bostadsområdena ska bevara sin attraktionskraft i invånarnas och näringslivets ögon. Det framgår av intervjuer att man stävar efter att förstärka stadsdelscentra genom ett mångsidigt kompletteringsbyggande och genom att förnya stadsmiljön. Tonvikten ligger här på tvärgående kollektivtrafikförbindelser och de nya täta funktioner som dessa möjliggör, såsom stationer, köpcentra och offentliga lokaler, samt på områdenas tillgänglighet med kollektivtrafik. Upplevelsen av trivsel och säkerhet kring spårtrafikens hållplatser och stationer ska förbättras. Den nya generalplanen möjliggör mångsidig byggnation och förnyelse av lokala centra samt nya kollektivtrafikförbindelser. Generalplanen medger en minskning av de perifera områdena, förbättring av trivsel och säkerhet i närtågstrafikens stationsområden försvåras av statens bristande vilja att utveckla dessa objekt. Av intervjuer framgår att man försöker skapa incitament både för privatföretag och för stora aktörer med hjälp av kompletteringsbyggande. Man

upplever att all verksamhet på ett område främjar dess dragningskraft, även om det bara vore fråga om renovering av en lekpark. Rivning för tillbyggnad har diskuterats som alternativ till omfattande renoveringsarbeten, men denna praxis har inte etablerats ännu.

Helsingfors förstäder har utvecklats i 20 år inom projektet Förorternas renässans och en separat förortsfond. Man har lagt märke till att förortsinvånarnas intresse för och värdering av sina bostadsområden har ökat liksom deras vilja och förmåga att delta i utvecklingen av det egna bostadsområdet. De viktigaste praktiska resultaten av förortsprojektet och förortsfonden har att göra med miljöförbättringar och kompletteringsbyggande.

### **Stadsdelarnas multifunktionalitet realiserar inte fullt ut**

Syftet med strategiprogrammet är att stärka den funktionella integriteten både genom att bygga nya stadsdelar och genom att göra den befintliga stadsstrukturen tätare längs kollektivtrafikförbindelserna. Stadsdelscentra utvecklas så att de blir multifunktionella och trivsamma genom parallell lokalisering av boende, service och arbetsplatser. Den nya generalplanen, utvecklingen av jokerzonerna, inrättandet av ett skydds nätverk för skogar och förbättrad tillgänglighet genom utveckling av kollektivtrafikförbindelser samt gång- och cykelvägsnätet utgör här svaret. Många mål uppfylls, men det framgår av intervjuerna att områdenas multifunktionalitet inte helt uppnås. Affärslokaler uppförs t.ex. inte på områdena, trots att det finns många planer.

### **Tillgången till hyresbostäder till rimligt pris ligger på en skälig nivå**

Tillgången på hyresbostäder till rimligt pris är målet för den nya bostadsstrategin för Helsingforsregionen fram till 2025. Hyresbostäder till rimliga priser har byggts av Helsingfors stad, Y-Säätiö och Hoas. Helsingfors stads bostadsproduktionsbyrå har producerat bostäder i mycket långsam takt i förhållande till sitt mål. Sato och VVO har frångått sina ursprungliga allmännyttiga mål och deras syfte är numera att generera vinst. Sato och VVO har emellertid på sistone sänkt priserna på stora familjebostäder inte minst på grund av det ökade utbudet från bostadsfonderna. Det framgår av intervjuerna att köerna till stadens hyresbostäder är långa, men bostäder kan i alla fall erhållas. Personer som har familj har särskilt lätt för att få stadens hyresbostad. Stadsplaneringskontoret framhåller att utbudet av hyresbostäder till rimliga priser är skäligt gott även på den fria marknaden.

### **Trivsel, säkerhet och hälsosamhet följs knappast upp**

Huvudstadsregionens strategiska målsättningar går

ut på att bygga upp en god livskvalitet samt en trivsam och säker livsmiljö. Syftet är dessutom att sörja för bostadsområdenas trivsel och närhet till naturen som en av de faktorer som ger regionen attraktionskraft.

En god livskvalitet kan beskrivas med olika mätare. Helsingfors har vanligen varit bland tio i topp i internationella studier som jämför livskvaliteten i olika städer. Intervjuer visar att trivsel, säkerhet och hälsosamhet följs upp i mycket ringa omfattning vid planering av områdenas användning. Uppföljningen gäller i huvudsak genomförandet av planläggningen. Trivsel och hälsosamhet är kopplade till målet att vara nära naturen, vilket ofta betraktas som en motvikt till att bostadsområdena byggs tätare. Enligt intervjuerna är Helsingfors ännu inte alltför tätbebyggd, men närheten till naturen är fortsättningsvis ett mycket viktigt mål med tanke på livskvaliteten. Helsingfors stads faktacentral har undersökt säkerheten. Undersökningarna visar att känslan av säkerhet har förbättrats i någon mån från 2006 till 2015, men områden som upplevs som osäkra – stationsområden, köpcentra, joggingstigar och parker – har varit oförändrade från år till år.

Målet i strategin är också att Helsingfors ska vara en trevlig och attraktiv stad. Antalet evenemang i staden har ökat och staden utfärdar inte några egna bestämmelser som begränsar denna verksamhet. Särskilt i Helsingfors centrum pågår flera projekt som ökar kulturutbudet och öppnar stadens stränder för fritidsbruk.

### Slutsatser

Huvudfrågan vid utvärderingen kan besvaras med att Helsingfors liksom övriga städer i huvudstadsregionen har genomfört en välfärdsfrämjande bostads- och markanvändningspolitik enligt gemensamma planer för regionen och egna strategier. Å andra sidan kan man konstatera att målsättningarna endast delvis har blivit verklighet.

Fritt finansierade bostäder har i Helsingfors byggts i överensstämmelse med målen. Byggnads målet för ara-bostäder och reglerade bostäder i BM-programmet har däremot endast uppfyllts till en tredjedel. Målen är fortfarande aktuella och särskilt ökning av stödd och mellanformsproduktion är ett viktigt sätt att trygga boende till rimliga priser

Bostäder för bostadslösa har kunnat erbjudas enligt långtidsbostadslöshetsprogrammet i tio år, men bostadslöshetsproblemet kvarstår alltså. Bostadsrehabiliteringsprogrammet inom psykiatri- och missbrukarvårdstjänsterna i strategin genomfördes inte.

Helsingfors försöker motverka differentieringen av bostadsområdena genom en mångsidig fördelning av besittningsformer, kompletteringsbyggande, utveckling av stationer, köpcentra och offentliga lokaler samt genom att förbättra områdenas tillgänglighet. Effekterna av dessa åtgärder märks emellertid mycket långsamt. Förstadsområdenas attraktions-

kraft utvecklas även i andra projekt. Målen kan anses ha blivit uppfyllda i någon mån. Trots att segregationsutvecklingen inom huvudstadsregionen fortfarande upplevs vara under kontroll har ojämlikheten ökat på lägre områdesnivå. Målet är fortsättningsvis mycket viktigt för att undvika den utveckling som har skett t.ex. i storstäderna i Sverige.

Vid planeringen av markanvändning och boende har mål ställts upp för hälsosamhet, säkerhet och trivsel. Inom huvudstadsregionen utgör motverkan av ojämlikhet mellan bostadsområdena ytterligare ett mål. Detta konkretiseras vid planläggningen, där man genomför förhandsbedömning av konsekvenserna. Den godkända generalplanen för Helsingfors har till uppgift att uppnå välfärds målen för markanvändningen och bostadspolitikerna, men effekterna utreds inte i efterhand. Forskningsinformation finns i viss omfattning och därav kan man konstatera att säkerheten och trivseln har förbättrats en aning. I praktiken är uppföljning av måluppfyllelsen ur välfärds synpunkt emellertid svårt.

### Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsplaneringskontoret bör

- utreda hur uppfyllelsen av välfärds målen för markanvändning och boende kan följas upp.

## 5.9 Främjande av jämställdheten mellan könen inom tjänster för barn och unga



Har åtgärder enligt planen för jämställdhet mellan könen genomförts inom vissa tjänster för barn och unga?



Ja, men inom idrottsväsendet har jämställdhetsarbetet hittills varit obetydligt.

Huvudfrågan för utvärderingen var om staden har genomfört åtgärder enligt jämställdhetsplanen inom tjänster för barn och unga. Utvärderingen avgränsades till barnomsorgen, ungdomsväsendet och idrottsväsendet samt genomförandet av utbildnings- och ungdomsgarantin vid utbildningsväsendet och stadskansliets näringslivsavdelning. Utvärderingen utfördes dels med hjälp av skriftligt material, dels genom intervjuer med en representant för jämställdhetskommittén och representanter för stadskansliet vilka samordnar verksamheten samt med förvaltningarna som utvärderades.

Jämlikheten mellan människor och förbudet mot diskriminering styrs av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986, delvis reviderad 2015) och diskrimineringslagen (1325/2014, ursprungliga lagen 2004). Bestämmelserna om främjande av jämlikhet och

jämställdhet gäller myndigheter och utbildningsordnare samt andra sammanslutningar som tillhandahåller utbildning eller undervisning samt arbetsgivare, som är skyldiga att främja jämställdhet och utarbeta en plan för detta. Helsingfors har också undertecknat den europeiska deklARATIONEN om jämställdhet mellan kvinnor och män 2006. I deklARATIONEN nämns särskilt att jämställdhetsperspektivet ska beaktas vid offentlig upphandling, utbildning och livslångt lärande, barnomsorg, kultur, idrott och fritid.

Jämställdhet mellan könen nämns på flera ställen i Helsingfors strategiprogram 2013–2016. Som ett led i godkännandet av Helsingfors strategiprogram utarbetades ett tvådelat åtgärdsprogram för främjande av jämställdhet mellan könen: Jämställdhetsplan för personalen 2014–2016 och Plan för främjande av jämställdheten mellan könen i Helsingfors stads tjänster 2013–2016. Revisionsnämnden utvärderade 2015 genomförandet av planen som gällde personalen. I den här utvärderingen granskades genomförandet av prioriteringarna i planen för jämställdhet i stadens tjänster.

### **Jämställdhetsarbetet i stadens tjänster börjar bli etablerat**

Personalavdelningens anvisning om genomförandet av jämställdhetsplanen 26.3.2014 definierade att förvaltningen eller affärsverket bör planera främjande av jämställdheten mellan könen särskilt i sina tjänster till stadsborna. Ledningen skulle ansvara för jämställdhetsarbetet och rapportera om frågor som rör jämställdheten. Förvaltningarna bör ha en kontaktperson för jämställdhet, helst separat för personalen respektive för tjänsterna. Kontaktpersonernas viktigaste uppgift är att vara en mellanhand mellan den egna förvaltningen och personalavdelningen. Som verktyg vid utbytet av information mellan förvaltningarna används nätverket av kontaktpersoner, där goda erfarenheter kan förmedlas till de andra.

Enligt de intervjuade har jämställdhetsfrågorna utvecklats positivt de senaste åren. I början var resurserna knappt tilltagna, tills jämställdhetskommittén fick en heltidsanställd sekreterare år 2013. De senaste åren har många förvaltningar också satsat mer resurser på jämställdhetsarbetet. För förvaltningarnas del har den högsta ledningens engagemang en nyckelroll när det gäller att omsätta jämställdhetsanvisningarna i praktiken. Ibland är problemet att ledningen i sig godkänner jämställdhetsplanen men inte förbinder sig att främja den, och då återspeglar sig jämställdhetsarbetet inte nödvändigtvis i den praktiska tjänsteproduktionen. Förvaltningarna var i huvudsak nöjda med stödet från stadens centralförvaltning och med utbildningen.

I planen för främjande av jämställdheten mellan könen i Helsingfors stads tjänster 2013–2016 har prioriteringarna som främjar jämställdheten påverkats av fokusområdena i den europeiska deklARATIONEN: jämställdhet bör främjas och stereotypa uppfattningar om könen avskaffas inom barnomsorgen och idrottsväsendet samt

när unga söker sig till utbildning och ut i arbetslivet. Inom rekreations- och idrottstjänster bör flickors och pojkaras olika intressen beaktas. Dessutom ska könskonsekvenserna utredas vid beredningen av upphandlingar.

### **Barnomsorgsverket har varit aktivt med att implementera jämställdhetsplanen**

I planen för främjande av jämställdheten mellan könen i Helsingfors stads tjänster 2013–2016 hade det skrivits in som ett mål att "barnomsorgen stöder genomförandet av jämställdheten mellan könen både innehållsmässigt och strukturellt. Praxisen inom barnomsorgen får inte bygga på stereotypa uppfattningar om könen".

Barnomsorgsverket har varit aktivt med att implementera planen. Jämställdhetsplanen för barnomsorgen utarbetades 2013–2014 och uppdaterades 2015. De egentliga åtgärderna finns i dokumenten som styr verksamheten, till exempel läroplanen för förskoleundervisningen och planen för småbarnspedagogik. Bedömning av könskonsekvenserna har närmast tillämpats vid rekryteringen. Man har försökt utmana stereotypa könsrollsmönster bland annat genom att genomföra olika utbildningar och utvecklingsprojekt. Ett exempel var Kvinnoaksförbundet Unionens könssensitiva småbarnspedagogiska projekt<sup>1</sup>, där man genom forskning observerade att det fortfarande finns en hel del könsbundna rutiner. Vid de daghem som deltog i utvecklingsprojekten kunde man utveckla verksamheten i och med observationerna. En utmaning för barnomsorgen är att branschen är kvinnodominerad. Bara två procent av de anställda är män, vilket betyder att det manliga perspektivet inom barnomsorgen är obetydligt.

### **Jämställdhetsaspekter har beaktats vid styrandet av unga till utbildning och ut i arbetslivet**

I planen för jämställdhet i stadens tjänster var prioriteringen att "den utbildning och position i arbetslivet som staden erbjuder unga och tjänsterna och projekten inom ramen för ungdomsgarantin bidrar till jämställdhet mellan könen både innehållsmässigt och strukturellt". Prioriteringen i planen gäller särskilt utbildningsväsendets elevhandledning samt stadskansliets näringslivsavdelnings Respa och Ohjaamo.<sup>2</sup>

Vid utbildningsverket har man genomfört prioriteringen i jämställdhetsplanen genom att i läroplanernas allmänna del lägga till förändringar i enlighet med den reviderade jämställdhetslagen. Inom den grundläggande utbildningen har man utarbetat planer för jämställdhet och likabehandling och på andra stadiet har planerna

1 Vid ett könssensitivt arbetssätt är uppfattningar och stereotyper om könsroller föremål för särskild granskning. Ett könsneutralt perspektiv tonar däremot ut skillnader mellan könen.

2 Projektet Respa startade 2013 för att ge karriärvägledning till arbetslösa helsingforsare under 30 år (sambandsgarantin för unga). Syftet med Ohjaamo är att fortsätta med Respas arbete och samla utbildnings-, sysselsättnings- och rehabiliteringstjänster för unga på ett ställe.



### Ungdomscentralen är föregångare inom både jämställdhet och likabehandling

I planen för främjande av jämställdhet mellan könen i Helsingfors stads tjänster 2013–2016 hade man skrivit in som mål att "flickor och pojkar samt kvinnor och män kan ha olika erfarenheter och intressen när det gäller idrott och rekreation. Staden ska säkerställa att alla har lika tillgång till alla lokaler".

Vid ungdomscentralen har jämställdhet mellan könen och likabehandling redan i årtal beaktats i verksamheten och vid planeringen av verksamheten. Ungdomscentralen har en egen plan för jämställdhet och likabehandling 2014–2017. Både ledningen och personalen har engagerat sig i frågan. Ungdomscentralen har varit aktiv med att utreda könskonsekvenser. Vid ungdomscentralen har man ökat kunskapsbaseringen genom att på bred basis intervjua unga och lyssna på deras behov och önskemål åren 2014 och 2016. Den öppna ungdomsgårdsverksamheten är populärare bland pojkar. Ungdomscentralen har medvetet försökt få flickorna med, bland annat genom att utöka dans- och teaterverksamheten samt genom att på ungdomsgårdarna också tillhandahålla mindre lokaler som komplement till de stora grupplokaler. Ungdomscentralen utgår inte från att utbudet av aktiviteter är könsorienterat. De separata lokalerna Flickornas hus och Pojkarnas hus är sådana där man på ett sensitivt sätt kan ta hänsyn till könets särdrag. En central utmaning i ungdomsledarens arbete är att dra gränsen för hur mycket man ska handleda de unga och hur mycket man ska stödja varje individs egna val och beslut.

### På idrottsverket är jämställdhetsarbetet tills vidare obetydligt

I planen var målet detsamma för idrottsväsendet som för ungdomsväsendet: "Flickor och pojkar samt kvinnor och män kan ha olika erfarenheter och intressen när det gäller idrott och rekreation. Staden ska säkerställa att alla har lika tillgång till alla lokaler". Ett annat mål för idrottsväsendet var: "Stereotypa attityder kan påverka hurdana intressen man har. Därför utmanar staden stereotypa könsrollsmönster i idrotts- och motionshobbyer".

Idrottsverket har inte särskilt aktivt tagit till sig handlingsprogrammet för jämställdhet i tjänsterna. Förvaltningen har bara en namngiven kontaktperson i frågor som rör jämställdhet. Förvaltningen har ingen egen jämställdhetsplan. Vid idrottsverket ansåg man att syftet med dess verksamhet är att över huvud taget trygga jämlika idrottsmöjligheter för alla kommuninvånare, med särskild inriktning på barn och unga. Förvaltningen har inriktat sina tjänster även efter könsbehov och efterfrågan, men stereotypa attityder har inte nämnvärt utmanats. Idrottsverket förvaltar ett stort antal idrottslokaler och understöd till enskilda föreningar är en ganska betydande verksamhetsform, men man har inte gjort någon könsrelaterad bedömning i samband med anskaffningar, investeringar eller bidrag. Däremot har barn och

uppdaterats. Vid utbildningsverket har det inrättats en styrgrupp som vid behov stöder skolorna och läroanstalterna när de utarbetar jämställdhetsplaner. Studiehandledarna har fått fortbildning och praoberksamheten har utökats. Studiehandledarna har utbildats att uppmuntra de unga att bekanta sig med läroämnen som det traditionellt har ansetts att huvudsakligen det motsatta könet är intresserat av, eftersom det fortsättningsvis finns utmaningar i hur pojkar och flickor väljer studieinriktning. Vid utbildningsverket har man startat en rad projekt som stöder ökad jämställdhet. Jämställdhetsprojekt inom utbildningen, särskilt inom teknik och robotik, har ordnats särskilt för att öka flickornas intresse för dessa områden. Inom den grundläggande utbildningen har man utvecklat läsecirkelverksamheten och litteraturundervisningen och i samband med detta satsat på att hitta lämplig och intresseväckande läsning också för pojkar.

Vid Respa och Ohjaamo har man genomfört prioriteringen i jämställdhetsplanen genom ESF-projektfinansiering för att genomföra planen för jämställdhet i stadens tjänster. Det anses viktigt att upprätthålla medvetenheten om frågor som rör jämställdheten mellan könen. Att jämställdhetsfrågor kontinuerligt hålls synliga och regelbundet uppmärksammas vid gruppmöten ökar handledarnas medvetenhet om jämställdhet. Statistisk information utnyttjas och används för att följa och styra personalens agerande i önskad riktning. Handledarna har en central roll vid styrningen av de unga till utbildning eller ut i arbetslivet. Därför har utbildning av handledarna en nyckelroll. Könssegregering inom utbildningen och arbetslivet är en utmaning som man vill påverka. För närvarande pågår ett projekt där man försöker styra män till vårdbranschen. Vid rekryteringen av personal ser man till att båda könen är representerade. Bland karriärhandledarna för unga finns både män och kvinnor.



unga prioriterats i idrottsverkets grunder för beviljande av bidrag. I den reviderade idrottslagen 390/2015 sägs att utgångspunkten för verksamheten bland annat ska vara jämställdhet mellan könen. På grund av de knappa resurserna finns det inte mycket information om huruvida idrottstjänster erbjuds pojkar och flickor i samma utsträckning.

### Beaktandet av kön vid upphandlingar varierar

I planen för främjande av jämställdheten mellan könen i Helsingfors stads tjänster 2013–2016 anges som en jämställdhetsfrämjande prioritering att "könskonsekvenserna ska utredas vid beredning av upphandlingar".

Vid barnomsorgsverket har könskonsekvenserna beaktats vid upphandlingar. Både lokaler och material planeras så att de lämpar sig för alla. Vid utbildningsverket görs bland annat läromaterialanskaffningar så att könskonsekvenserna beaktas vid upphandlingarna. För Respas och Ohjaamos del har näringslivsavdelningen inte utrett upphandlingens könskonsekvenser, eftersom det är anskaffningscentralen som konkurrensutsätter och genomför de största anskaffningarna. Vid ungdomscentralens upphandlingar analyseras könskonsekvenserna närmast så att man till exempel granskar hur lokaler eller utrustning lämpar sig för de olika könen. Vid idrottsverket är de största upphandlingarna investeringar. Vid idrottsverkets upphandlingar har könskonsekvenserna inte beaktats.

### Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen kan besvaras med att staden i fråga om tjänster för barn och unga har genomfört åtgärder som hänför sig till planen för jämställdheten mellan könen särskilt inom barnomsorgsväsendet, utbildningsväsendet, inom näringslivsavdelningens tjänster som hör till ungdomsgarantin samt inom ungdomsväsendet, men inte inom idrottsväsendet.

Inom barnomsorgsväsendet har måluppfyllelsen fått stöd genom projekt och utbildningar. På arbetsplatserna varierar jämställdhetstänkandet, eftersom det finns många könsbundna rutiner. Inom utbildningsväsendet har man utarbetat nya jämställdhetsplaner för enskilda skolor. Studie- och karriärhandledarna har fått utbildning i jämställdhetsfrågor och jämställdhetsarbetet förverkligas i praktiken när studie- och karriärhandledarna ger råd till unga, men man kan konstatera att segregeringen inom utbildningen och arbetslivet fortfarande är en utmaning. Ungdomscentralen är föregångare i jämställdhetsfrågor. På ungdomscentralen förverkligas jämställdhetsarbetets effekter när man möter unga inom olika verksamhetsformer. Idrottsväsendet har varit aktivt när det gäller att främja jämställdhet mellan stadsborna i fråga om idrott och motion, men har inte som förvaltning tagit till sig jämställdhetstänkandet. Idrottsväsendet är dock en betydande arrangör och stödjare av fritidsaktiviteter. Vid idrottsväsendet är det viktigt

att identifiera och mer systematiskt än i dag beakta och övervaka att jämställdhet och likabehandling förverkligas i enlighet med andan i idrottslagen, jämställdhetslagen och diskrimineringslagen som alla reviderats.

I synnerhet ungdomscentralen har utrett könskonsekvenserna i anslutning till tjänsterna. Vid de utvärderade förvaltningarna ansåg man det visserligen vara meningsfullare att göra mer komplexa utredningar, där olika förhandsutredningar sammanställs. Vid upphandlingar hade könskonsekvenserna beaktats i enlighet med jämställdhetsplanen, med undantag för idrottsväsendet.

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män samt diskrimineringslagen jämte revideringar förutsätter att myndigheter och utbildningsanordnare utarbetar en plan över hur lagens syften främjas. Helsingfors jämställdhetsplan för tjänster på stadsnivå är i behov av uppdatering så att den i tillämpliga delar beaktar skyldigheterna enligt båda de reviderade lagarna.

### Revisionsnämnden konstaterar att

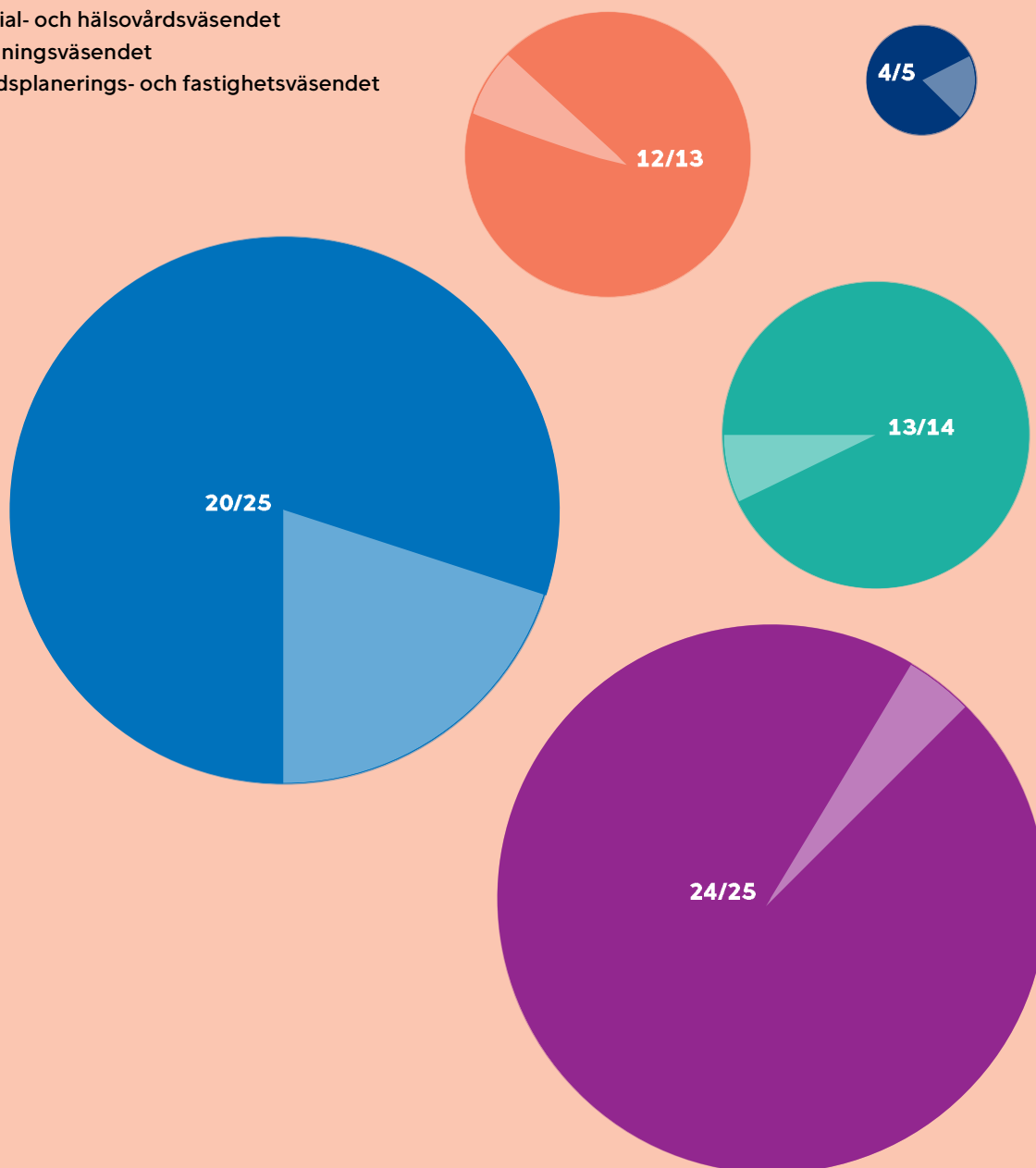
- barnomsorgsverket och ungdomscentralen bör
- fortsätta åtgärderna för att minska könssegregationen i tjänsterna.
- utbildningsverket och stadskansliet bör
- fortsätta med sina åtgärder för att minska könssegregationen i tjänster där unga styrs till utbildning och ut i arbetslivet.
- idrottsverket bör
- göra arbetet för jämställdhet mellan könen och likabehandling till en synligare del av målen för verksamheten, i enlighet med idrottslagen, lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och diskrimineringslagen, som alla reviderats.
  - planera åtgärder för hur jämställdheten mellan könen ska beaktas vid bedömningen av beslutens förhandseffekter när man planerar investeringar och anskaffningar samt inriktar bidrag.

# Utvärderingar efter sektor

Utfallet för de bindande verksamhetsmålen efter sektor år 2016, st.

Figur 21

- Stadsdirektörsroteln
- Byggnads- och miljöväsendet
- Social- och hälsovårdsväsendet
- Bildningsväsendet
- Stadsplanerings- och fastighetsväsendet



Granskat efter sektor uppfylldes de bindande verksamhetsmålen bäst inom bildningsväsendet, stadsplanerings- och fastighetsväsendet samt inom social- och hälsovårdsväsendet (figur 21). Inom stadsdirektörsroteln samt byggnads- och miljöväsendet var utfallet 80 procent.

# Utvärderingar som rör stadsdirektörsroteln

## 5.10

### Stadsmarknadsföring och utveckling av turismen



Har åtgärderna i strategiprogrammet för att utveckla stadsmarknadsföringen och turismen genomförts?



Huvudsakligen ja, men ansvaret för att utveckla Havs-Helsingfors har inte definierats. Beviljandet av understöd till evenemang är inte transparent.

Huvudfrågan vid utvärderingen var om åtgärderna i stadens strategiprogram som hänför sig till stadsmarknadsföring och utveckling av turismen har genomförts. Delfrågorna som härletts ur stadens strategiprogram var om åtgärderna som hänför sig till stadsmarknadsföring har genomförts, om åtgärderna som förbättrar verksamhetsförutsättningarna för turistnäringen har genomförts och om turismmarknadsföringen och turisttjänsterna har utvecklats i enlighet med strategin.

Dessutom utvärderades om arbetsfördelningen mellan Helsingin Markkinointi Oy och stadskansliet är ändamålsenlig och funktionell samt utreddes hur mycket staden har beviljat i understöd till evenemang under strategiperioden 2013–2016.

Utvärderingsmaterialet bestod av dokument som hänförde sig till stadsmarknadsföring, utveckling av turismen och understöd till evenemang samt intervjuer och via e-post begärda tilläggsuppgifter från stadskansliets olika enheter, idrottsverket och Helsingin Markkinointi Oy. Vid utvärderingen intervjuades chefen för stadskansliets näringsavdelnings stadsmarknadsföringsenhet och VD för Helsingin Markkinointi Oy.

#### Åtgärderna har till största delen genomförts

Tabell 10 visar en sammanställning av utvärderingsresultaten för åtgärderna enligt strategiprogrammet. Av nio åtgärder har fyra genomförts helt och tre delvis. För två av dem kan man säga att förutsättningar för att genomföra åtgärden har skapats, men marknadsföringen enligt den nya strategin har bara börjat.

#### Stadsmarknadsföringen har kommit i gång i enlighet med strategiprogrammet

Principerna och föremålen för stadsmarknadsföringen samt åtgärderna har förnyats i enlighet med strategiprogrammet, när stadsstyrelsen i maj 2016 godkände Helsingfors stads varumärkeskoncept och stadens marknadsföringsstrategiska riktlinjer. Det

tog lång tid att utarbeta en stadsmarknadsföringsstrategi och det egentliga genomförandet av strategin började först i slutet av fullmäktigeperioden. Att arbetet tog så lång tid berodde framför allt på omorganiseringen av stadskansliet och marknadsföringsbolaget samt på upphandlingen av konsultarbetet, som tog nästan ett år i anspråk.

Stadsmarknadsföringsstrategin ger staden goda möjligheter att genomföra marknadsföringen på eftersträvat sätt: hos vissa målgrupper, på ett långsiktigt sätt och utifrån stadens styrkor. Inom turismmarknadsföringen har man redan justerat inriktningen på målgrupper genom att dra ned på marknadsföringen till länder av mindre betydelse i fråga om turistvolymer och i stället öka marknadsföringen till de asiatiska länder från vilka turismen ökar.

Den nya stadsmarknadsföringsstrategin ger också god möjlighet att utveckla marknadsföringen som helhet, så att marknadsföringen av staden inriktas på de spetsbudskap och målgrupper som definieras i strategin och sker under ett enhetligt varumärke. Genomförandet av åtgärden kan dock ännu inte utvärderas, eftersom genomförandet av den nya strategin precis har börjat. Stadsmarknadsföringsstrategin innehåller inte explicit marknadsföring av nya bostads- och arbetsplatsområden och inte heller fastighetsmarknadsföring. Av dessa har fastighetsmarknadsföring emellertid bedrivits med stöd av ett avtal mellan stadskansliets näringslivsavdelning och Helsingin Markkinointi Oy. Stadskansliets kommunikation sköter kommunikationen om nya bostadsområden samt de överenskomna marknadsföringsåtgärderna. Marknadsföringskanalen för nya bostadsområden, webbplatsen uuttahelsinki.fi, kommer att förnyas under 2017. På webbplatsen kommer stadsmarknadsföringens nya varumärke och huvudbudskapen inom marknadsföringen att beaktas.

Traditionellt har varje förvaltning marknadsfört sina egna tjänster, och Helsingfors som turistmål har marknadsförts inom ramen för turism- och kongressmarknadsföringen. Övergången till stadsmarknadsföring innebär en betydande förändring i tänkesättet och verksamhetssättet. Tidigare har staden inte i nämnvärd grad marknadsförts till kunnigt folk, stadsbor och företag, utan marknadsföringen har till stor del inriktats på turister.

#### Utvecklingen av Havs-Helsingfors har inte fortskridit som önskat

Under strategiperioden var avsikten att göra upp ett utvecklingsprogram för Havs-Helsingfors. Ett förslag till program har visserligen gjorts upp, men det har ännu inte nått beslutsskedet. Därför har man inte heller kommit överens om vem som ansvarar för utvecklingsprojek-

## Utfallet för åtgärder som hänför sig till utveckling av stadsmarknadsföringen och turismen

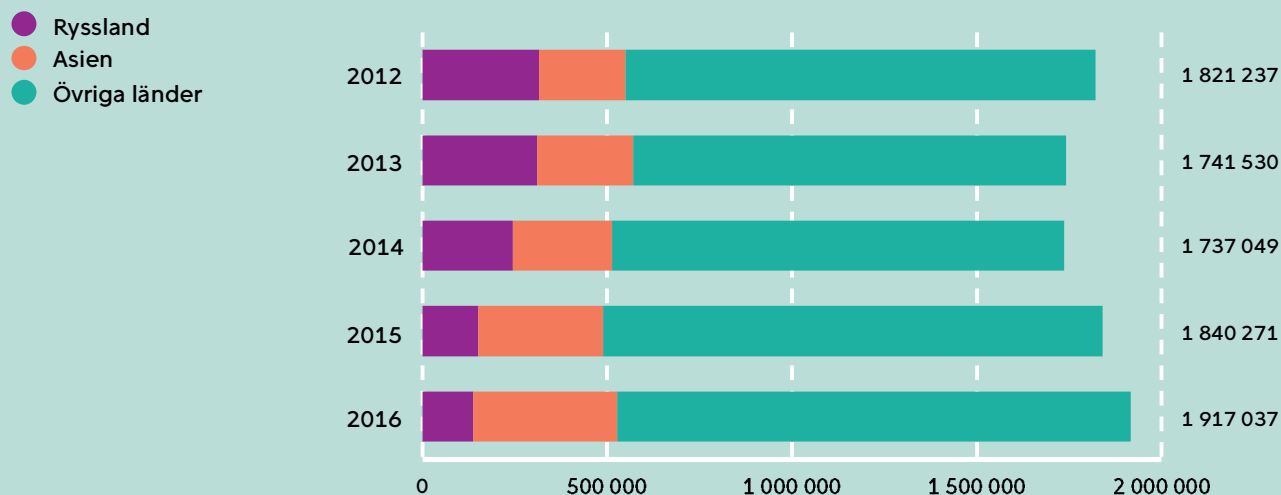
Tabell 10

- Har genomförts
- Har delvis genomförts
- Förutsättningar för genomförandet har skapats

Åtgärd i strategiprogrammet	Bedömning av utfallet	Precisering
Helsingfors marknadsförs hos vissa målgrupper, på ett långsiktigt sätt och utifrån dess styrkor.	●	Marknadsföringen enligt den nya strategin har bara börjat.
Principerna, objekten och åtgärderna revideras i stadens marknadsföring.	●	Genomfört Stn 23.5.2016.
Marknadsföringen utvecklas som en helhet, och dit hör turismmarknadsföring, marknadsföring som går ut på att få evenemang och kongresser till Helsingfors, marknadsföring avsedd att locka investeringar och expertis, marknadsföring som gäller nya bostads- och arbetsplatsområden och fastighetsmarknadsföring.	●	Marknadsföringen enligt den nya strategin har bara börjat.
Ett tväradministrativt program Havs-Helsingfors utarbetas för att strandområdena och öarna i Helsingfors ska börja användas för rekreation i högre grad och för att områdena ska utvecklas. Staden utarbetar programmet tillsammans med externa intressentgrupper, såsom organisationer och företag i branschen. Södra hamnen utvecklas.	●	Utvecklingsprogrammet för Havs-Helsingfors har inte nått beslutsskedet.
Staden förbättrar möjligheterna till företagsverksamhet, turism och fritidsaktiviteter i strandområdena och skärgården och arbetar för en utvecklad sjötrafik.	●	Den övergripande utvecklingen av Havs-Helsingfors har fördröjts.
Staden satsar tillsammans med samarbetspartner på att få stora evenemang till Helsingfors, likaså kongresser som är viktiga vad konkurrenskraften beträffar.	●	Idrottsverket, stadskansliet och Helsingin Markkinointi Oy har genomfört.
Turisttjänsterna utvecklas med tanke på de största turistgruppernas, särskilt de ryska turisternas, behov.	●	Utvecklingen fokuserar på turismen från Asien.
Fler asiatiska turister lockas till Helsingfors.	●	Turismen från Asien har ökat.
Helsingfors utvecklar sin turism också i samarbete med det övriga Nyland och med Finland i stort.	●	Samarbetsprojekt har genomförts och pågår.

## Utländska turister, övernattningar i Helsingfors åren 2012–2016

Figur 22



ten och inte heller gjort upp tidsplaner eller budgeterat för projekt. Programutkastet ligger och väntar på preciseringar, som man antingen inte har hunnit eller inte har kunnat göra på grund av ledarskapsreformen.

Under strategiperioden har man i alla fall lyckats med att föra fram Havs-Helsingfors bättre än tidigare. Havstemat har beaktats i generalplanen och som bäst pågår arbetet på en översiktsplan över Havs-Helsingfors samt detaljplanering av Salutorgsområdet. Staden har medverkat till att strandområdena har fått nya besöksmål så som Löly och Allas. Lonnan och Vallgrund har öppnats och idrottsverket har utvecklat sjötrafiken. Enligt slutuppföljningen av strategiprogrammet har man under strategiperioden lyckats med att utveckla de havsnära områdena.

Enheten för utveckling av stadens konkurrenskraft vid stadskansliets näringslivsavdelning ansvarar för utvecklingen av turistnäringen. Med utveckling av turismen avsågs i strategiprogrammet särskilt utveckling av Havs-Helsingfors. Då utvecklingsprogrammet har dragit ut på tiden har också strategiåtgärden "staden förbättrar möjligheterna till företagsverksamhet, turism och fritidsaktiviteter i strandområdena och skärgården" endast delvis avancerat mot den potential som beskrivs i utkastet till utvecklingsprogram för Havs-Helsingfors.

I enlighet med strategin har staden tillsammans med samarbetspartners satsat på att få stora evenemang och kongresser till Helsingfors. För kongressernas del har resultaten varit goda under strategiperioden, men kongresserna genomförs med upp till flera års fördröjning i förhållande till det arbete som lagts ned på att få dem till staden. Avsikten är att kongressmarknadsföringens framgång i framtiden också ska stödjas av att hela stadsmarknadsföringen utvecklas i enlighet med marknadsföringsstrategin.

### **Turismen från Asien har ökat i enlighet med strategin**

I stadens strategiprogram var målet att dels locka fler asiatiska turister, dels utveckla turisttjänster med tanke på de största turistgruppernas, särskilt de ryska turisternas, behov. Figur 22 visar att de ryska turisternas andel har minskat medan turismen från Asien har ökat. Turismen från Ryssland har påverkats av den ekonomiska situationen i Ryssland, och därför har Helsingfors inte satsat lika mycket på turismen från Ryssland som tanken var när strategin gjordes upp. Enligt Helsingin Markkinointi Oy har man utvecklat turisttjänsterna för de största turistgruppernas behov särskilt genom att utveckla webbplatser och sidor i sociala medier på ryska, kinesiska och japanska. Personalen som arbetar med turistinformation har fått gå kurser i ryska och kinesiska och fått lära sig hur kinesiska turister ska betjäna. Man har också anställt kundbetjäningpersonal som redan behärskar japanska och svenska.

År 2016 var ett rekordår för turismen i Helsingfors sett till antalet övernattningsnätter: 3 576 800 registrerade övernattningsnätter. Av dessa kom 54 procent från utlandet. Turismen i Helsingfors har emellertid inte

utvecklats lika gynnsamt som i de övriga nordiska huvudstäderna. Från 2012 till 2016 ökade turismen i Helsingfors med 6,3 procent medan den i Oslo ökade med 39 procent, i Köpenhamn med 36 och i Stockholm med 22 procent.

Nylands förbund samordnar turismensamarbetet i södra Finland. Staden deltar i det och samarbetar dessutom med Visit Finland. Turistinformationen på flygplatsen är gemensam för kommunerna i huvudstadsregionen, men i övrigt är samarbetet rätt obetydligt i huvudstadsregionen. Enligt VD för Helsingin Markkinointi Oy är det inte meningsfullt att konkurrera sinsemellan, utan genom gemensam marknadsföring skulle man nå större genomslag i den internationella marknadsföringen.

### **Arbetsfördelningen mellan stadskansliet och Helsingin Markkinointi Oy har förtydligats**

Helsingfors stads operativa aktör i stadsmarknadsföringen är Helsingin Markkinointi Oy, som är stadens helägda bolag. Uppgifterna i anslutning till turismen omorganiserades vid ingången av 2014, när ekonomi- och planeringscentralens evenemangsenhet och turist- och kongressbyrå i samband med sammanslagningen till stadskansliet fusionerades och blev stadsmarknadsföringsenheten. Från stadens turist- och kongressbyrå, evenemangsenheten, näringslivstjänsterna och den internationella avdelningen övergick 23 anställda till Helsingin Matkailu Oy, senare Helsingin Markkinointi Oy. Ändamålet med grundandet av Helsingin Markkinointi Oy var att bolaget producerar marknadsförings- och andra tjänster kostnadseffektivt medan staden fungerar som beställare och samtidigt ansvarar för de strategiska riktlinjerna för verksamheten.

I grunden är arbetsfördelningen tydlig mellan bolaget och staden. Stadens uppgift är att bereda de strategiska riktlinjerna, sätta upp mål och betala för tjänsterna medan bolagets uppgift är att självständigt genomföra de överenskomna marknadsförings-, kommunikations- och rådgivningstjänsterna. I praktiken förekom det problem i arbets- och uppgiftsfördelningen mellan bolaget och staden under de första åren, och parterna har försökt lösa dem. Orsakerna till problemen har varit flera: Staden hade ingen marknadsföringsstrategi och därför var det svårt att styra bolaget och fördela uppgifterna. I den nya organisationen lärde sig personalen inte genast sina nya roller som de som styr och beställer arbetet respektive de som låter sig styras eller levererar arbetet. Övergången från turismmarknadsföring till stadsmarknadsföring förutsatte en ny kompetens som ännu inte fanns. På bolaget upplevde man också att stadens styrning inriktade sig för mycket på praktiska detaljer, och fortsättningsvis förs en diskussion om att separera frågorna på strategisk nivå från dem på operativ nivå. Efter de första svårigheterna har arbetsfördelningen förtydligats och flera problem lösts. Å andra sidan upplever man på bolaget fortfarande att det är besvärligt att utvecklingen av turismen inte är lika helhetsinriktad som förut, när ansvaret för utvecklingen i samband med omorganiseringarna 2014 överfördes från turist- och kongressbyrå till stadens enhet för utveckling av konkurrenskraften.

## Beviljandet av understöd till evenemang är varken enhetligt eller transparent

I fråga om understöd till evenemang fokuserade utvärderingen på understöd till stora evenemang. Understöd till stora evenemang beviljas av stadsdirektören eller av stadsstyrelsen ur stadsstyrelsens disponibla medel samt av idrottsdirektören och näringslivsdirektören. År 2015 understöddes stora evenemang med cirka en halv miljon euro och 2016 med cirka en miljon euro.

De nämnda understöden till evenemang beviljas inte som bidrag via stadens bidragssystem, och därför kan de inte sökas offentligt. Det finns inga ansökningstider, ingen utlysning av medel och därmed inte heller några transparenta ansökningskriterier eller offentligt tillgänglig information om hur mycket pengar som anslagits för understöd till evenemang. De beviljade understödens belopp uppskattas inte i budgeten och rapporteras inte i bokslutet. Det är också svårt att få en helhetsbild av understöden via bokföringen. Vid utvärderingen samlades uppgifterna om eurobelopp in från olika källor, genom att sammanställa offentligt tillgängliga uppgifter och uppgifter som kunde fås på särskild begäran. Tjänsteinnehavarnas och organens understödsbeslut är visserligen offentliga, men måste letas fram beslut för beslut.

Stadens organ har inte beslutat om riktlinjerna för beviljande av understöd till evenemang. Vid stadskansliets näringsavdelning har man i alla fall formulerat kriterier för bedömning av evenemang och dessa kriterier utnyttjas också vid idrottsverket. Vid beviljandet av understöd till evenemang tillämpas varierande praxis. Det har i allt högre grad förekommit marknadsföringssamarbete, partnerskapsmodeller och samarbetsavtal som består av dels bidragsmässiga element, dels rent samarbete.

Understöddandet av evenemang anknyter till riktlinjen i strategiprogrammet att satsa på att få stora evenemang till Helsingfors samt till strategiåtgärden "Ett brett spektrum av evenemang möjliggörs i hela Helsingfors som stöd för samhörighetskänslan". I strategin är åtgärderna en del av en helhet som eftersträvar att "Helsingfors med sina evenemang är en rolig stad", genom vilken man i sin tur eftersträvar att Helsingfors är "en internationellt känd och attraktiv stad". Understöddande av evenemang är alltså i sig i linje med stadens strategiprogram.

### Slutsatser

Huvudfrågan vid utvärderingen var om åtgärderna i stadens strategiprogram som hänför sig till stadsmarknadsföring och utveckling av turismen har genomförts. Huvudfrågan kan besvaras med att åtgärderna huvudsakligen har genomförts. Beträffande utvecklingen av Havs-Helsingfors framkom det vid utvärderingen att ett utvecklingsprogram för Havs-Helsingfors har gjorts upp, men inte nått beslutsskedet. Ansvar för utvecklingen av Havs-Helsingfors är fortfarande splittrat. Trots det har man lyckats utveckla Havs-Helsingfors under strategiperioden. Utvecklingspotentialen är emellertid betydligt större, vilket utkastet till utvecklingsprogram för Havs-Helsingfors visar.

Den stadsmarknadsföringsåtgärd som tydligast har genomförts är förnyandet av marknadsföringsprinciperna genom att utarbeta en stadsmarknadsföringsstrategi. Det tog lång tid att utarbeta marknadsföringsstrategin och den blev färdig först efter tre år, våren 2016. Eftersom åtgärderna enligt marknadsföringsstrategin egentligen har inletts först våren 2016, är det ännu inte möjligt att utvärdera genomförandet av strategin och resultaten.

En åtgärd i strategin var också att utveckla turismen i samarbete med det övriga Nyland och Finland i stort. Samarbete har förekommit, men utvärderingen visade att det obetydliga samarbetet och konkurrenskonstellationen mellan städerna i huvudstadsregionen är problematiskt. Städerna samarbetade kring turistinformationen på flygfältet, men i övrigt bedriver varje stad sin egen marknadsföring. Genom gemensam marknadsföring skulle det internationella genomslaget kunna vara större.

Arbetsfördelningen mellan staden och det stadsägda bolaget Helsingin Markkinointi Oy är i princip tydlig. I praktiken har det emellertid förekommit problem med arbetsfördelningen, som parterna tillsammans har rätt ut och löst. På grundval av utvärderingen är arbetsfördelningen mellan bolaget och staden i huvuddrag funktionell och ändamålsenlig. På bolaget har man emellertid upplevt att turistnäringen efter omorganiseringen 2014 inte längre har utvecklats på ett lika helhetsinriktat sätt som tidigare.

Understöddande av evenemang är alltså i sig i linje med stadens strategiprogram. Den varierande praxis för understödet som framkom vid utvärderingen är däremot inte ändamålsenlig. På grundval av utvärderingen finns det ett behov av att förenhetliga understödet till stora evenemang. Om understöd till evenemang betalades i form av bidrag skulle understödsverksamheten bli mer transparent, eftersom bidragsanslagen är bundna i budgeten. Å andra sidan skulle dagens smidiga system bli styvare om understödet betalades ut i form av bidrag. Baksidan med smidigheten är att nuvarande praxis inte är transparent och att det inte finns några enhetliga, av de förtroendevalda godkända principer för beviljandet av understöd. Utöver direkt finansiellt stöd beviljas understöd även i form av marknadsföringssamarbete eller genom partnerskapsmodeller och samarbetsavtal som består av dels bidragsmässiga element, dels rent samarbete. Gränsdragningen mellan bidrag och övrigt understöd är svår och kräver juridisk sakkunskap.

### Revisionsnämnden konstaterar att

- utbildningsverket och stadskansliet bör
- bestämma utvecklingsansvar, tidplan och budget för Havs-Helsingfors.
  - överlämna utvecklingsprogrammet för Havs-Helsingfors till de förtroendevalda för behandling.
  - i samarbete med idrottsverket införa mer enhetlig och transparent praxis vid beviljande av stöd till evenemang.



# Utvärderingar som rör social- och hälsovårdsväsendet

## 5.11 Tillgängliga och tillräckliga missbrukar- och mentalvårdstjänster för vuxna



Har tillgången till mental- och missbrukarvårdstjänster förbättrats enligt strategin?



Tillgången till tjänsterna inom den öppna vården har förbättrats men det är köbildning till boendeservicen.

Huvudfrågorna för utvärderingen var om de åtgärder som gäller tillgängliga och tillräckliga missbrukar- och mentalvårdstjänster inom den öppna vården i Helsingfors i stadens strategiprogram 2013–2016 har genomförts och om vården på hälsovårdscentralerna och centralerna för psykiatrisk vård och missbrukarvård stämmer överens med de rekommendationer som revisionsnämnden utfärdade år 2014.

I lagstiftningen och i stadens strategiprogram accentueras tjänster inom den öppna vården och en reduktion av tjänster inom den slutna vården. Enligt strategin bör invånare som behöver mental- och missbrukarvård få en bedömning av vårdbehovet och en vårdplan samt vård, rehabilitering och tjänster utan dröjsmål på rätt plats. Sjukhus- och institutionsperioderna för klienterna bör förkortas och de återkommande sjukhus- och institutionsperioderna bör bli färre. Arbetsätten bör förnyas för att vården ska kunna tillmötesgå behovet och tillhandahållandet av vård bör säkerställas. Revisionsnämnden utfärdade i utvärderingsberättelsen för 2014 rekommendationer relaterade till vården av klienter med multipla sjukdomar och problem.

Som utvärderingsmaterial användes utvärderingsmaterial från de föregående åren. Personer som svarade för tjänsterna intervjuades. En förfrågan skickades per e-post till ledningsgrupperna för hälsostationerna, polikliniken för invärtesmedicin, de psykiatriska vårdtjänsterna och missbrukarvårdstjänsterna. En enkätundersökning riktad till personalen genomfördes i anslutning till vårdplanerna. Förutom utvärderingsfrågorna så granskade revisionsnämnden också utvecklingen av delfaktorerna i begreppet resultat med tanke på tjänsterna under de senaste åren.

### Bedömning och vård på multiprofessionell basis har inletts utifrån försöksverksamheten med centraler för hälsa och välfärd.

Målen för strategiprogrammet är ytterst omfattande. Social- och hälsovårdsnämnden godkände den 7 oktober 2014 en plan för ett servicenät för social- och hälsovårdsverket fram till 2030. I enlighet med planen ska servicenätet bestå av bland annat centralerna för hälsa och välfärd där tjänsterna för dem som är i behov av ett

stort antal tjänster skräddarsys i form av ett multiprofessionellt samarbete. Avsikten är att identifiera utsatta grupper och att rikta in servicehandledningen på dem. Vid tillhandahållandet av vården och tjänsterna drar social- och hälsovårdsverket nytta av det multiprofessionella samarbetet. Ett enhetligt informationssystem införs för att samla in de uppgifter som behövs om en klient. Försöksverksamheten inleddes i Nordsjö, Vallgård och Tölö i slutet av 2016. Åtgärderna för att uppnå målet i enlighet med strategin har avancerat väl i fråga om försöksverksamheten med centralerna för hälsa och välfärd men verksamhetsmodellen används fortfarande inte på generell nivå i staden. Det ömsesidiga samarbetet mellan de yrkesutbildade personerna och konsultationsförfarandet har för övrigt ökat exempelvis i form av specialister i invärtesmedicin och psykiatri har anställts på hälsostationerna. Målet för strategiprogrammet och revisionsnämndens rekommendation har således fortfarande inte realiserats.

### Boendeserviceprocessen för grupper med särskilda behov fungerar inte

Till målen enligt strategin hör att sjukhus- och institutionsperioderna för klienter inom den psykiatriska vården och missbrukarvården förkortas och att de återkommande sjukhusperioderna blir färre. Till åtgärderna i strategin hör bland annat att stärka akutfunktionerna inom den öppna vården. Sjukhusvård betraktas som en stödtjänst till den öppna vården. Antalet institutionsplatser har minskat i enlighet med målen och den öppna vården har på samma gång ökat men sjukhus- och institutionsperioderna har inte förkortats. De återkommande sjukhusperioderna inom psykiatrin har blivit färre. I fråga om missbrukarvården finns motsvarande statistiska uppgifter inte till hands och därför kan det konstateras att åtgärden i strategiprogrammet har genomförts endast partiellt.

Boendeprocessen för grupper med särskilda behov fungerar inte och det leder till förlängda sjukhusperioder som ökar kostnaderna för social- och hälsovårdsverket. Av utvärderingarna framgick att boendevårdskedjan är osmidig till följd av att det mellan social- och hälsovårdsverket och fastighetskontoret finns ett stopp relaterat till boendeserviceprocessen. För närvarande omfattas ett stort antal personer av boendestöd av ett för höggradigt slag. Social- och hälsovårdsverket förväntar sig att fastighetskontoret anvisar ett större antal bostäder för personer i behov av ett specialboende. Fastighetskontoret anser däremot att det här inte är lämpligt med tanke på fördelningen av bostäder. Å andra sidan så har social- och hälsovårdsverket inte samordnat boendetjänsterna för de olika grupperna med särskilda behov, d.v.s. grupperna framställs fortfarande som egna processer med hänsyn till beslutsfattande, finansiering eller beställning.





En arbetsgrupp som tillsattes för att utveckla stadens vidareuthyrningsförfarande överlämnade sin slutrapport den 30 april 2016. Enligt rapporten kan processen förbättras bland annat genom att tydliggöra förvaltningen av vidareuthyrningen på så vis att vidareuthyrningen i sin helhet överförs till ansvarsområdet för fastighetskontoret medan social- och hälsovårdsverket i sin tur anvisar hyresgästerna. Dessutom bör man på ett centraliserat sätt göra upp ett så kallat stadigvarandebeslut för att ersätta de nuvarande stadigvarandeanvisningarna om boendet i stödbostäder vilka ofta finns i ett flertal uppsättningar. Stadigvarandebeslutet bör styra både fastighetskontoret och social- och hälsovårdsverket. I stadigvarandebeslutet bör för varje klientgrupp formuleras entydiga och klara principer som grund för beviljandet av en plats på en boendestödsenhet och förutsättningar för att en hyresgäst ska kunna flytta till en normal boendeform. Det här förutsätter också att social- och hälsovårdstjänsterna utvecklas på så vis att framför allt missbrukar- och mentalvårdsklienterna får nödvändiga stödsatser vad gäller boendet.

#### **Arbetsätten har förnyats på ett aktivt sätt**

Till tjänsterna inom den öppna vården hör också tjänster som ges i hemmet. Till strategimålen hör att trygga vårdkontinuiteten genom att införa nya arbetssätt för personalen. Till åtgärder i enlighet med strategin hör att mobila tjänster införs i stor omfattning, att klientgrupper som är kritiska i fråga om vårdkontinuiteten identifieras, att tjänstebehovet bedöms multiprofessionellt i klientens egen omgivning och att antalet hembesök ökar.

Nya arbetssätt har införts i enlighet med strategin. Möjligheten att få vård utan remiss och på akutmottagningar har ökat på centralerna för psykiatrisk vård och

missbrukarvård och rådgivningstjänsten har fungerat dygnet runt sedan 2014. Mobila tjänster, uppsökande arbete och interventioner och tjänster som ges i hemmet har påtagligt ökat. En flexibel och mobil serviceform har utvecklats mellan sjukhusen och den öppna vården, d.v.s. en poliklinik för s.k. specialvård på Aurora. Patienter hänvisas till en mobil enhet inom den öppna vården från boendeserviceenheterna och den psykiatriska öppna och slutna vården. Målgruppen består av patienter som lider av återkommande psykos, av patienter som utan att förbinda sig återkommande uppsöker den öppna vården och av patienter som lider av schizofreni eller schizoaffektiv störning för vilka det har konstaterats att övriga vårdmetoder är otillräckliga. Vården planeras flexibelt utifrån patientens individuella behov och genomförs i patientens bostadsmiljö.

En ömsesidig integration av de psykiatriska tjänsterna och missbrukarvårdstjänsterna har fördjupats och breddats och de ingår således också som ett led i den verksamhet som bedrivs på hälsostationerna. Klientgrupper som är kritiska identifieras framöver på centralerna för hälsa och välfärd.

#### **Man har börjat utveckla indikatorer för att följa upp vårdens resultat**

För att mäta verkningsfullheten har social- och hälsovårdsverket utformat indikatorer som beskriver riskfaktorerna i anslutning till befolkningens hälsa och välfärd. Hälsoindikatorerna omfattar de centrala folksjukdomarna (såsom diabetes, KOL, cancersjukdomar, hjärt- och kärlsjukdomar, depression, alkoholriskbruk, minnesstörningar, munhälsorelaterade problem). Välfärdsindikatorerna beskriver den sociala utsattheten (långvarigt mottagande av utkomststöd, långtidsarbetslöshet, bo-

stadslöshet). Social- och hälsovårdsverket har således agerat i enlighet med revisionsnämndens rekommendation.

### **Integrationen av tjänsterna har förbättrats**

Revisionsnämnden rekommenderade i sin utvärderingsberättelse från år 2014 att hälsostationerna, polikliniken för invärtesmedicin, centralerna för psykiatrisk vård och missbrukarvård och hemvården mer systematiskt än för närvarande bör identifiera olika slags sjukdomar och problem hos patienterna och klienterna på ett multiprofessionellt sätt. Dessutom rekommenderade nämnden att social- och hälsovårdsverket gör upp en multiprofessionell vård- eller serviceplan som har en motiverande effekt med tanke på klienten och att social- och hälsovårdsverket utser en servicehandledare för de klienter som är i behov av ett flertal tjänster och främjar integrationen av missbrukar- och mentalvårdstjänsterna och tillgången till vård framför allt för patienter med dubbel-diagnos och depression. Tillgången till vård har i allmänhet förbättrats. Vårdkedjan för klienter med depression och dubbel-diagnos har förbättrats i någon mån. Man kan hävda att åtgärder i enlighet med revisionsnämndens rekommendationer har initierats i viss mån men vården tillhandahålls fortfarande inte i enlighet med rekommendationen.

Sett från de anställdas synvinkel så bör man förlänga mottagningstiderna för de krävande patientgrupperna. Genom att förenkla och förtydliga vårdplanerna och genom att i dem ta med tillräckligt konkreta och realistiska mål som klienterna själva har ställt upp så kan man förbättra klienternas engagemang i den egna vården. Arbetstagarna ansåg också att informationsutbytet mellan klienterna och vårdgivaren bör vara ömsesidigt och realiseras i form av kontakttaganden, elektroniska meddelanden och påminnelser.

Ett problem för polikliniken för psykiatrisk vård och missbrukarvård är att endast cirka hälften av läkarvakanserna är besatta med ordinarie tjänsteinnehavare. Läget har hållits oförändrat trots att en aktiv rekrytering har pågått redan i flera års tid.

### **Uppgifter om verkningsfullheten hos de psykiatriska tjänsterna och missbrukarvårdstjänsterna saknas**

Resultaten av den psykiatriska vården och missbrukarvården är varierande och inga uppgifter om verkningsfullheten står till buds. De invånarspecifika kostnaderna för missbrukarvården i Helsingfors har sjunkit under de två senaste åren. Ändringen beror på att ett lägre antal patienter vårdas på inrättningarna. De invånarspecifika kostnaderna för psykiatrisk vård på inrättningar har sjunkit påtagligt. Tjänsterna inom den öppna vården har i sin tur blivit fler och det kommer till synes som en ökning av de invånarspecifika kostnaderna för den öppna vården. Det kan konstateras att serviceprocesserna i allmänhet har blivit smidigare trots att det på grundval av de resultatbeskrivande indikatorerna är svårt att påvisa att utvecklingen endast skett i en riktning. Tillgången till icke-brådskande vård har förbättrats och klientnöjdhe-

ten har stigit en aning mätt utifrån snabba responser. Köerna till boendeservicen har alltjämt blivit längre. De psykiatriska vårdtjänsterna och missbrukarvårdstjänsterna är ett relativt stort servicekomplex som innehåller serviceformer av olika slag och det är därför svårt att utforma en entydig bild av resultatutvecklingen.

### **Slutsatser**

Huvudfrågorna för utvärderingen var om de åtgärder som gäller tillgängliga och tillräckliga missbrukar- och mentalvårdstjänster inom den öppna vården i Helsingfors i stadens strategiprogram har genomförts och om vården stämmer överens med de rekommendationer som revisionsnämnden har utfärdat. Som svar på frågorna kan anföras att en del av åtgärderna har genomförts: man har genomfört olika åtgärder för att främja förekomsten av tillgängliga och tillräckliga tjänster men en del av åtgärderna pågår fortfarande.

Arbetsätten har förnyats och tjänsterna har integrerats. Samarbetet har utvecklats i samråd med de övriga centrala vårdgivarinstanserna. Också vården som ordnas utan remiss och det uppsökande arbetet har ökat. Tjänsterna inom den öppna vården har stärkts parallellt med att tjänsterna inom den slutna vården har reducerats. Med hjälp av den kommande modellen för centralerna för hälsa och välfärd har man för avsikt att lösa ett flertal frågor som visat sig vara problematiska. Som exempel på de problematiska frågorna kan nämnas att bedöma behovet av vård, att göra upp en vårdplan, att upprätthålla en modell med ansvariga personer och att införa ett enhetligt informationssystem för en uppföljning av vården.

Det förefaller som om resultaten vad gäller mental- och missbrukarvårdstjänsterna till största delen har förbättrats i fråga om lönsamheten, smidigheten i serviceproduktionen och klientnöjdheten. Ett undantag är boendeservicen. Uppgifter om verkningsfullheten finns fortfarande inte till hands. Ett utvecklingsarbete relaterat till indikatorer som ska beskriva utfallet av vården pågår emellertid.

Vårdkedjan för boendet för grupper med särskilda behov är inte smidig till alla delar. Det här leder till att sjukhusperioderna förlängs och till att kostnaderna för social- och hälsovårdsverket ökar. En arbetsgrupp som tillsattes för att utveckla stadens vidareutrymningsförfarande föreslog att processen kan förbättras genom att staden centraliserar förvaltningen av vidareutrymnings till fastighetskontoret och valet och stödjandet av hyresgästerna till social- och hälsovårdsverket. För detta ändamål är det nödvändigt att i enlighet med arbetsgruppens förslag få ett beslut som styr såväl fastighetskontoret som social- och hälsovårdsverket. I beslutet kan staden skriva in principerna om boendestödet för klientgrupperna och om övergången till en normal boendeform samt om de nödvändiga stödformerna inom social- och hälsovårdsväsendet.

Med hjälp av vården kan man uppnå bättre resultat om mottagningstiderna för krävande patientgrupper förlängs och om klienterna själva kan ställa upp tydliga och realistiska mål i vårdplanerna vilka är enkla att binda sig till. Informationsgången mellan klienten och

den vårdgivande instansen bör vara ömsesidig. Verksamheten på centralerna för psykiatrisk vård och missbrukarvård försvåras av läkarbristen. Läget har hållits oförändrat trots aktiva rekryteringsåtgärder. Med tanke på läkarbristen bör ytterligare lösningar dryftas.

Åtgärderna för att tillmötesgå klienternas behov har aktivt utökats men det kan konstateras att social- och hälsovårdsverket fortfarande inte till fullo lyckats med det här. Om social- och hälsovårdsverket har förmåga att realisera modellen för centralerna för hälsa och välfärd i enlighet med planerna så förbättras läget påtagligt. Som exempel på moment som kan visa sig vara arbetskrävande i det praktiska arbetet kan nämnas det ökande multiprofessionella samarbetet, modellen med ansvariga personer, integreringen av vård- och serviceplanerna och uppföljningen och mätningen av vårdens verkningsfullhet.

### Revisionsnämnden konstaterar att

utbildningsverket och stadskansliet bör

- bereda ett beslut som styr såväl fastighetskontoret som social- och hälsovårdsverket i fråga om boendet för grupper med särskilda behov. I beslutet bör ingå definitioner av principerna för boendestöd, de nödvändiga stödtjänsterna för boendet och ansvarsområdena för förvaltningen av bostäderna, hyresverksamheten och byggherreverksamheten.

social- och hälsovårdsverket bör

- utveckla social- och hälsovårdstjänsterna så att klienterna inom missbrukar- och mentalvården får det stöd som de är i behov av avseende för sitt boende.

## 5.12 Tillräcklig hemvård i förhållande till de äldre personernas servicebehov



Tillmötesgår hemvårdstjänsterna det servicebehov som en äldre person som bor kvar i sitt hem har?



Kvaliteten har blivit sämre på grund av brådska och klienter kan tvingas vänta för länge på att få en plats på en enhet för serviceboende.

Huvudfrågan för utvärderingen var om staden gör en bedömning av de äldre personernas servicebehov och upprättar serviceplaner tillräckligt ofta för att den på så vis med hjälp av hemvårdstjänsterna ska kunna tillmötesgå de aktuella servicebehoven som en äldre person som bor kvar i sitt hem har. Förutom det här granskade revisionsnämnden också frågor relaterade till det multiprofessionella samarbetet och den jämlika tillgången till och kvaliteten på hemvård. Att öka hemvården avsedd för äldre personer är ett mål som har formulerats både

inom den nationella politiken och i Helsingfors strategiprogram för 2013–2016. I anslutning till målet har det även ställts upp bindande budgetmål.

Revisionsnämnden utförde utvärderingen genom att intervjua serviceområdescheferna för fyra områden inom social- och närarbetet och hemvården och genom att skicka en enkät per e-post till personalen inom social- och närarbetet (31 svar, deltagandeprocenten uppgick till 51) och hemvården (370 svar, deltagandeprocenten uppgick till 21). Dessutom hade revisionsnämnden tillgång till statistiska uppgifter om hemvården och deskriptiva data i anslutning till arbetshälsan och klientnöjdheten.

Med hjälp av materialet utredde revisionsnämnden om hemvården utför bedömningarna av servicebehovet och översynerna av serviceplanerna tillräckligt ofta för att ha tillgång till tidsenliga uppgifter om det servicebehov som äldre personer som bor kvar i sina hem har. Revisionsnämnden utvärderade fullföljandet av dess rekommendationer från 2014 bland annat genom att ställa frågor relaterade till utvecklingen av det multiprofessionella agerandet och samarbetet. Dessutom utredde revisionsnämnden personalens synpunkter i vissa frågor. Som exempel på frågorna kan nämnas: strävar staden efter att vårda äldre personer i hemmet under en för lång tid, på vilket sätt genomför staden övergången till vård dygnet runt, på vilket sätt inverkar personalomsättningen inom vården på den vård som ges, på vilket sätt löser hemvården problemet med ensamhet och tillhandahåller hemvården alla dem som bor kvar i sina hem tjänster på ett jämlikt sätt oberoende av bostadsområde, kultur eller språk.

### Målet är att äldre personer bor kvar i sina hem

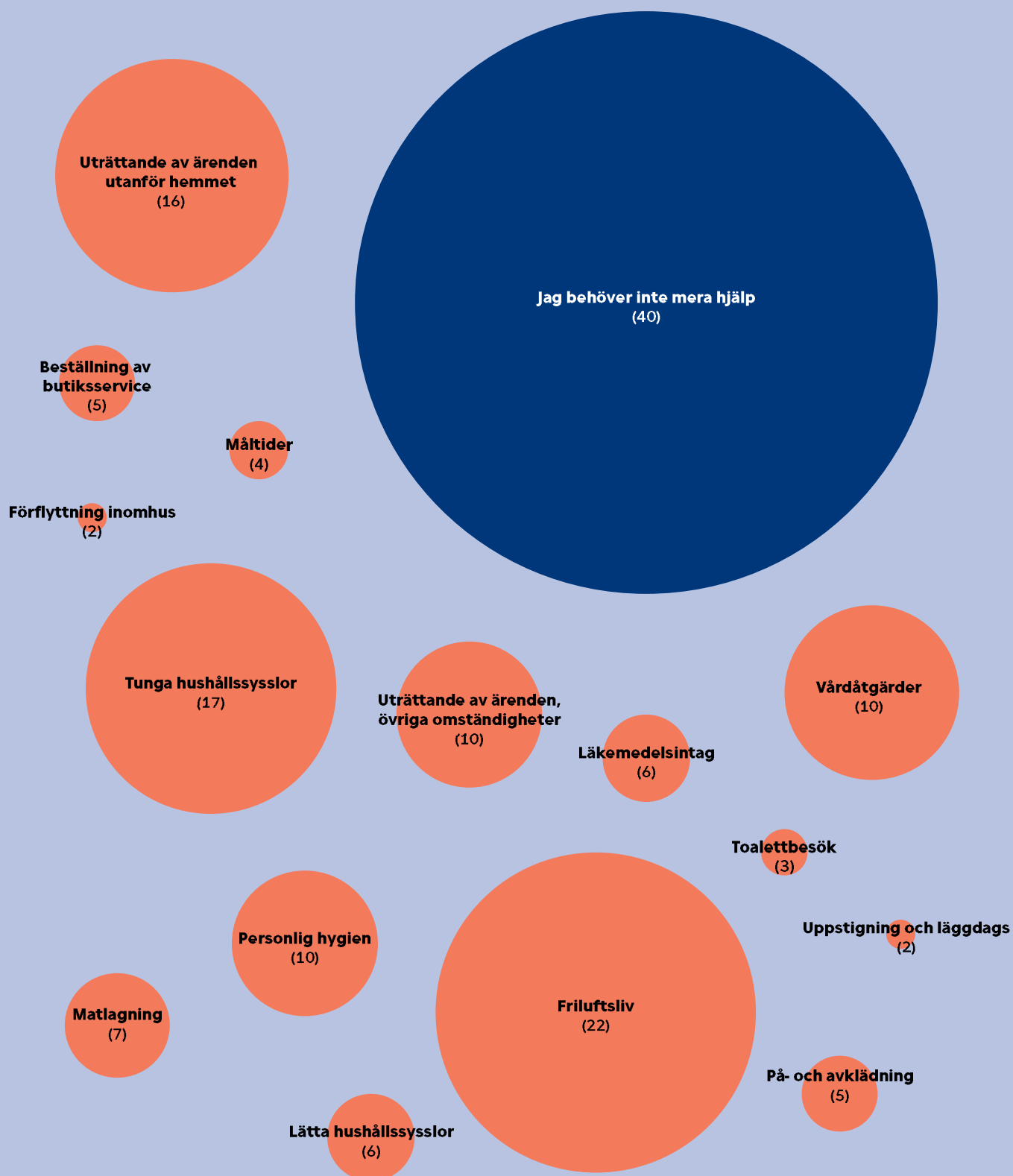
Antalet äldre personer har ökat markant under de senaste tio åren. De äldre åldersgrupperna kommer alltså att öka i en accelererande takt vid ingången av 2020-talet. I och med åldrandet ökar också behovet av service. Hemvård hör till de serviceformer som framför allt bjuds ut till äldre personer.

Enligt 15 § i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (den så kallade äldreomsorgslagen) (980/2012) ansvarar kommunen för att en övergripande utredning av en äldre persons behov av social- och hälsovård och av annan service som stödjer hans eller hennes välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga och förmåga att klara sig på egen hand görs i samarbete med personen själv och vid behov med hans eller hennes anhöriga eller motsvarande. En bedömning av servicebehovet i enlighet med 36 § i socialvårdslagen (1301/2014) ska göras för alla personer över 75 år. Enligt 16 § i äldreomsorgslagen ska serviceplanen alltid ses över utan ogrundat dröjsmål när det sker sådana väsentliga förändringar i den äldre personens funktionsförmåga vilka påverkar hans eller hennes servicebehov.

Enligt Helsingfors strategiprogram 2013–2016 är avsikten att reformera servicestrukturen genom att öka tjänster som stödjer möjligheterna att bo kvar i hemmet. Vård och omsorg dygnet runt erbjuds hjälpbehövande på centralerna för äldre personer och inom serviceboen-

**"Behöver ni mera hjälp i fråga om följande omständigheter än den hjälp som ni har för närvarande?", %  
N=2435**

Figur 23



det och långtidsvården. Staden ser till att servicekedjan är smidig så att klienterna kan flytta från en serviceform till en annan utan dröjsmål. Enligt ett program för den äldre befolkningen i staden för åren 2015–2016 bör behovet av tjänster utvärderas och likaså deras tillräcklighet och kvalitet samt tillgången till dem.

År 2014 rekommenderade revisionsnämnden i sin utvärderingsberättelse att hemvården mer systematiskt än för närvarande bör identifiera olika slags sjukdomar och problem hos patienterna och klienterna på ett multiprofessionellt sätt och göra upp en vård- eller serviceplan för alla sina patienter som har multipla sjukdomar och problem i samarbete med patienten och motivera patienten så att han eller hon själv tar ansvar för sin vård. Hemvården och tjänsterna inom social- och närarbetet bör samordnas till ett regelbundet, konkret arbete. Till hemvården bör dessutom vid behov fogas tjänster som tillhandahålls av övrig yrkesutbildad personal. Revisionsnämnden rekommenderade dessutom att det inom hemvården finns skäl till att föra en diskussion om att koncentrera vården till de klientgrupper som är i störst behov av vård.

### **Bedömning och samarbete på multiprofessionell basis har ökat**

Social- och närarbetet för äldre personer tillhandahåller socialt arbete, socialhandledning och tjänster relaterade till stödet för närståendevård (bedömning, planering, rådgivning, verksamhet med servicecentraler för närståendevård och hemhjälpverksamhet) för personer över 65 år vilka bor hemma. Hemvården stödjer klienter som bor hemma i hälso- och sjukvårdsrelaterade och omsorgskrävande uppgifter.

Inom social- och närarbetet och hemtjänsten utför personalen en bedömning av klientens situation. Enligt såväl den intervju som den enkät som utfördes så har den multiprofessionella identifieringen av patienternas och klienternas sjukdomar och problem och samarbetet mellan de olika yrkesgrupperna ökat efter det att revisionsnämnden utfärdade sin rekommendation år 2014. Över 60 procent av de förebyggande, lagstadgade bedömningarna av personer över 75 år utfördes i form av ett multiprofessionellt samarbete år 2015.

Inom hemvården har uppföljningen av en klient utvecklats i en mera systematisk riktning bland annat genom att ett system för verksamhetsstyrning vilket fungerar med smarttelefoner har införts. Det multiprofessionella samarbetet har utökats också i fråga om att göra upp planer men man upplever att det inom ramen för resurserna inte är möjligt att göra upp multiprofessionella serviceplaner i enlighet med revisionsnämndens rekommendation för alla klienter därför att antalet äldre klienter med multipla sjukdomar och problem är så stort. Samarbetet mellan social- och närarbetet och hemvården har påtagligt intensifierats under de senaste åren. Också tillgången till tjänster som tillhandahålls av övriga sakkunniga, såsom fysioterapeuter och ergoterapeuter, är bättre i jämförelse med tidigare år. Det råder emellertid brist på socialarbetare.

### **Förebyggande bedömningar av servicebehovet görs men bedömningsprocesserna är för långsamma**

Inom social- och närarbetet upplevde de tillfrågade att de lagstadgade bedömningarna alltid utförs då klienten ger sitt samtycke. De framhåll dock att exempelvis de serviceplaner som gäller för närståendevården ses över för sällan. Inom social- och närarbetet ansåg hälften av de anställda att servicebehovet och planerna stämde överens med varandra. I krissituationer av olika slag görs en bedömning av servicebehovet omedelbart.

Innehållet i de tjänster som tillhandahålls en klient som omfattas av regelbunden hemvård baserar sig på en service- och vårdplan. Situationen följs upp och bedöms i samband med varje hembesök. De anställda inom hemvården har via en smarttelefon tillgång till ett system för verksamhetsstyrning och har därför alltid klientens vårdplan till hands. Det finns möjligheter att i samband med vårdbesöken göra ändringar i en plan. Systemet har varit i bruk i hela Helsingforsområdet sedan 2014 och det innebär att en uppföljning av framför allt de klienter som omfattas av regelbunden hemvård görs kontinuerligt och utifrån den aktuella situationen.

Av enkäten som riktades till de anställda framgick det att merparten av dem som arbetade inom hemvården ansåg att hemvården klarar av att förutsäga servicebehovet hos en klient. Såväl inom hemvården som inom social- och närarbetet upplevde de tillfrågade att tjänster inom hemvården och social- och närarbetet står till buds vid behov. Under de multiprofessionella möten (de så kallade SAP-mötena, utredning-bedömning-service) vars syfte är ett samarbete i fråga om rehabiliteringen inom de olika områdena strävar man efter att förutsäga klienternas tillstånd för att på så vis förebygga kriser. Till gruppernas uppgifter hör att bedöma klienternas funktionsförmåga och behov av vård och service samt att planera den vård, rehabilitering och service som klienten är i behov av på ett helhetsinriktat sätt. Målet är att klienten ska kunna fortsätta bo kvar i sitt hem. Mötena hålls i genomsnitt en gång i månaden och under dem tar man upp de klienter i vars situation det kan ske rentav snabba förändringar. Vid de utvärderingar som gjordes relaterade till vårdkedjan för akutvården uppmärksammade revisionsnämnden att det ökade antalet klienter inom den öppna vården och hemvården kommer till synes som en ökning av antalet uppgifter och kostnader för akutvården.

Social- och närarbetet och hemvården samarbetar för att göra en bedömning av behovet av service i de situationer där man överväger att en klient är i behov av vård dygnet runt, d.v.s. innan man övergår till den så kallade SAS-processen (utredning-bedömning-placering). Innan SAS-processen inleds bör man se till att de akuta sjukdomarna har behandlats, att klienten i tillräcklig grad är rehabiliterad, att diagnoserna och vården/omsorgen är adekvata och att klientens tillstånd är stabilt. Processen och bedömningen kan pågå i flera månaders tid. Om SAS-processen leder till ett positivt beslut så får klienten en vårdplats i allmänhet inom tre månader. Den vårdplats som klienten erbjuds kan då vara i hemmet eller på

en enhet för korttidsvård om det är så att klienten inte längre klarar av att bo kvar i sitt hem.

Det mest oroväckande i personalenkäten var att mer än 90 procent (helt eller till en del av samma åsikt) av de tillfrågade ansåg att man strävade efter att vårda äldre personer i dåligt skick för länge i hemmet. Cirka 80 procent av de anställda ansåg att det var omöjligt att vid behov få en plats på en enhet för serviceboende eller på en annan inrättning. Cirka 70 procent ansåg att väntetiderna var för långa med hänsyn till klienternas tillstånd. Enligt en klientenkät som genomfördes år 2016 bland klienter som omfattades av regelbunden hemvård bodde sex procent av de tillfrågade på servicehus och 84 procent på ett annat ställe. Nio procent av klienterna besvarade inte enkäten. När klienterna blev tillfrågade om var de ville bo så svarade 13 procent att de ville bo på servicehus, ålderdomshem eller på något annat ställe, alltså inte i det egna hemmet. Av hemvårdsklienterna svarade 90 procent att de alltid var trygga eller ofta trygga och endast sju procent svarade att de sällan eller aldrig var trygga (fyra procent besvarade inte frågan).

### **Tillgången till service varierar något, antalet anställda är för få**

Verksamhetsbetingelserna för vården av äldre personer har förändrats påtagligt. De klienter som ännu för 5–10 år sedan vårdades på inrättningar omfattas numera av hemvården. Antalet besök inom hemvården har ökat och antalet klienter nästan fördubblats. Antalet vakanser inom hemvården har emellertid inte ökat i samma proportion. Inom social- och hälsovårdsverket har det länge förts en diskussion om en centralisering av hemvården till dem som är i behov av flest stödinsatser och riktlinjerna för verksamheten har gjorts upp därefter. Enligt de intervjuade bör man i samband med bedömningen av behovet av service också beakta de faktorer som stödjer klientens aktivitet i vardagen och erbjuda tjänster när det finns skäl till att göra det.

De tillfrågade upplevde framför allt att hemvården klarade av att på ett likvärdigt sätt erbjuda klienterna tjänster oberoende av klientens ekonomiska ställning, kultur, religion, språk eller förmåga att själv ansöka om tjänster eller tillgång till anhöriga/närstående. Ensamheten kan för den som bor hemma vara ett faktiskt problem som emellertid är svårlost. Ensamheten är en individuell upplevelse och alla upplever den inte på samma sätt. Anställda inom både hemvården och social- och närarbetet upplevde att de kan hänvisa äldre personer till sådana tjänster som lindrar en eventuell känsla av ensamhet.

Olikheterna vad gäller områdena och klienterna inverkar i någon mån på tillgången till och kvaliteten på tjänsterna. Klientelet varierar beroende på bostadsområde och en variation kan också förekomma internt på en hemvårdsenhet. Enligt cheferna för serviceområdena är de svenskspråkiga klienternas ställning en utmaning på grund av knappa resurser. Det här framgår också av kundnöjdhetenkäten från 2016. Inom social- och hälsovårdsverket har det tillsatts en arbetsgrupp för att dryfta hur förbättra rekryteringen av personal som kan svenska.

På grundval av hemvårdsenkäten kan man framhålla att

personalomsättningen inom hemvården inverkar negativt på kvaliteten. Enligt kundnöjdhetenkäten från 2016 är det fortfarande synnerligen viktigt för en klient att få behålla samma anställda.

### **Kvaliteten på och arbetsnöjdheten inom hemvården har försämrats**

Kostnaderna per invånare och prestation för tjänster för äldre personer har sjunkit inom den slutna vården och stigit inom den öppna vården. De besökspecifika kostnaderna för hemvården har hållits oförändrade under åren 2014–2015. I Helsingfors motsvarade kostnaderna för 3,6 hemvårdsbesök per dygn (43,40 euro/besök) kostnaderna för ett boendedygn inom serviceboende (154,80 euro/boendedygn) och 5,2 besök motsvarade kostnaderna för en vård dag inom den slutna vården (228,70 euro/vård dag) år 2015. I Helsingfors har produktiviteten inom hemvården ökat efter år 2010 men den sjönk något år 2014.

Det används ett flertal olika indikatorer för att följa upp kvaliteten på tjänsterna. Den viktigaste indikatorn är klientenkäten inom den regelbundna hemvården. År 2012 ansåg närmare 70 procent av de tillfrågade att de på ett flexibelt sätt har fått hemvårdstjänster efter behov, medelbetyget uppgick till 8,19 (på en skala från 4 till 10). Situationen har försämrats något därför att år 2016 ansåg endast ca 60 procent att de på ett flexibelt sätt fick hemvårdstjänster efter behov och medelbetyget har sjunkit (8,05). Enligt klientenkäten inom den regelbundna hemvården behövs det utifrån figur 23 fler hjälpinsatser inom friluftsliv, tungt hushållsarbete och tjänster utanför hemmet.

Vid utvärderingen i fråga ansåg mindre än en tredjedel av dem som besvarade personalenkäten att kvaliteten på hemvården var god eftersom besöken var tillräckliga för att tillmötesgå klienternas behov (helt eller delvis av samma åsikt). Att brådska har ökat i samband med besöken kommer också till synes i resultaten från klientenkäten. Antalet kontaktaganden med social- och patientombudsmannen relaterade till hemvården har minskat sedan 2011. År 2016 uppgick antalet överklagade beslut till två och år 2015 till fyra, under de två föregående åren fanns det inga alls.

Inom hemvården är antalet korta sjukskrivningar relativt högt i jämförelse med det genomsnittliga antalet sjukskrivningar inom avdelningen. Resultaten från enkätundersökningen Kommun10 visar att arbetsmängden inom hemvården har ökat från år 2014 till år 2016. Arbetspressen har ökat. Positivt är däremot att de anställda upplever att de i regel bemästrar arbetet bättre. Hemvårdsenheternas placering i förhållande till de övriga Kommun10-enheterna har sjunkit på de övriga enheterna med undantag av sydvästra hemvårdsenheten och ett område i Nordsjö.

Inom närserviceområdet Nordsjö I har projektet Kraft pågått. Inom projektet har man ökat de anställdas självständighet och planerat klientarbetet och arbetsturerna på ett nytt sätt. De anställdas nöjdhet med arbetet förbättrades trots att antalet klientbesök blev fler. Kvaliteten på tjänsterna förbättrades till följd av att det fanns möjlighet att öka också antalet icke-brådska besök hos klienterna. Det nya sät-

tet att planera arbetsturerna har varit i användning också efter det att försöksverksamheten avslutades. På den sydvästra hemvårdsenheten har man på hösten 2016 handlett två närserviceområden där man enligt planerna ska jobba utifrån mera självstyrande team än för närvarande. Avsikten är att de anställda ska ha möjlighet att i större utsträckning påverka sitt arbete. Via det här strävar man efter att förbättra personalens välbefinnande i arbetet och minska sjukskrivningarna och personalomsättningen som i sin tur inverkar på ekonomin och servicekapaciteten inom hemvården. I Gårdsbacka pågår motsvarande försöksverksamhet.

## Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om staden gör en bedömning av de äldre personernas servicebehov och upprättar serviceplaner tillräckligt ofta för att den på så vis med hjälp av hemvårdstjänsterna ska kunna tillmötesgå de aktuella servicebehoven som en äldre person som bor kvar i sitt hem har. Den lagstadgade bedömningen av servicebehovet och uppföljningen av klienterna inom den regelbundna hemvården genomförs på ett bra sätt och klienterna tillhandahålls hemvårdstjänster på ett flexibelt sätt. Tjänsterna är emellertid inte alltid tillräckliga i förhållande till behoven i och med att de äldres hälsa försämras snabbt, möjligtvis dramatiskt.

Multiprofessionella bedömningar av äldre personers tillstånd och samarbete mellan de olika yrkesgrupperna utförs i större utsträckning i jämförelse med de föregående åren. Så är fallet såväl inom det sociala arbetet och närarbetet som inom hemvården. Social- och hälsovårdsverket är kapabelt att utföra merparten av de lagstadgade bedömningarna multiprofessionellt. Också service- och vårdplanerna görs i större utsträckning upp på ett multiprofessionellt sätt men på grund av det stora antalet klienter anser de tillfrågade att det är en omöjlighet att göra upp planer för samtliga klienter. Den förekommer en påtaglig brist på socialarbetare och det är framför allt svårt att få svenskspråkig hemvård.

Det är möjligt att framför allt i fråga om klienter som omfattas av regelbunden hemvård följa upp deras tillstånd och få tidsenliga uppgifter om behovet av service samt utifrån de här uppgifterna se över vårdplanen. Situationen i fråga om de övriga äldre personerna som bor hemma upplevs inte vara lika bra. I krissituationer strävar man efter att göra en bedömning omedelbart. Förebyggande möten, så kallade SAP-möten, hålls i genomsnitt varje månad. En SAS-process som innebär att det för en klients del dryftas om denne behöver vård dygnet runt tar några månader i anspråk. Båda processerna kan vara långvariga sett från de klienters synvinkel som plötsligt börjar må sämre.

Framför allt inom hemvården så upplevde de tillfrågade att tjänsterna kan tillhandahållas relativt jämnt oberoende av klientens bostadsområde, ekonomiska ställning, språk eller kultur. Såväl inom hemvården som inom social- och närarbetet har man kapacitet att uppmuntra en klient till att ta emot de tjänster som han eller hon behöver och att hänvisa äldre klienter till sådana tjänster som lindrar ensamheten.

Av materialet framgår att med tanke på äldre personers hälsa och kondition så förefaller det som om hemmet inte alla gånger är det bästa stället att bo på. Merparten av hemvårdspersonalen ansåg att en brist avseende kvaliteten var att hemvårdsbesöken inte var tillräckliga för att tillmötesgå de behov som klienterna hade. På grundval av svaren kan det konstateras att hemvården strävar efter att vårda äldre personer i dålig kondition för länge i hemmet. Det finns utmaningar vad gäller möjligheterna att få en plats på en enhet för serviceboende eller på inrättning. En klient får inte en plats trots att han eller hon är i behov av den eller så måste klienten vänta för länge med hänsyn till den aktuella situationen.

Kostnadsstrukturen har ändrats i enlighet med målet på så vis att de invånar- och prestationsspecifika kostnaderna för äldrevården har sjunkit inom den slutna vården och stigit inom den öppna vården. De besöksspecifika kostnaderna för hemvården har hållits oförändrade under åren 2014–2015. Produktiviteten har förbättrats, vilket innebär att man med så gott som samma personalvolym vårdar ett större antal klienter. Det här reflekteras i de anställdas upplevelser: på grund av brådskan har kvaliteten på arbetslivet försämrats. Enligt kundnöjdhetenkäten från 2016 anser merparten av klienterna som omfattas av regelbunden hemvård att det är synnerligen viktigt att få behålla samma vårdare. Tillgången till och kvaliteten på hemvården har emellertid försämrats i jämförelse med i början av årtiondet.

Det kan konstateras att kvaliteten på arbetslivet har försämrats i alla områdena med undantag av den sydvästra hemvårdsenheten och ett område i Nordsjö. I Nordsjö har man tack vare försöksverksamheten Kraft klarat av att utveckla planeringen av arbetsturerna och därigenom utöka antalet besök och förbättra såväl personalens nöjdhet i arbetet som de icke-brådskande besöken. På hösten 2016 ordnades utbildning på sydvästra hemvårdsenheten och i två närserviceområden i Gårdsbacka i syfte att planera införandet av mera självstyrande team. Genom att de anställda får större möjligheter att påverka sitt arbete så ökar deras välbefinnande i arbetet. Via det här strävar man efter att minska exempelvis antalet sjukskrivningar och personalomsättningen som i sin tur påverkar kvaliteten på hemvården.

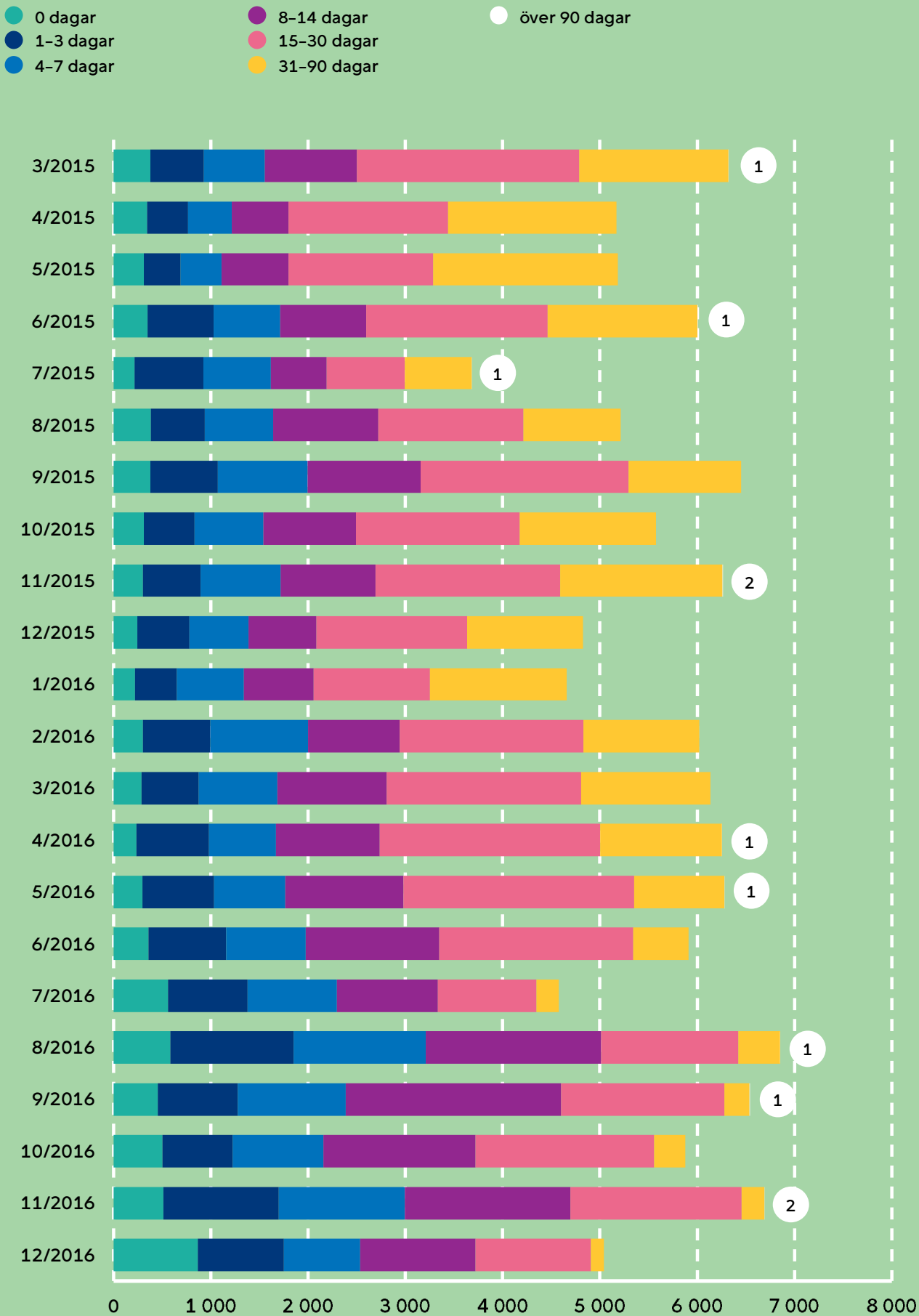
## Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdsverket bör

- inom rehabiliterings-, omsorgs- och sjukhustjänsterna effektivisera SAS-processen (utredning-beskrivning-placering) så att en klient beviljas en plats på en enhet för serviceboende på det stadium då klientens funktionsförmåga förutsätter ett beviljande.
- säkerställa att utbudet av serviceboende är tillräckligt med hänsyn till behovet.
- anvisa resurser för hemvården på så sätt att samma vårdare besöker en klient och att det finns tillräckligt med tid för att utföra de uppgifter som ingår i serviceplanen. Vid planeringen av arbetet bör man dra nytta av de resultat som försöksverksamheten med självstyrande team har lett till.

# Tillgången till icke-brådskande vård på läkarmottagningarna under tidsperioden 03/2015–12/2016

Figur 24





## 5.13 Tillgången till tjänster på hälsostationerna



Uppfylls vårdgarantin på samtliga hälsostationer i Helsingfors?



Vårdgarantin uppfylls men tillgången till vård är långsam på de östra hälsostationerna.

Huvudfrågorna vid utvärderingen var om de åtgärder i strategiprogrammet vilka gäller hälsostationerna i Helsingfors har genomförts och om de lagstadgade kriterierna på tillgången till vård uppfylls i alla områden i Helsingfors. Vid utvärderingarna granskades också tillgången till tjänsterna på hälsostationerna. I fråga om skillnaderna i tillgången till och väntetiderna på hälsostationerna avgränsades utvärderingen till att gälla den icke-brådskande vården som ges på hälsostationerna. Föremål för utvärderingen var också den rekommendation som revisionsnämnden utfärdade år 2014 enligt vilken social- och hälsovårdsväsendet bör inleda utvecklingen av sådana indikatorer med hjälp av vilka det går att följa genomförandet och utfallet av vården av patienter med multipla sjukdomar och problem på ett helhetsinriktat sätt.

I Helsingfors finns sammanlagt 25 hälsostationer och de har hand om den brådskande och icke-brådskande öppna sjukvården. Den här utvärderingen omfattar den öppna vården på hälsostationerna vilken tillhandahålls av läkare och vårdare som jobbar i par. En bedömning av behovet av vård och av hur brådskande behovet är och bokningar av tider görs i regel genom försorg av en vårdare.

Som utvärderingsmaterial användes stadens och Institutet för hälsa och välfärd THL:s statistiska uppgifter relaterade till tillgången till vård. Svaren på de frågor som gällde strategin anfördes på grundval av resultaten av vissa utvärderingsteman från föregående och innevarande år. Utvärderingen kompletterades med en förfrågan som per e-post skickades till verksamhetsplanerarna och ledningen.

### De lagstadgade kriterierna för tillgången till vård uppfylls på ett bra sätt

Inom hälso- och sjukvården har den lagstadgade vårdgarantin redan länge varit i kraft och enligt den ska en patient kunna få kontakt med hälsovårdscentralen och en bedömning av vårdbehovet samt vård inom utsatt tid.

På det sätt som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) så får så gott som alla patienter under vardagarna kontakt med en hälsostation tack vare systemet med återuppringning. Av de telefonsamtal som lagrades i systemet besvarades 99,86 procent. Det första återuppringningsförsöket gjordes i genomsnitt inom mindre än en timme efter det att klienten hade tagit kontakt. I slutet av 2016 blev det rusning till systemet framför allt på hälsostationen i Nordsjö. Direkta telefon-

samtal besvaras på ganska kort tid men svarstiden varierade mellan de olika hälsostationerna. Svarsprocenten för direkta telefonsamtal var sämst på hälsostationerna i Nordsjö (exceptionell situation i december 2016), Jakobacka, Femkanten, Berghäll och Malm.

Enligt lagen ska behovet av vård bedömas inom tre dygn och den här bestämmelsen iakttas nästan alltid. Under ett år har antalet bedömningar av behovet av vård i allmänhet uppgått till cirka 130 000 stycken varav 90 stycken inte kunde utföras inom tre dygn. Utfallet uppgår i genomsnitt till 99,9 procent men det finns skillnader mellan de olika hälsostationerna. Numerärt sett har läget varit sämst på hälsostationerna i Berghäll (40 stycken), Hertonäs (22 stycken), Gårdsbacka (11 stycken) och Dal (11 stycken).

Den lagstadgade tillgången till icke-brådskande vård inom tre månader uppfylls helt och hållet i alla områdena i Helsingfors i fråga om de sjukskötarledda mottagningarna och nästan helt i fråga om läkarmottagningarna. Av figur 24 framgår att även antalet personer som väntar mycket länge (31–90 dygn) på att få komma till läkare har minskat påtagligt från år 2015 till år 2016. Antalet personer som har väntat rätt så länge (15–30 dagar) har hållits så gott som oförändrat. Ovanför balkarna anges med siffror antalet klienter som inte har fått vård inom tre månader.

I fråga om väntetiderna finns det emellertid markanta skillnader mellan de olika områdena och hälsostationerna. Alla klienter har inte fått vård inom de lagstadgade tidsramarna på hälsostationerna i Kvarnbäcken, Hertonäs och Munksnäs år 2016. När väntetiderna till läkarmottagningarna granskas i de olika områdena så kan man konstatera att den relativa andelen personer som väntat i 15–90 dagar var störst på hälsostationerna i södra delen av staden. Numerärt sett var antalet personer som hade väntat i 15–90 dagar dock störst på hälsostationerna i östra delen av staden där också antalet besök och klienter var anmärkningsvärt större än i de södra delarna.

På hälsostationerna i de västra och norra delarna var både det numerära antalet och den relativa andelen personer som väntade på en tid anmärkningsvärt lägre. Alla har fått en tid till de sjukskötarledda mottagningarna inom mindre än tre månader trots att väntetiderna på hälsostationerna i Femkanten, Kvarnbäcken och Nordsjö var långa.

### Åtgärderna i strategin har till största delen genomförts

I Helsingfors stads strategiprogram 2013–2016 och social- och hälsovårdsverkets strategiplan 2014–2016 vilken kompletterar strategiprogrammet finns ett stort antal mål för social- och hälsovårdstjänsterna. Till målen hörde att fastställa ett servicelöfte för mottagningstjänsterna inom primärvårdstjänsterna. Målet kan anses vara uppnått: Ett bindande mål för social- och hälsovårdstjänsterna 2016 var att klienterna ska få icke-brådskande vård på en hälsostation inom fyra månader. Målet uppnåddes på ett bra sätt därför att väntetiden uppgick i genomsnitt till sexton dygn.

I strategiprogrammet har som mål ställts upp att för-

bättra tillgången till primärvård och målet har nåtts genom ett flertal genomförda åtgärder. Det går emellertid inte att utvärdera genomförandet av alla åtgärderna. Till de åtgärder som har genomförts hör att långsiktiga strategiska mål för tillgången till tjänster har ställts upp utifrån invånarperspektivet. Social- och hälsovårdsnämnden godkände år 2014 en plan för ett servicenät för social- och hälsovårdsverket fram till år 2030.

Enligt planen för servicenätet så ordnas social- och hälsovårdstjänsterna i fortsättningen på tre slags servicecentraler. De nuvarande hälsostationstjänsterna sköts på centralerna för hälsa och välfärd. Försöksverksamhet inleddes i december 2016 i Vallgård, Tölö och Nordsjö. På centralerna för hälsa och välfärd integreras social- och hälsovårdstjänsterna på så vis att man kan uppnå de mål som finns i strategin genom att initiera tjänsterna på det ställe där det första mötet med en klient eller patient äger rum. Där utförs en multiprofessionell bedömning i syfte att göra upp en vård- och serviceplan endast en gång. På centralerna identifieras också de klient- eller patientgrupper som är kritiska med tanke på vårdens kontinuitet. Avsikten är att den första centralen för hälsa och välfärd i egentlig mening färdigställs i nybyggda lokaler i Fiskehamnen år 2018. Genom reformen av servicenätet centraliseras tjänsterna och antalet hälsostationer kommer därför att bli färre. Social- och hälsovårdsnämnden har emellertid hittills inte slagit fast antalet verksamhetsställen.

I strategiprogrammet och i social- och hälsovårdsverkets strategiplan finns som ett mål att stärka kommuninvånarnas egenvård och servicerådgivning och att på ett bredbasigt sätt ta i bruk elektroniska tjänster och telefontjänster. De elektroniska tjänsterna har breddats i stor skala framför allt under de två senaste åren. Telefontjänsterna har förbättrats. Den mest betydande reformen i anslutning till tillgängligheten är ibruktagandet av ett system med återuppringning år 2013. År 2014 införde man psykiatrisk jourrådgivning dygnet runt och centraliserad information till seniorer. De här tjänsterna stödjer de tjänster som tillhandahålls på hälsostationerna. Kommuninvånarnas egenvård och självvård har stärkts bland annat med hjälp av s.k. ite-självvårdstjänster sedan år 2014. Inom ramen för projektet ODA<sup>1</sup> bedrivs försöksverksamhet med elektroniska tjänster för att kontakta hälsostationerna. Hälso- och krisjour har ordnats dygnet runt redan innan målen ställdes upp. Man kan anse att målet har uppnåtts rätt så bra.

I strategiplanen för social- och hälsovårdsverket nämns att avsikten är att förbättra det direkta klientarbetet genom att bland annat rikta in tjänsterna och mottagningstiderna så att de tillmötesgår behovet och förtydliga samarbetet och arbetsfördelningen samt undanröja överlappningar. Tjänsterna och mottagningstiderna har riktats in så att de tillmötesgår behovet framför allt på de hälsostationer som deltar i försöksverksamheten med centraler för hälsa och välfärd. På grundval av utvärderingen går det däremot inte att anföra ett svar på om överlapp-

ningarna har undanröjts genom en översyn av sätten att utföra arbetet på eller uppgiftsstrukturerna därför att inga uppgifter om uppnåendet av målen står till buds.

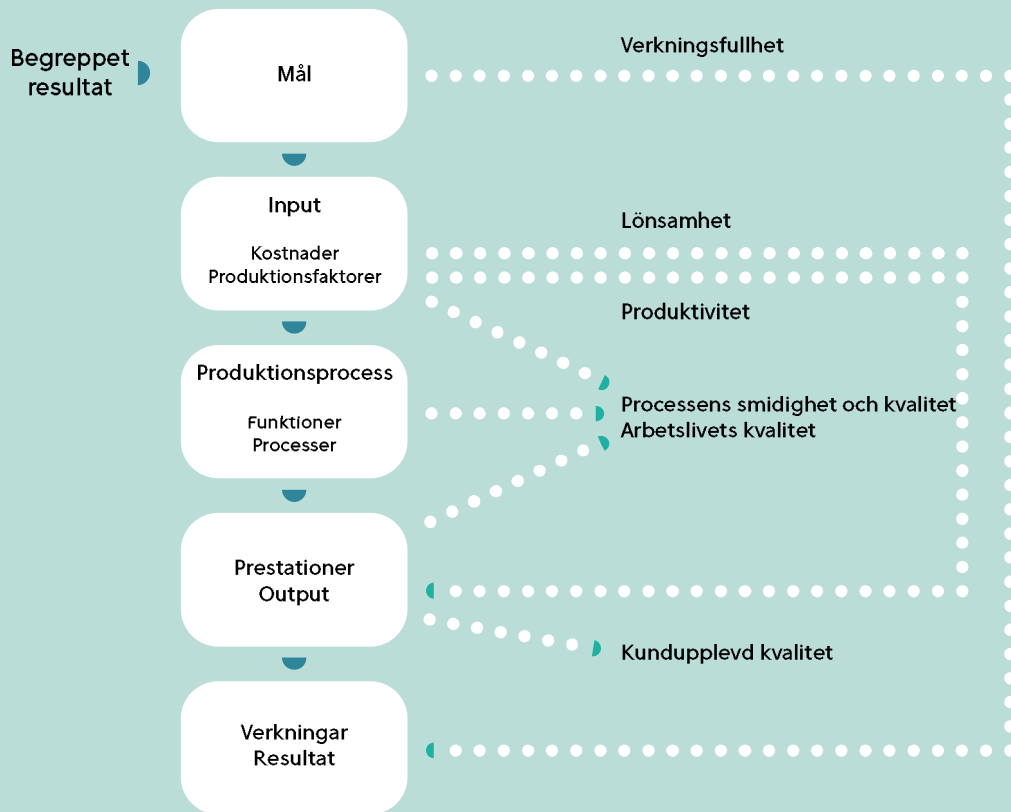
Samarbetet mellan hälsovårdscentralerna, poliklinikerna för invärtesmedicin och tjänsterna inom missbrukarvården och den psykiatriska vården har ökat exempelvis i form av att man på hälsostationerna anställt psykiatriska konsulter och i större utsträckning börjat konsultera specialister i invärtesmedicin. Målet med samarbetet kan konstateras vara uppnått. Verksamhetsprocesserna har gjorts smidigare. I strategiplanen för det egna ämbetsverket ingick som mål att också bereda en förlängning av öppettiderna på de mest centrala hälsostationerna. Målet har uppnåtts och förlängda öppettider har införts på hälsostationen i Nordsjö i slutet av 2016.

### **Tillgängligheten vad gäller tjänster är till största delen god.**

Vid utvärderingen utreddes dessutom tillgängligheten vad gäller tjänsterna oberoende av avståndet till ett verksamhetsställe och klientens socioekonomiska situation, språkliga eller kulturella bakgrund eller funktionsförmåga. Det är goda förbindelser till hälsostationerna och det förefaller som om tjänsterna är lättillgängliga för stadens invånare oberoende av avståndet. Helsingfors införde redan år 2011 fritt vårdval i fråga om hälsostationerna. Den socioekonomiska ställningen har inte inverkat på tillgängligheten därför att staden slopade hälsovårdscentralsavgiften vid ingången av 2013. Också för övrigt är de tjänster som tillhandahålls på hälsostationerna relativt lättillgängliga för klienterna oberoende av deras språkliga eller kulturella bakgrund. På hälsostationerna och inom hälso- och sjukvården finns det möjlighet att betjäna på finska och svenska och dessutom på engelska. Det finns också tillgång till tolktjänster. Information om de tjänster som tillhandahålls på hälsostationerna finns tillgängliga på elva språk på webbsidan Infopankki.fi och via stadshusets informationstjänst Virka-info. Tjänsterna är relativt tillgängliga oberoende av funktionsförmågan. I lokalerna och i fråga om tjänsterna finns det emellertid fortfarande brister med tanke på rullstolsbundna och synskadade klienter.

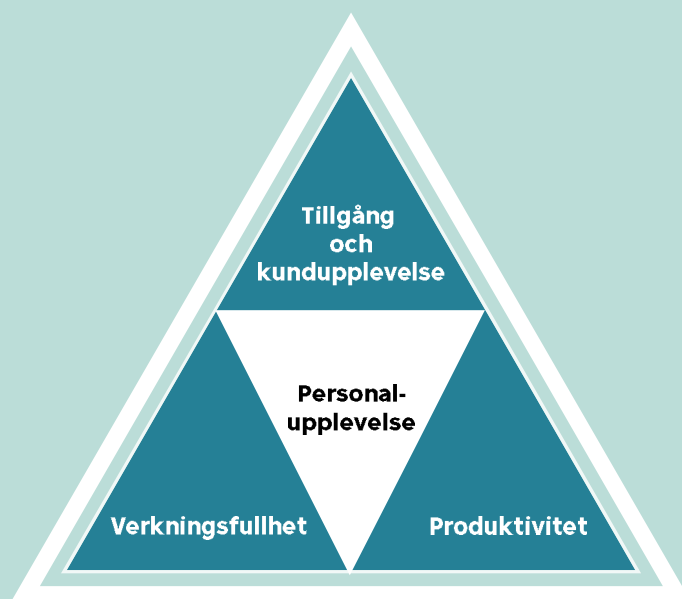
### **En mätning av vårdens verkningsfullhet håller på att inledas**

Revisionsnämnden utfärdade i sin utvärderingsberättelse över år 2014 en rekommendation om att social- och hälsovårdsverket bör inleda utvecklingen av sådana indikatorer med hjälp av vilka det går att följa genomförandet och utfallet av vården av patienter med multipla sjukdomar och problem på ett helhetsinriktat sätt. Rekommendationen har fullföljts. Utfallet av vården kommer att mätas med hjälp av indikatorer som har utvecklats år 2016. Staden håller för närvarande på att ta dem i bruk.



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

Quadruple Aim-konceptet på centralerna för hälsa och välfärd



Social- och hälsovården reformeras. "THK"-seminarium 11.10.2016.

## Lönsamheten och klienternas nöjdhet med tjänsterna har förbättrats

Avseende lönsamheten vad gäller tjänsterna på hälsostationerna så kan man konstatera att lönsamheten har förbättrats påtagligt i proportion till invånarantalet. Däremot så har lönsamheten försämrats i någon mån i proportion till prestationsmängden framför allt i fråga om kostnaderna för läkarbesök. Uppgifterna om produktiviteten är knapphändiga. Andelen elektroniska tjänster har ökat och det kan tolkas som att produktiviteten har förbättrats. Kvaliteten på tjänsterna har förbättrats på grundval av en mätning av klientnöjdheten och smidigheten avseende tjänsterna, d.v.s. tillgången till vård.

### Slutsatser

På grundval av utvärderingen kan det konstateras att merparten av de åtgärder i stadens strategiprogram vilka gäller hälsostationerna har genomförts och att den lagstadgade tillgången till vård på dem till största delen har uppfyllts i alla områden i Helsingfors. Det finns emellertid skillnader i bedömningen av behovet av vård och tillgången till icke-brådskande vård mellan de olika områdena och hälsostationerna.

Möjligheterna att få kontakt med hälsovårdscentralerna tillgodoses tack vare ett system med återuppringning vilket förefaller fungera jämligt också i de olika områdena. Bedömningarna av behovet av vård inom tre dygn har utförts på ett utmärkt sätt trots att det finns skillnader mellan de olika områdena. Den lagstadgade tillgången till vård inom tre månader fungerar synnerligen väl men i fråga om väntetiderna finns det stora skillnader mellan hälsostationerna. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att situationen är sämre på de östra hälsostationerna i jämförelse med de övriga områdena.

De mål som i Helsingfors strategiprogram 2013–2016 har ställts upp för hälsostationerna har i allmänhet uppnåtts på ett bra sätt trots att samtliga delmål inte har kunnat utvärderas. Som exempel på de åtgärder som har genomförts kan nämnas att en plan för långsiktiga mål för tillgången till tjänster har gjorts upp och att tillgången har förbättrats genom att öka valfriheten på ett tidigt stadium och genom att slopa hälsovårdscentralsavgiften samt genom att ta i bruk ett system med återuppringning. Elektroniska tjänster har utökats. På de nya servicecentralerna integreras och centraliseras tjänsterna. Det här leder till att tillgången till tjänsterna förbättras i synnerhet för de klienter som är i behov av ett flertal tjänster.

Möjligheterna för de klienter som hör till olika språkliga och kulturella grupper att få vård på hälsostationerna har underlättats framför allt med hjälp av de tjänster som finns i infobanken. Tjänsterna i fråga har översatts till olika språk. I fråga om anpassningen av hälsostationerna till olika klientgrupper med nedsatt funktionsförmåga finns det mycket kvar att utveckla i fråga om dem som exempelvis är rullstolsbundna och synskadade. Tack vare nya lokaler och en centralisering av tjänsterna är det möjligt att förbättra framkomligheten och tjänsterna för de olika

språkliga och kulturella grupperna. Antalet servicecentraler kommer att bli färre än de nuvarande hälsostationerna och risken är således att den fysiska tillgängligheten kommer att bli sämre på längre sikt. Enligt lagen kan tjänsterna centraliseras för att säkerställa kvaliteten på tjänsterna.

### Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdsverket bör

- förbättra tillgången till vård framför allt på de östra hälsostationerna i Helsingfors.

## 5.14

### Mätning av resultaten inom social- och hälsovårdstjänsterna



Mäter social- och hälsovårdstjänsterna resultaten av sina tjänster på ett mångsidigt sätt?



I regel är svaret jakande men mätningen av verkningsfullheten håller för närvarande endast på att initieras.

Huvudfrågan för utvärderingen var om man mäter resultaten av de centralaste tjänsterna inom Helsingfors social- och hälsovårdstjänster på ett mångsidigt sätt i enlighet med resultatindikatorerna för kommunsektorn. Med hjälp av delfrågorna i anslutning till utvärderingen kartlade revisionsnämnden på vilket sätt de olika delområdena relaterade till resultatet mäts och hurdana indikatorer som används. Dessutom utredde revisionsnämnden på vilket sätt social- och hälsovårdsverket i sin verksamhet drar nytta av de ovan nämnda indikatorerna och den information som producerats via dem. Varje delområde relaterat till resultatet har rapporterats som en egen rubrik.

I anslutning till utvärderingen skickade revisionsnämnden en enkät till social- och hälsovårdsverket och i den ombads det namnge de centrala tjänsterna och redogöra för på vilket sätt resultaten relaterade till dem mäts. Social- och hälsovårdsverket meddelade att till tjänsterna på avdelningen för familje- och socialvårdstjänster hörde tjänster för barnfamiljer, barnskydd, ungdomstjänster och socialt arbete för vuxna. Till tjänsterna på avdelningen för hälsovård och missbrukarvård hörde hälsostationerna och polikliniken för invärtesmedicin, mun- och tandvård, jour, psykiatrisk vård och missbrukarvård. Till tjänsterna på avdelningen sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänster hörde vårdavdelningsverksamhet på sjukhus, hemvård och vård dygnet runt av äldre personer.

### Resultaten omfattar ett flertal perspektiv

Inom kommunsektorn har man länge känt till begreppet

resultat. Med resultat avses ett överordnat begrepp som består av lönsamhet, produktivitet, verkningsfullhet, kvalitet och kvalitet på arbetslivet (figur 25). På stadens ämbetsverk och inrättningar har man länge mätt verksamheten sett ur ett flertal perspektiv med hjälp av en balanserad uppsättning av indikatorer eller produktivitetstrincher.

År 2015 utvärderade revisionsnämnden på vilket sätt staden mäter resultaten av de centrala tjänsterna som bildningsverket, byggnads- och miljöverket och stadsplanerings- och fastighetskontoret tillhandahåller kommuninvånarna. På grundval av utvärderingarna för år 2015 kunde man konstatera att det fanns skillnader mellan olika ämbetsverk i fråga om mätningen av de olika delområdena i begreppet resultat. De tjänster som ett flertal ämbetsverk tillhandahåller kommuninvånarna var till sin natur av det slag att det var en utmaning att i fråga om dem utforma en indikator för samtliga delområden relaterade till begreppet resultat. Till denna del konstaterade man därför i anslutning till utvärderingarna att det inte alltid är ändamålsenligt att mäta alla delområden. I fråga om merparten av tjänsterna ansåg man att det var en utmaning att mäta verkningsfullheten.

#### Lönsamheten mäts utifrån kostnaderna per enhet

Vid social- och hälsovårdsverket mäts lönsamheten för alla tjänster med kostnaderna eller priserna per enhet utifrån bokslutet för verksamheten. I bokslutet för verksamheten inriktas kostnaderna på prestationerna, t.ex. besök, boendedygn, vård dygn och klientantal. Prestationerna för tjänsterna har definierats relativt noggrant. I fråga om hälsostationerna och verksamheten på polikliniken för invärtesmedicin mäts lönsamheten också med hjälp av de klientspecifika kostnaderna per år. Av utvärderingen framgick inte om lönsamheten mäts i fråga om serviceprocesserna och inte heller i hur stor grad social- och hälsovårdsverket på ett aktivt sätt drar nytta av kostnadsuppgifterna. Kostnaderna per enhet finns i detaljerad form till hands i bokslutet för verksamheten men endast för två år. Utvecklingen under flera års tid framläggs således inte. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att lönsamheten vad gäller tjänsterna mäts.

#### En spridning påträffas vid mätningen av produktivitet och smidigheten i serviceprocessen

Indikatorerna för och mätningen av produktivitet och smidigheten i serviceprocessen varierar beroende på karaktären på den tjänst som tillhandahålls. Mätningen av produktivitet hos ett flertal servicekomplex baserar sig på en uppföljning av användningsgraden och personaldimensioneringen. Så är fallet framför allt inom barnskyddet och på vårdavdelningarna på sjukhusen samt inom den vård som ordnas dygnet runt. Inom mun- och tandvården används som indikatorer de olika åtgärderna per årsverke och priset per minut för åtgärderna. Inom jouren används flödestiderna. Inom såväl mun- och tandvården som den

psykiatriska vården och missbrukarvården mäts smidigheten i serviceprocessen med hjälp av andelen icke-annullerade bokningar av antalet bokade besök. En brokig massa indikatorer användes för att mäta produktiviteten men vid utvärderingarna framkom det inte på vilket sätt de styr verksamheten. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att produktivitet relaterad till tjänsterna mäts.

#### Kvaliteten på tjänsterna mäts på ett mångsidigt sätt

Vid mätningen av kvaliteten på tjänsterna används i fråga om alla tjänster ett flertal indikatorer av olika slag. Som gemensamma mätare används strategiska verksamhetsindikatorer, som varierar utifrån tjänsterna, klientnöjdhetenkäter, anmärkningar, klagomål och responssystem. Även uppföljningen och behandlingen av anmälningar som gäller patientsäkerheten används generellt för att mäta kvaliteten på tjänsterna. Dessutom kan servicespecifika indikatorer användas för att mäta kvaliteten. Vid utvärderingen konstaterades det att flertalet av de ovan nämnda indikatorerna beskriver kvaliteten på tjänsterna eller kan i någon mån också beskriva verkningsfullheten i fråga om tjänsterna. Vissa indikatorer kan förutom kvaliteten på tjänsterna också beskriva de övriga delområdena i begreppet resultat, så som smidigheten och produktiviteten i fråga om serviceprocessen. Det redogjordes inte för hur ämbetsverket drar nytta av den information som produceras med hjälp av indikatorerna. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att kvaliteten på tjänsterna mäts.

#### Mätningen av kvaliteten på arbetslivet har etablerats

I fråga om nästan alla tjänsterna uppgavs det att verket mäter kvaliteten på arbetslivet med hjälp av arbetshälsoenkäten Kommun10, en uppföljning av de mål som har ställts upp vid resultat- och utvecklingssamtal och anmälningar relaterade till arbetarskyddet. Alla de ovan nämnda indikatorerna beskriver kvaliteten på arbetslivet. Av utvärderingen framgick inte om resultaten relaterade till kvaliteten på arbetslivet används vid planeringen av verksamheten. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att kvaliteten på arbetslivet mäts.

#### Mätningen av verkningsfullheten håller på att initieras

Social- och hälsovårdsverket mäter fortfarande inte verkningsfullheten men håller på att utveckla mätningen. Social- och hälsovårdsverket uppgav att indikatorer för närvarande saknas åtminstone för familjetjänsterna, barnskyddet, handikappservicen, hälsostationerna och jourtjänsterna. Social- och hälsovårdsverket meddelade att inom familje- och socialvårdstjänsterna hade endast ungdomstjänsterna och socialt arbete för vuxna indikatorer för verkningsfullheten. Social- och hälsovårdsverket medde-

lade att inom hälso- och missbrukarvårdstjänsterna fanns det indikatorer för verkningsfullheten i fråga om mun- och tandvården. Den psykiatiska vården och missbrukarvården meddelade att kliniska indikatorer för de enskilda klienterna följs upp. I fråga om tjänsterna på sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgsavdelningen ansåg man att en del av kvalitetsindikatorerna också beskrev verkningsfullheten till följd av att indikatorer relaterade till verkningsfullheten i egentlig mening fattades. Eftersom en del av de strategiska verksamhetsindikatorerna också kan anses beskriva verkningsfullheten eller förutsättningarna för den så fanns det på grundval av utvärderingen fler indikatorer än dem som ämbetsverket rapporterade om. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att verkningsfullheten inte mäts i någon större utsträckning.

### Mätinstrumenten utvecklas i enlighet med Quadruple Aim-tänkandet

Ämbetsverket har börjat utveckla sina mätinstrument enligt det så kallade Triple Aim-tänkandet (figur 26). Som strategiska indikatorer har valts ut produktivitet, verkningsfullhet och tillgång/klientupplevelse. För de här har det redan skapats indikatorer för att mäta produktiviteten och verkningsfullheten och mätningen av de två sistnämnda håller på att utvecklas. Som produktivetsindikator har valts ut de årliga invånarspecifika kostnaderna, som i den här formen snarare beskriver lönsamheten. När till modellen fogas personalupplevelser så uppgår antalet dimensioner till fyra och då kan man referera till modellen Quadruple Aim. Modellen påminner med sina olika dimensioner i någon mån om begreppet resultat som förenar aspekterna på ekonomi, produktivitet, kvalitet på tjänsterna, verkningsfullhet och kvalitet på arbetslivet. En granskning av kvaliteten på arbetslivet har i arbetskraftdominerade tjänster stor betydelse med tanke på resultatet.

För att mäta verkningsfullheten har social- och hälsovårdsverket utformat indikatorer som beskriver riskfaktorerna i anslutning till befolkningens hälsa och välfärd. Hälsoindikatorerna omfattar de centrala folksjukdomarna (exempelvis diabetes, KOL, cancersjukdomar, hjärt- och kärlsjukdomar, depression, alkoholriskbruk, minnesstörningar och munhälsa). Välfärdindikatorerna beskriver den sociala utsattheten (långvarigt mottagande av utkomststöd, långtidsarbetslöshet, bostadslöshet). Mätinstrumentet är mångsidigt och erbjuder rikligt med möjligheter att granska verksamheten från individnivå till hela befolkningens hälsa och välfärd.

Utvecklingen av mätinstrumenten är relaterade till en omfattande revidering av servicekonceptet vid social- och hälsovårdsverket. Mätningen inleds i samband med försöksverksamheten med centralerna för hälsa och välfärd. Målet är att i enlighet med en modell med ansvariga personer skapa ett register i vilket sakkunniga dokumenterar klientrelaterade ären-

den. Inom ramen för pilotverksamheten i Nordsjö infogas journaltext i programmet Pegasos. Det finns fortfarande många halvfärdiga moment i anslutning till reformen och de här är bland annat relaterade till resursallokeringen och innehållet i de vård- och serviceplaner som ska göras upp för klienterna. Med anledning av det här bör förändringsprocessen och de mätningar som ingår i den anvisas tillräckligt med tid.

### Slutsatser

På grundval av utvärderingen kan det konstateras att inom social- och hälsovårdstjänsterna i Helsingfors så mäter man resultaten relaterade till de centrala tjänsterna på ett mångsidigt sätt i enlighet med resultatindikatorerna för kommunsektorn i fråga om alla dimensionerna med undantag av verkningsfullheten.

Mätningen är mångsidig i fråga om kvaliteten och kvaliteten på arbetslivet och rätt så mångsidig i fråga om lönsamheten och produktiviteten. Uppföljningen av verkningsfullheten har hittills emellertid varit dålig. Det fanns också skillnader i fråga om mångsidigheten vad gäller mätningen mellan de olika tjänsterna. Man kan konstatera att ett flertal av indikatorerna lämpar sig för mätning av flera aspekter på begreppet resultat. En del av de så kallade strategiska funktionsindikatorerna kan också beskriva tjänsternas verkningsfullhet eller förutsättningarna för verkningsfullheten trots att de i ämbetsverkets svar närmast tolkades som kvalitetsindikatorer.

I fråga om samtliga tjänster användes som lönsamhetsindikatorer kostnaderna och priserna per enhet enligt bokslutet för verksamheten. I fråga om indikatorerna för produktiviteten och smidigheten avseende serviceprocessen påträffades i hög grad en spridning i enlighet med de tjänster som tillhandahålls. Mätningen av kvaliteten föreföll vara rätt så mångsidig men indikatorerna för verkningsfullheten saknades fortfarande till största delen. Som en orsak till det här nämndes bland annat att informationssystemen inte utgör ett stöd för en utveckling av indikatorerna.

I samband med utvärderingen genomfördes inte någon noggrannare granskning av indikatorerna och utnyttjandet av dem. Som ett resultat av utvärderingen kan man inte ta ställning till om användningen och utnyttjandet av indikatorerna är mångsidig på det sätt som ämbetsverket uppger eller om de faktorer som är adekvata med tanke på verksamheten alltid faktiskt mäts. De mål som har ställts upp för verksamheten bör ligga till grund för indikatorarbetet för att förhindra att verksamheten styrs i fel riktning.

En utveckling av indikatorer som belyser verkningsfullheten på basis av Quadruple Aim-tänkandet pågår vid ämbetsverket. Det starkaste elementet som ingår i modellen är att utveckla en mätning av ett nytt slag av verkningsfullheten. Om ämbetsverket kan framställa indikatorer och ordna en uppföljning av dem enligt planerna så kommer det antagligen att

i framtiden också kunna följa upp kostnadseffektiviteten inom social- och hälsovårdstjänsterna. Den här informationen har en central betydelse vid ordnandet av och omorganiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna. Att dokumentera och följa upp indikatorerna för hälsa och välfärd kan i praktiken innebära att arbetstid fråntas vårdarbetet. Det här bör beaktas när social- och hälsovårdsverket kommer överens om arbetsfördelningen mellan läkare och vårdpersonal i anslutning till dokumentationen.

### Revisionsnämnden konstaterar att

social- och hälsovårdsverket

- med tanke på dokumentationen och uppföljningen av indikatorerna för hälsa och välfärd göra upp en tidsplan, fastställa resurserna och avtala om en tydlig arbetsfördelning för att undvika att uppgiften tar för mycket tid i anspråk på bekostnad av vårdarbetet.



# Utvärderingar som rör utbildningsväsendet

## 5.15 Utvecklingen av skolnätet för den grundläggande utbildningen



Har servicenätet för grundskolorna utvecklats i enlighet med målen?



Servicenätet för grundskolorna har utvecklats i enlighet med målen. Det finns brister i fråga om de barnrelaterade utvärderingarna och invånarnas delaktighet.

Huvudfrågan för utvärderingen var om processerna relaterade till servicenätet av grundskolor har utformats i enlighet med stadens strategiprogram och de riktlinjer som stadsstyrelsen har beslutat om. I strategiprogrammet ställdes det upp tre åtgärder relaterade till servicenätet av grundskolor och stadsstyrelsen beslutade om sex mål relaterade till utvecklingen av servicenätet i mars 2015. Åtgärderna och målen framgår av tabell 11 och en utvärdering av utfallet av dem framställs också.

Utvärderingsmaterialet samlades in genom att revisionsnämndens andra sektion företog ett besök på utbildningsverket. Dessutom intervjuades fyra tjänsteinnehavare på utbildningsverket. Utbildningsverket lämnade dessutom ut kompletterande information och statistiska uppgifter. Revisionsnämnden granskade vid utvärderingen beredningsmaterialet i anslutning till sammanslagningen av sju skolor och mera ingående utvecklingsprocessen för tre skolnät. I fråga om de här hade revisionsnämnden tillgång till rektorernas och föräldraföreningarnas åsikter. Dessutom tillfrågades takorganisationen för föräldraföreningarna, HELVARY ry, om hörandet av föräldrarnas åsikter och om delaktigheten samt om kommunikationen.

### Åtgärderna har till största delen genomförts

Av tabell 11 framgår att åtgärderna i stadens strategiprogram till största delen har genomförts. De riktlinjer som stadsstyrelsen beslutade om i mars 2015 har realiserats på ett mera varierande sätt; hälften har realiserats till fullo och hälften endast partiellt eller formellt. I det som följer behandlas på ett noggrannare sätt de åtgärder och riktlinjer som förutsatte att verksamhetssätten ändras. Åtgärderna 3 och 5 var till sin karaktär av det slag att de stärkte den redan existerande praxisen.

### Utbildningsverket har avancerat i riktning mot enhetliga grundskolor

Enligt strategiprogrammet ska "nätet av skolor och läroanstalter anpassas efter förändringar i behoven". Inom utbildningsverket utvärderas årligen det totala elevantalet, utvecklingen av elevantalet på skolorna och den brukade lokalkapaciteten. På samma gång granskas också de undervisningsmässiga och pedagogiska behoven. Utbildningsverket gör också en genomgång av specialklassnätet och nätet för föreberedande undervisning årligen. Vid utvärderingen kunde man inte på ett noggrannare sätt utreda om skolnätet tillmötesgår elevernas servicebehov i alla områden. Som exempel kan nämnas Drumsö där utbildningsverket har haft problem med att tillmötesgå det tilltagande behovet av lokaler. Man kan hävda att utbildningsverket inte har haft kapacitet att i alla områden tillmötesgå det växande servicebehovet på ett rättidigt sätt.

Stadsstyrelsen beslutade den 30 mars 2015 att avsikten är att den av staden ordnade finskspråkiga grundläggande undervisningen samordnas till enhetliga grundskolor som omfattar alla årskurserna och åtminstone två parallellklasser. Alla sammanslagningsbeslut i fråga om finskspråkiga skolor inom den grundläggande utbildningen, vilka har uppgått till sju, har efter stadsstyrelsens beslut beaktat riktlinjen om enhetliga grundskolor. Också målet med minst två parallellklasser har uppnåtts, i fråga om skolan Kalasataman peruskoulu kommer målet emellertid att nå senare. Inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen har det efter stadsstyrelsens beslut genomförts en skolsammanslagning i syfte att nå målet med åtminstone 200 elever per skola. I norra området finns det fortfarande tre enheter som har ett lägre antal elever.

Av tabell 12 framgår att under strategiperioden har antalet skolor minskat med tio procent på den finskspråkiga sidan och med 27 procent på den svenskspråkiga sidan. På samma gång har antalet enhetliga grundskolor ökat och reformen har således till största delen realiserats genom att skapa större enhetliga grundskolor. Storleken på skolorna har således vuxit om man ser till elevantalet. Skolorna har blivit större därför att elevantalet har ökat. Under granskningsperioden ökade elevantalet i årskurserna 1–10, d.v.s. med undantag av eleverna inom förskoleundervisningen, med tio procent på den finskspråkiga sidan och med åtta procent på den svenskspråkiga sidan. Användningen av lokalerna har effektiviserats med 1,2 kvadratmeter per elev på den finskspråkiga sidan och med 0,4 kvadratmeter per elev på den svenskspråkiga sidan.

Efter de sammanslagningar som ska genomföras den 1 augusti 2017 kommer antalet svenskspråkiga skolor att uppgå till 14. På motsvarande sätt uppgår antalet finskspråkiga grundskolor till 87 varav staden endast driver fyra skolor med enbart årskurserna 7–9. Närmare



- Har genomförts
- Har huvudsakligen genomförts
- Har delvis genomförts
- Har formellt genomförts

	Bedömning av utfallet	Precisering
<b>Åtgärd i strategiprogrammet, stadsfullmäktige den 24 april 2013</b>		
1. Nätet av skolor anpassas efter förändringar i behoven hos elever och grunderna för lokaldimensionering justeras med beaktande av alla skolor i Helsingfors.	<span style="color: #4169E1;">●</span>	Behoven av service granskas årligen. Utbildningsverket har inte i alla områden klarat av att på ett rättidigt sätt tillmötesgå det ökande servicebehovet. Grunderna för lokaldimensioneringen har justerats.
2. Riktlinjer dras upp för omfattningen av nätet av klasser med antagning på basis av lämplighetsprov och nätets betydelse med tanke på närskoleprincipen bedöms.	<span style="color: #90EE90;">●</span>	Riktlinjerna har dragits upp den 6 maj 2014.
3. Skolorna får tillräckliga möjligheter att specialisera sig och satsa på sina egna styrkeområden. Avtalsskolorna har en viktig ställning som en del av skolvärlden och nätet av närskolor i Helsingfors.	<span style="color: #90EE90;">●</span>	Inskrivningen stärkte den gällande praxisen.
<b>Mål för utvecklingen av servicenätet, Stadsstyrelsen 30.3.2015</b>		
4. Avsikten är att den finskspråkiga grundläggande undervisningen som staden anordnar samordnas till enhetliga grundskolor för alla årskurserna med åtminstone två parallellklasser. Målet för de svenskspråkiga grundskolorna är minst 200 elever per skola. Vid granskningen av skolnätet beaktas storleken på de svenskspråkiga årskurserna och tillgången till tillräcklig grundläggande utbildning säkerställs.	<span style="color: #90EE90;">●</span>	De sammanslagningar som har genomförts efter beslutet har gjorts med iakttagande av det. På den svenskspråkiga sidan medför det i jämförelse med den finskspråkiga fler utmaningar att säkerställa tillgången.
5. Stadens avtalsskolor som är verksamma på grundval av separata tillstånd att ordna grundläggande utbildning, de statliga skolorna och de övriga privata skolorna i staden kompletterar den grundläggande utbildning som staden anordnar.	<span style="color: #90EE90;">●</span>	Inskrivningen stärkte den gällande praxisen.
6. Stadens samtliga finskspråkiga grundskolor och stadens avtalsskolor som har ett eget elevupptagningsområde har specialklasser. För att säkerställa en flexibel studieväg inom de svenskspråkiga tjänsterna från småbarnsfostran till den grundläggande utbildningen förs de svenskspråkiga specialklasserna samman till vissa av de svenskspråkiga skolorna.	<span style="color: #4169E1;">●</span>	Riktlinjen iaktas i stadens egna skolor i mån av möjlighet bland annat med hänsyn till lokalerna. I avtalsskolorna har det inrättats specialklasser.
7. I stadens skolor som drivs i de olika områdena i staden och i avtalsskolorna placeras det ut klasser för intensifierad undervisning till vilka eleverna antas på basis av ett lämplighetsprov.	<span style="color: #800080;">●</span>	Skillnaderna mellan områdena har minskat något. Avtalsskolorna har inte infört några nya ämnen för intensifierad undervisning.
8. I fråga om de administrativa sammanslagningarna lämnas till utbildningsnämnden en utredning varav framgår de ekonomiska verkningarna av sammanslagningen, de barnrelaterade verkningarna, möjliggörandet av en enhetlig grundskola och skapandet av en enhetlig verksamhetskultur.	<span style="color: #FF69B4;">●</span>	Innehållsmässigt finns det rum för förbättringar framför allt vid utvärderingen av de barnrelaterade verkningarna.
9. För att främja invånarnas och föräldrarnas delaktighet skapas en samarbetsmodell med hjälp av vilken man möjliggör delaktighet i utvecklingen av servicenätet.	<span style="color: #800080;">●</span>	En samarbetsmodell har utvecklats. Möjligheterna att vara delaktig har förbättrats men det finns fortfarande utmaningar när det gäller möjliggörandet av den faktiska delaktigheten.

	2012	2016	Ändring
<b>Finskspråkig grundläggande utbildning</b>			
Antalet grundskolor sammanlagt	101	91	-10 %
varav enhetliga grundskolor	24	27	+13 %
Skolstorlek, genomsnittligt elevantal (åk 1-9)	331	404	+22 %
<b>Svenskspråkig grundläggande utbildning</b>			
Antalet grundskolor sammanlagt	22	16	-27 %
varav enhetliga grundskolor	3	4	+33 %
Skolstorlek, genomsnittligt elevantal (åk 1-9)	142	212	+49 %

en tredjedel av eleverna i årskurserna 7-9 går i stadens avtalsskolor. I fråga om dem förutsätts det för att bilda en enhetlig skola att avtalsskolan också tar emot elever i årskurserna 1-6. Inom den svenskspråkiga grundläggande utbildningen innebär det ringa antalet verksamhetsställen en utmaning: på många enheter finns det möjlighet att endast gå årskurserna 1-6 för att de små skolbarnens skolväg inte ska bli för lång.

#### Nätet av specialklasser och klasser med lämplighetsprov har utvecklats

Stadsstyrelsen har beslutat att det i alla stadens finskspråkiga grundskolor och i de avtalsskolor som har ett eget elevupptagningsområde ska finnas specialklasser. På grundval av utvärderingen kan det konstateras att beslutet iaktas i mån av möjlighet. Iakttagandet av beslutet begränsas av att det är trångt i lokalerna. I alla områden finns det inte heller ett behov av separata specialklasser. Riktlinjen som gäller den svenskspråkiga grundläggande utbildningen är till sin formulering vagare, d.v.s. specialklasserna ska hänföras till vissa av de svenskspråkiga skolorna. Riktlinjen kan anses iakttagits därför att utbudet av specialklasserna har breddats från en skola till tre skolor.

Antagningen till den lämplighetsprovsbaserade undervisningen sker med hjälp av urvalsprov. Utbildningsnämndens finskspråkiga sektion har den 6 maj 2014 (§ 51) fattat ett beslut utifrån den riktlinje som i strategiprogrammet avser omfattningen av nätet av klasser med lämplighetsprov. Enligt beslutet uppgår andelen elever som har antagits på basis av lämplighetsprov till högst 10 procent i årskurserna 1-6 och till högst 30 procent i årskurserna 7-9 av det totala antalet elever. I september 2016 uppgick utfallet till 10,2 och 24,0 procent, d.v.s. i fråga om årskurserna 1-6 låg siffrorna på den maximala nivån och i fråga om årskurserna 7-9 fanns det fortfarande möjlighet att öka den intensifierade undervisningen. I fråga om andelarna elever som hade antagits på grundval av ett lämplighetsprov fanns det skillnader mellan de olika områdena. Skillnaderna har under strategiperioden minskat något men de var fortfarande stora, d.v.s. från 17,1 procent i nordost till 37,7 procent i nordväst

vad gällde årskurserna 7-9. Avtalsskolorna hade inte infört några nya ämnen för den intensifierade undervisningen under strategiperioden. Det fanns sammanlagt 14 avtalsskolor varav nio hade lämplighetsprovsbaserad undervisning.

Med ett nät av klasser med lämplighetsprov strävar utbildningsverket för sin del efter att stoppa segregationen och polariseringen av skillnaderna mellan de olika områdena. Genom intensifierad undervisning i skolorna har man försökt skapa attraktiva skolor också i de områden där risken är att föräldrar som har en bättre socioekonomisk ställning försöker hitta en plats för sitt barn på en skola utanför det egna området eller att föräldrar väljer att flytta från området till ett annat område med en närskola som de gillar. Skolornas dragningskraft följs upp via en närskoleprocent som beskriver hur stor del av eleverna i området väljer den egna närskolan, d.v.s. elevupptagningsområdeskolan i det egna bostadsområdet. Från år 2012 till år 2016 har närskoleprocenten för eleverna som börjar skolan ökat med 3,2 procentenheter. För dem som börjar på årskurs 7 har den ökat med 1,8 procentenheter. Närskolornas dragningskraft har således ökat i någon mån.

#### Utvärderingen av de barnrelaterade verkningarna är bristfälliga

Stadsstyrelsen förutsatte i mars 2015 att det i fråga om de administrativa skolsammanslagningarna lämnas till utbildningsnämnden en utredning varav framgår de ekonomiska verkningarna av sammanslagningen, de barnrelaterade verkningarna, möjliggörandet av en enhetlig grundskola och skapandet av en enhetlig verksamhetskultur. Efter beslutet har de här utredningarna i de förslag till sammanslagningar som lämnats till utbildningsnämnden närmast gjorts som en ren formalitet. Det förslag som realiserades bäst är möjliggörandet av en enhetlig grundskola. De ekonomiska besparingarna har inte spelat någon betydande roll i de utvärderade sammanslagningsbesluten och har således inte beskrivits särskilt ingående i förslagen. I utbildningsverkets förslag har ett delområde, d.v.s. utvärderingen av de barnrelaterade verkningarna, utförts på ett bristfälligt sätt. Det finns ingen särskild lagstiftning om utvärde-

ringen av de barnrelaterade verkningarna men Finland har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter och den förpliktat myndigheterna att utvärdera barnets bästa i beslut som gäller barn.

Sedan hösten 2015 har utbildningsnämnden och fullmäktige beslutat om sju skolsammanslagningar. I de här besluten har utvärderingen av de barnrelaterade verkningarna varit bristfällig. I de flesta fall har utbildningsverket bedömt att de barnrelaterade verkningarna är likadana oberoende av område och skola. Det har således bedömts att de fördelar som en enhetlig grundskola och en större skola medför utgör verkningarna. I vissa fall nämnde utbildningsverket också fallrelaterade fördelar men de var allmängiltiga fördelar, exempelvis "en enhetlig skola stödjer och stärker den områdesspecifika identiteten hos invånarna i området". De verkningar som besluten hade sett från elevernas synvinkel har inte utvärderats på ett autentiskt och inte heller på ett skolspecifikt sätt. I besluten saknades totalt en identifiering av de potentiella olägenheterna.

### I fråga om delaktigheten finns det fortfarande utmaningar

Stadsstyrelsen beslutade också om att främja invånarnas och föräldrarnas delaktighet genom att det skapas en samarbetsmodell med hjälp av vilken man möjliggör delaktighet i utvecklingen av servicenätet. En samarbetsmodell har skapats och i de granskade processerna för beredningen av servicenätet användes ett flertal sätt att beakta delaktigheten. Som exempel på dessa kan framför allt nämnas invånarmöten och tjänsten "Kerro kantasi". Trots detta har utbildningsverkets tillvägagångssätt i samband med processerna för att utveckla servicenätet väckt negativ kritik framför allt bland föräldrarna. I synnerhet av det svar som föreningen Helsingin vanhemmat HELVARY ry anförde på en fråga i anslutning till utvärderingen framgick det rikligt med brister i utbildningsverkets förfaringsätt. Enligt föreningen har utbildningsverkets kommunikation och satsning på delaktigheten förbättrats från år 2014. Undervisningsverket får dock fortfarande negativ kritik därför att det vill bereda förslag utan att ta med invånarnas lokalkännedom från första början. De fall som har granskats i samband med utvärderingen stödjer föreningen HELVARY ry:s iakttagelser om att undervisningsverket i sina förslag i allmänhet inte tar ställning till på vilket sätt de delaktigas synpunkter har inverkat på de förslag som ska lämnas till nämnden. Det påträffas också brister i fråga om utbildningsverkets anförande av svar på begäran om uppgifter och tillhandahållande av material. På grundval av de case-granskningar som har gjorts i anslutning till utvärderingen har som ett problem relaterat till de invånarmöten som har ordnats stigit fram det faktum att invånarna inte har haft möjlighet att på förhand bekanta sig med materialet. En utmaning som framgick i anslutning till kommunikationen var att informationen till föräldrarna som hade barn på daghem inte alltid fungerade.

Utvärderingen gav vid handen att utbildningsverket tidigare hade ytterst strama tidsplaner. Som exempel kan nämnas att i anslutning till de beredningsprocesser som pågick

under åren 2015–2016 kunde utbildningsverket ge skolornas direktioner i minsta laget en tidsfrist på 7–8 dagar för att ge ett yttrande. På motsvarande sätt har möjligheten för invånarna att ge synpunkter via tjänsten "Kerro kantasi" upphört åtta dagar innan färdigställandet av en ärendelista för utbildningsnämndens sektion. Enligt föreningen HELVARY ry är längre tidsfrister inte den enda lösningen utan processen bör utvecklas på så sätt att beredningen inleds gemensamt. Utbildningsverket har då tillgång till invånarnas lokalkännedom genast i början av processen. Det här stämmer överens med de mål som staden har i fråga om att utveckla delaktigheten.

### Slutsatser

Huvudfrågan för utvärderingen var om processerna relaterade till servicenätet av grundskolor har utformats i enlighet med stadens strategiprogram och de riktlinjer som stadsstyrelsen har beslutat om. Åtgärderna i strategiprogrammet har till största delen genomförts. Av de riktlinjer som stadsstyrelsen beslutade om i mars 2015 har hälften realiserats till fullo och hälften endast partiellt eller formellt.

Skolor har slagits samman både på den finskspråkiga och på den svenskspråkiga sidan i enlighet med de riktlinjer som stadsstyrelsen beslutade om. Antalet skolor har minskat och skolorna har blivit större i och med att det har bildats enhetliga grundskolor. Grunderna för lokaldimensioneringen har setts över och det har inneburit att användningen av lokalerna har effektiviserats. Behoven av att ändra servicenätet granskas årligen. Utbildningsverket har inte i alla områden klarat av att på ett rättidigt sätt tillmötesgå det ökande servicebehovet.

Stadsstyrelsen har förutsatt en utvärdering av de barnrelaterade verkningarna men den utvärdering som har gjorts har närmast varit en ren formalitet. Utvärderingen av de barnrelaterade verkningarna baserade sig i de flesta fall på likadana av skolan i fråga oberoende fördelar relaterade till enhetliga grundskolor. Utbildningsverket har således inte gjort föregripande bedömningar av de skolspecifika konsekvenserna av ändringarna.

Utbildningsverket har satsat på delaktigheten under de senaste åren men på grundval av de frågor som ställdes i samband med utvärderingen framgick det att hörandet fortfarande upplevdes vara enbart en ren formalitet. Kommunikationen i anslutning till processerna har utvecklats och är öppnare och sätten att öka delaktigheten har blivit fler. I anslutning till processerna i fråga om servicenätet kvarstannar dock oftast en oklarhet kring på vilket sätt utbildningsverket har beaktat de delaktigas synpunkter eller så framlägger utbildningsverket inga grunder för varför det låtit bli att beakta synpunkterna.

Utfallet av delaktigheten försämrades också av det att med delaktigheten i de flesta fall avses en möjlighet att ge respons på utbildningsverkets förslag. Delaktigheten kan förbättras om barnens föräldrar eller invånarna exempelvis via de föreningar som företräder dem tas med i processerna redan på ett tidigare stadium. Dessutom kom det via utvärderingen fram att den kommunikation som riktas till invånarna inte betraktas som tillräcklig. Som exempel kan nämnas att

på grundval av utvärderingen är den kommunikationen som riktas till föräldrar med barn som ska inleda sin skolgång många gånger otillräcklig.

### Revisionsnämnden konstaterar att

utbildningsverket bör

- utföra en utvärdering av de barnrelaterade verkningarna av ändringarna i servicenätet från fall till fall och på ett grundligare sätt än för närvarande.
- i sina förslag till nämnden ta ställning till på vilket sätt de delaktigas synpunkter har inverkat på förslaget till ändring av servicenätet eller orsakerna till att de inte har haft någon inverkan på det.
- förbättra den faktiska delaktigheten genom att involvera invånarna i ett område redan på ett inledande stadium i beredningen av servicenätsprocesserna.
- med hjälp av tillräcklig kommunikation göra det möjligt för föräldrar som har barn i dagvårdsåldern att vara delaktiga i utvecklingen av ett servicenät i det egna området.

## 5.16 Uppnåendet av välfärds målen i kulturstrategin



Har målen i kulturstrategin i anslutning till kulturtjänsterna för barn och unga personer och till understöden uppnåtts?



Kulturtjänsterna för barn och unga personer har ökat. En reform av understödssystemet har inletts.

Huvudfrågorna för utvärderingen var om åtgärdsförslagen i stadens kulturstrategi i anslutning till kulturtjänsterna för barn och unga personer har genomförts och om målen i stadens strategiprogram och kulturstrategi relaterade till revideringen och utvecklingen av understödssystemen inom kulturverksamheten har uppnåtts. Stadsfullmäktige godkände kulturstrategin den 14 december 2011 och utifrån den har följande delfrågor ställts:

- Har barns och ungas möjligheter att på skoltid delta i kulturverksamheten ökat?
- Har kulturell hobbyverksamhet för barn under skolåldern ordnats i barnens bekanta uppväxtmiljö?
- Har användningen av skollokaler ökat?
- Har tillgången till närkulturtjänster för barn ökat i de olika områdena?
- Har åtgärder för att utveckla understödssystemet utvecklats i enlighet med strategiprogrammet och kulturstrategin?

Utvärderingsmaterialet bestod av de uppgifter som revisionsnämndens andra sektion fick genom att besöka

kulturcentralen och av de uppgifter som insamlades via intervjuer på utbildningsverket samt av de uppgifter som kulturcentralen och utbildningsverket på begäran skickade per e-post. Till utvärderingsmaterialet hörde också skriftligt material i anslutning till ämnet.

### Åtgärderna i kulturstrategin har genomförts rätt så bra

Åtgärdsförslagen i kulturstrategin har till största delen avancerat på ett bra sätt. Till vissa delar har genomförandet avancerat i långsam takt. Av tabell 13 framgår en sammanställning av åtgärdsförslagen och en utvärdering av genomförandet. I det som följer redogörs på ett noggrannare sätt för genomförandet av åtgärdsförslagen.

### Möjligheterna för barn och unga personer att på skoltid delta i kulturverksamheten har ökat.

Ett projekt för kultur i skolorna har inletts på ett bra sätt. Inledandet av projektet tilldelades understöd på grundval av målen för resultatavvoden. Verksamheten relaterad till kulturförskolan har utvecklats på ett övergripande sätt och bedrivs inom ramarna för undervisningsverksamheten. Verksamheten utvecklas på tre nivåer. En styrgrupp för kulturförskolan fastställer målen och riktlinjerna för samarbetet och slår fast de ekonomiska ramarna. En arbetsgrupp för kulturförskolan avtalar om det praktiska arbetet för att nå målen och iaktta riktlinjerna. Ett forum för kulturförskolan behandlar aktuella frågor relaterade till kulturförskolan. Forumet för kulturförskolan för samman inte bara stadens egna konst- och kulturaktörer utan också utomstående konst- och kulturaktörer.

Varje skola planerar sin kulturverksamhet som ett led i skolans verksamhetsplan och skriver i kulturavsnittet i ett samarbete med olika konstinstitutioner. På så vis blir kulturen ett synligt led i skolans verksamhet. Kulturcentralen har skapat ett nätverk som består av kulturkontaktlärare. Till nätverket hör 170 lärare. Utbildningsverket förpliktar inte skolorna att utse kontaktpersoner utan nätverket baserar sig på lärarnas aktivitet. Elever görs delaktiga i planeringen i samband med exempelvis elevkärsdagar.

Webbtjänsten Kultus.fi för samman kulturutbudet i huvudstadsregionen. Kultus.fi är den mest betydande informationstjänsten i anslutning till samarbetet mellan konstaktörerna och skolorna. Via webbsidan hittar lärare kulturverksamhet, verkstäder och samarbetsprojekt som är lämpliga för respektive läroämne.

Så kallade 5x2-konstkurser (två lektioner per vecka under fem veckors tid) är den mest betydande verksamheten för kulturförskolan avsedd för barn i årskurserna 1-6. Målet är att alla barn ska ha möjlighet att delta i konstundervisningen åtminstone en gång under årskurserna 1-6. De så kallade 5x2-konstkurserna har etablerat sig som en del av undervisningen och bjuds ut i kulturcentralens samtliga lokala hus. Till konstundervisningsämnena hör exempelvis arkitektur, bildkonst, musikteater, seriefigurer och danskonst.

- Har genomförts
- Har delvis genomförts

Åtgärdsförslag i kulturstrategin	Bedömning av utfallet	Precisering
Ett projekt för kultur i skolorna vilket omfattar hela staden inleds.	<span style="color: #00A08A;">●</span>	Projektet har inletts och samarbetet mellan utbildningsverket och kulturcentralen har etablerats.
Kulturell hobbyverksamhet för barn under skolåldern ordnas i barnens bekanta uppväxtmiljö. Tillgången till närkulturjänster för barn ökar genom att man drar nytta av de existerande lokaler som finns framför allt i de områden där kulturutbudet är otillräckligt.	<span style="color: #00A08A;">●</span>	Ett kulturutbud finns för barn som vårdas såväl på daghem som i hemmet. Projektet Snadisti Artsumpi Stadi har inriktats med tanke på tillgången till kulturtjänster i de olika områdena.
Möjligheterna för barn i åldern 7–12 år att på skoltid delta i kulturverksamheten ökar och staden ser till att avgifterna för kollektivtrafiken inte utgör ett hinder för deltagandet.	<span style="color: #800080;">●</span>	För barn i årskurserna 1–6 inom den grundläggande utbildningen ordnas nya kultur- och konstevenemang under skoltid. Avgifterna för kollektivtrafiken är fortfarande en utmaning.
Användningen av skollokaler för grundläggande utbildning i konst och för kultur-, konst-, medborgar- och gemenskapsaktiviteter breddas framför allt utanför centrumområdet. En prissättning av lokalerna stödjer en effektiv användning av dem för aktiviteter av detta slag.	<span style="color: #800080;">●</span>	Avsikten har varit att med hjälp av olika metoder öka användningen av skollokaler. En revidering av prissättningen av lokalerna bereds vid utbildningsverket.
I fråga om de konst- och kulturinstitutioner som åtnjuter offentliga understöd uppmärksammas de gemensamma och publika målsättningarna i samband med beviljandet av understöd. På samma gång ökar stadens möjligheter till ett långsiktigt understöd för de här kulturprojekten.	<span style="color: #00A08A;">●</span>	De gemensamma och publika målen efterfrågas i ansökningsfasen. I fråga om understöd avsedda för utvecklingsprojekt har målet varit ett långsiktigt understöd. En reform av understödssystemet förbättrar möjligheterna att bevilja fleråriga understöd. De delaktighetsprojekt som drivs enligt Helsingforsmodellen främjar samhörighet.
Inom den grundläggande konstutbildningen utvecklar staden grunderna för att bevilja olika konstområden understöd. Staden utvecklar dessutom grunderna med tanke på insyn och harmoniserar dem. Jämlikheten i de olika områdena och jämställdheten mellan könen tillgodoses.	<span style="color: #800080;">●</span>	Harmoniseringen har inte till alla delar fullföljts eftersom antalet aktörer varierar mellan de olika branscherna. Projekt för att främja jämlikheten mellan de olika områdena har inletts.
Åtgärd i strategiprogrammet 2013–2016	Bedömning av utfallet	Precisering
Understödssystemen för kultur revideras i enlighet med behoven som förändringarna på fältet för med sig.	<span style="color: #00A08A;">●</span>	Ett beslut om en revidering har fattats den 13 december 2016. Till målen hör att möjliggöra att nya aktörer beviljas understöd.



Kulturcentralen bjuder ut kulturkurser till eleverna i årskurserna 7-10. Kurserna planeras i form av temahelheter och eleverna kan via konsten och kulturen på ett bredbasigt sätt studera olika fenomen i världen och livet. Skolorna kan delta i planeringen av kurserna genom att lägga fram önskemål om innehållsplaneringen. Kulturkurserna kräver ett engagemang av lärarna och avsikten här är inte att nå ut till hela målgruppen.

En konstutflykt för eleverna i årskurs 2 har etablerat sig som en del av verksamheten för kulturförskolan. Konstutflykterna har ordnats sedan år 2012. Evenemanget ordnas i Kiasma i samarbete med övriga konstaktörer. Konstutflykten kan bestå av exempelvis en konsert och ett verkstadsmoment. I evenemanget deltar flera tusen skolelever varje år.

### **Avgifterna för kollektivtrafiken är fortfarande ett problem för skolorna**

Avgifterna för kollektivtrafiken har under en lång tid varit problematiska med tanke på skolelevernas möjligheter att delta i konst- och kulturevenemang. Ett flertal kulturevenemang är avgiftsfria men transporter till och från dem orsakar resekostnader som alla skolor inte har möjlighet att finansiera. Den nya läroplanen förutsätter att skolan använder sig av mångsidiga inlärningsmiljöer och det är därför befogat att barnen besöker olika konst- och kulturinstitutioner och deltar i kulturevenemang. Föreningen HELVARY ry som företräder föräldraföreningarna i Helsingfors uppgav att föreningen upprepade gånger har kontaktats därför att skolorna behöver finansiering från föräldrarnas håll för att ordna besök av detta slag.

### **Kulturell hobbyverksamhet för barn under skolåldern ordnas i barnens bekanta uppväxtmiljö**

För barn under skolåldern erbjuds konstundervisning via projektet Snadisti Artsumpi Stadi som inleddes 2015. Målet är att barnen ska vara delaktiga i utövandet av konsten. Verksamheten ordnas på barndaghemmen i samarbete med kulturcentralen. Projektet sysselsätter arbetslösa konstnärer och förbättrar deras möjligheter att få arbete också efter det att sysselsättningsperioden har avslutats. Verksamheten förs ut till barndaghem i områden med sämre socioekonomisk ställning och till områden med knapp tillgång till tjänster relaterade till konstförskolan. Med hjälp av projektet har barn fått prova på att utöva konst. Dessutom har konstnärernas och daghemspersonalens kompetens breddats och samarbetet mellan de olika ämbetsverken ökat.

Kulturcentralen erbjuder barn under skolåldern konst- och kultursaktiviteter på barndaghemmen eller i lokalerna i Annegården. Konst- och kultursaktiviteterna ordnas i form av så kallad 3x2-undervisning (sammanlagt sex timmar) i samarbete med barnomsorgsverket. Målet är att aktiviteterna styrs till alla barnomsorgsområden och till sådana barndagvårdsenheter där det är uppenbart att deltagandet i kulturutbudet är ringa. Efterfrågan på kultur- och kultursaktiviteterna är stor och kulturcentralen anser att behovet är större än utbudet i dagsläget.

Kulturcentralen ordnar också konst- och kulturförskolan

för barn under skolåldern. Rådgivningsverksamheten präglas av bildkonst men i programmet ingår också övriga konstämnen, till exempel dans och musik. Målet är att nå ut till de familjer som inte har barn i dagvård. Verksamheten ordnas i Annegården och i kulturcentralens lokala hus (Stoa, Nordhuset, Malms kulturhus och Gamlasgården). Verksamheten är ytterst omtyckt och grupperna har varit fullsatta. Ibland har deltagarantalet varit så stort att det har blivit för trångt om utrymmet.

### **Användningen av skollokaler på kvällstid är fortfarande en utmaning**

Utbildningsverket har strävat efter att öka användningen av skollokaler på kvällstid och för hobbyverksamhet på olika sätt under flera års tid. En arbetsgrupp tillsattes för att bereda ärendet år 2014 och ett pilotprojekt inleddes samma år på hösten och avslutades i slutet av 2015. Enligt arbetsgruppen visade pilotprojektet att de viktigaste faktorerna som inverkar på användningen av skollokaler på kvällstid och för hobbyverksamhet och på upplevelsorna av servicen var hyresbeloppets storlek, enkla bokningsarrangemang, flexibla bokningsvillkor och begriplig och enhetlig praxis. En betydande andel av utmaningarna och problemen relaterade till användningen av skollokaler på kvällstid och för hobbyverksamhet var relaterade till övervakningen. Att öka egenövervakningen är en viktig metod för att öka användningen av skollokaler på kvällstid och för hobbyverksamhet men den är inte lämplig i alla lokaler. En annan viktig faktor är ett användarvänligt system för bokningen av lokalerna där kunden inte ska behöva känna till vilket ämbetsverk som ansvarar för respektive lokaler. Utbildningsnämnden beslutade den 21 juni 2016 (§ 124) om målen för att öka användningen av skollokaler på kvällstid och för hobbyverksamhet. Nämnden kommer antagligen att fatta beslut om en justering av prissättning på våren 2017.

I budgeten för 2017 finns bland målen för utbildningsverket att utveckla barns, unga personers och familjers aktiva verksamhet och stärka delaktigheten så att alla barn har möjlighet att delta i hobbyverksamhet. Uppnåendet av målet mäts genom att lokaler i åtminstone 40 finskspråkiga skolor och fem svenskspråkiga grundskolor används för hobbyverksamhet efter skoltid på eftermiddagen. Ett motsvarande mål för användningen av skollokaler på kvällstid har inte ställts upp.

### **Understödssystemet har utvecklats i enlighet med målet**

Kultur- och biblioteksnämnden har beslutat om en revidering av understödssystemet den 14 december 2016. Revideringen genomförs successivt. Vid revideringen har man beaktat kravet med publikt arbete och gemenskap vid beviljandet av understöd för konst- och kulturinstitutioner. Det nya understödssystemet stödjer en långsiktig utveckling av kulturprojekt därför att revideringen medförde att fleråriga konst- och kulturunderstöd togs i bruk som en ny möjlighet. Den nya modellen är tydligare eftersom understödssystemet har övergått från åtta understödsklasser till tre understödsklasser med gemensamma bedömnings-

grunder. I fråga om den grundläggande konstundervisningen i olika konstområden har en harmonisering av grunderna för understöden inte till alla delar realiserats. Inom vissa konstområden finns det endast ett fåtal utbildningsanordnare. Inom de här områdena är det till skillnad från de övriga inte meningsfullt att basera beviljandet av understöd på det kalkylerade timbaserade medelvärdet.

### Slutsatser

Huvudfrågorna för utvärderingen var om åtgärdsförslagen i stadens kulturstrategi i anslutning till kulturtjänsterna för barn och unga personer har genomförts och om målen i stadens strategiprogram och kulturstrategi relaterade till revideringen och utvecklingen av understödssystemen inom kulturverksamheten har uppnåtts. Som svar på huvudfrågan kan anföras att åtgärderna till största delen har genomförts.

Barnens och de unga personernas möjligheter att på skoltid delta i kulturverksamhet har ökat. Ett projekt för kultur i skolorna har på ett omfattande sätt etablerat sig som ett led i skolornas verksamhet. Alla barn i årskurserna 1-6 erbjuds konstundervisning i form av så kallade 5x2-konstkurser. För ungdomarna i årskurserna 7-10 bjuds det ut kulturkurser. Konstutflykter för elever i årskurs 2 har redan ordnats i flera års tid och verksamheten har etablerats sig. En stor del av barnen i målgrupperna deltar i konstutflykterna som emellertid fortfarande inte når ut till hela åldersklassen.

Avgifterna för kollektivtrafiken är fortfarande en utmaning för skolornas jämlika möjligheter att delta i kultur- och konstevenemangen. Skolornas anslag är inte alltid tillräckliga för att täcka de eventuella resekostnaderna. Läroplanen förutsätter att skolan använder sig av mångsidiga inlärningsmiljöer och därför är det befogat att barnen besöker olika konst- och kulturevenemang.

Kulturell hobbyverksamhet för barn under skolåldern ordnas i större utsträckning i barnens bekanta uppväxtmiljö, framför allt på barndaghemmen. Målet med projektet Sna-

disti Artsumpi Stadi är att inrikta verksamheten till områden där familjerna har en lägre socioekonomisk bakgrund. Med hjälp av projektet har barn fått pröva på att utöva konst och arbetslösa konstnärer har fått jobb. Dessutom har konstnärernas och daghemspersonalens kompetens breddats och samarbetet mellan de olika ämbetsverken ökat. För barn under skolåldern erbjuds också konstäventyrs- och konstrådgivningsaktiviteter. Konstäventyrsaktiviteterna ordnas närmast på barndaghem och styrs till barndaghem i de områden där man känner till att deltagandet i kulturutbudet är ringa. Avsikten är att med konstäventyrsaktiviteterna nå ut till de familjer vars barn inte får dagvård. Verksamheten ordnas i Annegården och kulturcentralens övriga lokala hus. Det finns stor efterfrågan på konstäventyrs- och konstrådgivningsaktiviteterna.

Utbildningsverket har på olika sätt strävat efter att öka användningen av skollokaler och utvecklingsarbetet i anslutning till det här fortsätter såväl vid utbildningsverket som på generell nivå i staden. I budgeten för 2017 har som mål för utbildningsverket ställts upp att öka användningen av skolorna på kvällstid för hobbyverksamhet. Den användning av skollokaler som avses i kulturstrategin riktar sig i större grad på användningen på kvällstid.

Ett beslut om att successivt revidera understödssystemet för kulturen har fattats. I revideringen har som mål beaktats de åtgärdsförslag som framgår av kulturstrategin.

### Revisionsnämnden konstaterar att

utbildningsverket bör

- se till att avgifterna för kollektivtrafiken inte är ett hinder för barnens deltagande i kulturevenemang på skoltid.
- ställa upp mål för att öka användningen av skollokaler på kvällstid.



# Bilagor



## Revisionsnämndens arbetsfördelning

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

### Helsingfors stads dotterstiftelser och viktigaste dotterbolag som ingår i sektionernas ansvarsområden

- Stadsdirektörsroteln
- Byggnads- och miljöväsendet
- Stadsplanerings- och fastighetsväsendet

- Social- och hälsovårdsväsendet
- Bildningsväsendet

Forum Virium Helsinki Oy	<span style="color: #00A88F;">●</span>	Helsingin Seniorikotisäätiö	<span style="color: #C0392B;">●</span>
Helen Oy	<span style="color: #00A88F;">●</span>	Stiftelsen Uddhemmet	<span style="color: #C0392B;">●</span>
Helsingin Markkinointi Oy	<span style="color: #00A88F;">●</span>	Oulunkylän sairaskotisäätiö	<span style="color: #C0392B;">●</span>
Helsingfors Hamn Ab	<span style="color: #00A88F;">●</span>	PosiVire Oy	<span style="color: #C0392B;">●</span>
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	<span style="color: #00A88F;">●</span>	Stiftelsen Helsingfors stads 450-årskonstnärshus	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
MetropoliLab Ab	<span style="color: #0070C0;">●</span>	Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Palmia Ab	<span style="color: #0070C0;">●</span>	Stiftelsen för Helsingforsnejdens sommaruniversitet	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Huvudstadsregionens Återanvändningscentral Ab	<span style="color: #0070C0;">●</span>	Helsingfors teaterstiftelse	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Finlandia-huset Ab	<span style="color: #0056B3;">●</span>	Helsinki Stadion Oy	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Helsingin Asumisoikeus Oy	<span style="color: #0056B3;">●</span>	Stiftelsen Helsingfors-veckan	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Helsingfors stads bostäder Ab (Heka)	<span style="color: #0056B3;">●</span>	Isbanestiftelsen	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Helsingfors Lejon Ab	<span style="color: #0056B3;">●</span>	Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Ömsesidiga fastighetsbolaget Helsingfors Räntestödsbostäder	<span style="color: #0056B3;">●</span>	Stadion-stiftelsen	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Fastighets Ab Auroraborg	<span style="color: #0056B3;">●</span>	UMO-stiftelsen	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors	<span style="color: #0056B3;">●</span>	Urheiluhallit Oy	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Fastighets Ab Kabelhuset	<span style="color: #0056B3;">●</span>	Vuosaaren Urheilutalo Oy	<span style="color: #8E44AD;">●</span>
Fastighets Ab Helsingfors Tennispalats	<span style="color: #0056B3;">●</span>		
Oy Helsingin Asuntohankinta Ab	<span style="color: #0056B3;">●</span>		

## Revisionskontorets ansvarspersoner som biträtt revisionsnämndens sektioner

### 1:a sektionen

Tiili Minna  
ledande resultatrevisor

Bosisio-Hillberg Katja  
stadsrevisor

Hynninen Harri  
stadsrevisor

Jäske Petri  
stadsrevisor

Kähkönen Liisa  
ledande resultatrevisor

Perkinen Lassi  
stadsrevisor (personalrotation, VTV)

Ritari Jari  
stadsrevisor

Roine Kari  
stadsrevisor

Terävä Timo  
utvärderingschef

### 2:a sektionen

Kähkönen Liisa  
ledande resultatrevisor

Bosisio-Hillberg Katja  
stadsrevisor

Hynninen Harri  
stadsrevisor

Jäske Petri  
stadsrevisor

Kaito Kirsi-Marie  
specialrevisor

Palomäki Tarja  
stadsrevisor

Ritari Jari  
stadsrevisor

Roine Kari  
stadsrevisor

Terävä Timo  
utvärderingschef

Tiili Minna  
ledande resultatrevisor

## Förteckning över utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden

### 1:a sektionen

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2014 (1:a sektionens teman)

Genomförandet av strategiprogrammet 2013-2016

Måluppfyllelse enligt bokslutsrapporteringen

Uppnåendet av energieffektivitetsmålen i strategiprogrammet och miljöpolitiken

Den prehospitala akutsjukvårdens funktion och resultat

Stadsmarknadsföring och utveckling av turismen

Publicering och utnyttjande av öppna data

Samordning av stora trafikinvesteringar och tomtöverlåtelse

Ägarstyrning av Helsingfors hamn Ab och Helen Ab

### 2:a sektionen

Utvärdering av effekterna av revisionsnämndens rekommendationer 2014 (2:a sektionens teman)

Bostads- och markanvändningspolitiken vid främjandet av välfärden i städerna i huvudstadsregionen

Mätning av resultaten inom social- och hälsovårdstjänsterna

Främjandet av jämställdheten mellan könen inom barn- och ungdomstjänsterna

Uppnåendet av välfärdsmålen i kulturstrategin

Tillgängliga och tillräckliga mental- och missbrukarvårdstjänster för vuxna

Tillräcklig hemvård i förhållande till äldre persons behov

Tillgången till tjänster på hälsostationerna

Utvecklingen av skolnätet för den grundläggande utbildningen

## Använda förkortningar

<b>MB-programmet</b>	Genomförandeprogrammet för markanvändning och boende
<b>ARA</b>	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
<b>Att</b>	Helsingfors bostadsproduktionsbyrå
<b>Öppna data</b>	Öppna data avser digital information som offentlig förvaltning, organisationer, företag eller privatpersoner har samlat in och som numera är fritt tillgänglig utan kostnad även för utomstående.
<b>Heka</b>	Helsingfors stads bostäder Ab
<b>HELVARY ry.</b>	Föreningen Helsinkiläiset vanhempainyhdistykset ry
<b>Hitas</b>	Hitas är ett system för reglering av pris- och kvalitetsnivån på bostäderna vilket används i Helsingfors.
<b>HST</b>	Affärsverket Helsingfors stads trafikverk
<b>HRI</b>	Helsinki Region Infoshare; öppen informationstjänst som gemensamt upprätthålls av städerna i huvudstadsregionen
<b>HRT</b>	Samkommunen Helsingforsregionens trafik
<b>HRM</b>	Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
<b>HNS</b>	Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
<b>HUCS</b>	Helsingforsregionens universitetscentralsjukhus
<b>OFR</b>	Revisor inom offentliga förvaltningen och ekonomin
<b>Kommun10</b>	Arbetshälsoinstitutets undersökningsmetod för att beskriva personalens arbetshälsa och hälsa (11 kommuner medverkar)
<b>Kultus.fi</b>	Kultus är en webbtjänst som upprätthålls av Annegårdens konstcentrum och som finansieras med medel från undervisnings- och kulturministeriet. Webbtjänsten samlar det aktuella kulturutbudet i huvudstadsregionen som riktas till barn och unga personer.
<b>MAL</b>	Markanvändning, boende och trafik
<b>Ohjaamo</b>	Rådgivningsställe med låg tröskel där branschövergripande tjänster för unga personer samlats på ett och samma ställe
<b>HSR</b>	Huvudstadsregionen (Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda)
<b>Pegasos</b>	Patientinformationssystem
<b>Quadruple Aim</b>	En tankemodell enligt vilken hälso- och sjukvården granskas sett från fyra synvinklar (produktivitet/lönsamhet, tillgång/klientnöjdhet, verkningsfullhet, personal), är en breddning av Triple Aim-tankemodellen
<b>Respa</b>	Helsingfors stads projekt för att genomföra samhällsgarantin för ungdomar
<b>SAP</b>	Utredning, bedömning och service – en process inom hemvården
<b>SAS</b>	Utredning, bedömning, placering – en process för dem som flyttas från specialiserad sjukvård och söker dygnetruntvård
<b>Talpa</b>	Affärsverket Ekonomiförvaltningstjänster
<b>Triple Aim</b>	En tankemodell enligt vilken hälso- och sjukvården granskas sett från tre synvinklar (produktivitet/lönsamhet, tillgång/klientnöjdhet, verkningsfullhet).

# Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingsberättelse 2016

## **Utgivare**

Helsingfors stad

## **Bilder**

Helsingfors stads materialbank

Omslag: Lauri Rotko

Sidorna 8, 16, 24, 30, 79, & 89 Jussi Hellsten

Sidorna 13, 25, 56, 63 & 86 Lauri Rotko

Sidorna 42 & 65 Kimmo Brandt

Sida 7: Pertti Nisonen

## **Tryckeri**

Next Print Oy

## **Publikationsnummer**

Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2016

Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2017:17

ISBN 978-952-331-282-1  
(den tryckta publikationen)

ISBN 978-952-331-283-8  
(nätpublikationen)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504  
(den tryckta publikationen)

ISSN 2323-8135  
(nätpublikationen)



Helsingfors stad, revisionskontor

Besöksadress  
Unionsgatan 25  
00170 Helsingfors  
Postadress  
PB 400  
00099 Helsingfors stad  
Telefonväxel 09 310 1613  
[www.hel.fi/tarkastuslautakunta](http://www.hel.fi/tarkastuslautakunta)