

Utvärderings- berättelse

2024



Helsinki

Helsinki

Sisällys

4	Revisionsnämndens hälsning
6	Sammanfattning
8	Revisionsnämndens verksamhet
11	Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen
14	Mål för koncernen
16	Dataintrånget inom fostrans- och utbildningssektorn
18	En ansvarsfull ekonomi som grund för hållbar tillväxt
19	Stadens ekonomi
26	Genomförande av produktivitetshöjande reformer
30	Ambitiöst klimatansvar och naturskydd
31	Främjande av Helen Ab:s miljömål
37	Anpassning och beredskap för extremväder
42	En funktionell och vacker stad
43	Samordning av gatuarbeten och minskning av olägenheter
48	Det smarta Helsingfors leds med information och genom digitalisering
49	Produktiviteten vid upphandling av ICT-tjänster inom sektorn för fostran och utbildning
54	Helsingfors är attraktivt för experter och företag
55	Stadens företagstjänster, samarbete med högskolor och lockande av investeringar
60	Världens bästa och mest jämlika plats att lära sig
61	Daghemslokalernas tillgänglighet och uppnåendet av pedagogiska mål
66	Ett jämlikt och internationellt Helsingfors
67	Svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänster för barnfamiljer
71	Minskning av bostadslöshet
76	Helsingforsbornas välbefinnande och hälsa förbättras
77	Informationsutbyte och samarbete mellan den grundläggande utbildningen och barnskyddet
82	Servicesedelsystemets funktion inom primärvården
87	Äldre personers tillträde från hemvård till heldygnsomsorg
92	Effekter av revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen 2022
96	Uppföljning av rekommendationer som getts med anledning av revisionen
98	Bilagor
100	Förkortningar och terminologi

Revisionsnämndens hälsning

Syftet med revisionsnämndens utvärderingsverksamhet är att för fullmäktige ta fram information om måluppfyllelsen för de mål som uppställts för staden och om huruvida stadens verksamhet har ordnats på ett resultatrikt sätt. I denna årliga utvärderingsberättelse presenteras revisionsnämndens iakttagelser och rekommendationer som fullmäktige, stadsstyrelsen, andra organ, centralförvaltningen och sektorerna kan utnyttja i utvecklingen av stadens verksamhet. Stadsstyrelsen rapporterar i slutet av året till fullmäktige vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna.

Liksom tidigare år har valet av utvärderingsteman för 2024 styrts av Helsingfors stadsstrategi. Under mandatperioden 2021–2025 har nämnden granskat uppfyllandet av målen och riktlinjerna för alla tyngdpunktsområden i strategin.

För sitt utvärderingsarbete är nämnden indelad i två kommittéer. Den första kommittén ansvarar för centralförvaltningen och stadsmiljösektorn. Utvärderingarna visar att Helsingfors är väl förberett för extrema väderhändelser, men anpassningen och beredskapen kräver förändringar i planeringen av markanvändningen och byggandet samt beslut om beredskapsnivån. Staden har redan vidtagit åtgärder för att minska olägenheterna från gatuarbeten och dessa åtgärder bör fortsätta.

Nämndens andra kommitté ansvarar för fostrans- och utbildningssektorn, kultur- och fritidssektorn samt social-, hälsovårds- och räddningssektorn. Utvärderingarna visade till exempel att Helsingfors har lyckats minska bostadslösheten på flera sätt, men att det fortfarande finns utrymme för förbättringar. Stadens daghem är lättillgängliga till fots eller med kollektivtrafik. Daghemmen erbjuder i huvudsak en bra lärmiljö, men enligt användarna saknas lugna utrymmen som lämpar sig för små grupper. Tillgången till dygnetruntomsorg har gjorts smidigare för äldre hemvårdsklienter, och vän-tetiderna har minskat. Staden har i huvudsak främjat tillgången till social- och hälsovårdstjänster för svensktalande barnfamiljer.

Utvärderingsberättelsen och dess
bakgrundspromemior finns på
www.arviointikertomus.fi/sv

Revisionsnämnden har konsulterat experter om datain-trånget inom fostrans- och utbildningssektorn och uttrycker i utvärderingsberättelsen sin oro över dataskydds- och informationssäkerhetssituationen i staden. Nämnden rekommenderar att ledningen av informationssäkerheten och ansvarsfördelningen förtydligas.

I den här utvärderingsberättelsen beskrivs kortfattat revisionsnämndens viktigaste observationer om de utvalda ämnena. En mer utförlig bakgrundspromemoria för respektive tema för utvärderingen finns på webbplatsen arviointikertomus.fi.

Detta är den här revisionsnämndens sista utvärderingsberättelse. Arbetet har varit intressant och mångsidigt, och det har upplevts som viktigt. Revisionsnämnden riktar ett varmt tack till stadsfullmäktige, de utvärderade enheterna och revisionskontorets experter för hela mandatperioden.

Med hopp om gott samarbete
Helsingfors stads revisionsnämnd

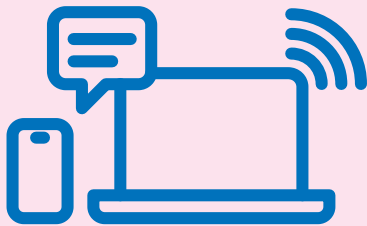


Sammanfattning

Revisionsnämndens uppgift är att utvärdera om de mål som fullmäktige har ställt upp för verksamheten och ekonomin har uppnåtts inom kommunen och kommunkoncernen samt om verksamheten har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Här är några plock ur resultaten från utvärderingarna 2024.

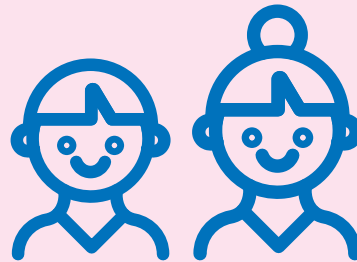
Hemvårdens klienter får smidigare tillgång till omsorg dygnet runt.

Äldre hemvårdsklienter får i huvudsak tillgång till dygnetruntomsorg enligt sina behov och i rätt tid, men ansökningsprocessen kan vara lång. I vissa fall varierar åsikterna om hur väl klienten klarar sig hemma. Revisionsnämnden rekommenderar att hemvårdspersonalens kompetens att identifiera och bedöma riskfaktorer som påverkar äldre människors välbefinnande och hälsa utvecklas.



Dataintrång inom sektorn för fostran och utbildning lyfte fram brister i informationssäkerheten.

Det dataintrång som riktades mot fostrans- och utbildningssektorn våren 2024 var exceptionellt till sin omfattning. Gärningsmannen fick tillgång till en stor mängd information om stadens invånare och personal. Dataintrånget avslöjade svagheter i informationssäkerhetskontrollerna och oklarheter i olika aktörers informationssäkerhetsansvar. Revisionsnämnden rekommenderar att man säkerställer tydlighet i ledningen av informationssäkerheten och informationshanteringen samt i ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. Samtidigt måste den digitala utvecklingsskulden åtgärdas.



Daghemmen är tillgängliga, men det kan råda brist på lugna utrymmen.

Helsingfors stads daghem är lättillgängliga till fots eller med kollektivtrafik och erbjuder för det mesta en bra lärmiljö. Revisionsnämnden rekommenderar att man reserverar tillräckligt med lugna utrymmen som kan avgränsas på daghemmen. Nämnden rekommenderar också att daghemmens användare och familjer informeras i god tid om eventuella renoveringar eller ändringsarbeten i lokalerna.

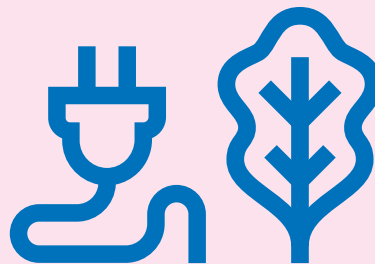


Bostadslösheten i Helsingfors har minskats på ett hållbart sätt.

Serviceprocessen för bostadslösa har lyckats minska den långvariga bostadslösheten och boenderådgivningen har minskat antalet vräkningar. Stödboende och stadens egna hyresbostäder svarar dock bara delvis på det långsiktiga behovet. I det uppsökande närarbetet har man noterat brister i fråga om rusmedelsfri inkvartering och separat inkvartering för olika kön samt tjänster för personlig hygien. Nämnden rekommenderar att man säkerställer tillräcklig boenderådgivning för det växande servicebehovet och erbjuder nödinkvarteringstjänster som är trygga för bostadslösa oavsett kön.

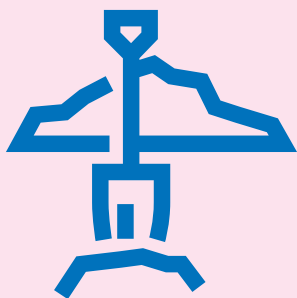
Helsingfors är endast delvis förberett för extrema väderförhållanden.

Extrema väderfenomen inkluderar ökad nederbörd och översvämningar samt värmeböljor och hetta. Helsingfors stadskärna är särskilt utsatt för dagvattenöversvämningar och värmeöar. Detta beror på att den tätt bebyggda stadskärnan ligger lågt och vid havet. Havs- och dagvattenöversvämningar har börjat inträffa varje år. Långvariga värmeböljor har ökat antalet akutvårdsinsatser. Revisionsnämnden rekommenderar att beredskapsnivån definieras och att beredskapsarbetet samordnas i större utsträckning. Utökande och bevarande av träd och grönområden bör systematiskt beaktas i planeringen av områden vid både renoveringar och nybyggen för att minska skadorna vid extrema väderfenomen.



Helen Ab har i huvudsak främjat stadskoncernens strategiska miljömål.

Revisionsnämnden rekommenderar att Helen Ab ges i uppdrag att främja ekologiskt sunda skogsbruksmetoder vid avverkning av energived. Helen kommer sannolikt att uppnå koldioxidneutralitet i enlighet med stadskoncernens miljömål år 2030. Nämnden rekommenderar också att intressebevakningsarbetet fortsätter så att lagstiftningen möjliggör småskalig kärnkraft och stamnätet i Helsingfors också räcker för framtidens elöverföringsbehov.

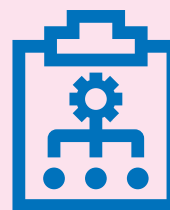


Mycket görs för att minska olägenheterna vid gatuarbeten, men staden kan inte styra byggarbetsplatserna i tillräcklig grad.

Stadsmiljösektorn bedömer effekterna av stora projekt på trafiken och delar in arbetena i faser för att undvika onödiga överlappningar. Sektorn har inte informerat så mycket om detta. Man har strävat efter att göra gatuarbeten kortvarigare bland annat genom att höja avgifterna för arbeten på gatorna och rikta höjningarna särskilt mot de områden som är viktiga för trafiken. Försummelser är vanligare på små byggarbetsplatser än i stora projekt. Största delen av gatu- och grävarbetena i Helsingfors utförs av andra än staden. Ett centralt hinder för att minska olägenheterna från gatuarbeten är underhållslagen, som inte ger staden tillräckliga kontrollverktyg för att hantera bristande efterlevnad.

Informationsflödet och samarbetet mellan den grundläggande utbildningen och barnskyddet sker i stort sett i enlighet med riktlinjerna.

Samarbetet och informationsutbytet mellan den grundläggande utbildningen och bedömningen av behovet av barnskydd sker i huvudsak i enlighet med stadens anvisningar. Det finns dock många anvisningar, och de är inte till alla delar tydliga och enhetliga. Revisionsnämnden rekommenderar att samarbetsanvisningarna görs lättare att hitta och använda i grundskolorna. Dessutom rekommenderar nämnden att den som gör en bedömning av behovet av barnskydd kontaktar den person inom sektorn för fostran och utbildning som gjort anmälan för att informera om hur bedömningen framskrider.



Staden har utvecklat verksamhetsförutsättningarna för företag.

Helsingfors har lyckats bidra till att stärka affärs- och innovationsmiljöerna. Revisionsnämnden rekommenderar att man ser till att det finns möjligheter att etablera olika typer av företagsverksamhet, som motsvarar företagets behov. Tillgången till företagstjänster har förbättrats och samarbetet med områdets högskolor har stärkts. Å andra sidan har stadens tillgängliga forsknings-, utvecklings- och innovationsfinansiering för projekt minskat.

Revisionsnämndens verksamhet

Revisionsnämndens uppgifter och sammansättning

Revisionsnämnden är ett lagstadgat organ som är direkt underställt stadsfullmäktige. Dess uppgift är att ordna granskningen av Helsingfors stads och stads-koncernens förvaltning och ekonomi samt utföra en utvärdering av målen, resultaten och ändamålsenligheten i enlighet med kommunallagen. Nämnden bereder ärenden gällande granskningen av förvaltningen och ekonomin som stadsfullmäktige ska besluta om och övervakar att skyldigheten att redogöra för bindningar enligt kommunallagen följs. Revisionsnämnden är ett organ som är oberoende av stadens ledning och övriga organisation.

Stadsfullmäktige utnämnde revisionsnämnden för mandatperioden 2021–2025 den 2 augusti 2021. Nämnden består av nio medlemmar, som alla har en personlig suppleant. Nämndens utvärderingar bereds i två kommittéer, vars sammansättningar presenteras på nästa sida. Fördelningen av ansvarsområden mellan kommittéerna anges i en bilaga till utvärderingsberättelsen.

Revisionskontoret bistår revisionsnämnden med att bedöma om de mål som fullmäktige har ställt upp har uppnåtts och om verksamheten har organiserats på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, samt med att övervaka redogörelser för bindningar. Revisionskontoret assisterar också stadens revisor i den lagstadgade revisionen.

Revisionsdirektör Timo Terävä var chef för revisionskontoret och föredragande för revisionsnämnden 2024. Utvärderingschef Timo Cantell ansvarade för utvärderingsverksamheten, revisionschef Arto Ahlqvist för revisionsverksamheten och controller Vilma Lamminpää för övervakningen av redogörelsen för bindningar. Vilma Lamminpää var revisionsnämndens sekreterare. På revisionskontoret arbetade totalt 17 personer.

Utvärderingsverksamhet

I enlighet med sin uppgift enligt kommunallagen bedömer nämnden årligen om de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige ställt upp för staden och stadskoncernen har uppnåtts och om verksamheten har ordnats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Observationer och rekommendationer

i anknytning till utvärderingen presenteras i denna utvärderingsberättelse.

Bakgrundspromemoriorna för utvärderingsberättelsen finns på www.arviointikertomus.fi/sv.

Utvärderingsberättelsen behandlas av stadsfullmäktige den 18 juni 2025. Innan berättelsen behandlas i fullmäktige begär revisionsnämnden de utlåtanden som behövs från stadsstyrelsen och andra organ och lämnar dem till fullmäktige för kännedom. I slutet av året ska stadsstyrelsen lämna en redogörelse till fullmäktige om vilka åtgärder de verksamhetsansvariga och redovisningsskyldiga har vidtagit med anledning av utvärderingsberättelsen.

Revisionsnämndens utvärderingsarbete bedrivs på ett strukturerat sätt. I den verksamhetsplan som nämnden godkänt den 14 december 2021 har nämnden fastställt att de flesta av de varierande utvärderingsteman är kopplade till stadsstrategin, och under fullmäktigeperioden berör de alla huvudpunkter i strategin.

Innehållsförteckningen för utvärderingsberättelsen baserar sig huvudsakligen på tyngdpunkterna i stadsstrategin. De utvärderingsteman som återkommer årligen är uppnåendet av bindande mål, utvärdering av ekonomin och uppföljning av rekommendationernas effekter. Temana för utvärderingen varierar från år till år och avgörs i utvärderingsplanen för respektive år.

Utvärderingsplanen för 2024 bereddes som ett samarbete mellan revisionsnämnden och revisionskontoret. Nämnden godkände utvärderingsplanen den 14 maj 2024. I beredningen av planen beaktades fullmäktiges, fullmäktigegruppernas och stadens lednings förslag på teman för utvärderingen samt de förslag som invånarna lämnat in i tjänsten Säg din åsikt.

Utvärderingsberättelsen bereddes under året i två kommittéer, som vid sina möten behandlade planerna för utvärderingarna, utvärderingspromemorior och textutkast till utvärderingsberättelsen. Kommittéerna gjorde också totalt sex utvärderingsbesök inom centralförvaltningen, sektorerna och koncernsammanlutningen. Det mesta av det praktiska utvärderingsarbetet utförs av anställda vid revisionskontoret. Utvärderingen bygger på kriterier som kan basera sig på exempelvis lagstiftning, stadsstrategin eller andra relevanta riktlinjer inom staden. Informationsunderlaget för utvärderingen består vanligtvis

av dokument, intervjuer, skriftliga förfrågningar om information och statistiska uppgifter. De slutsatser och rekommendationer som presenteras i utvärderingsberättelsen baserar sig på observationer om utvärderingsmaterialet.

Kommittéernas utvärderingsarbete samordnas av deras sekreterare. Sekreterare för nämndens första kommitté var ledande effektivitetsrevisor Petri Jäske och sekreterare för den andra kommittén var ledande effektivitetsrevisor Liisa Kähkönen. Ledande effektivitetsrevisor Aija Kaartinen ansvarade för det metodiska stödet och utbildningen för utvärderingsarbetet. Utvärderingschefen och de ledande effektivitetsrevisorerna ansvarar för att kontrollera utvärderingsarbetets kvalitet. Utöver den interna kvalitetskontrollen granskas innehållet i utvärderingspromemoriorna och utvärderingsberättelsen av de utvärderade enheterna.

Schemat för revisionsnämndens utvärderingsarbete anges i figur 1.

Revisionsverksamhet

KPMG Oy Ab har fungerat som Helsingfors stads revisor för räkenskapsperioderna 2023–2024. Den huvudansvariga revisorn OFGR, CGR Jorma Nurkkala lämnade tre rapporter till nämnden om revisionen 2024 och presenterade sina observationer från revisionen vid nämndens möten. Revisionsberättelsen och den offentliga sammanfattande rapporten om revisionen 2024 behandlas i fullmäktige den 18 juni 2025.

Övervakning av redogörelse för bindningar

Enligt kommunallagen är vissa förtroendevalda och tjänsteinnehavare skyldiga att offentligt redogöra för sina bindningar. Revisionsnämnden har som uppgift att övervaka att anmälningsskyldigheten följs och att informera fullmäktige om anmälningar. Styrelsen noterade de redogörelser för bindningar som förtroendevalda och tjänsteinnehavare lämnat vid sina möten den 4 juni och den 5 november 2024. Fullmäktige behandlade redogörelserna den 19 juni och den 13 november 2024.

Revisionsnämndens sammansättning

Första kommittén



Vice ordförande Dani Niskanen
Suppleant Leila Kaleva



Sandra Hagman
(till och med 27.11.2024)
Suppleant Jani Valpio



Jussi Junni
Suppleant Virve Magdaleno



Terhi Peltokorpi
Suppleant Jukka Ihanus



Johanna Virtanen
(från och med 28.11.2024)
Suppleant Jani Valpio

Andra kommittén



Ordförande Nuutti Hyttinen
Suppleant Marika Sorja



Nita Austero
Suppleant Pertti Hyvärinen



Iida Haglund
Suppleant Juha Christensen



Ahmed Hassan
(från och med 20.6.2024)
Suppleant Emma Ringbom

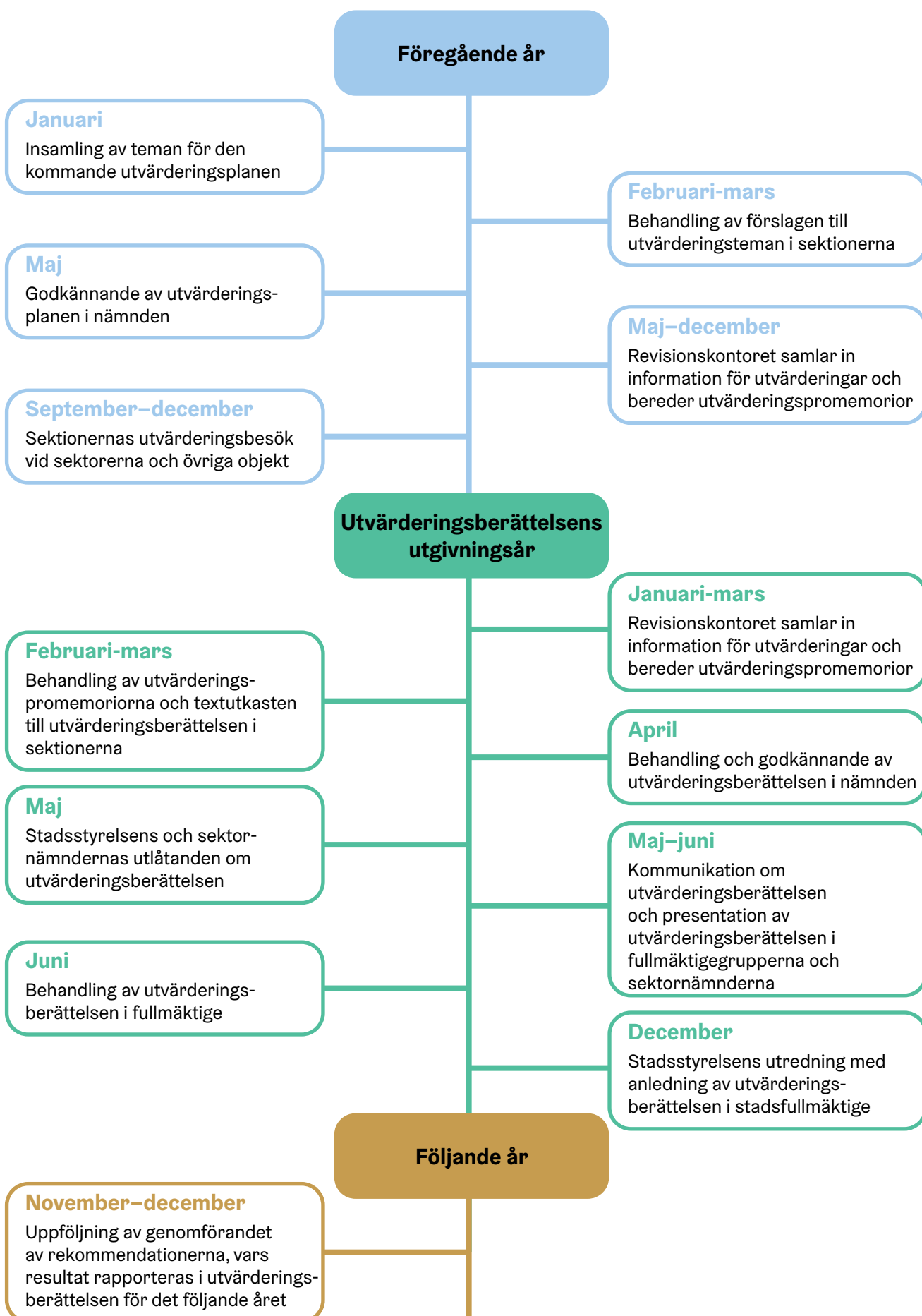


Mikael Jungner
Suppleant Kimmo Niemelä



Petrus Pennanen
(till och med 19.6.2024)
Suppleant Emma Ringbom

Figur 1. Årsklocka för revisionsnämndens utvärderingsarbete.



Utvärdering av de bindande verksamhetsmålen

En större del av målen uppnåddes än tidigare

Budgeten för 2024 innehöll sammanlagt 25 bindande resultatmål för sektorerna, affärsverken och ämbetsverken som godkänts av stadsfullmäktige. Revisionsnämnden bedömer att 16, det vill säga 64 procent av dem har genomförts. Realiseringsgraden var sex procentenheter högre än förra året. Även i bokslutet bedömdes 16 mål ha uppnåtts. I bokslutet bedömdes nio bindande verksamhetsmål inte ha uppnåtts, vilket överensstämmer med revisionsnämndens bedömning. Till skillnad från flera tidigare år var det möjligt att bedöma utfallet för alla mål och indikatorer. Det finns ingen skillnad mellan bokslutsrapporteringens och revisionsnämndens bedömning av måloppfyllelsen.

Stadsfullmäktige har behandlat och godkänt avvikelserna från målen vid sitt möte 12.3.2025.

Utfallsprocenten för indikatorerna var lite bättre än föregående år

Det fanns totalt 38 indikatorer för att mäta hur målen uppnåddes. Av dessa uppfylldes 74 procent (figur 2), vilket är en större andel än 2023 (60 procent).

Enligt riktlinjerna för efterlevnad av budgeten anses ett bindande mål ha uppfyllts om alla indikatorer som fastställs i dess budget uppfylls. Om en enda av indikatorerna inte uppfylls innebär det att målet inte uppnås. Sektorernas mål har varierande antal indikatorer. Om ett mål har många indikatorer och en av dem inte uppfylls, uppnås inte målet.

Figur 3 visar att alla mål inom fostrans- och utbildningssektorn samt kultur- och fritidssektorn uppnåddes. Dock hade fostrans- och utbildningssektorn två mål och kultur- och fritidssektorn bara ett. Alla sektorer uppnådde minst hälften av sina mål. Till centralförvaltningen hör fyra affärsverk och till stadsmiljösektorn hör trafikaffärsverket (HST), som fortfarande officiellt ansvarar för metrotrafiken.

Målet att begränsa ökningen av driftsutgifterna uppnåddes inte

Stadskansliet hade fyra mål, varav två uppnåddes. Målen hade fem indikatorer, varav tre uppnåddes. Målet att det skulle finnas påbörjade tomter som kunde överlåtas för påbörjande av 8 000 bostäder uppnåddes inte. Det fanns tillräckligt med tomter som

kunde överlåtas, men målets andra indikator var antalet påbörjade bostäder, som inte uppnåddes. Enligt stadskansliet var den främsta orsaken till att antalet påbörjade bostäder var lägre än planerat den nedgång i byggandet som började redan 2022. Revisionsnämnden anser dock att denna indikator inte mäter målet, som var antalet tomter som var tillgängliga för överlåtelse. Staden har inte heller helt kunnat påverka uppfyllandet av indikatorn genom egna åtgärder.

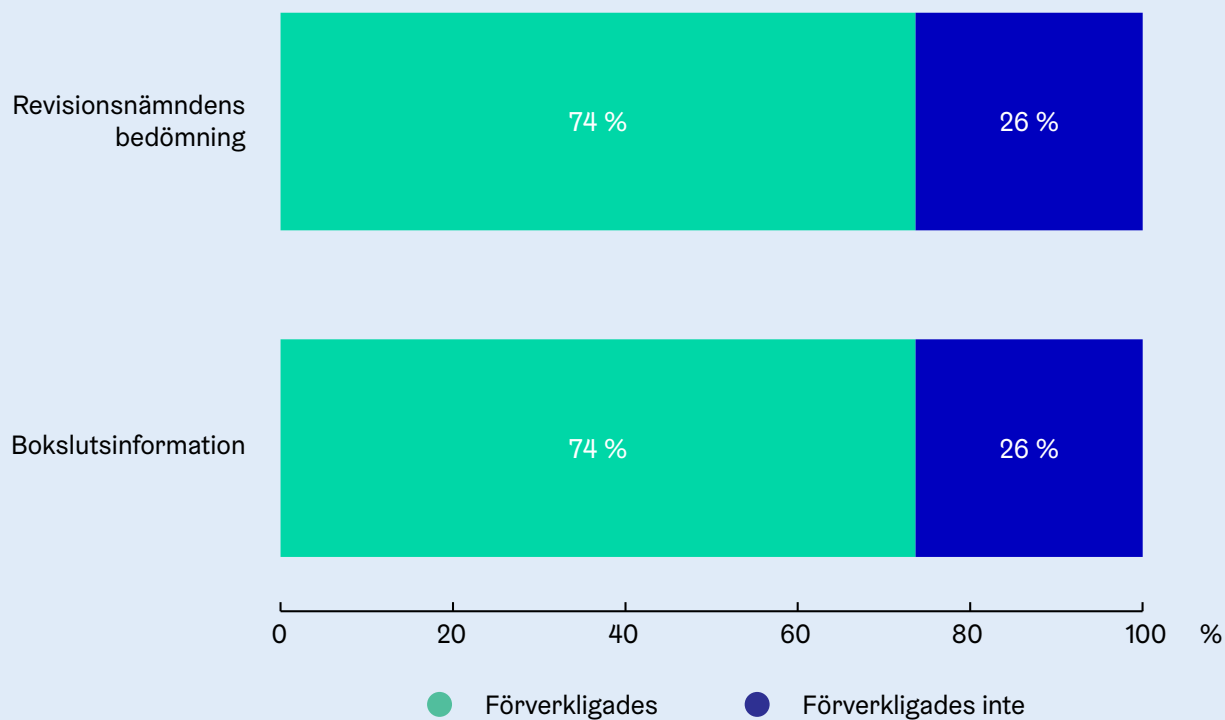
Samma problem gällde enligt revisionsnämndens bedömning målet för beredning av överföringen av arbetskraftstjänsterna från staten till staden så att det fanns förutsättningar att fortsätta kundernas tjänster utan avbrott från och med 1.1.2025. Målet var att 80 procent av nyckelresultaten för förändringsprogrammets delprojekt skulle uppnås senast 1.1.2025. Att indikatorn uppfylls räcker enligt revisionsnämndens uppfattning inte för att garantera att tjänsterna för kunderna faktiskt fungerar oavbrutet.

Av stadskansliets ekonomiska mål förverkligades ansvarsprincipen för ökningen av driftsutgifterna inte år 2024. Enligt stadskansliet var de huvudsakliga orsakerna till att utgiftsökningen överskreds genomförandet av det stöd i tre nivåer som lagen om småbarnspedagogik kräver, förändringar i personalstrukturen samt den ökning av småbarnspedagogikens utgifter som ökningen av den relativa andelen barn under tre år orsakade. En orsak till överskridningen var också användningen av behovsprövade statsandelar för yrkesutbildning och ett tillstånd för tilläggsanordnande, för vilket staten beviljade tilläggsfinansiering till staden. Däremot uppnåddes stadskansliets mål att dimensionera de totala investeringarna till en finansieringsmässigt hållbar nivå.

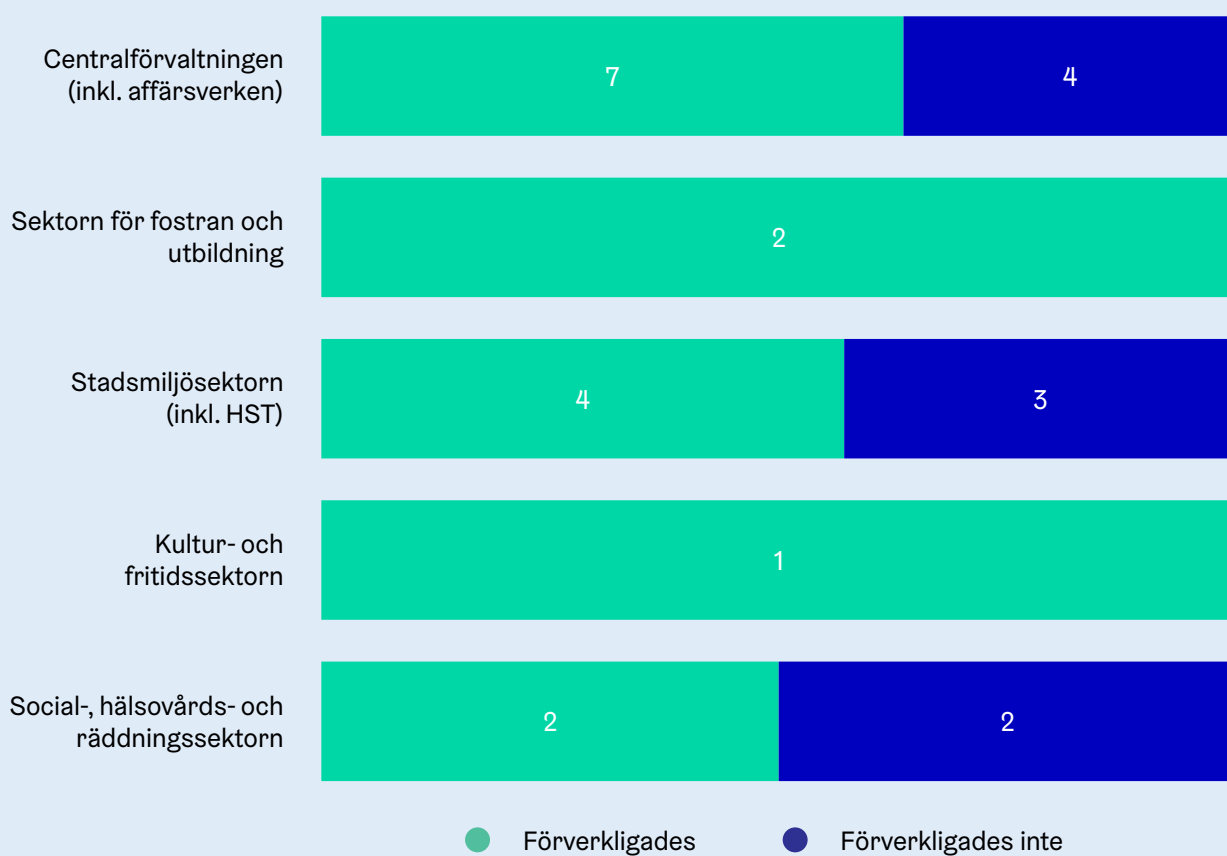
Affärsverken Palvelukeskus, företagshälsovården och byggtjänsterna (Stara) hade alla ett enda bindande mål som anknöt till kundupplevelsen. Av dessa uppnåddes inte Staras mål. Affärsverket Ekonomiförvaltnings-tjänsten hade två bindande verksamhetsmål med en indikator vardera. Målet för det ekonomiska resultatet uppnåddes, men inte målet för kundnöjdhet. Revisionskontorets båda bindande mål uppnåddes.

Av stadsmiljösektorns fyra bindande mål uppnåddes ett. Det fanns åtta indikatorer, varav fem uppfylldes. Målet för energieffektivitet i byggnader och allmänna utrymmen uppnåddes. Målet att trygga förutsättningarna för biologisk mångfald, ett enhetligt grönt nätverk och de ekologiska nätverken uppfylldes inte.

Figur 2. Uppfyllande av indikatorerna för sektorernas, affärsverkens och ämbetsverkens bindande mål 2024, procent.



Figur 3. Uppfyllandet av de bindande målen per sektor 2024, antal.



Enligt sektorn gick inte det antal förslag om natur-skyddsområden som eftersträvades enligt målets andra indikator vidare till beslutsfattande, eftersom konsulten inte fick skötsel- och användningsplanerna för tre naturskyddsområden klara. Målet att förbättra nöjdheten bland invånarna och kunderna uppnåddes inte, eftersom resultaten i kundnöjdhetsenkäterna inte var tillräckligt bra.

Målen för tillväxt och bostadsproduktion på stadens nivå uppnåddes inte, eftersom indikatorn för planläggning av 400 000 kvadratmeter våningsyta på stadens mark inte uppnådde målvärdet. Omkring 6 000 kvadratmeter våningsyta saknas jämfört med målet. Enligt sektorn uppnåddes inte den planlagda mängden på grund av flera mindre faktorer. Det här var det första året då indikatorns värde beräknas som ett medeltal för flera år och endast för den mark som staden äger.

I stadsmiljösektorn ingår även HST, vars tre mål alla uppnåddes. Målen berörde metrons tillförlitlighet och kundupplevelse samt till den ekonomiska balansen. Sedan Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab grundades i början av 2022 har HST endast ansvarat för metrotrafiken och infrastrukturen.

Det saknas tillförlitlig information om hur den icke-brådskande vården förveckligas

Av social-, hälsovårds- och räddningssektorn förverkligades två. Sex av de nio indikatorerna för målen uppfylldes och tre uppfylldes inte. De indikatorer som uppnådde sin målnivå var exempelvis arbetssökandes jobbsökningsupplevelse och avgångsomsättningen. Även det ekonomiska målet för ett resultat enligt budgeten eller bättre uppfylldes. Indikatorerna för räddningsverksamhetens responstider och fördröjningar i överföringar mellan den specialiserade sjukvården och primärvården uppnådde också sina målnivåer.

Indikatorerna för väntetiderna för icke-brådskande läkarbesök, antalet bostadslösa och rekommendationsindexet för social- och hälsovårdstjänsterna uppnådde inte målnivån. Till exempel antalet bostadslösa ökade och var omkring 2,5 gånger så stort som målnivån. Det saknas tillförlitlig information för indikatorn för icke-brådskande vård, eftersom alla uppgifter inte överförs från ett system till ett annat på ett tillförlitligt sätt.

Fostrans- och utbildningssektorns två mål uppfylldes, och tre indikatorer uppnådde målnivån. Indikatorerna gällde stärkandet av känslöfärdigheter och interaktiva färdigheter inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen samt ökade möjligheter för studerande på andra stadiet att avlägga gymnasie- och yrkesskolstudier samtidigt.

Kultur- och fritidssektorn hade ett bindande verksamhetsmål med en indikator. Målet och indikatorn uppnåddes. Målnivån för indikatorn var att skapa en verksamhetsmodell för planeringen av servicenätet för sektorn.

Slutsatser

Av de bindande verksamhetsmålen i budgeten för 2024 uppnåddes 64 procent och av indikatorerna 74 procent. De bindande målen uppnåddes särskilt väl inom fostrans- och utbildningssektorn samt kultur- och fritidssektorn, som dock sammanlagt hade bara tre mål. Revisionsnämndens bedömning av uppfyllandet av målen och indikatorerna motsvarade bokslutsrapporteringen.

Två av indikatorerna för stadskansliets mål var enligt revisionsnämnden inte tillräckliga för att mäta målen. Uppgifterna om utfallet för social-, hälsovårds- och räddningssektorns indikator för icke-brådskande vård är inte tillförlitliga.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet ska

- ▶ i valet av indikatorer för de bindande verksamhetsmålen fästa särskild uppmärksamhet vid att indikatorerna mäter de egentliga målen.

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- ▶ utveckla statistikföringen om tillgången till icke-brådskande vård så att man får tillförlitlig information om hur långa vårdköerna är.

Mål för koncernen

Målformuleringen för dottersammanslutningarna har preciserats

Enligt bokslutet hade kommun-Helsingfors 86 dotterbolag och 10 stiftelser i slutet av 2024. År 2024 fastställdes totalt 309 mål i dottersammanslutningarnas ägarstrategier, varav 28 för marknadsmässiga dottersammanslutningar och 281 för övriga dottersammanslutningar. I stadens budget för 2024 fastställs de mål som definierats i ägarstrategierna med nyckelindikatorer för de dottersammanslutningar som får understöd från staden, säljer tjänster till staden i betydande grad och/eller i övrigt är betydande ur strategiskt perspektiv eller med tanke på verksamhetens omfattning. Dessa dottersammanslutningar var 20 till antalet.

Uppnåendet av målen och sammanslutningarnas framsteg mot den önskade utvecklingsriktningen följs upp regelbundet som en del av dottersammanslutningarnas rapportering och övrig uppföljning. Resultaten rapporteras till koncernsektionen åtminstone i samband med sammanslutningens rapportering 1–2 gånger per år. Till stadsfullmäktige rapporteras uppnåendet av de mål som fastställts i budgeten en gång per år i samband med koncernbokslutet. I budgeten för 2024, som godkänts av fullmäktige, konstateras att mål som inte uppnåtts rapporteras till stadsfullmäktige separat. Enligt kommunallagen ska man följa budgeten i verksamheten och ekonomiförvaltningen.

År 2024 utvärderade revisionsnämnden hur de mål som fastställts i budgeten för 2024 för stadskoncernens mest betydande dottersammanslutningar och idrotts- och motionssektorns dottersammanslutningar uppnåddes. Som sina viktigaste dottersammanslutningar med tanke på ekonomin definierar staden Helen Ab, Helsingfors stads bostäder Ab (nedan Heka), Helsingfors Hamn Ab, Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab och Seure Henkilöstöpalvelut Oy. Idrotts- och motionssektorns dottersammanslutningar är Isbane-stiftelsen sr, Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy, Urheiluhallit Oy och Vuosaaren Urheilutalo Oy.

Omkring hälften av de mest betydande dottersammanslutningarnas mål uppnåddes

I stadens budget för 2024 fastställdes totalt 18 mål enligt ägarstrategin för de fem mest betydande dottersammanslutningarna. I bokslutet rapporterades ändå om 25 mål, varav nästan hälften, 48 procent, uppfylldes. Av dessa uppfylldes nästan hälften, 48 procent. En del av målen och indikatorerna var formulerade så att det var svårt att dra slutsatser om utfallet. Utifrån tilläggsredogörelser från bolagen tolkades de i den här utvärderingen som uppfyllda. En del av dotterbolagens

indikatorer inkluderade två underordnade indikatorer, det vill säga två saker som mättes.

Av Helen Ab:s fem mål uppnåddes tre mål som gällde ekonomi och effektivitet. De mål som inte uppnåddes gällde kundnöjdheten och miljön.

Av Hekas fyra mål uppnåddes målet för soliditet. Av Hekas indikatorer var förhållandet mellan investeringar och avskrivningar inte tydligt inskrivet i budgeten. Kundnöjdhets- och miljömålen uppnåddes inte.

Alla sex mål för Helsingfors Hamn Ab uppnåddes. Tre av målen gällde ekonomin, två gällde kundnöjdheten och ett gällde miljön. Man var tvungen att begära mer information om hamnens totala ekonomiska och sysselsättande effekter, och utifrån den kunde målet bedömas vara uppnått.

Av Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab:s fem mål uppnåddes endast målet för soliditet. Målen för personal- och kundnöjdhet, investeringarnas kostnadseffektivitet, avgångarnas tillförlitlighet och miljön uppnåddes inte.

Av de fem målen för Seure Henkilöstöpalvelut Oy uppnåddes endast ett, målet för konkurrenskraft. För att uppfyllandet av indikatorn för konkurrenskraft i förhållande till kontrollgruppen krävdes dock att man begärde mer information. Mål för personal, kundnöjdhet, kostnadseffektivitet och miljö förblev ouppfyllda.

Nästan alla mål för idrotts- och motionssektorns dottersammanslutningar uppnåddes

I stadens budget för 2024 fastställdes totalt 20 mål för idrotts- och motionssektorns dottersammanslutningar i enlighet med ägarstrategin. Enligt bokslutsrapporten uppnåddes alla mål. Enligt den här utvärderingen uppnåddes 19 mål, vilket är 95 procent av alla mål. Ett mål kunde inte utvärderas eftersom det inte fanns några tydliga målnivåer eller kriterier för målindikatorn. Målen och indikatorerna för dem har inte till alla delar presenterats tydligt i budgeten.

Enligt bokslutsrapporteringen uppnåddes samtliga fem mål för Isbanestiftelsen sr. Enligt den tolkning som gjorts i utvärderingen uppnåddes målen för kund- och personalnöjdheten, miljöprogrammet, omsättningen och soliditeten. Uppnåendet av målen för programmet för fysisk aktivitet kunde inte utvärderas, eftersom inga målnivåer eller kriterier ställts upp för indikatorn i budgeten.

Mäkelärinteen Uintikeskus Oy:s, Urheiluhallit Oy:s och Vuosaaren Urheilutalo Oy:s alla mål uppnåddes enligt bokslutsrapporteringen och även enligt tolkningen som gjordes i utvärderingen. Varje bolag hade fem mål och sex indikatorer som gällde personal- och kundnöjdheten, miljön och ekonomin.

Alla dottersammanslutningar till idrotts- och motionssektorn hade som mål att främja stadens policy för fysisk aktivitet och som indikator antingen uppnåendet av målen för främjande av fysisk aktivitet eller uppnåendet av målen i programmet för fysisk aktivitet. Enligt den tilläggsredogörelse som Urheiluhallit Oy lämnat mäts målet genom utvecklingen av antalet besökare. Utifrån statistiken om besökarantalet kunde målet anses ha uppnåtts för Mäkelärinteen Uintikeskus Oy, Urheiluhallit Oy och Vuosaaren Urheilutalo Oy.

Det är svårt att tolka resultatet för vissa indikatorer

Enligt stadens riktlinjer ska målen vara så klara och entydiga som möjligt. För att budgetens bindande och andra verksamhetsrelaterade mål ska uppnås krävs att alla indikatorer för målet har uppfyllts. Indikatorn är uppnådd när dess målvärde är uppnått. För indikatorerna fastställs utgångs- och målvärden. Som utgångsvärde används den föregående räkenskapsperiodens utfall. En enskild indikator kan bara ha ett målvärde, dvs. en indikator kan inte delas in i flera delindikatorer med olika målvärden.

Revisionsnämnden rekommenderade i sin utvärderingsberättelse för 2023 att stadskansliet säkerställer att de målandikatorer som anges i dottersammanslutningarnas ägarstrategier innehåller endast ett mätbart element, att målnivåer eller kriterier definieras för de målandikatorer som anges i dottersammanslutningarnas ägarstrategier och att de beskrivs i budgeten så att måluppfyllelsen kan identifieras.

Dottersammanslutningarnas formulering av mål och indikatorer har förbättrats i enlighet med rekommendationerna. I budgeten anges dock inte alltid en målnivå eller kriterier för indikatorerna för målen. Vissa av indikatorerna är ganska allmänna och lämnar utrymme för tolkning av vad som avses med indikatorn. En indikator kan också innehålla två olika saker. Det var därför svårt att bedöma måluppfyllelsen enbart utifrån de uppgifter som rapporterades i bokslutet.

Flera av de mål och indikatorer för dottersammanslutningar som granskats i denna utvärdering hänvisar till program där mer specifika åtgärder och mål definieras. Detta gäller till exempel för indikatorn för målet för klimat och minskning av miljöeffekter. Det är svårt för en utomstående att avgöra om indikatorerna uppfyllts, eftersom man inte har tillgång till

närmare information om vilka målen och åtgärderna är. Endast Helen Ab beskrev sina miljöindikatorer i sin bokslutsrapportering.

Enligt skrivelserna i budgeten 2024 ska mål som inte uppfyllts rapporteras separat till stadsfullmäktige. Enligt koncernstyrningsenhetens uppfattning rapporteras uppnåendet av målen i samband med koncernbokslutet.

Slutsatser

I budgeten som godkänts av stadsfullmäktige fastställdes mål enligt ägarstrategin för 20 dotterbolag. Till skillnad från vad som står i budgeten planerar man inte att rapportera separat om de uppnådda målen till stadsfullmäktige.

Av de 25 målen för de fem mest betydande dottersammanslutningarna, det vill säga Helen Ab, Helsingfors stads bostäder Ab, Helsingfors Hamn Ab, Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab och Seure Oy uppnåddes enligt utvärderingen nästan hälften, 48 procent. För idrotts- och motionssektorns dottersammanslutningar fanns 20 mål enligt ägarstrategin. Enligt den här utvärderingen uppnåddes 19 av målen, det vill säga 95 procent. Ett mål kunde inte utvärderats eftersom det inte fanns målnivåer eller kriterier för målets indikator.

Även om uppställandet av mål och indikatorer för dottersammanslutningarna har utvecklats i enlighet med revisionsnämndens rekommendationer från föregående år, är det svårt att utvärdera om vissa mål uppnåtts. En del mål och indikatorer var ganska vaga och allmänna, eller så hade utgångs- eller målvärdena för dem inte beskrivits i budgeten. En indikator kan också inkludera många saker som mäts, vilket gör det svårare att tolka utfallet.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet ska

- säkerställa att varje indikator för dottersammanslutningarnas mål som fastställts i budgeten endast inkluderar en sak som ska mätas.
- säkerställa att de mål som fastställts i dottersammanslutningarnas budgetar definieras tydligt och indikatorerna entydigt så att uppfyllandet av dem kan fastställas.
- rapportera separat om dottersammanslutningarnas uppnådda budgetmål till stadsfullmäktige i enlighet med budgeten.

Dataintrånget inom fostrans- och utbildningssektorn

Helsingfors stad drabbades av ett stort dataintrång i slutet av april 2024. Revisionsnämnden beslöt att inkludera stadens dataskydd i sin utvärderingsplan och hörde vid sina möten borgmästaren, kanslichefen, digitaliseringsdirektören, dataskyddsombudet, sektordirektören och informationshanteringsdirektören för fostrans- och utbildningssektorn samt DigiHelsingfors Ab:s verkställande direktör och produktionsdirektör om dataintrånget. Revisionskontorets beredare hade också tillgång till dokument som utarbetats av staden och andra myndigheter.

Angriparen fick tag på stora mängder information

Dataintrånget upptäcktes den 30 april 2024. Enligt utredningar hade angriparen med kriminella metoder fått tag på fungerande användarnamn och lösenord till Helsingfors stads lärmiljö. Genom att utnyttja inloggningsuppgifterna och en sårbarhet i fjärranslutningsservern lyckades gärningsmannen ansluta till sektorns nätverk. Angriparen tog sig in i nätverket den 25 april 2024 och hade hunnit ladda ner cirka två terabyte data från fostrans- och utbildningssektorns nätverksdisk innan intrånget upptäcktes.

Enligt Olycksutredningscentralens bedömning berör dataintrånget cirka 300 000 personer. Gärningsmannen har fått tillgång till en stor mängd information om stadens invånare och personal som fanns lagrad på fostrans- och utbildningssektorns nätverksdisk. Uppgifterna innehöll bland annat personuppgifter och personbeteckningar för barn och elever och deras vårdnadshavare. Det var inte möjligt att utreda den exakta mängden information som angriparen fick tag på och dess exakta innehåll.

Enligt stadens utredningar möjliggjordes dataintrånget och datastölden av flera svagheter i stadens informationssäkerhetskontroller som anknöt till inställningarna för fjärråtkomstservrar, separeringen av nätverk och övervakningen av informationssäkerheten. Faktorer som bidrog till intrånget var oklarheter mellan stadens aktörer om ansvaret för att upprätthålla informationssäkerheten, rutinerna för förvaring av information samt utvecklingsskulden i stadens ICT-miljö.

Åtgärder vidtogs snabbt efter att dataintrånget upptäcktes

Omedelbart efter att dataintrånget upptäckts vidtog staden åtgärder för att skydda nätverket och förhindra

ytterligare skador, och genom dessa lyckades man stoppa angriparens agerande i nätverket. En samordningsgrupp som tillsattes av kanslichefen började utreda situationen och vidta korrigerande åtgärder. Som ett resultat av detta stärktes bland annat informationssäkerheten, underhållet och hanteringen av stadens ICT-tjänster.

Man har samarbetat med externa expertaktörer och serviceproducenter för att utreda situationen och vidta skyddsåtgärder. Dataintrånget anmäldes omedelbart till dataombudsmannens byrå och till Cybersäkerhetscentret vid Traficom. Dataintrånget är exceptionellt till sin omfattning, och därför har statsrådet den 4 juli 2024 tillsatt en oberoende utredningsgrupp i anslutning till Olycksutredningscentralen för att utreda ärendet.

Staden polisanmälde omedelbart dataintrånget, och en förundersökning inleddes i maj 2024. Centralkriminalpolisen meddelade den 13 mars 2025 att den har inlett en förundersökning av dataintrånget inom Helsingfors stad, där den utreder om staden har skyddat sin information på korrekt sätt.

Informationen om dataintrånget inom staden till stadens invånare och personal via olika kanaler kom igång snabbt. Man har kommunicerat om saken på flera språk, men med betoning på finska och svenska. Alla har inte varit helt nöjda med kommunikationen. Dataintrånget har väckt oro för dem vars uppgifter gärningsmannen kan ha kommit över.

Okklarheter i ansvarsfördelningen mellan olika aktörer

Helsingfors stad är en informationshanteringsenhet som ska följa upp informationssäkerhetens tillstånd i sin verksamhetsmiljö och sörja för informationssäkerheten och informationssystemens säkerhet. I staden har ansvarsfördelningen i samband med informationshanteringen, informationssäkerheten och dataskyddet fastställts bland annat i förvaltningsstadgan, i riktlinjer på stadens nivå och i reglerna för verksamheten.

Stadsstyrelsen ansvarar för att säkerställa att staden uppfyller sina skyldigheter enligt dataskyddslagstiftningen. Ledningen för sektorerna, ämbetsverken och affärsverken ansvarar för att se till att verksamheten är lagenlig vid behandling av personuppgifter. På stadsnivå ansvarar stadskansliet för att ge anvisningar om informationssäkerhet och informationshantering samt

för att de ICT-tjänster som produceras av stadens dotterbolag DigiHelsingfors Ab motsvarar stadens krav. Stadens sektorer köper tjänster av DigiHelsinki Oy i egenskap av beställarkunder i enlighet med tjänstebeskrivningarna, inklusive informationssäkerhetstjänster. Sektorn för fostran och utbildning har varit ett undantag, eftersom den själv har ansvarat för sektorns grundläggande ICT-tjänster, och överföringen av dem till DigiHelsingfors Ab har påskyndats efter dataintrånget.

I revisionsnämndens hörande framgick att det har funnits oklarheter gällande ansvaret i avtalen, arbetsfördelningen och ledningen av informationssäkerheten mellan stadens olika aktörer. Den oklara ansvarsfördelningen har möjliggjort dataintrånget och förhindrat att det upptäckts i tid.

Utvecklingsåtgärder har inletts

Från och med 2021 har Helsingfors centraliserat sina informationshanterings- och ICT-infrastrukturjänster för att göra helheten mer hanterbar och kontrollerbar. Sedan 2023 har ICT-tjänsterna producerats av DigiHelsingfors Ab, vars verksamhetsstyrning och tillsyn enligt stadskansliet borde utvecklas.

Sommaren 2024 lanserade kanslichefen handlingsprogrammet Turvaa yhteinen tietomme (trygga vår gemensamma information), som överskrider sektorgränserna och vars mål stärka hela stadens informationshantering, informationssäkerhet och dataskydd samt personalens kompetens, och att förtydliga ansvarsfördelningen. Man håller också på att inleda ett projekt för att förändra ledningen av datasäkerheten, som riktar sig mot ledningen och organisationen av datasäkerheten, kontinuitetshanteringen för ICT och tekniska åtgärder samt investeringar. Staden har en identifierad digital utvecklingsskuld som bland annat berör underhållet av datasystem, kompetensen och ledarskapet.

Slutsatser

I fråga om dataintrånget inom fostrans- och utbildningssektorn har det framkommit brister i stadens informationssäkerhetskontroller, ansvaren för att upprätthålla informationssäkerhet och praxis i anslutning till lagring av uppgifter. Dessutom har staden under årens lopp samlat på sig en digital utvecklingsskuld. Dessa brister har å sin del möjliggjort i sin skala ett exceptionellt stort dataintrång, och därför måste stadens tekniska och administrativa förmåga i fråga om dataskyddet förbättras.

Staden är en stor organisation där uppgifter och ansvar i fråga om dataskydd, informationssäkerhet och informationshantering har fördelats på flera olika aktörer. Utvecklingsåtgärder har vidtagits snabbt, vilket är bra, men det kommer att ta flera år att etablera dem som en del av organisationens normala verksamhet. Som en följd av dataintrånget har det framkommit ett behov av en tydligare ledning av informationssäkerheten.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadsstyrelsen ska

- säkerställa att stadens dataskydd ligger på en lämplig nivå.
- säkerställa att styrningen av informationssäkerheten och informationshanteringen är tydligt definierad.
- säkerställa att stadens aktörers ansvar när det gäller informationssäkerhet och informationshantering är tydligt definierat.
- säkerställa att de brister som beror på den digitala utvecklingsskulden åtgärdas.



En ansvarsfull ekonomi som grund för hållbar tillväxt



Stadens ekonomi

Helsingfors stads ekonomi som helhet är indelad i kommun-Helsingfors, som kan jämföras med andra kommuner, och den statsfinansierade social-, hälsovårds- och räddningssektorn, som kan jämföras med välfärdsområdena. I den här utvärderingen granskas kommun-Helsingfors och dess concerns ekonomi samt social-, hälsovårds- och räddningssektorns ekonomi separat.

Kommun-Helsingfors ekonomi

Uppfyllande av strategins ekonomiska och budgetmässiga mål

Utgiftsökningen förverkligades inte enligt stadsstrategins ansvarsprincip

Ett mål enligt stadsstrategin 2021–2025 är en ansvarsprincip för ökningen av driftsutgifterna. Enligt den får de årliga budgetarna inte överskrida den fastställda utgiftsnivån enligt ansvarsprincipen. Stadskansliet har också gjort detta till ett bindande mål. Ökningen av utgifterna i driftsekonomin kopplas till förändringar i kostnadsnivån och befolkningstillväxten samt det produktivitetsmål som ställts upp för stadsorganisationen, som är 0,5 procent åren 2023–2025. Prisindexet för bastjänster beskriver förändringen i kostnadsnivån. Befolkningstillväxten i de olika åldersgrupperna inom fostrans- och utbildningssektorn samt kultur- och fritidssektorns ungdomstjänster och den totala förändringen i befolkningen i övrigt beskriver befolkningstillväxten.

Enligt bokslutsuppgifter uppnåddes inte målet (tabell 1). Utgifterna enligt ansvarsprincipen ökade år 2024 med omkring 99 miljoner euro, dvs. 4,7 procent. Den tillåtna ökningen av utgifterna var 3,1 procent, det vill säga 65,1 miljoner euro. Den största ökningen av utgifterna sågs inom sektorn för fostran och utbildning, omkring 84 miljoner euro. Boksluten för 2022 och 2023 uppfyllde ansvarsprincipen. För budgeten för 2025 torde ansvarsprincipen uppfyllas endast om de planerade produktivitsreformerna genomförs.

Skatteintäkterna och statsandelarna ökade mer än väntat

Kommun-Helsingfors verksamhetsutgifter uppgick till 2,97 miljarder euro, vilket är 41 miljoner euro lägre än budgeterat. Utgifterna ökade med 80 miljoner euro, eller 2,7 procent, jämfört med föregående år. Ökningen berodde huvudsakligen på ökade personalkostnader och hyror inom fostrans- och utbildningssektorn samt ökade räntekostnader för stadsmiljösektorns kollektivtrafik, externa lokalhyror och bostadsproduktion. Verksamhetsintäkterna var 1,38 miljarder euro vilket

var 51 miljoner euro mindre än budgeterat. Årsbidraget blev bättre än budgeterat, 715 miljoner euro. Överskottet i bokslutet var 334 miljoner euro.

Skatteintäkterna uppgick till 1,87 miljarder euro och var 27 miljoner euro högre än budgeterat. Kommunalskatten uppgick till 1,07 miljarder euro 2024, vilket var 69 miljoner euro mer än budgeterat. Intäkterna från kommunalskatten minskade med omkring 10 procent från 2023. Då inkluderade skatterna så kallade skattensvarar av engångsnatur som anknöt till förändringen inom social-, hälsovårds- och räddningssektorn. Kommunalskattesatsen i Helsingfors hölls på samma nivå som föregående år, dvs. 5,3 procent. Intäkterna från samfundsskatten uppgick till 446 miljoner euro, vilket är cirka 17 procent lägre än 2023. Fastighetsskatten uppgick till 353 miljoner euro, vilket är 15 procent mer än föregående år. Statsandelarna uppgick till 302 miljoner euro, vilket var 41 miljoner euro bättre än budgeterat. Statsandelen för kommunens basservice uppgick till 170 miljoner euro.

Driftsekonomidelen i budgeten 2024 innehöll sammanlagt 26 bindande anslag eller verksamhetsbidrag. Av dem förverkligades 21, det vill säga 87 procent, enligt budgeten eller bättre än budgeterat. Fem bindande anslagspunkter överskred sina verksamhetsutgifter. Överskridningarnas andel av de bindande anslagen är mindre än någonsin efter 2016. Stadsfullmäktige har beviljat rätt till överskridning för de överskridna anslagen.

De största överskridningarna gällde kommunens andel av arbetsmarknadsstödet och de tjänster som produceras av sektorn för fostran och utbildning, som båda överskred sina utgifter med omkring åtta miljoner euro. Överskridningen för kommunens andel av arbetsmarknadsstödet var 11 procent, och fostrans- och utbildningssektorns överskridning var 0,6 procent av det budgeterade anslaget. Överskridningen av kommunens andel av arbetsmarknadsstödet förklaras av det ökade antalet mottagare av arbetsmarknadsstöd sedan 2023. Överskridningen av anslaget inom fostrans- och utbildningssektorns tjänster förklaras av småbarnspedagogikens ökade personalkostnader och det ökade antalet studerande inom yrkesutbildningen.

Tabell 1. Ökning av driftsutgifterna enligt ansvarsprincipen 2024.*

	Budget 2024	BS 2024
Procentuell förändring i befolkningstillväxten	1,2	1,5
Procentuell förändring i prisindexet för bastjänster	2,2	2,1 (FM 12/2024)
Mål för förbättring av produktiviteten, procentenheter	-0,5	-0,5
Utgiftsökningsprocent som det strategiska målet möjliggör	2,9	3,1
Ökning av utgifterna som möjliggörs av strategins mål, miljoner euro		65,1
Ansvarsprincipen	BS 2023	BS 2024
Förverkligade utgifter enligt det strategiska målet, miljoner euro	2 120**	2 219
Förverkligad ökning av utgifterna, miljoner euro		98,8
Realiserad tillväxtprocent		4,7

*Källa: Stadskansliet

**Förändringarna i budgetstrukturen har beaktats.

Stadsstrategins mål som styr investeringarna uppnåddes

Ett mål i stadsstrategin 2021–2025 är att penningflödet för verksamheten och investeringarna under fullmäktigeperioden kan visa ett underskott som högst motsvarar det underskottsmål som fastställs för den lokala förvaltningen i planen för den offentliga ekonomin och programmet för kommunekonomin. Stadskansliets bindande mål för 2024 var att de totala investeringarna skulle dimensioneras till en finansiellt hållbar nivå med tanke på penningflödet för verksamheten och investeringarna samt lånebeståndets tillväxt. Indikatorn för målet har i budgeten konkretiserats så att penningflödet för verksamheten och investeringarna som mest får vara -0,5 procent i förhållande till Helsingfors BNP. Enligt bokslutet förverkligades detta. Penningflödet för verksamheten och investeringarna visade ett underskott på 258 miljoner euro. Det målsatta underskottet, stadens andel av BNP och stadens garantiansvar för kollektivtrafikinvesteringar skulle ha kunnat vara högst 294 miljoner euro 2024.

Kommun-Helsingfors investerade med 823 miljoner euro 2024, då Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab:s investeringar inte beaktas. Den tillgänglig budgeten, när man tar hänsyn till rättigheter att överskrida, var 1 042 miljoner euro. Utfallet utgjorde 79 procent av de tillgängliga investeringsanslagen. Hela kommun-Helsingfors och Stadstrafik Ab:s investeringar år 2024

uppgick till sammanlagt 991 miljoner euro. De största investeringsobjekten var byggnader 277 miljoner euro, gator och trafikleder 97 miljoner euro och stora trafikprojekt 87 miljoner euro.

I investeringsdelen fanns totalt 18 bindande anslagspunkter. Undantagsvis underskred alla bindande investeringsanslag utgifterna. Det största underutnyttjandet av anslagen fanns inom byggnader, där utfallet var 114 miljoner lägre än budgeterat.

Staras rörelseunderskott var högre än budgeterat

De bindande verksamhetsmålen för affärsverken har behandlats som en del av uppnåendet av de bindande målen. Bland dessa fanns två ekonomiska resultatmål, som båda uppnåddes. Trafikverket (HST) hade som mål att uppnå ett positivt resultat för räkenskapsperioden, och resultatet blev 0,2 miljoner euro. Sedan början av 2022 har HST endast ansvarar för metrotrafiken och infrastrukturen, då Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab grundades. Affärsverket ekonomiförvaltningstjänstens (Talpa) mål för räkenskapsperiodens resultat uppnåddes. Räkenskapsperiodens överskott var 16 000 euro.

För de övriga affärsverken hade inga bindande mål för det ekonomiska resultatet fastställts. Affärsverket Palvelukeskus driftsöverskott i förhållande till

omsättningen var större än budgeterat. Resultatet för affärsverket för företagshälsovård, som avslutade sin verksamhet i slutet av oktober, visade ett underskott på 0,2 miljoner euro. Byggtjänstverket Staras affärsunderskott på 4,9 miljoner euro var större än budgeterat.

Utveckling av de ekonomiska nyckeltalen

Årsbidragen ligger fortfarande på en god nivå

Årsbidraget anger den interna finansiering som återstår efter de löpande utgifterna för investeringar, planeringar och låneamorteringar. Årsbidraget är ett centralt nyckeltal då man bedömer den interna finansieringens tillräcklighet. Speciellt i Helsingfors, där investeringsnivån är hög, är det viktigt att titta på finansieringsanalysen vid sidan av resultaträkningen, eftersom finansieringsanalysen anger hur investeringarna har finansierats. Vid sidan av årsbidraget är penningflödet för verksamheten och investeringarna ett viktigt nyckeltal som beskriver stadens ekonomiska situation.

Tabell 2 visar att stadens årsbidrag under de senaste åren har varit nästan dubbelt så stort som avskrivningsnivån, även om det försvagades 2024. Investeringsgraden anger i vilken grad investeringarnas egenanskaffningsutgifter har finansierats med årsbidraget. År 2024 finansierades 88 procent av investeringarna med intern finansiering. Låneskötselbidraget och inkomstfinansieringsprocenten för investeringar är fortfarande på en god nivå.

Figur 4 visar att årsbidraget länge har räckt bra till investeringarna, med undantag för kollektivtrafikinvesteringarna. År 2024 var situationen lite sämre.

År 2024 uppgick penningflödet för kommun-Helsingfors verksamhet och investeringar till -94,8 miljoner euro, medan det år 2023 var 23,3 miljoner euro. Penningflödet för verksamheten och investeringarna anger hur mycket av penningflödet som blir kvar för nettoutlåning, amorteringar på lån och stärkande av kassan. Om talet är negativt måste man täcka utgifter genom att minska befintliga kassaflöden eller ta mera lån. Tabell 2 visar att flödet var negativt år 2024. Kommun-Helsingfors har ändå förbättrats något och den relativa skuldsättningen har minskat. Kassans likviditet är också på en utmärkt nivå.

Säkerheterna för lån som getts till koncernsammanslutningar är större än det egna lånebeståndet

Stadens lånebestånd minskade ytterligare. Hyresansvaren och framför allt ansvarsförbindelserna har dock fortsatt öka. Ansvarsförbindelserna är större

än lånebeståndet (figur 5). Ansvarsförbindelserna är säkerheter för lån som getts till koncernsammanslutningar som staden finansierar.

Helens investeringar återspeglades i koncernens ekonomi

Tabell 3 visar att de ekonomiska nyckeltalen inom kommun-Helsingfors koncern försvagades jämfört med 2023. De ekonomiska nyckeltalen är svagare än för moderstaden. Penningflödet för verksamheten och investeringarna för fem år var negativ och har sjunkit ytterligare. Helen-koncernens höga investeringsnivå åren 2023 och 2024 har en stor inverkan på underskottet i penningflödet för verksamheten och investeringarna. Koncernens lånebestånd och hyresansvar är höga, vilket framför allt beror på Helsingfors stads bostäder Ab:s stora mängd främmande kapital. Bolagets låneskötselkostnader blir dock i praktiken betalda med hyresinkomster från hyreshusens invånare. Även Helen-koncernens lånebestånd ökade.

Slutsatser

Kommun-Helsingfors ekonomi var bättre än budgeterat med ett överskott på 334 miljoner euro. Ökningen av driftsutgifterna hölls dock inte inom de gränser som ansvarsprincipen i stadsstrategin 2021–2025 fastställt, till skillnad från de två föregående åren. Det mål för verksamhetens och investeringarnas kassaflöde som hänför sig till finansieringen av investeringar uppnåddes i enlighet med strategin. År 2024 kunde 88 procent av investeringarna finansieras med inkomstfinansiering.

Den ekonomiska situationen har hållits på en bra nivå. Stadens utgiftsökning har varit måttlig under en längre tid. Åren 2020–2022 fick staden coronakompensationsfinansiering från staten, och skatter som betalades i efterhand förbättrade den ekonomiska läget tillfälligt år 2023. Även om investeringsnivån är hög har mycket av det budgeterade investeringsanslaget förblivit oanvänt. Intäkterna från försäljning av mark och fastigheter har varit stora. Endast fem bindande anslagpunkter i budgeten överskred sina verksamhetsutgifter, vilket är det lägsta antalet sedan 2016. Man har lyckats minska långfristiga skulder, men hyresansvaret utanför balansräkningen och i synnerhet de ansvarsförbindelser som getts koncernsammanslutningarna har ökat redan i flera år. Kommun-Helsingforskoncernens lånebestånd fortsatte växa.

Helsingfors investeringar med Stadstrafik Ab medräknad var 991 miljoner euro år 2024, varav Stadstrafikens andel var 168 miljoner euro. De överlägset största investeringarna gjordes i byggnader, nästan 300 miljoner euro. Målen uppnåddes eftersom de budgeterade investeringsanslagen inte överskreds.

Tabell 2. Utveckling av nyckeltalen i resultaträkningen, finansieringsanalysen och balansräkningen för kommun-Helsingfors 2023–2024.*

Kommun-Helsingfors	2023	2024
Årsbidrag, euro/invånare	1 208	1 045
Årsbidrag i procent av avskrivningarna	223,3	188,5
Internfinansieringsprocent för investeringarna	98,6	87,8
Penningflöde för verksamhet och investeringar, miljoner euro (flöde för åren 2023–2024)	23,2	-71,7
Låneskötselbidrag	10,2	8,3
Likviditet, kassadagar	111	91
Självförsörjningsgraden, procent	82,5	83,2
Relativ skuldsättning, procent	65,6	60,7

* Källa: Helsingfors stads bokslut

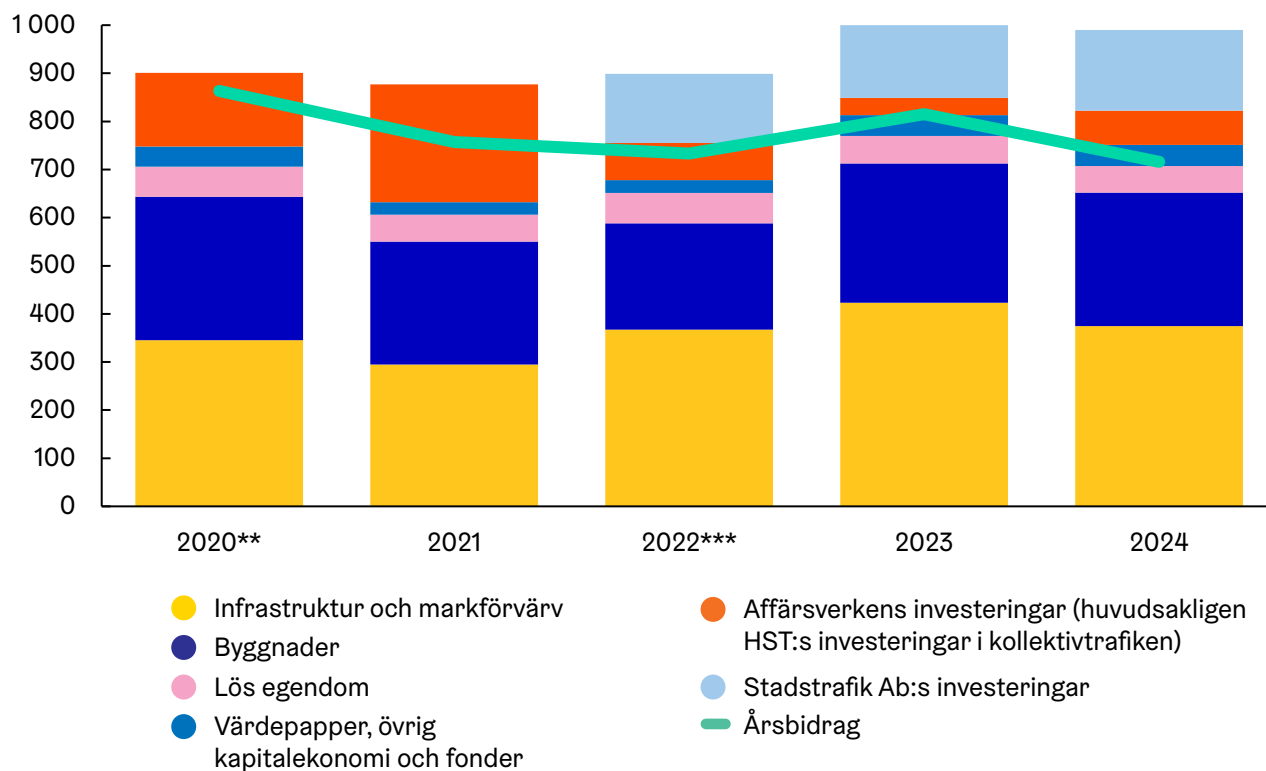
Tabell 3. Utveckling av nyckeltalen i resultaträkningen, finansieringsanalysen och balansräkningen för kommun-Helsingfors koncern 2023–2024.*

Kommun-Helsingforskoncernen	2023	2024
Årsbidrag, euro/invånare	2 069	1 994
Årsbidrag i procent av avskrivningarna	145	144,4
Intern finansiering för investeringar, procent	64,6	56,8
Kumulativt kassaflöde för verksamheten och investeringar för fem år, miljoner euro	-2 183	-2 857
Låneskötselbidrag	3,0	3,1
Likviditet, kassadagar	72	62
Självförsörjningsgraden, procent	60,3	59,5
Relativ skuldsättning, procent	133,6	148,5
Lån och hyresansvar, euro/invånare	12 340	13 747

* Källa: Helsingfors stads bokslut

Figur 4. Årsbidragets tillräcklighet för investeringsutgifterna 2020–2024, miljoner euro.*

miljoner €



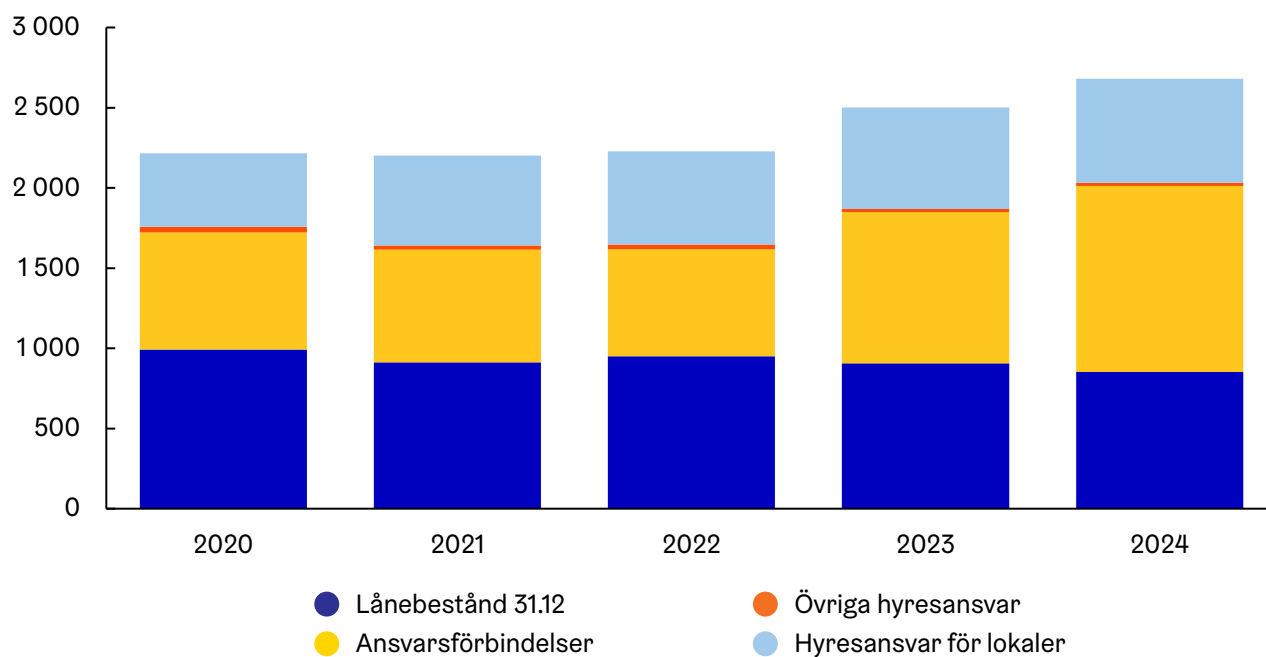
* Källa: Stadskansliet

**För jämförbarhetens skull visas investeringsutgifterna 2020 utan kapitaliseringen för stadsmiljösektorns hus (130 miljoner euro).

***För jämförbarhetens skull har investeringsutgifterna 2022 beskrivits utan Stadstrafik Ab:s aktieteckning (265 miljoner euro).

Figur 5. Utveckling av Helsingfors lånebestånd, säkerheter och hyresansvar 2020–2024, miljoner euro.*

miljoner €



* Källa: Stadskansliet

Social-, hälsovårds- och räddningssektorns ekonomi

Social-, hälsovårds- och räddningssektorn i Helsingfors uppnådde ett balanserat ekonomiskt resultat åren 2023 och 2024 som den enda bland de andra välfärdsområdena. Tabell 4 visar att det ekonomiska läget är gott och att kriterierna för ett ekonomiskt utvärderingsförfarande enligt lagen om välfärdsområden inte uppfylls i Helsingfors. I tabell 5 anges vissa ekonomiska nyckeltal vid sidan av verksamhets- och investeringsutgifternas utveckling.

Social-, hälsovårds- och räddningssektorns verksamhetsutgifter var 2,9 miljarder euro, och de var omkring 43 miljoner euro större än budgeterat. Den viktigaste orsaken till de ökade utgifterna var att tjänster för klienter köptes i större utsträckning än budgeterat i alla servicehelheter inom social- och hälsovården.

Verksamhetsutgifterna finansierades huvudsakligen med statlig finansiering på 2,7 miljarder euro. Verksamhetsintäkterna uppgick till 265 miljoner euro och finansieringsintäkterna till omkring 9 miljoner euro. Årsbidraget var 38 miljoner euro på plus. Årsbidraget överskred också avskrivningarna. År 2024 genererades mer intäkter än beräknat för att täcka utgiftsöverskridanden. Räkenskapsperiodens överskott på 29 miljoner euro ökade det egna kapitalet.

Justeringen av statsandelarna med anledning av välfärdsområdenas underskott ökar Helsingfors finansiering år 2025, men finansieringen minskar när övergångsutjämnarna försvinner. Förnyelsen av servicenätet inom sektorn väntas höja hyresnivån.

Tabell 4. Förutsättningar för ett ekonomiskt utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde i enlighet med lagen om välfärdsområden och Helsingfors nyckeltal.*

	2023	2024	Förutsättning för utvärderingsförfarandet
Akkumulerat överskott, miljoner euro	29	31	underskottet måste täckas inom högst två år
Koncernens årsbidrag, procent av avskrivningarna	152,9	154,3	under 80 procent under två på varandra följande räkenskapsperioder
Koncernens låneskötselbidrag	5	4,5	under 0,8 två räkenskapsperioder i följd eller beviljad fullmakt att uppta lån eller tilläggsfinansiering

Tabell 5. Övriga uppgifter och nyckeltal för social-, hälsovårds- och räddningssektorns ekonomi.*

Kommun-Helsingfors	2023	2024
Verksamhetsutgifter, miljoner euro	-2 800	-2 934
Investeringsutgifter, miljoner euro	12,7	8,2
Årsbidrag, miljoner euro	40	38
Verksamhetsintäkter av verksamhetsutgifterna, procent	8,2	9
Årsbidrag, euro/invånare	59	56
Kumulativt överskott, euro/invånare	43	85

* Källa: Helsingfors stads bokslut



Genomförande av produktivitetshöjande reformer



Har planeringen av produktivitetshöjande reformer inletts?



Alla sektorer har åtminstone inletts planering hösten 2024, och en del sektorer och affärsverk är i åtgärdsskedet.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har stadens sektorer och affärsverk planerat och genomfört reformer för att öka produktiviteten enligt strategin?

Delfrågor:

1. Har planeringen av produktivitetshöjande reformer inletts?
2. Har produktivetsåtgärder vidtagits, om åtgärder för att förbättra produktiviteten har identifierats?

Att förbättra produktiviteten har varit ett mål för staden även under tidigare strategiperioder. Produktivitetsindikatorer och -matriser har utvecklats inom sektorerna och affärsverken samt deras tjänster, och förändringar i produktiviteten har mätts bland annat genom produktivetsindex.

Ett mål enligt stadsstrategin 2021–2025 var att börja planera och verkställa sådana konkreta reformer som ger mer effektivitet, produktivitet, ekonomiskt svängrum och resurser till stadens verksamhet. I utvärderingen användes uttrycket Planering och inledande av produktivitetshöjande reformer för målet. Ett mål är också att minska och offentliggöra kostnaderna för stadens egen serviceproduktion i alla delar av stads-koncernen och att förnya indikatorerna och nyckeltalen så att de kan jämföras bland annat mellan olika år och i förhållande till andra städer.

Som material för utvärderingen användes svar på e-postförfrågningar som fåtts från stadens sektorer och affärsverk. Utvärderingen omfattar inte den statsfinansierade social-, hälsovårds- och räddningssektorn eller affärsverket för företagshälsövård, vars

verksamhet utkontrakterades i november 2024. I utvärderingen intervjuades representanter för ledningen för stadsmiljösektorn och affärsverket för byggtjänster Stara. Utvärderingen beskriver situationen hösten 2024.

Alla sektorer och affärsverk har inletts planeringen av produktivitetshöjande reformer

Helsingfors stads trafikaffärsverk (HST), stadsmiljösektorn och affärsverk för byggtjänster (Stara) har genomfört produktivetsprogram under en längre tid och systematiskt. Verksamheten har varit ganska systematisk i fråga om såväl verkställandet som även uppföljningen av produktivetsutvecklingen.

Produktivitetshöjande åtgärder enligt den gällande strategin har vidtagits inom fostrans- och utbildningssektorn sedan 2024. Sektorn lät göra produktivetsutredningar 2022–2023 för småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och sektorns gemensamma tjänster. Utifrån utredningarna härleddes 20 produktivetsåtgärder som genomförts från början av 2024. De centrala åtgärderna är långvariga och överskrider strategiperioden. Produktivetsåtgärdernas framskridande följs upp kvartalsvis vid sektorledningens ekonomidagar och sektorns ledningsgrupps lägesrapporteringsdagar. Servicehelheterna följer upp hur de egna målen uppnås i sina ledningsgrupper.

Inom kultur- och fritidssektorn började man bereda produktivetsåtgärder med hjälp av en konsult våren 2024 i syfte att identifiera produktivetspotential på sektornivå och i servicehelheterna. Slutrapporten för utredningen blev klar i oktober 2024. Produktivetsåtgärder utarbetas på både kort och lång sikt. I servicehelheterna planeras konkreta åtgärder för att förbättra produktiviteten under 2025. Direktören för de gemensamma tjänsterna är ägare till programmet och helheten samordnas av en controller. Programmet har också en projektgrupp och en styrgrupp. Styrgruppen rapporterar kvartalsvis till sektorns ledningsgrupp om hur arbetet fortskrider. I sektorns verksamhetsplan och resultatbudget för 2025 presenteras också mål genom vilka man försöker öka produktiviteten.

På stadskansliet inleddes beredningen av produktivtetsprogrammet våren 2024 genom planering av produktivtetsfrämjande åtgärder på stadens nivå samt för hela stadskansliet och specifikt för avdelningarna.

I verksamhetsplanen och resultatbudgeten för 2025 beskrivs de identifierade produktivtetsåtgärderna på stadens och kansliets nivå samt de teman som ska följas upp i produktivtetsprogrammet. Åtgärderna på stadsnivån gällde ICT-ledning, planering av service-nätet och företagshälsovårdstjänster. Åtgärderna på kanslinivån gällde personalplaneringen, konsultköp och en minskning av antalet grupper på stadens nivå. Åtgärdernas ägare samordnar beredningen, fasindelningen och ansvarsfördelningen för produktivtetsåtgärderna samt fastställandet av indikatorer och uppföljningen.

Utvecklings- och produktivtetsprogrammet för Palvelukeskus Helsinki gäller åren 2023–2025. Utvecklingsåtgärder vidtas både vid enskilda verksamhetsställen och centraliserat. De besparingar som uppnås genom produktivtetsåtgärderna rapporteras per delområde och framstegen i åtgärderna följs upp av uppföljningsgruppen för produktivtetsmålen, av styrgruppen för utvecklings- och produktivtetsprogrammet samt vid affärsverkets lednings och direktions möten.

Inom HST har åtgärder för att främja produktiviteten inletts hösten 2024. Utvecklingen av det årliga produktivtetsmålet i trafikavtalet för stadsspårtrafiken följs upp i Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab:s, HST:s och HRT:s gemensamma ledningsgrupp för trafikavtal. Inom Stadstrafik Ab var kostnadseffektivitets- och synergiprogrammet ett av de strategiska utvecklingsprogrammen för 2025. Ledningsgruppen för Stadstrafik Ab följer upp hur programmet framskrider. HST deltar i ledningsgruppens verksamhet.

Inom affärsverket för ekonomiförvaltning Talpa har man tillämpat produktivitetshöjande åtgärder sedan 2023, och avdelningsspecifika sparmål har ställts upp i reformen. Inbesparingar har uppnåtts i personalkostnaderna, genom att minska administrationen och genom att effektivisera processerna på stadens nivå. Målen för 2023, som fastställdes när den nuvarande verkställande direktören började, gällde särskilt en lösning på lönekrisen. Talpas direktion och ledningsgrupp följer upp hur åtgärderna framskrider.

Stadsmiljösektorn har systematiskt genomfört sitt produktivtetsprogram

Stadsmiljösektorn inledde ett produktivtetsprogram 2022. En genomlysning av tjänsterna och funktionerna och identifiering av produktivtetspotentialen har i nästan alla serviceenheter framskridit till verkställande eller planering av verkställandet. Organisationen, uppföljningen och ansvarsfördelningen för produktivtetsprogrammet anses lyckade. Personalen har i stort

sett varit positiv till förändringarna. De genomförda åtgärdernas sparpotential är 22 miljoner euro fram till slutet av 2024. Produktivtetsvinster är beräkningsmässiga. De har inte någon direkt motsvarande budgetpåverkan, men den tid som sparats genom produktivtetsåtgärder har använts för annat produktivt arbete.

Inom stadsmiljösektorn finns skillnader mellan serviceenheter och tjänster, så möjligheterna att tillämpa produktivtetsstänkandet varierar. Exempelvis inom serviceenheten för markanvändning och stadsstruktur kan man uppnå ekonomisk nytta endast på mycket lång sikt, så syftet med åtgärderna är närmast att förbättra verksamheten och tjänsterna samt göra arbetet smidigare. Den mest betydande utvecklingspotentialen ligger i avyttringen av överflödiga lokaler, vilket beräknas generera minst 217 miljoner euro i beräknade besparingar fram till 2029. Besparingarna beror delvis på att reparationsskulden minskar, det vill säga behovet att renovera dessa fastigheter försvinner. Den näst största sparpotentialen, 29,5 miljoner euro, bedöms finnas i en ökning av minikonkurrensutsättningar i upphandlingstjänsterna för gemensamma tjänster. En inbesparing på 15 miljoner euro väntas uppnås genom en utveckling av avtals- och genomförandemodellerna för allmänna områden. Den fjärde största sparpotentialen finns i en ny upphandling av reklamannonser för invånar- och företagstjänster, 7,7 miljoner euro fram till 2029. Man har också för avsikt att identifiera i vilken grad utveckling av ICT-systemen kan förbättra produktiviteten.

Utvecklings- och produktivtetsprogrammet har implementerats inom Stara

Inom affärsverket för byggtjänster Stara var bakgrunden till produktivtetsutvecklingen ursprungligen målet enligt budgeten för 2018 att skilja på rollerna för beställaren (stadsmiljösektorn) och producenten (Stara). Den 16 november 2020 godkände stadsstyrelsen riktlinjerna för en teknisk servicestrategi och utveckling av Stara åren 2022–2024. Kanslichefen tillsatte en styrgrupp för arbetet. Som mål för arbetet fastställdes bland annat att Staras produktion skulle utgöra en andel på omkring 20 procent av hela stadens infrastrukturbyggande, 20 procent av byggnadstekniken och 50 procent av underhållet av allmänna områden. Målbilden för beställningarna och Staras verksamhet skulle samtidigt utvecklas. Enligt slutrapporten 2024 förverkligades målen huvudsakligen.

Som en åtgärd beredde Stara ett utvecklings- och produktivtetsprogram under 2021. Inom programmet började man år 2023 utarbeta analyser av värdeproduktionsförmåga och produktions sätt för tjänsterna. Efter det har projektorganisationen och uppföljningen preciserats. Effektiviseringsarbetet inleddes med analyser av produktionsmetoder och definition av ledningens ägaransvar, och effektiviseringen fortsatte med utveckling av processerna. Effektiviseringen

omfattande personalöverföringar samt minskning av baserna och materielen. Tack vare effektiviserings- och anpassningsåtgärderna uppskattas inbesparingarna till 20 miljoner euro i slutet av 2024. Man har kunnat undvika uppsägningar. Enligt Stara har konkurrenskraften förbättrats. I början av programmet förekom ett motstånd bland personalen och välbefinnandet i arbetet blev sämre, men situationen har sedan dess utjämnats.

Betydande produktivitetsvinster har uppnåtts genom införandet av ett digitalt verksamhetsstyrningssystem inom avdelningarna för byggteknik och stadsteknik samt genom att utveckla upphandlingarna. Sparmålen har också höjts under resans gång, och ytterligare inbesparingar väntas exempelvis genom minikonkurrensutsättningar och separata konkurrensutsättningar samt ett prismål för infrastrukturbyggande. Framöver väntas också fördelar genom förändringar i sektorn och organisationen. Beställarens betydelse är avgörande för Staras verksamhet, eftersom 90 procent av Staras verksamhet utgörs av beställningar från stadsmiljösektorn. Det är värt att notera att Staras produktivitet också återspeglas i stadsmiljösektorns produktivitet, och därför blir produktivitetsfördelar eventuellt redovisade två gånger.

Kostnaderna för serviceproduktionen har till största delen minskats

Ett mål för stadsstrategin var också att kostnaderna för stadens egen serviceproduktion skulle minskas och offentliggöras. Man ville också förnya indikatorerna och nyckeltalen så att de kan jämföras bland annat mellan olika år och olika städer. För beräkningen av kostnaderna för stadens egen serviceproduktion har man utarbetat allokeringssprinciper. Största delen av kostnaderna har minskats, allokaterats till tjänsterna och offentliggjorts i enlighet med det strategiska målet i budgeten för 2024. Enhetskostnader som beräknas på detta sätt kan jämföras mellan olika år. Det finns dock inte ett enhetligt kostnadsminskningsprogram inom kommunsektorn. För att kunna jämföra med andra städer krävs samarbete mellan städerna för att bättre kunna specificera tjänsternas innehåll och kostnader.

Slutsatser

Stadens sektorer och affärsverk har planerat och genomfört reformer för att öka produktiviteten i enlighet med stadsstrategin 2021–2025. Alla utvärderade

sektorer och affärsverk har börjat planera produktivitetshöjande reformer före slutet av 2024, även om utvecklingstakten har varierat. Enligt stadskansliets uppföljning framskrider produktivitetsåtgärderna och -programmen inom tidtabellen. För beräkningen av kostnaderna för stadens egen serviceproduktion har man utarbetat allokeringssprinciper. Största delen av kostnaderna har beräknats och allokaterats till tjänster. Enhetskostnader som beräknas på detta sätt kan jämföras mellan olika år.

Inom stadsmiljösektorn och affärsverket för byggtjänster Stara, som utvärderats närmare, har man också systematiskt identifierat, planerat, lett och följt upp åtgärderna och deras effekter. De produktivitetshöjande reformerna har uppnått de eftersträlvade effekterna, såsom förbättrad effektivitet och ekonomiskt spelrum eller mer resurser för stadens verksamhet eller förbättrade tjänster utan att kvaliteten, effekterna eller personalens välbefinnande i arbetet har försämrats i väsentlig grad.

De beräknade sparpotentialen för de åtgärder som genomförts inom stadsmiljösektorn är 22 miljoner euro och inom Stara är den 20 miljoner euro fram till slutet av 2024. Betydande produktivitetspotentialer bedöms uppnås i synnerhet genom att effektivisera upphandlingarna, öka konkurrensutsättningarna, utveckla avtalsmodellerna och minska antalet onödiga lokaler. Även i de tjänster där det inte finns ekonomiska fördelar att uppnå har arbetet blivit smidigare. Staras produktivitet återspeglas också i stadsmiljösektorns produktivitet, och produktivitetens utvecklingen kan därför vara överlappande och rapporteras dubbelt på hela stadens nivå.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet ska

- ▶ se till att sektorerna och affärsverken har möjlighet att lära sig god praxis för produktivitetshöjande reformer av varandra.
- ▶ fortsätta att utreda kostnaderna för stadens egen serviceproduktion samt förnya indikatorerna och nyckeltalen så att de kan jämföras åtminstone mellan olika år.



Helsinki

Neutral's
certified organic

GOTS
COTTON

Ambitiöst klimatansvar och naturskydd



Främjande av Helen Ab:s miljömål



Har Helen bidragit till stadskoncernens miljömål?



Helen har i hög grad bidragit till att uppfylla miljömålen.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har Helen bidragit till stadskoncernens strategiska miljömål?

Delfrågor:

1. Har Helen bidragit till målen för koldioxidneutralitet?
2. Har Helen främjat övergången från förbränning i energiproduktionen?
3. Har Helen säkerställt att den biomassa som förbränns är hållbar och tagit tillräcklig hänsyn till vedeldningens inverkan på den biologiska mångfalden?

Helen Ab (Helen) är ett företag inom energibranschen som till 100 procent ägs av Helsingfors stad och som producerar elektricitet, värme, kylning och andra energitjänster för sina kunder. Helen har en viktig roll i att nå Helsingfors miljömål. År 2023 härstammade största delen, omkring 58 procent, av Helsingfors direkta utsläpp från uppvärmning och omkring 12 procent från elförbrukning.

I stadsstrategin 2021–2025 fastställs att Helsingfors tidigare lägger sitt mål för koldioxidneutralitet till 2030. Enligt strategin ska Helen uppdatera sitt utvecklingsprogram under fullmäktigeperioden och förbereda sig på att stänga Sundholmens kolkraftverk före 2029. Enligt strategin ska Helsingfors inte heller längre fatta nya beslut om investeringar i bioenergianläggningar. Helsingfors mål är att vara en koldioxidneutral stad år 2040.

Staden har fastställt miljömål och utvecklingsriktlinjer för Helen. Enligt den ägarstrategi som stadsstyrelsen

godkänt ska Helen upprätthålla och utveckla ett utsläppsfritt, driftsäkert, kostnadseffektivt och kundorienterat energisystem som baserar sig på produktionslösningar utan förbränning. I ägarstrategin fastställs också etappmål för minskning av växthusgasutsläppen till åren 2027 och 2030. Helens egen strategi siktar också på koldioxidneutral energiproduktion senast 2030 och en utfasning av förbränningen senast 2040. Helen har satt upp mer specifika mål för att minska utsläppen och bevara den biologiska mångfalden i sina program för hållbarhet och koldioxidneutralitet.

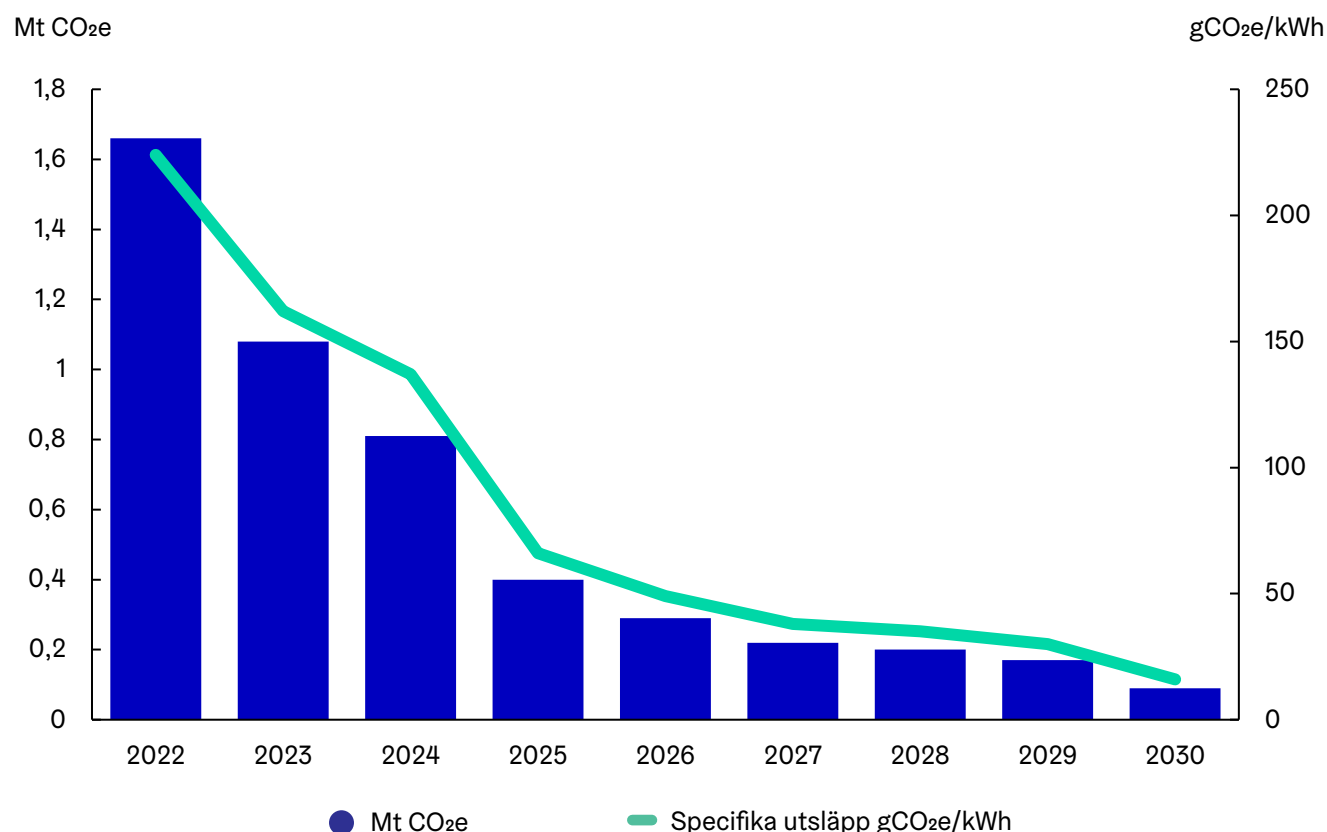
Som material för utvärderingen användes intervjuer med Helen och stadens koncernledning, e-postförfrågningar samt tillgängligt skriftligt material, undersökningar och statistik. Man fick också information från revisionsnämndens första kommittés utvärderingsbesök hos Helen. Materialet för utvärderingen samlades huvudsakligen in mellan maj 2024 och januari 2025.

Att stänga koleldade kraftverk är den viktigaste åtgärden för att minska utsläppen

År 2024 har Helen minskat sina koldioxidutsläpp med cirka 54 procent jämfört med 1990 års nivå, och 63 procent av den energi som Helen producerade var koldioxidneutral år 2024. Den mest betydande åtgärden för att minska utsläppen hittills har varit stängningen av Hanaholmens kolkraftverk 2023. Som en följd av detta minskade Helens fjärrvärmeutsläpp med cirka 35 procent (figur 6). Helen fasar ut stenkålet helt och hållet när Sundholmens kraftverk stängs i april 2025, vilket ytterligare minskar fjärrvärmeutsläppen. Helen bedömer att minskningen av utsläppen från fjärrvärmesystem år 2030 kommer att uppgå till 95 procent från 1990 års nivå, och resterande utsläpp kompenseras.

Enligt Helens representanter har bolagets mål för koldioxidneutralitet framskridit enligt planerna, och målet för koldioxidneutralitet 2030 kommer med stor sannolikhet att uppnås. Även enligt stadens klimatkommitté och koncernstyrning kommer Helen sannolikt att uppnå sina koldioxidneutralitetsmål inom tidtabellen.

Figur 6. Utsläppsutveckling för fjärrvärme 2022–2023 och Helens prognos för 2024–2030. Utsläpp i megaton koldioxidekvivalenter (Mt CO_{2e}), och specifika utsläpp i gram koldioxidekvivalenter per kilowattimme (gCO_{2e}/kWh).*



* Källa: Helens färdplan för utsläppsminskningar 2024

Koldioxidekvivalenten (CO_{2e}) är ett mått som kan användas för att summera utsläppen av olika växthusgaser som den mängd koldioxid som har motsvarande klimatuppvärmningseffekt. Med specifika utsläpp avses mängden utsläpp per såld energienhet.

Helen utarbetade färdplan för utsläppsminskningar

Helen har uppdaterat sitt utvecklingsprogram i enlighet med stadsstrategin genom att göra upp en färdplan för utsläppsminskningar för 2024. I färdplanen beskrivs hur Helen ska minska sina koldioxidutsläpp och sitt beroende av importerad fossil energi samt öka sin självförsörjning av energi. Helen har presenterat färdplanen för fullmäktigegrupperna, samarbetsgruppen Helsingfors–Helen och stadsstyrelsens koncernutskott i november 2024.

Inom fjärrvärmeproduktion övergår Helen till elektrifiering och mer decentraliserad värmeproduktion. Värmepumpar som utnyttjar spill- och omgivningens värme, elpannor och hållbart producerad bioenergi är några sätt att göra detta. Fler investeringar i värmepumpar och elpannor planeras för 2025–2029. Enligt Helens plan kommer fjärrvärmen år 2030 att produceras huvudsakligen med värmepumpar och biomassa. År 2024 var andelen fossila bränslen i fjärrvärmeproduktionen fortfarande 53 procent.

Inom elproduktionen ersätter Helen fossila bränslen främst med vind-, sol-, vatten- och kärnkraft. Kärnkraftens andel av Helens elproduktion har ökat sedan 2023, då Olkiluoto 3 togs i drift. Behovet av elöverföring i Helsingfors kommer att öka betydligt i takt med att förnybar energi används i större utsträckning, transporterna elektrifieras och energiproduktionen decentraliseras. Enligt Helens planer kommer elproduktionskapaciteten att öka med cirka 60 procent mellan 2022 och 2026. Tidigare har Helsingfors varit självförsörjande på elproduktion tack vare stenkol, men numera importeras nästan all el till Helsingfors utifrån, eftersom Helen producerar el i kärn-, vind-, vatten- och solkraftverk runt om i Finland. Även om elnätet i Helsingfors är starkt krävs det investeringar i nätet för att säkerställa en ren övergång när staden växer. Enligt Helen har Fingrid inte lyckats få stamnätet till huvudstadsregionen tillräckligt snabbt.

Parallellt med tillväxten av förnybara energikällor kommer Helen att upprätthålla kapaciteten att producera energi med fossila bränslen. Skälen till detta har att göra med försörjningsberedskapen och

leveranssäkerheten. Således kan till exempel kalla temperaturer, råvarumarknadspriser eller en exceptionell situation tillfälligt öka utsläppen mer än målet. Helen bedömer dock att användningen av fossila bränslen kommer att bli marginell.

Investeringen i Sundholmens pelletsanläggning stred mot stadens strategi

Enligt stadsstrategin kommer Helsingfors inte längre att fatta nya beslut om investeringar i bioenergianläggningar. Ett av målen i ägarstrategin är att Helen ska utveckla ett energisystem som baserar sig på produktionslösningar som inte bygger på förbränning. I strid med stadens strategi har Helen dock investerat i en bioenergianläggning på Sundholmen. I oktober 2022 behandlade stadsfullmäktige Helens begäran om att avvika från stadens strategi och ersätta kolpannan i Sundholmens värmeverk med en pelletspanna.

Enligt Helen har den ryska invasionen av Ukraina drivit upp priserna på alla former av energi på ett aldrig tidigare skådat sätt. Enligt Helen hade den nya verksamhetsmiljön och förbudet mot att investera i bioenergianläggningar gjort det mycket svårt för bolaget. Skrivelsen i stadsstrategin innebär för Helen ett betydande beroende av el i värmeproduktionen. Detta skulle ha inneburit en alltför stor exponering för de prisfluktuationer som blivit permanenta på elmarknaden.

Att investera i en pelletsanläggning strider uppenbarligen mot stadsstrategin, och också mot målet att fasa ut förbränning. Detta har godkänts av stadsfullmäktige av motiverade skäl. Det är möjligt att investeringen var det bästa alternativet med tanke på de mål som ställts upp för Helen, med beaktande av utsläppsminskningarna, de ekonomiska målen, fjärrvärmepriset och leveranssäkerheten.

Det finns tre olika alternativ för att fasa ut förbränning

Enligt Helen finns det tre genomförbara tekniska alternativ för en kontrollerad övergång till förbränningsfri värmeproduktion: småskalig kärnkraft, biogen koldioxidinfångning samt omgivnings- och partnerskapsvärme, i praktiken värmepumpar. I stor skala är de olika teknikerna alternativ till varandra. Det är dock möjligt att till exempel främja värmepumpslösningar tillsammans med andra teknikval i liten skala. Förändringar i energi-, klimat- och säkerhetspolitiken kan vara stora och snabba. Enligt Helen talar detta för en gradvis utveckling av systemet, och lösningarna kommer att implementeras delvis under olika tidsperioder. Enligt Helen måste utvecklingen av energisystemet alltid ske med en balans mellan leveranssäkerhet, pris och miljöpåverkan.

Helen har jämfört fördelarna, nackdelarna, den tekniska mognaden, kostnaderna och den strategiska lämpligheten hos de olika alternativen. Småskalig kärnkraft bedöms ha ett antal fördelar, till exempel oberoende av elsystemet och möjlighet att producera el. Det förväntas också bli det billigaste av alternativen. Nackdelar och hot är bland annat osäkerhet kring hur lagstiftningen kommer att utvecklas, att hitta en plats och fördröjningar i planeringen. Småskalig kärnkraft är förbränningsfri, den är ekonomiskt lönsam och den sprider riskerna.

Helen har lanserat ett kärnenergiprogram 2024, vars första fas omfattar förhandlingar med delägarpartner, utvärdering av anläggningsleverantörer och platsundersökningar. Den första fasen av programmet ska vara slutförd 2026. I det andra skedet av kärnenergi-programmet är det tänkt att Helen ska välja en anläggningsleverantör och en genomförandemetod.

Fördelarna med biogen eller biobaserad infångning och lagring av koldioxid är bland annat möjligheten till negativa utsläpp och oberoende av elmarknaden. Nackdelarna är bristen på reglering och marknad, acceptansen för bioenergi och bristen på ytterligare kapacitet för värmeproduktion. Tekniken är också ny och än så länge mycket dyr. I detta alternativ skulle också förbränningen fortsätta.

Omgivnings- och partnerskapsvärme, som spillvärme från datacenter, gör det möjligt att utnyttja spillvärme och förbättra industrins verksamhetsförutsättningar. Riskerna inkluderar dock framväxt av en industri som genererar spillvärme i närheten av fjärrvärmenätet, otillräcklig kapacitet i elnätet och brist på tillgänglig mark. Tekniken är mogen och det är en kostnadsmässigt konkurrenskraftig form av värmeproduktion. Detta alternativ skulle eliminera förbränning och göra produktionen ekonomiskt lönsam, men skulle öka beroendet av elmarknaden.

Helen använde endast certifierad biomassa

Andelen värme som produceras av biomassa har ökat snabbt under de senaste åren. År 2024 var andelen 34 procent av fjärrvärmeproduktionen, medan den år 2021 var 12 procent. Kapaciteten för förbränning av biomassa eller annan förbränning kommer enligt Helen inte att öka efter Sundholmens pelletanläggning. I ägarstrategin för 2023 var en av indikatorerna en analys av ursprung, fördelning och hållbarhetskriterier för den biomassa som användes. Ett mål i Helens hållbarhetsprogram är att endast använda biomassa som är hållbarhetscertifierad eller vars ursprung har fastställts. På lång sikt strävar Helen också efter att ha en nettopositiv påverkan, det vill säga att verksamheten orsakar större positiva än negativa konsekvenser för naturen.

Enligt bolaget använder det endast certifierat träbränsle vars ursprung kontrollerats. Helen använder biomassa med tre olika certifikat: PEFC, FSC och SBP. År 2023 var 79 procent av biomassan PEFC-certifierad, 9 procent FSC-certifierad och 12 procent SBP-certifierad. Andelen PEFC-certifierat trä ökade betydligt under 2023 jämfört med tidigare år.

Enligt Helen kan företaget spåra ursprunget för all biomassa. Enligt bolaget bidrar det också genom förfaranden och avtal för upphandling av skogsbränsle till att utveckla och stärka hållbara rutiner för skogsbruk. Energibranschens rekommendation om upphandling av skogsbränsle uppmanar till allmänna skogsbruksmetoder som respekterar naturen. Helen deltar i uppdateringen av Bioenergi rf:s och Finsk Energiindustri rf:s upphandlingsrekommendationer för skogsenergi.

Användning av grova träd och rötträd för energi är skadligt för hotade skogsarter

Vid användning av energived är användningen av rötträd och grov stamved som råmaterial för skogsflis särskilt skadlig för hotade arter. Stamträd som är värdefulla för den biologiska mångfalden men värdelösa för skogsindustrin är till exempel gamla, levande aspar, sälgar och andra lövträd. Enligt en separat inventering av ekonomiskogarna avverkas största delen av de gamla grova lövträden och de döda träden som är viktiga för den biologiska mångfalden som energived. Valet av sparträd och bevarandet av befintliga rötträd har inte fungerat enligt rekommendationerna för skogsbruket.

Användningen av träd med liten diameter som råvara för skogsflis har ökat omkring 12 gånger mellan 2000 och 2023, och användningen av grov stamved har ökat 30 gånger. Avverkningen av energived är koncentrerad till södra Finland, där arternas och skogsmiljöernas tillstånd redan är sämst. Detta visar på nackdelarna med att använda ved som energikälla, särskilt i södra Finland.

Framför allt PEFC-certifieringens miljömässiga hållbarhet har kritiserats

För närvarande härrör de enda möjliga begränsningarna för avverkning av grova lövträd och död ved i ekonomiskogar från kraven enligt frivilliga skogscertifieringar. PEFC-standarden i Finland omfattar mer än 90 procent av ekonomiskogarna. Ur ekologisk synvinkel har standarden dock haft problem, bland annat den låga minimidiametern för sparträd och att död ved sparats i liten utsträckning. Omkring 10 procent av ekonomiskogarna omfattas av skogscertifieringssystemet FSC. De ekologiska kraven i FSC-standarden är genomgående strängare än i PEFC. Standarden är ekologiskt mer ambitiös än PEFC-standarden, t.ex. när det gäller sparträd och rötträd.

Under 2000-talet har certifieringssystemen inte lett till några betydande förbättringar av den biologiska mångfalden i skogarna. För FSC beror detta på en långsamt ökande areal och för PEFC på en lägre kravnivå. Utan betydande förbättringar av certifieringsstandarderna, särskilt PEFC, eller lagstiftning, visar forskning att Finlands ekonomiskogar inte kommer att nå ekologiskt hållbara nivåer. På grund av PEFC-kriteriernas otillräckliga ekologiska hållbarhet utträdde Finlands miljöcentral och NTM-centralerna ur PEFC:s standardgrupp år 2021.

Ägarstrategin har förtydligat Helens ägarstyrning

Enligt stadens koncernanvisningar godkänner stadsstyrelsen dotterbolagsspecifika ägarstrategier som definierar dotterbolagens målsättningar på medellång sikt och syftet med ägandet. Enligt koncernanvisningarna utgår stadens ägande i sammanslutningar från stadskoncernens och medborgarnas intressen och bidrar även till stadens mål för klimat och biologisk mångfald.

Enligt Helen är den nuvarande ägarstrategin tydlig och styrande. Helen bolagiserades 2015, men först 2023 fick Helen en egen ägarstrategi. Enligt Helens representanter kunde det förekomma styrning från flera håll inom staden innan ägarstrategin godkändes. Koncernledningen menar också att ägarstrategin har bidragit till att stärka ägarstyrningen och tydliggöra stadens vision. Helens ägarstrategi uppdaterades i juni 2024 med nya delmål för utsläppen 2027 och 2030, och mätvärdena för målet om koldioxidneutralitet anpassades till Helens utsläppsuppföljning. Staden och Helen har haft en gemensam samarbetsgrupp sedan 2022, och båda parter har upplevt att det är ett effektivt sätt att främja gemensamma mål.

Slutsatser

Enligt utvärderingen har Helen Ab i hög grad bidragit till att uppfylla stadskoncernens strategiska miljömål. Helen kommer sannolikt att uppnå koldioxidneutralitet i enlighet med stadskoncernens miljömål 2030, om investeringarna under de kommande åren genomförs som planerat. Helen har i enlighet med stadsstrategin utarbetat en färdplan för utsläppsminskningar, där bolaget beskriver sina åtgärder för att minska koldioxidutsläppen och fasa ut import av fossila bränslen.

Fram till 2024 har Helen minskat sina koldioxidutsläpp med cirka 54 procent jämfört med 1990 års nivå. Stängningen av kolkraftverket på Hanaholmen 2023 har varit den viktigaste åtgärden för att minska koldioxidutsläppen. När kolkraftverket på Sundholmen stängs i april 2025 minskar utsläppen ytterligare. Framöver kommer fjärrvärme främst att produceras med biomassa, värmepumpar och elpannor. Inom

elproduktionen kommer kärnkraft, vindkraft, solkraft och vattenkraft att ersätta fossila bränslen. Helen har dock produktionskapacitet för fossila bränslen av med tanke på försörjningstryggheten och leveranssäkerheten, och den kan behöva användas i undantagssituationer. Helen är också oroligt över om anslutningarna till stamnätet ska räcka i Helsingfors när användningen av förnybara energikällor ökar. Elproduktionen i Helsingfors håller på att avvecklas och behovet av elöverföring till Helsingfors ökar.

Helen har delvis bidragit till att förbränning inom elproduktionen avvecklas. Investeringen i pelletsfabriken på Sundholmen strider klart mot målen i stadsstrategin, enligt vilken Helsingfors inte kommer att fatta några nya beslut om bioenergianläggningar. Den är också baserad på förbränning, vilket bör motverkas. Helen har å andra sidan meddelat att man inte längre kommer att investera i förbränningsbaserad elproduktion.

Helen har tittat på tre alternativ för att komma bort från förbränning: småskalig kärnkraft, biogen koldioxidinfångning samt omgivnings- och partnernärme. Bland alternativen har särskilt den småskaliga kärnkraften ett antal fördelar, till exempel fjärrvärmeproduktion som är oberoende av elsystemet, möjligheten till elproduktion och ekonomisk effektivitet. Förbränningen inom energiproduktionen skulle också upphöra. Helen satsar därför på att främja småskalig kärnkraft. Lagstiftningen om småskalig kärnkraft bereds dock först nu. Om byggandet av ett småskaligt kärnkraftverk fördröjs har Helen ändå möjlighet att främja användning av omgivnings- och partnerskapsvärme.

Helen Ab har i huvudsak säkerställt hållbarheten hos den biomassa som förbränns och beaktat vedförbränningens inverkan på den biologiska mångfalden i enlighet med riktlinjerna i ägarstrategin och hållbarhetsprogrammet. Enligt bolagets utredning använder det endast hållbarhetscertifierad biomassa. Forskning

visar dock att särskilt PEFC-certifieringen, som är det vanligaste certifieringssystemet, har en svag effekt på den miljömässiga hållbarheten. Helens mål om ett långsiktigt positivt netto för den biologiska mångfalden kommer sannolikt inte att uppnås enbart genom den nuvarande PEFC-certifieringen.

Som en stor aktör inom energisektorn har Helen dock möjlighet att påverka skogsbruksmetoderna genom sina egna avtal och organisationer inom energisektorn. Å andra sidan skulle strikta obligatoriska restriktioner för certifiering kunna leda till betydande kostnader på grund av den begränsade tillgången på biomassa och undergräva företagets förmåga att investera. Då man främjar en avveckling av förbränningen minskar man också behovet att bränna biomassa.

Både stadens koncernstyrning och enligt Helen den ägarstrategi som stadsstyrelsen godkände 2023 har förtydligat Helens ägarstyrning. Samarbetsgruppen Helsingfors–Helen har också setts som ett effektivt sätt att främja gemensamma mål.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet som ansvarig aktör för ägarstyrningen ska

- ▶ vägleda Helen Ab att främja ekologiskt effektiva skogsbruksmetoder vid avverkning av energived, bland annat genom avtalsförvaltning och organisationer inom energisektorn.

stadskansliet i samarbete med stadsmiljösektorn

- ▶ genom påverkansarbete ska se till att lagstiftningen möjliggör småskalig kärnkraft och att Helsingfors stamnät räcker även för framtidens elöverföringsbehov.



Anpassning och beredskap för extremväder



Har Helsingfors förberett sig för extremväder, som ökade regn och översvämningar samt värmeböljor och hetta?



Endast delvis. Stads kärnan är ett särskilt riskområde.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har Helsingfors anpassat sig till och förberett sig för extremväder i enlighet med planen?

Delfrågor:

1. Har man anpassat sig och förberett sig för störtregn, stormar, havsvattenöversvämningar och hantering av dagvatten?
2. Har man anpassat sig och förberett sig för värmeböljor, torka och skogsbränder?

Ett mål i stadsstrategin 2021–2025 att Helsingfors ska vara förberett på extrema väderfenomen och deras omedelbara konsekvenser. Enligt strategin kräver anpassningen till effekterna att man förbereder sig för både ökade perioder av värme och torka och kraftiga regn. Beredskapen måste återspeglas i såväl stadsplanering som i nybyggen och renoveringar. Samtidigt krävs det att mängden träd och grönska i staden ökar. Bland annat på sjukhus, anstalter och seniorboenden vidtas nödvändiga åtgärder för att förhindra effekterna av värmeböljor.

Statistik, undersökningar, utredningar och stadens dokumentation har använts som utvärderingsmaterial. Dessutom gjordes omfattande intervjuer med experter från stadsmiljösektorn och Helsingforsregionens miljö-tjänster (HRM). Representer för stadskansliet och social-, hälsovårds- och räddningssektorn deltog också i intervjuerna. Datainsamlingen genomfördes under hösten 2024. Utvärderingen ingick i en gemensam utvärdering för städerna i huvudstadsregionen.

Extremväder blir vanligare och kraftigare

Meteorologiska institutet har på uppdrag av HRM gjort en utredning om huvudstadsregionen år 2023, där man

har sammanställt information om klimatförändringens effekter utifrån de klimatmodeller som används av den internationella klimatpanelen. Enligt granskningen har klimatförändringarna redan en påtaglig inverkan på klimatet i huvudstadsregionen. Temperaturerna har stigit under alla årstider, särskilt på vintern. Samtidigt har mängden nederbörd under vintermånaderna ökat. Vinden väntas inte förändras nämnvärt. Havsnivåerna väntas inte heller stiga särskilt mycket fram till mitten av århundradet på grund av landhöjningen.

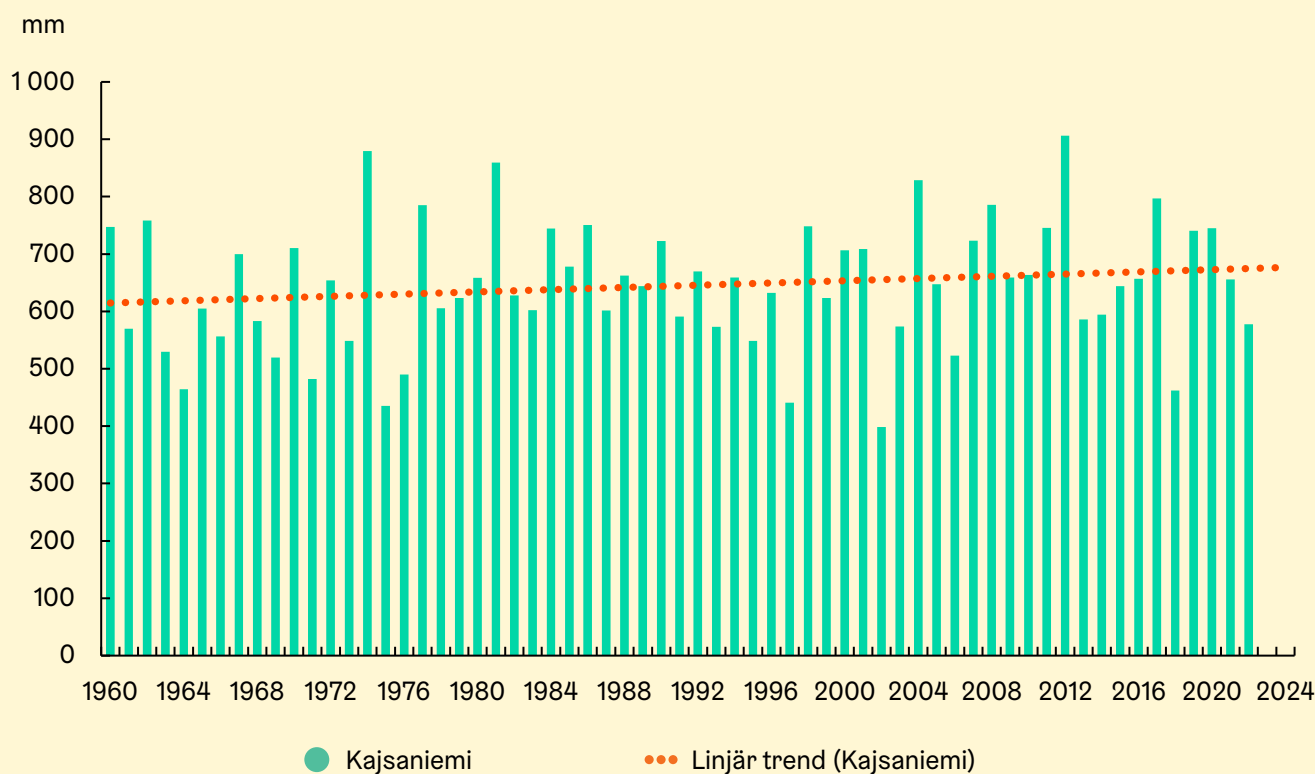
Stadskärnan i Helsingfors är ett riskområde

I huvudstadsområdet är det framför allt översvämningar, störtregn och extrem värme som hotar samhällets funktion, invånarnas och miljöns välbefinnande samt byggnader, infrastruktur och egendom. De framtida hälsoeffekterna av klimatförändringarna omfattar en ökning av antalet värmerelaterade sjukdomar och dödsfall under sommaren. De förändrade vinterförhållandena i huvudstadsregionen innebär mindre snö och is och mer varierande förhållanden. Temperaturer som rör sig på båda sidorna om nollstrecket ökar halkrisken. Byggnader och fysisk infrastruktur kan skadas av oväder, extremt låga eller höga temperaturer eller variationer i dessa. Extremväder ökar också störningarna i trafiken och behovet av underhåll av infrastruktur samt minskar infrastrukturens livslängd. Figur 7 visar utvecklingen av årsnederbörden och figur 8 utvecklingen av antalet dagar med högsommarvärme sedan 1960-talet.

Ett konkret exempel i Helsingfors är de dagvattenöversvämningar som varje sommar inträffar i stadskärnan. År 2019 drabbades tunnelbanestationen Järnvägstorget i Helsingfors av en allvarlig regnvattenöversvämning. På grund av översvämningarna var stationens hissar ur funktion under flera månader. Enligt räddningsverket ökar dessutom antalet akutvårdsuppdrag för vissa internmedicinska patienter under värmeböljor.

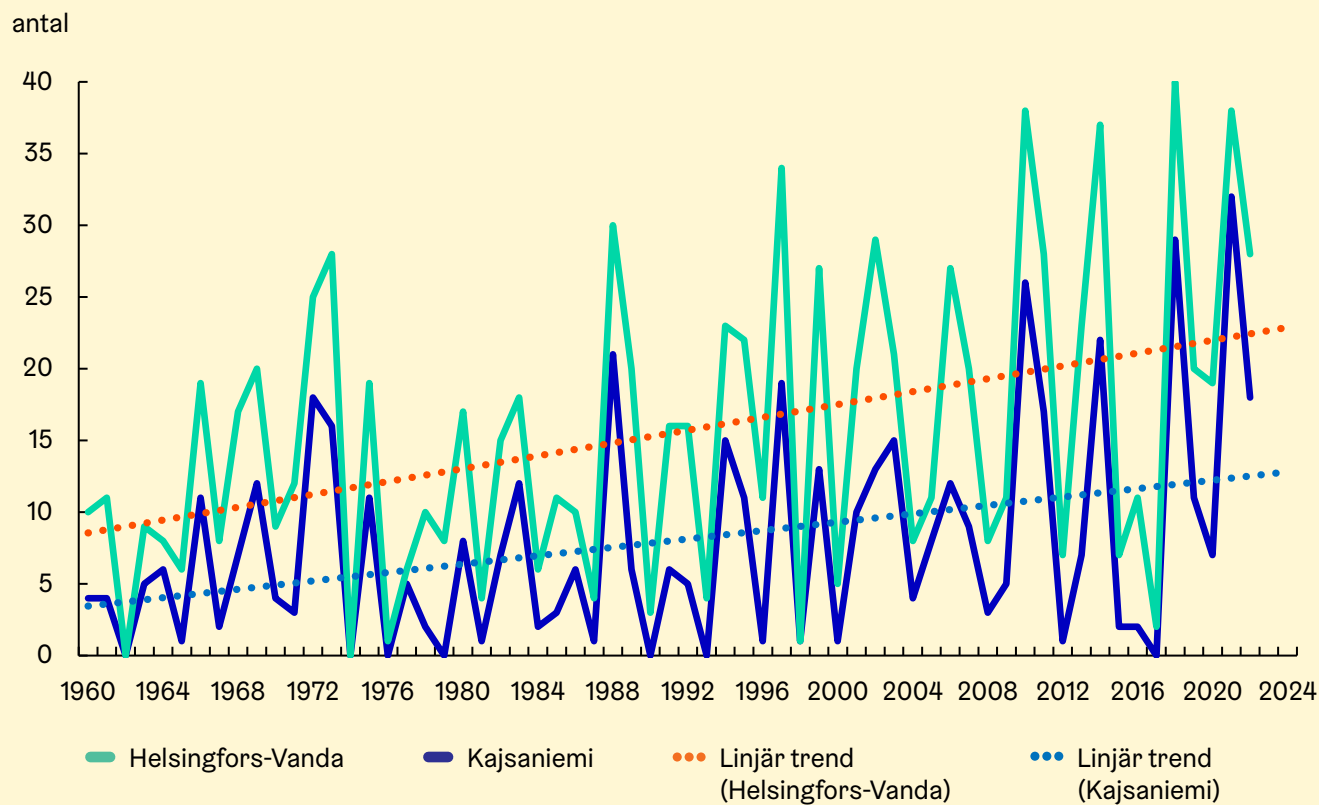
Byggnader och infrastruktur måste bli mer motståndskraftiga mot exempelvis stormar och översvämningar, så deras utformning och placering blir allt viktigare med tanke på beredskapen för extremväder. Extremvädrets risker är ganska lokala. Det mest utmanande området i Helsingforsregionen är stadskärnan. Stadskärnan är ganska liten och tätt bebyggd. Stadskärnan ligger vid havet, och lågt i förhållande till havsytan.

Figur 7. Årlig nederbördsmängd vid mätstationen i Kajsaniemi 1960–2020, millimeter.*



* Källa: HRM, indikatorer för anpassning till klimatförändringen
Nederbördsdata för 1986 saknas.

Figur 8. Antal dagar med högsommarvärme vid mätstationerna på Helsingfors-Vanda och i Kajsaniemi 1960–2020.*



* Källa: HRM, indikatorer för anpassning till klimatförändringen

Byggnadsbeståndet är gammalt och området har blandavlopp. I stadens centrum finns också en hel del kritisk infrastruktur. Det finns inga översvämningsrutter i området, och stadskärnan är särskilt utsatt för värmeöar eftersom det inte finns träd och skuggande strukturer överallt.

Stadens planer är föråldrade

För att styra anpassningen till klimatförändringen och extremväder har man bland annat utarbetat riktlinjer för Helsingfors anpassning till klimatförändringen 2019–2025, ett dagvattenprogram 2018 och en översvämningsstrategi 2008. Programmen är inte uppdaterade och har endast delvis genomförts. Programgruppen Ambitiöst klimatansvar inledde arbetet 2022 och följer upp anpassningen som helhet.

Enligt webbplatsen om Helsingfors klimatarbete utförs arbetet för anpassning till klimatförändringen i Helsingfors i synnerhet inom fem delområden, som är:

- beredskap för störtregn
- beredskap för havsvattenöversvämningar
- stärkt grönstruktur
- naturlig hantering av dagvatten och
- beredskap för värmeböljor.

Stadsmiljösektorns klimatenhet sköter samordningen av klimatförändringsarbetet på stadens nivå. Klimatenheten använder, stödjer och följer upp klimatarbetet genom ett miljö- och klimatnätverk. I nätverket ingår medlemmar som är experter med ansvar för sektorer, nas och affärsverkens miljö- och klimatarbete.

En arbetsgrupp för översvämningar inrättades 2023 för att kartlägga åtgärder för beredskap för havsvattenöversvämningar. Vid tidpunkten för utvärderingen planerades också en uppdatering av dagvattenprogrammet. Beredskapen för extremväder stöds av Helsingfors färsk miljöskyddsmål från 2024 och principerna för naturvård från 2024.

Beredskapen för störtregn och översvämningar är inte tillräcklig

Enligt Helsingfors dagvattenstrategi ska dagvatten infiltreras på tomter eller allmänna områden om det är möjligt. Om infiltrationen inte är möjlig bromsas eller fördröjs flödet på en tomt eller ett allmänt område, och det vatten som flödar över leds med rör direkt till ett vattendrag eller i områden med blandavlopp till Viksbacka reningsverk.

Beredskapen för översvämningar orsakade av störtregn och havsvatten börjar med general- och

detaljplanerna, där man planerar utrymmesreserveringar och användningsändamål för områden. I planerna beaktas förutom byggnadsareorna och placeringen av funktioner även terrängens former, den befintliga växtligheten samt det utrymme som behövs för att beakta dagvattnet. Dagvattenplanerna för områdena fungerar också som underlag för detaljplaneringen. Intervjuer som genomfördes under utvärderingen visar att ansvaret för översvämnings- och dagvattenfrågor, särskilt i tätbebyggda områden, inte alltid är tydligt.

Planen för det blå nätverket, som blev klar 2023, beaktar områdets strömmande vatten och små vattendrag och deras betydelse som ekologiskt nätverk. Med det blå nätverket avses det ekologiska nätverk som vattendragen utgör. Enligt utredningen finns det i Helsingfors bara några få våtmarker med betydande naturvärden dit dagvatten kan ledas och där det kan bromsas på ett effektivt sätt. I takt med att stadsstrukturen förtätas kommer behovet av fördröjningsanläggningar i parker och andra byggda grönområden att öka. Helsingfors stad har beställt en behovsbedömning för dagvattenhanteringen, som innehåller en kartfil över de mest kritiska områdena som ska åtgärdas. Utifrån detta kommer staden att styra planeringen av den avrinningsområdesspecifika hanteringen av dagvatten i olika områden. Staden har börjat utarbeta dagvattenplaner systematiskt för hela stadens område.

Helsingfors köper underhållet av dräneringsnätverket av HRM. När det regnar mer än det fastställda tröskelvärdet ansvarar staden för det överflödiga vattnet. I synnerhet blandavloppen i stadskärnan är föråldrat till sin dimensionering. Dagvattenavloppet ska separeras i samband med gatuenoveringar, men arbetet bedöms som helhet ta tiotals år.

Preliminära översvämningskartor har tagits fram för Helsingfors. Arbetet med att fastställa en beredskapsnivå för översvämningar pågår. År 2025 är målet att kostnaderna för översvämningsskador ska kunna jämföras med kostnaderna för beredskap för översvämningsrisker och att man ska kunna fastställa en nivå för beredskapen för störtregn.

Grönområden spelar en viktig roll i dagvattenhanteringen. Ett verktyg för grönkoefficient har utvecklats för att systematiskt utvärdera grönområden. Med hjälp av det strävar man efter att följa upp och säkerställa att en tillräcklig grönyta bevaras på tomterna och i lösningarna för gårdarna, exempelvis med hjälp av gröna tak. I Helsingfors har grönkoefficienten, bestämmelserna om planteringar på gårdar och bestämmelserna om dagvatten flyttats från detaljplanerna till byggnadsordningen. En obligatorisk tomtspecifik grönkoefficient har inkluderats i byggnadsordningen. De första kvarteren med grönkoefficient blev klara i Kungseken 2019.

Man har inte ännu reagerat på ökningen av värmeböljor och hetta

Diskussionen om intensifierade värmeböljor och långa perioder av hetta har bara precis kommit igång. Livscykelheten inom stadsmiljösektorns lokaltjänster ansvarar för anvisningarna för beredskap för hetta och värmeböljor för både befintliga och nya lokaler. Uppdaterade riktlinjer för temperaturhantering i lokaler som ägs av staden publicerades 2022.

Med tanke på ökande värmeperioder och värmeböljor är detta dock inte tillräckligt. Belastningen ökar särskilt inom akutvården, hälso- och sjukvården samt hemvården. De högre temperaturerna kommer dock även att påverka daghemmen och skolorna. Sårbara befolkningsgrupper som barn och äldre är mest utsatta för klimatrisker. I slutet av 2024 beslöt lokaltjänsterna att man i planeringen av nybyggen och renoveringar börjar använda väderprognosdata för 2050 i stället för det material för 2030 som tidigare använts. Detta leder exempelvis till att man för lokaler för tjänster, som skolor, daghem och bibliotek, i regel kommer att planera tilluftskylning. Beredskapen för hetta ökar kostnaderna för byggandet eftersom det kan vara dyrt att bygga kylning. Många av stadens servicelokaler upplevs redan idag som instängda under den varma årstiden, eftersom många av dem saknar kylning. Klimatenheten utarbetar en preliminär utredning om beredskapen för ökande och kraftigare värmeböljor i staden. Målen är att fastställa en beredskapsnivå för värmeböljor samt att planera för och anpassa sig till värmeböljor.

Grönområden spelar också en viktig roll när det gäller att minska de negativa effekterna av värmeböljor och hetta. Trädkronor och annan fuktavdunstande vegetation motverkar värmeöar. I Helsingfors täcker trädkronor 29 procent av markytan. Under åren 2017–2023 förändrades den totala täckningen i stort sett inte, men skillnaderna mellan stadsdelarna är stora och man kan se tydliga skillnader mellan områden.

Det är viktigt att förbättra den befintliga stadsstrukturen

Räddningsväsendet är väl förberett på både översvämningar och skogsbränder. Verksamheten är dock reaktiv, det vill säga man kan vidta åtgärder först när en skada är på väg att inträffa eller redan har inträffat. Till arbetsuppgifterna för en expert vid räddningsväsendet i Helsingfors hör arbete i samband med exceptionella väderförhållanden.

Staden har investerat och satsat på planering och byggande av nya områden, men underhållet och förnyelsen av gamla stadsdelar har inte uppmärksamats lika

mycket. Anpassning till och beredskap för extremväder kräver förändringar i såväl stadsplaneringen som nybyggandet och renoveringar.

I planläggningen, planeringen och byggandet av nya områden beaktas grönområdet i princip systematiskt. Ökningen av trädbeståndet och grönområdena kan ändå åtminstone delvis bli orealiserad på grund av målen för effektivt byggande. Förbättringar av den befintliga stadsstrukturen och investeringar i reparationer har inte varit tillräckliga för att bättre infiltrera dagvatten och styra det vidare. I synnerhet gamla gatuområden med underdimensionerat underhåll är riskområden. För att förhindra fenomenet värmeöar krävs fler träd och andra skuggande strukturer.

Stadsnaturen och städernas grönstrukturer har en nyckelroll för anpassningen till klimatförändringens effekter. Planeringen av grönområden sker på flera nivåer, men de största effekterna i planeringen av markanvändningen och grönstrukturer uppnås i början av planeringsprocessen. Beredskapen kommer sannolikt att kräva stora förändringar i planeringen av markanvändningen och den befintliga stadsstrukturen. Sådana förändringar kan vara att reservera plats för dagvatten samt en kraftig ökning av naturbaserade lösningar som diken, våtmarker och områden som håller kvar vatten i hanteringen av dagvatten. Det behövs också förändringar i anvisningarna för dimensionering i planeringen av markanvändningen.

Beredskapen handlar om betydande värdeval. Man måste överväga i vilken utsträckning den befintliga stadsstrukturen ska skyddas, även om byggnadernas livslängd inte klarar framtidens översvämningar. Man måste också besluta vilken som är den godtagbara risknivån som man förbereder sig för, och vad man ska göra i situationer där kostnaderna för skyddet överskrider värdet på den stadsstruktur som skyddas.

Slutsatser

Helsingfors är endast delvis förberett för extrema väderförhållanden. Anpassnings- och beredskapsplanerna på stadsnivå är inte uppdaterade och har bara delvis genomförts. Det finns planer och riktlinjer för störtregn, stormar, havsvattenöversvämningar och dagvattenhantering, men de intervjuade ansåg att ansvarsfördelningen inte alltid är tydlig. Arbetet med att fastställa en beredskapsnivå för översvämningar pågår. Målet är att kunna jämföra kostnaderna för översvämningsskador med kostnaderna för beredskap och att fastställa en beredskapsnivå för störtregn. Räddningsväsendets beredskap att agera är bra, men med tanke på beredskapen räcker det inte med enbart reaktiv verksamhet.

De risker som värmeböljor medför har fått ännu mindre uppmärksamhet än vattenrelaterade frågor. Beredskapen har främst bestått av anvisningar för lokaler. Den belastning som hettan orsakar försvagar särskilt barns och äldre personers välmående, och ökar bland annat behovet av akutvård. Att kyla byggnader kan vara dyrt. En diskussion om hur man ska förbereda sig för ökande och kraftigare värmeböljor har tagit fart inom staden. Målet är systematisk beredskap och anpassning samt att fastställa en beredskapsnivå.

Extremvädrets risker är lokala, så beredskapen måste också vara lokal. I planläggningen, planeringen och byggandet av nya områden beaktas i princip grönområden och grönkoefficienter per tomt, men effektivt byggande kan komma att prioriteras fram om att bevara och öka trädbeståndet och grönområden. Förbättringar av den befintliga stadsstrukturen och investeringar i reparationer har inte varit tillräckliga för att hantera dagvattenöversvämningar och förebygga värmeöar.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsmiljösektorn tillsammans ska

- ▶ se till att anpassnings- och beredskapsarbetet för översvämningar och dagvatten samordnas.
- ▶ se till att det fattas beslut om beredskapsnivån för risker i samband med störtregn, översvämningar och dagvatten.
- ▶ uppdatera anpassnings- och beredskapsprogrammen för extremväder.
- ▶ utarbeta en plan för anpassning till och beredskap för hetta och värmeböljor, så att ett beslut kan fattas om beredskapsnivån.

stadsmiljösektorn ska

- ▶ inleda reparationsinvesteringar i den befintliga stadsstrukturen i stadens riskområden för att hantera dagvatten och förebygga värmeöar.
- ▶ i planeringen och byggandet av nya områden systematiskt beakta ökning och bevarande av trädbestånd och grönområden för att minska de negativa effekterna av extremväder.



En funktionell och vacker stad



Samordning av gatuarbeten och minskning av olägenheter



Har staden lyckats minska olägenheterna från gatuarbeten?



Staden har vidtagit åtgärder för att minska olägenheterna, men detta arbete bör fortsätta.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har staden lyckats med att utveckla planeringen av gatuarbeten och minska olägenheterna för stadsborna?

Delfrågor:

1. Har samordningen och fasindelningen av gatuarbeten varit tillräcklig?
2. Har staden vidtagit åtgärder för att försöka göra arbetena kortvarigare och minska olägenheterna?

Utvärderingen fokuserade på minskning av olägenheterna från gatuarbeten, ett tema som ingår i både den tidigare och den nuvarande stadsstrategin. Som material för utvärderingen användes allmänna och projektspecifika anvisningar för gatuarbeten, entreprenadavtal, utredningar och uppföljningsuppgifter. Inom stadsmiljösektorn gjordes flera intervjuer och den första kommittén gjorde ett utvärderingsbesök. En byggarbetsplats granskades och trafikarrangemangen på tre byggarbetsplatser följdes upp under utvärderingen.

Effekterna av stora projekt på trafiken utvärderas och projekten delas upp i skeden

Stadsmiljöavdelningen har nästan varje år bedömt renoverings- och transportprojektens totala inverkan på trafiken och försökt dela in arbetena i faser så att deras totala inverkan på trafiken inte blir orimlig. Projekten granskas också varje år i samband med budgetberedningen. Dessutom har det gjorts separata omfattande bedömningar av trafikkonsekvenserna av mycket betydande renoveringar, såsom renoveringen av Mannerheimvägen. Utvärderingarna har presenterat lösningar för att minska olägenheterna med tillfälliga trafikarrangemang. Utvärderingarna har lett till att projekt har skjutits upp och att lösningar för att minska olägenheterna för trafiken har införts.

Det bästa sättet att förhindra trafikstörningar för bilar och kollektivtrafik är att dela in arbetena i faser och utvärdera effekterna av tillfälliga trafikarrangemang i förväg. Det är viktigt att säkerställa tillräcklig kapacitet för trafikvolymerna och att se till att eventuella avbrott i trafiken blir så kortvariga som möjligt. För fotgängare och cyklisterna är det viktigt att se till att arbetsplatsarrangemangen är högklassiga, att det finns instruktioner om hur man arbetar på rätt sätt på platsen och att det finns tillräcklig tillsyn.

Stadsmiljösektorn har dock inte informerat offentligt om samordningen mellan stora trafikprojekt och om bedömningar av effekterna på trafiken. Aktiv kommunikation om samordning av trafikprojekt genom olika kanaler skulle kunna eliminera missuppfattningar om att staden inte undersöker trafikpåverkan av större gatuarbeten eller försöker planera renoveringar på ett sätt som inte orsakar orimliga trafikstörningar.

Projekten syftar framför allt till att främja strategiska mål som hållbara transporter och tillräcklig bostadsproduktion. Dessutom betraktas reparationer i rätt tid som en faktor som förbättrar gatornas tekniska funktion. Den höga investeringsnivån skapar oundvikligen betydande trafikproblem och andra olägenheter på grund av det stora antalet arbeten som pågår samtidigt. Om investeringsnivån sänks kan målen enligt strategin inte uppnås.

Det bör noteras att de flesta gatu- och grävarbeten i staden utförs av andra aktörer än staden. Cirka 70 procent av de grävarbeten som gjordes 2022–2024 utfördes av någon annan än staden. Under samma period hyrdes områden för byggarbetsplatser i 90 procent av fallen av andra aktörer än staden. Stora projekt lyfts ofta fram, men i staden utförs också hela tiden ett betydande antal gatuarbeten utöver dem. Dessa berör ofta installation av vatten- och fjärrvärmeledningar samt el- och datakablar.

Man har strävat efter att göra gatuarbeten kortvarigare

Åtgärder som vidtagits för att göra gatuarbeten kortvarigare har exempelvis varit markradarledningar, närmare granskning av planer och källuppgifter tillsammans med olika aktörer samt en förnyad taxa för arbeten på gatorna. Till exempel började stadens egna gatuarbeten slutföras snabbare när man började ta ut en avgift även för dem. Ekonomiska incitament verkar

fungera för att göra arbetena kortvarigare. Avgifterna för arbeten på gatorna uppdaterades i oktober 2024 genom att priserna höjdes, och höjningarna riktades främst mot områden som är betydande för trafiken. Olika projektmodeller där entreprenören har ett incitament för att agera snabbt har också visat sig fungera, eftersom riskerna delas mellan beställaren och entreprenören.

Det är fortfarande svårt att påvisa effekterna av åtgärder för att göra arbetena kortvarigare, eftersom stora projekt inte kan jämföras direkt med varandra. Till exempel skiljer sig projektet Kronbroarna på ett betydande sätt från gatuarbetet på Mannerheimvägen. Hittills har alla stadens stora projekt haft sin egen särart, och man kan inte ännu statistiskt bevisa om stadens åtgärder har gjort dem kortvarigare.

Enligt utvärderingen finns det inga enskilda enkla lösningar för att påskynda alla arbeten i betydande grad. Ur byggarbetsplatsernas perspektiv glömmar man i diskussionen om att påskynda arbetena ofta bort de konkreta omständigheterna och exempelvis de begränsningar som vintern och personalresurserna medför. Målet att påskynda arbetet kan ur byggarbetsplatsens perspektiv leda till att kommunaltekniska strukturer går sönder och tid måste ägnas åt att åtgärda skadorna. Inom arbetsplatsen kan man dock fatta många beslut för att göra projektet smidigare.

När man förkortar tiden för gatuarbeten måste man också ta hänsyn till att förhållandena i Helsingfors är exceptionella jämfört med större delen av övriga Finland, särskilt i stadens centrum, på grund av den täta bebyggelsen. I flera intervjuer har det påpekats att en total avstängning av gatan skulle påskynda slutförandet av arbetena avsevärt. Detta är dock inte möjligt eftersom fastigheterna på gatan vanligtvis alltid är i bruk.

Lagstiftningen stöder inte minskning av olägenheterna från gatuarbeten

Olika enheter inom stadsmiljösektorn har vidtagit åtgärder för att minska olägenheterna vid gatuarbeten, men trots detta har minskningen av olägenheterna för olika trafikformer inte varit så effektiv som man hade önskat. De mest typiska bristerna är brister i de tillfälliga trafikarrangemangen och i tryggheten av skicket på stadens gatuegendom, det vill säga gatustrukturer. Man strävar efter att minska olägenheterna av gatuarbeten genom både byggaktörens och entreprenörens egenkontroll och även genom stadsmiljösektorns tillsyn som sker som myndighetsarbete. Åtgärderna har bland annat omfattat utveckling av avtal, kommunikation och sanktioner. Den nuvarande lagen om underhåll ger inte tillräckligt effektiva metoder för myndighetsstyrningen, och verksamhetskulturen beaktar inte användarnas perspektiv i tillräckligt hög grad. Metoderna för myndighetsstyrning av byggarbetsplatser är för närvarande väldigt begränsade.

Stadsstyrelsen i Helsingfors har år 2020 lämnat ett förslag till statsrådet om ändring av lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden. De ändringsförslag som lades fram 2020 är fortfarande aktuella för att öka urvalet av metoder och minska olägenheterna i samband med gatuarbeten. Det är värt att hålla dem framme eftersom underhållslagstiftningen enligt Orpos regeringsprogram ska uppdateras för att motsvara dagens behov under den här regeringsperioden. Lagstiftningens ramar sammanfattas i figur 9.

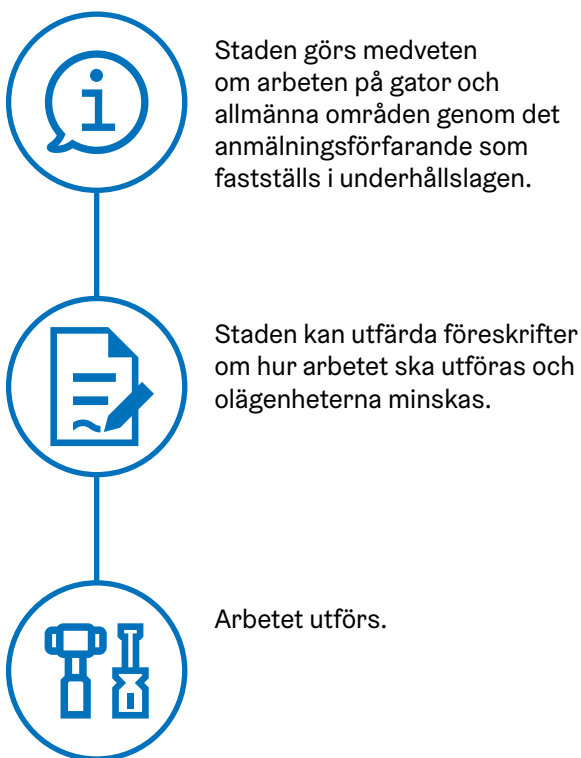
Begränsningar för hanteringen av olägenheter förekommer i alla skeden av processen. Polisen har därför en viktig roll i att ingripa i försummelser. Staden kan till exempel inte förbjuda att ett arbete utförs eller beordra att det ska skjutas upp. Staden har begränsade möjligheter att ingripa i gatuarbeten om arbetet utförs i strid med reglerna. Användningsavgifter för områden som baserar sig på arbetsplatsområdet storlek och den reserverade tiden styr inte heller arbetet på ett effektivt sätt, eftersom lagstiftningen kräver att avgifterna ska hållas skäliga. Avgifterna får inte heller användas som sanktioner för bristande efterlevnad av bestämmelser. Det finns indikationer på att man i arbetet med lagändringen förhåller sig avvisande till en del av stadens förslag.

I avtal för stora projekt använder man i nuläget olika positiva incitament och möjligheter till ekonomiska sanktioner för försummelser. Hittills har sanktionerna använts i relativt liten utsträckning, särskilt i arbeten som utförs av stadens egen aktör Stara. Det finns inget egentligt hinder för att till exempel använda avtalsbaserade sanktioner i större utsträckning. Förutom sanktioner bör det också finnas positiva incitament. På arbetsplatsnivå såg man möjlighet till utveckling av sanktionerna för att göra det lättare att utdöma dem vid behov. Praxis är för närvarande att man försöker hantera försummelser på byggarbetsplatser i första hand genom att påpeka dem.

Utvärderingen belyste problem med kulturen på arbetsplatsen, som bland annat tar sig uttryck som likgiltighet. Ett sätt att utveckla arbetsplatskulturen och bättre ta hänsyn till trafikanterna är att kräva att fler i arbetsplatsens personal ska ha avlagt huvudstadsregionens utbildning om gatuarbeten när projekt konkurrensutsätts. Även sanktioner från avtals- och myndighetstillsynen för överträdelser skulle kunna föra arbetsplatskulturen i en bättre riktning. Utveckling av kommunikationen upplevs både som ett av de viktigaste och ett av de minst effektiva sätten att minska olägenheterna i samband med gatuarbeten. Enligt samtliga intervjupersoner i utvärderingen har dock kommunikationen på arbetsplatserna förbättrats avsevärt under de senaste åren och mer resurser läggs på den.

Figur 9. Processen för minskning av olägenheter från gatuarbeten och underhållslagens begränsningar i fråga om minskning av olägenheterna.*

Processen för minskning av olägenheter i korthet



Underhållslagens begränsningar i olika skeden av processen



* Källa: Informationen har sammanställts från stadsmiljösektorns och Helsingfors stadsstyrelses lagförslag från 2020.

Problem är vanligare på små arbetsplatser

I de fall som undersöktes visade det sig att de vanligaste bristerna på gatuarbetsplatser var otillräcklig eller inkonsekvent vägledning för fotgängare och cyklister. Även på de arbetsplatser som i övrigt fungerade professionellt orsakade stora förändringar i trafikarrangemangen avvikelser i arbetsplatsarrangemangens kvalitet. Dessutom noterades ramper som var bristfälliga i fråga om tillgängligheten och ytornas kvalitet samt beläggningar av dålig kvalitet. Sammantaget verkar det utifrån fallen som att brister oftare förekom på små arbetsplatser än i stora projekt. Små arbetsplatser är ofta sådana där man gräver för exempelvis el- och datakablar.

När man studerade de riktlinjer som gäller för byggarbetsplatser och grävarbeten konstaterade man att de kan vara tvetydiga, särskilt för dem som inte är bekanta med verksamheten, och det är inte entydigt vilka riktlinjer och bestämmelser som ska följas på byggarbetsplatser. Dessutom är många av anvisningarna ganska långa. Det är möjligt att det inte alls är tydligt för alla dem som utför arbete vad anvisningarna kräver av arbetsplatsarrangemangen. Lagändringar och striktare övervakning av entreprenadavtals och tillståndsvillkor skulle kunna förhindra de brister som identifierats.

Slutsatser

Helsingfors stads stadsmiljösektor har huvudsakligen lyckats utveckla planeringsarbetet för gatuarbeten och strävat efter att minska de olägenheter som gatuarbeten orsakar för stadsborna. Projektens sammanlagda effekter på trafiken har utvärderats och man har strävat efter att dela in arbetet i faser så att de sammanlagda effekterna på trafiken inte blir orimliga. Separata omfattande utvärderingar har gjorts om olägenheterna för trafiken i samband med mycket betydande renoveringar, såsom Mannerheimvägen, och i dessa utvärderingar har man presenterat lösningar för att minska olägenheterna för trafiken. Utifrån utvärderingarna har projekt samordnats och vid behov flyttats. Samtidigt har lösningar för att minska olägenheterna för trafiken introducerats.

Med stora gatuarbetsprojekt strävar man framför allt efter att främja strategiska mål, som hållbar trafik och tillräcklig bostadsproduktion. På grund av den höga investeringsnivån kommer det oundvikligen att uppstå betydande olägenheter för trafiken och i övrigt då flera byggprojekt pågår samtidigt. Om investeringsnivån sänks kommer målen enligt strategin inte att uppnås. Man har dock inte kommunicerat om samordningen mellan stora trafikprojekt och bedömningen av effekterna på trafiken. Kommunikation om samordningen

av projekt, bedömningen av effekterna för trafiken och förebyggandet av olägenheter skulle kunna bidra till att förbättra den negativa bilden av gatuarbeten.

Stadsmiljösektorn har vidtagit flera åtgärder för att göra arbetena mer kortvariga och minska olägenheterna i samband med dem, och dessa åtgärder bör fortsätta även i framtiden. Ekonomiska incitament verkar göra gatuarbeten kortvarigare, och de skulle kunna användas i större utsträckning i alla skeden av gatuarbetsprocessen. Avgifterna för arbeten på gatorna uppdaterades i oktober 2024 genom att priserna höjdes, och höjningarna riktades främst mot områden som är betydande för trafiken. Höjningarna gör sannolikt särskilt mindre gatuarbeten kortvarigare.

Enligt utvärderingen finns det inga enskilda enkla lösningar för att påskynda alla arbeten i betydande grad. När man talar om att påskynda arbetena saknas ur byggarbetsplatsernas perspektiv ofta en medvetenhet om förhållandena på byggarbetsplatsen. Det är också svårt att bevisa effekterna av åtgärder för att göra arbetena mer kortvariga, eftersom stora projekt inte direkt kan jämföras med varandra. Varje stort projekt är unikt, och det går inte att statistiskt bevisa huruvida stadens åtgärder faktiskt har påskyndat dem.

För att minska olägenheterna har man vidtagit åtgärder i olika skeden av gatuarbetsprocessen, från samordningen av projekt till övervakningen av byggarbetsplatsen. Trots de åtgärder som vidtagits har minskningen av olägenheterna för olika transportformer inte varit så effektiv som man hade hoppats. De vanligaste försummelser som upptäckts vid myndighetstillsynen är brister i tillfälliga trafikarrangemang och i tryggheten av gatuegendomen. Gatuarbeten övervakas i flera skeden av processen. Kommunikation spelar också en viktig roll när det gäller att minska de negativa effekterna av byggarbetsplatser. Enligt utvärderingen har i synnerhet kommunikationen om byggarbetsplatser blivit bättre under de senaste åren.

Den gällande lagstiftningen möjliggör inte effektiva styrmedel för staden för att ingripa i verksamhet som strider mot bestämmelserna. Stadsstyrelsen lämnade år 2020 ett förslag till statsrådet om en ändring av lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden. De föreslagna förändringarna är fortfarande aktuella för att minska olägenheterna vid gatuarbeten. Ändringar i lagstiftningen skulle sannolikt ha en betydande inverkan på stadens möjligheter att minska olägenheter från byggarbetsplatser.

I avtal för stora entreprenader använder man olika positiva incitament och möjliggör ekonomiska påföljder vid bristande efterlevnad. Hittills har sanktionerna använts i relativt liten utsträckning. Lagstiftningen skulle inte heller hindra att avtalssanktioner används i större utsträckning än vad som sker idag. På

arbetsplatsnivån sågs en möjlighet till utveckling för att göra det lättare att utdöma sanktioner vid behov. Förutom sanktioner är det också viktigt med positiva incitament.

Problem med kulturen på arbetsplatserna lyftes fram i utvärderingen. Kulturen kan förbättras bland annat genom att kräva att personalen på byggarbetsplatserna i större utsträckning avlägger utbildning i gatuarbeten i huvudstadsregionen. Även konsekventa sanktioner för överträdelse som utfärdas som en del av avtals- och myndighetsövervakningen skulle kunna göra arbetsplatskulturen bättre. Förändringar i lagstiftningen behövs även ur detta perspektiv. Effektivare övervakning och sanktioner samt striktare utbildningskrav skulle också främja trafiksäkerheten.

Enligt utvärderingen är försummelser vanligare på små byggarbetsplatser än i stora projekt, och aktörernas kompetens varierar. Byggarbetsplatser för stora projekt verkade i huvudsak fungera professionellt. De vanligaste försummelserna som upptäcktes var bristfälliga eller inkonsekventa arrangemang för styrning av gång- och cykeltrafik. Utvärderingen visade att riktlinjerna för byggarbetsplatser och grävarbeten kan vara tvetydiga. För många medarbetare på en byggarbetsplats är det förmodligen inte tydligt vad riktlinjerna kräver av byggarbetsplatsens arrangemang.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliet och stadsmiljösektorn ska

- ▶ fortsätta intressebevakningsarbetet så att ändringen i underhållslagen motsvarar Helsingfors behov och möjliggör bättre hantering av olägenheterna vid gatuarbeten.

stadsmiljösektorn ska

- ▶ fortsätta agera för att arbetena ska bli kortvarigare samt för att minska olägenheterna och trygga säkerheten. Det finns utrymme för utveckling åtminstone i de ekonomiska incitamenten och användningen av sanktioner samt den utbildning som krävs av personalen på byggarbetsplatserna.
- ▶ sträva efter att ytterligare förtydliga de riktlinjer som ska följas på byggarbetsplatser och säkerställa att de som arbetar på byggarbetsplatsen är medvetna om de viktigaste kraven för byggarbetsplatser.
- ▶ kommunicera om samordningen av sektorns stora trafikprojekt och om bedömningen av effekterna för trafiken för att förbättra den negativa bilden av gatuarbeten.



Det smarta Helsingfors leds med information och genom digitalisering



Produktiviteten vid upphandling av ICT-tjänster inom sektorn för fostran och utbildning



Har upphandlingar av ICT-tjänster genomförts på ett framgångsrikt sätt?



Både framgångar och utvecklingsområden har noterats i upphandlingarna av ICT-tjänster.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har man genom de upphandlingar av ICT-tjänster som gjorts lyckats öka produktiviteten i tjänsteproduktionen?

Delfrågor:

1. Har ledningen av upphandlingar av ICT-tjänster varit tillräckligt högklassig?
2. Har upphandlingskompetensen hos den personal som gjort ICT-upphandlingar varit på en tillräcklig nivå och har den utvecklats?
3. Har de upphandlingar av ICT-tjänster som gjort lett till bättre tjänster eller kostnadsinbesparingar?

Enligt stadsstrategin 2021–2025 leds Helsingfors genom information och genom att rikta kompetens. Betydelsen av digitala lösningar inom tjänsteproduktionen ökar, och ett av målen med digitaliseringen i Helsingfors stad är att öka produktiviteten inom tjänsteproduktionen, vilket återspeglas i förbättrade tjänster eller kostnadsinbesparingar. Dessutom betonas vikten av upphandlingsledning och -kompetens i Helsingfors stads upphandlingsstrategi.

Utvärderingen var begränsad till upphandlingar av ICT-tjänster inom sektorn för fostran och utbildning. ICT är en förkortning av det engelska uttrycket Information and Communications Technology, det vill säga informations- och kommunikationsteknik. I den här utvärderingen avses med upphandlingar av ICT-tjänster fostrans- och utbildningssektorns upphandlingar av

applikationer och datasystem. Utvärderingen omfattade även projekt där upphandling har genomförts i samband med utveckling av datasystem. Ämnet är aktuellt med tanke på de misslyckade systemprojekten i Helsingfors och det snabbt växande antalet ICT-upphandlingar i världen. Framgångsrika upphandlingar av ICT-tjänster kräver specialkompetens och förståelse på grund av upphandlingarnas storlek, komplexitet och värde. Den privata sektorn står också inför utmaningar när det gäller framgångsrika ICT-upphandlingar, men i den offentliga sektorn regleras och begränsas upphandlingarna också av upphandlingslagen och andra strikta riktlinjer.

Utvärderingsmaterialet består av intervjuer med fostrans- och utbildningssektorns informationsförvaltningstjänster som gjordes hösten 2024 samt skriftligt material. I utvärderingen användes även en enkätundersökning som gjordes i december 2024 bland personal som arbetar med upphandling av ICT-tjänster. Ytterligare information och statistik erhöles också via e-postförfrågningar.

Utmaningar har noterats i styrningen och ledningen av upphandlingen av ICT-tjänster

Fostrans- och utbildningssektorn har många riktlinjer för upphandlingar av ICT-tjänster, som en anvisning för förfaringssätt för upphandlingar av ICT-tjänster. Sektorn har också andra rutiner och riktlinjer som styr upphandlingar. Inom sektorn används också personalens egen kunskap inom upphandlingar.

Upphandlingar av ICT-tjänster görs utifrån förändringsbehov inom fostrans- och utbildningssektorns kärntjänster, och till dessa kärntjänster hör exempelvis småbarnspedagogikens och den grundläggande utbildningens tjänster. Därför har utvecklingen av verksamheten och processerna åtföljts av teknisk utveckling. Sektorns upphandlingar av ICT-tjänster har också fått en tydlig riktning och uppnåeliga mål. Enligt en enkät som gjorts i utvärderingen skulle de som gör upphandlingarna ändå vilja ha mer respons på sitt arbete och mer resurser för upphandlingar.

I utvärderingen noterades att det i upphandlingen av ICT-tjänster har förekommit svårigheter med styrningen, ledningen och uppföljningen exempelvis på grund av avsaknad av skriftliga planer och svårillgänglig dokumentation. Noggrann dokumentation skulle göra det lättare för beslutsfattarna att fatta beslut utifrån aktuell information. Man har strävat efter att förbättra hanteringen av projektledningen inom sektorn, och man önskat att informationsförvaltningen framöver ska ta ett större ansvar för projekten.

Kommunikationen om upphandlingar behöver förbättras

Enligt uppgift från fostrans- och utbildningssektorn kommunicerar man vid behov om upphandlingar av ICT-tjänster både internt och externt. Syftet med kommunikationen är att informera alla parter om de tjänster som kommer att tillhandahållas och deras konsekvenser. Enligt den enkät som gjordes i samband med utvärderingen tar man på ett bra sätt hänsyn till sektorns egen personals åsikter när man fastställer villkor och krav för upphandlingar av ICT-tjänster. Gällande hörandet av externa kunder råder delade meningar, och enligt vissa respondenter finns det utrymme för förbättring där. För att upphandlingarna ska vara fungerande, högklassiga och uppfylla behoven krävs att man hör båda grupperna av slutanvändare.

Enligt enkätsvaren behöver den allmänna kommunikationen om upphandlingar av ICT-tjänster inom sektorn utvecklas. Även enligt dem som intervjuades kunde det kommuniceras mera. Genom bättre intern kommunikation skulle målen för upphandlingen av ICT-tjänster kunna kommuniceras bättre till personalen.

Personalen bedömer att deras kompetens inom upphandlingar är på en god nivå

Sedan beskrivningen av ICT-upphandlingsprocessen för fostrans- och utbildningssektorn blev klar 2019 har det varit obligatoriskt för alla som arbetar inom fostrans- och utbildningssektorns informationsförvaltningstjänster att gå igenom den. Enligt en enkät som gjorts bland den personal inom sektorn som arbetar med ICT-tjänstupphandlingar verkar det som att processen för ICT-upphandlingar följs. Hälften av dem som svarade ansåg att anvisningarna för ICT-upphandlingsprocesser har följts vid upphandlingar av ICT-tjänster, och ingen var av annan åsikt.

Enligt enkätresultaten verkade respondenternas upphandlingskompetens på många sätt ligga på en god nivå. Största delen svarade att de kunde definiera ett objekt för en upphandling av ICT-tjänster och ge stöd i planeringen av en upphandling samt att de i allmänhet behärskade de upphandlingsförfaranden som används. Mer än hälften svarade också att de kunde bedöma kostnadsinbesparingarna eller förbättringen av tjänsterna i samband med en upphandling av

ICT-tjänster samt tillämpa metoderna för projekthantering i ett upphandlingsförfarande. Även informationshanteringstjänsternas uppfattning om fostrans- och utbildningssektorns personals kompetens inom upphandling av ICT-tjänster är huvudsakligen bra. Enligt dem är det inte kompetensen utan processerna som behöver utvecklas.

Även om hälften av de tillfrågade uppgav att de hade fått utbildning om ICT-upphandling under de senaste tre åren, och många ansåg att de behärskade grunderna i upphandling, ansåg mer än hälften av de tillfrågade att de behövde mer utbildning om upphandling av ICT-tjänster. För att behärska de stora helheterna inom upphandling av ICT-tjänster och de komplicerade kraven och avtalsvillkoren krävs kontinuerlig kompetensutveckling.

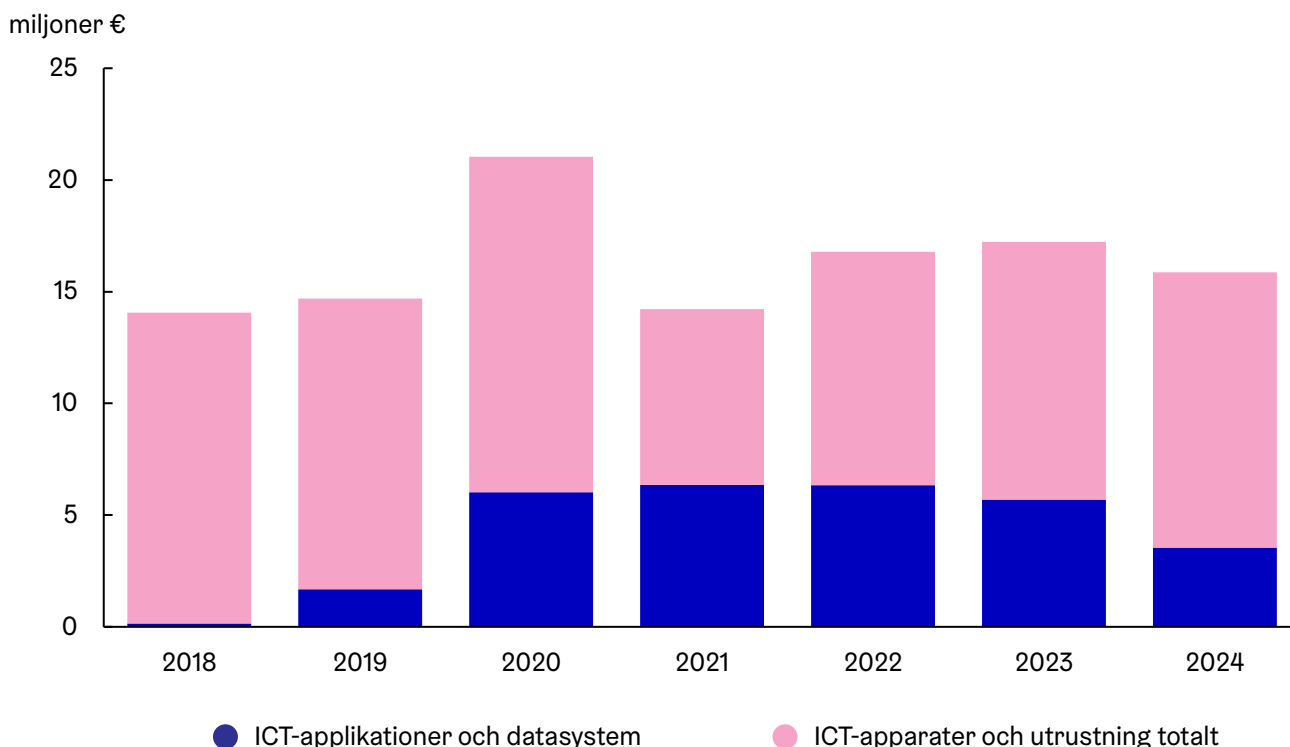
Upphandlingar av ICT-tjänster har sparat tid

Insamling och analys av kundrespons är ett centralt skede i ICT-upphandlingsprocessen. I utvärderingen framgick att man inte nödvändigtvis har gjort egentliga kundenkäter för varje enskild upphandling, utan att man kan ha samlat in respons inofficiellt. Regelbundna kundenkäter har identifierats som ett utvecklingsområde. Kundrespons har ändå samlats in exempelvis inom den grundläggande utbildningen om vårdnadshavarnas nöjdhet med skolans anmälningsprocess i ASTI-tjänsten. Enligt responsen har kunderna varit nöjda med ASTI-tjänsten åren 2022–2024. Även enligt den respons som samlats in inofficiellt har de upphandlingar av ICT-tjänster som gjorts gett positiva användarupplevelser.

Kostnadsutredning är en viktig del av förberedelserna inför en upphandling av ICT-tjänster. Enligt fostrans- och utbildningssektorns experter hörs kostnadsjämförelser och -analyser i stora upphandlingar av ICT-tjänster. Specifika eurobelopp för nyttan med upphandlingar eller projekt, såsom förbättringar av tjänster, är ändå svåra att påvisa. Utvecklingstrender kan också förändras under åren och de ursprungliga kostnadsberäkningarna kanske inte längre är korrekta. Exempelvis analyser av kostnadsnyttan av genomförda ICT-tjänstupphandlingar eller -projekt var inte heller tillgängliga för granskning i samband med utvärderingen.

Förutom att minska kostnaderna strävar man i upphandlingarna bland annat efter att förbättra tjänsternas smidighet och kvalitet. Genom de tjänster som utvecklats har man också bland annat sparat tid för både anställda och invånare. Enligt sektorns experter har en del av ICT-tjänstupphandlingarna varit värda sitt pris, men i vissa fall har det gått åt mycket pengar i förhållande till resultaten. Under de senaste åren har fostrans- och utbildningssektorn årligen använt investeringsanslag på ca 16 miljoner euro till ICT-upphandlingar, varav största delen användes till ICT-apparater och utrustning (figur 10).

Figur 10. ICT-upphandlingar som gjorts med fostrans- och utbildningssektorns investeringsanslag åren 2018–2024, miljoner euro.*



* Källa: Sektorn för fostran och utbildning

Verksamhetsutvecklingen har lett till datasystemprojekt

ICT-tjänstupphandlingar eller -projekt genomförs utifrån förändringsbehov i kärntjänsten. Exempel på stora ICT-tjänstprojekt inom fostrans- och utbildningssektorn är projektet för utveckling av ärendehanteringssystem som helhet, alltså ASTI-projektet, samt projektet för AI-baserad lärandeanalys, personalisering och anpassning, alltså TOPA-projektet.

Implementeringsskedet av ASTI-projektet inleddes 2019. Före implementeringsskedet utfördes arkitekturarbete för kunddatasystemprojektet utifrån programmet för digitalisering av undervisningen. Syftet med ASTI-projektet var att genomföra ett nytt ärendehanteringssystem för alla tjänster inom sektorn. Projektet stötte dock på många problem, och till slut besökt man att avsluta utvecklingen av ASTI. Problemen med projektet gällde bland annat dess storlek, alltför ambitiösa mål och för små personalresurser. Det uppstod också problem med aktuell dokumentation. Det beslöts att ASTI-systemet ska avslutas helt senast 2026. Trots problemen har projektet också resulterat i ett antal tjänster som används dagligen. Där det är möjligt kommer de funktioner som utvecklats för detta projekt att användas i framtida lösningar.

Av alla inköp av ICT-applikationer och -system som fostrans- och utbildningssektorn gjort med

investeringsanslagen har ASTI stått för den största andelen. Under perioden 2018–2023 uppgick de totala realiserade utvecklingskostnaderna för ASTI till cirka 32 miljoner euro. Under förberedelserna för utvecklingen av ASTI mellan 2025 och 2026 beräknas kostnaderna uppgå till cirka 3 miljoner euro per år.

TOPA lanserades 2019, precis som ASTI. Syftet med projekthelheten TOPA var att förnya och utveckla fostrans- och utbildningssektorns datasystem och applikationer stegvis. Målet var att utveckla ett system som stöder AI-baserad lärandeanalys, personalisering av lärandet och anpassning, och som sammanställer uppgifter från andra system till en gemensam informationsplattform. Systemet stöder de studerande och lärarna i att exempelvis planera, avlägga och följa upp studierna. Andra viktiga användare kommer att vara rektorer, föräldrar och utbildningsförvaltningen. Den totala kostnaden för TOPA-projektet under perioden 2019–2024 har varit cirka 4,5 miljoner euro. Projektet har avslutats i slutet av 2024, då de lösningar som tagits fram i projektet och utvecklingen av informationsarbetsbord fusionerades med fostrans- och utbildningssektorns grundläggande arbete.

Dokumentationen av ASTI- och TOPA-projekten har varit bristfällig. Det har rapporterats mycket om projekten, men dokumentationen har varit svårtillgänglig. I ASTI-projektet skulle noggrann dokumentation ha varit viktig på grund av personalomsättningen. I

TOPA-projektet uppstod svårigheter i samband med att projektet flyttades från en enhet till en annan inom sektorn, eftersom det inte fanns något material om projektets tidigare faser tillgängligt för den nya projektpersonalen.

Man har dragit nytta av lärdomar från tidigare upphandlingar

Lärdomar från tidigare upphandlingar används inom fostrans- och utbildningssektorn i stor utsträckning, och i synnerhet lärdomarna från sektorns stora data-systemprojekt har förändrat rutinerna. Utveckling av en ICT-projektmodell har exempelvis inletts inom fostrans- och utbildningssektorns informationshanterings-tjänster. När ICT-projektmodellen är klar kommer den att innehålla riktlinjer för skriftlig dokumentation av fördelar, lärdomar, framgångar och misslyckanden i samband med upphandlingar. Projektmodellen utvecklas som en del av det kontinuerliga ICT-arkitekturarbetet.

Till följd av lärdomar från tidigare projekt har man inom sektorn nu också beslutat att man i samband med upphandlingar av ICT-tjänster inte ska utföra programvaruutveckling på egen hand, utan använda tillgänglig grundläggande programvara. I projekt som genomförts med metoden för agil utveckling har man noterat utmaningar, och därför stöder man sig framöver huvudsakligen på kommersiellt tillgängliga programvarulösningar.

Slutsatser

Sektorn för fostran och utbildning har till vissa delar lyckats öka produktiviteten av tjänsteproduktionen med hjälp av upphandlingar av ICT-tjänster. Det kan inte konstateras att upphandlingarna har lett till insparade utgifter, men vissa upphandlingar har dock lett till bättre tjänster och till besparingar i arbetstiden för den egna personalen. Nivån på upphandlingskompetensen utvärderades vara bra hos personalen som gör upphandlingar av ICT-tjänster, även om det behövdes mer utbildning i anslutning till upphandlingar av ICT-tjänster.

När det gällde ICT-tjänstupphandlingar och -projekt noterades utrymme för utveckling i såväl ledningen som styrningen av projekten. Enligt den enkät som gjordes i samband med utvärderingen skulle de som gör upphandlingar vilja ha mer respons på sitt arbete. Mer resurser för att genomföra upphandlingarna har också önskats. Vikten av dokumentation har uppmärksamats, eftersom noggrann dokumentation skulle underlätta både introduktionen av personalen och beslutsfattarnas möjligheter att fatta beslut utifrån väsentlig information.

En framgångsrik upphandling av ICT-tjänster förutsätter att man tar hänsyn till användarna i planeringen av upphandlingen, implementeringen och den dagliga användningen. Enligt de observationer som gjorts i utvärderingen skulle man kunna kommunicera mer om

upphandlingarna och projekten inom sektorn. Sektorns egen personal får bidra med sina synpunkter när man definierar villkoren och kraven för upphandlingar av ICT-tjänster, men det finns olika åsikter om hörandet av externa kunder.

I den enkät som gjordes i samband med utvärderingen uppgav hälften av respondenterna att de fått utbildning om ICT-upphandlingar under de tre senaste åren. Många bedömde också att de behärskar det väsentliga när det gäller upphandlingar. När respondenterna tillfrågades om behov av utbildning om upphandling av ICT-tjänster svarade dock över hälften att de upplever att de behöver mer sådan utbildning.

Ett av de viktigaste skedena i en ICT-upphandlingsprocess är att samla in och analysera kundrespons. Kundrespons har också samlats in om de upphandlingar om ICT-tjänster som gjorts, och responsen har varit positiv. För vissa enskilda upphandlingar har insamlingen av kundrespons ändå identifierats som ett utvecklingsområde, eftersom respons kan ha samlats in endast inofficiellt.

Inom fostrans- och utbildningssektorns stora systemutvecklingsprojekt har man sett både framgångar och utrymme för förbättring. Ett av de utvecklingsområden som identifierats var bristen på dokumentation eller den dåliga tillgången till dokumentation inom både ASTI- och TOPA-projektet, som framhävdes när personalen byttes ut. Inom fostrans- och utbildningssektorns informationshanteringstjänster har man också inletts utvecklingen av en ICT-projektmodell som en del av det kontinuerliga ICT-arkitekturarbetet. När ICT-projektmodellen är klar kommer den att innehålla riktlinjer för skriftlig dokumentation.

Revisionsnämnden konstaterar att

fostrans- och utbildningssektorns informationshanteringstjänster ska

- ▶ se till att ICT-tjänstupphandlingar och -projekt leds hanteras på ett systematiskt och målinriktat sätt.
- ▶ utveckla den interna kommunikationen och informationen om upphandlingar av ICT-tjänster.
- ▶ se till att den personal som utför upphandlingar av ICT-tjänster får tillräcklig och regelbunden utbildning om upphandlingar av ICT-tjänster.
- ▶ se till att man samlar in kundrespons om hur upphandlingarna av ICT-tjänster fungerar.
- ▶ skapa rutiner för att dokumentera och följa upp fördelar, lärdomar, framgångar och misslyckanden i samband med upphandlingar.



Helsingfors är attraktivt för experter och företag



Stadens företagstjänster, samarbete med högskolor och lockande av investeringar



Har staden utvecklat förutsättningarna för företagande i Helsingfors?



Staden har utvecklat förutsättningarna för företagande i Helsingfors, men det råder brist på tomter för småindustri.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har staden lyckats stödja stärkandet av affärs- och innovationsmiljöer?

Delfrågor:

1. Har staden fastställt en verksamhetsmodell för etablering av företag?
2. Har staden stärkt samarbetet med högskolorna och stöttat högskolecampusens utveckling till starka centrum för innovationer och kompetens?
3. Har näringslivsavdelningen lyckats göra tjänsterna för företag smidigare och mer lättillgängliga?

I utvärderingen utreddes också hur staden har bidragit till att locka kunnig arbetskraft.

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2021–2025 ska staden se till att det finns etableringsmöjligheter för olika typer av företagsverksamhet i enlighet med företagets behov. Staden har också som mål att satsa på tjänster för företag som startas under strategiperioden, som riktas till personer som överväger att starta företag och företagare i inledningsskedet. Enligt strategin ska staden också intensifiera samarbetet med huvudstadsregionens universitet, högskolor och studerand nätverk för att främja förutsättningarna för undervisning och forskning på internationell nivå och stadens strategiska mål.

Främjandet av de strategiska målen granskades huvudsakligen ur stadskansliets näringslivsavdelnings perspektiv. Som material för utvärderingen användes skriftligt material och uppföljningsinformation om genomförandeprogrammen. Under utvärderingen

gjordes också tre intervjuer, där sammanlagt nio experter från näringslivsavdelningen deltog. En separat förfrågan skickades per e-post till cheferna inom stadsmiljösektorns enhet för tomter. Under utvärderingen gjordes också ett utvärderingsbesök på stadskansliet. Materialinsamlingen skedde huvudsakligen under hösten 2024.

Industritomter överläts i enlighet med riktlinjerna för överlåtelse av tomter

Näringslivsavdelningen har begränsade möjligheter att påverka företagets etableringsbeslut. Näringslivsavdelningens roll begränsar sig huvudsakligen till rådgivning och påverkan inom stadsorganisationen i samband med beredningen av ärenden. Större företag vet i allmänhet hur de ska gå till väga om de vill etablera sig i staden. Flera kommersiella aktörer tillhandahåller också lokaler och förmedlingstjänster för företag. Helsingfors stads riktlinjer för tomtöverlåtelser har inte förändrats sedan 2019. Syftet med tomtöverlåtelseverksamheten är att bostads- och företagstomter ska överlåtas till projekt som förverkligar stadens strategiska och ekonomiska mål samt mål för markanvändningen. Ett annat mål är att man i tomtöverlåtelseverksamheten ska ta hänsyn till stadsstrategin, programmet för boende och markanvändning i samband med det samt målen i de näringspolitiska programmen. Ett tredje mål är att tillämpa jämlikhet och transparens i tomtöverlåtelseverksamheten. I figur 11 anges hur processen för överlåtelse av tomter för verksamhetslokaler framskrider.

Staden har gott om kontorstomter att erbjuda, men i december 2024 fanns endast 16 lediga industritomter. Av dessa var 12 tillgängliga att hyra och fyra till salu. De industritomter som var till salu skulle köpas som en helhet och köparen skulle lösa in stadens tomtbolag. Staden har under de senaste åren inte planerat nya småindustritomter i detaljplanen, även om det finns efterfrågan på dem.

Områdenas behov och prioriteringar kan förändras under den långa planläggningsprocessen. Planerna förändras sällan helt och hållet, men det hör till deras natur att de preciseras från en mer allmän till en mer detaljerad nivå.

Figur 11. Processen över överlåtelse av tomter för lokaler.*



* Källa: Uppgifterna har sammanställts från stadsmiljösektorn.

Ett exempel på det här är Östersunds område, där företagsområdet i den nya delgeneralplanen har blivit betydligt mindre jämfört med den föregående planen. Minskningen av det planerade företagsområdet till ungefär en tredjedel av den tidigare storleken minskar stadens möjligheter att erbjuda bland annat industritomter till nya företag. Delgeneralplanen för Östersund möjliggör dock nya arbetsplatsområden i Helsingfors i framtiden, och dess areal upplevs som betydande.

Resultaten av 2024 års företagsenkät visar att villigheten att rekommendera Helsingfors som etableringsort för företag har minskat mellan 2018 och 2024. Under de senaste åren har antalet nygrundade företag i Helsingfors ändå varit större än antalet företag som lagts ner. Antalet företag har ökat med i genomsnitt några tusen per år.

Stadens mål för markanvändningen är delvis motstridiga

Stadens snabba tillväxt har skapat utmaningar i och med att stadsstrukturen blir tätare och det blir allt svårare att hitta lämpliga utrymmen för vissa typer av affärsverksamhet som kräver mycket utrymme. Staden har försökt att tillgodose näringslivets olika utrymmesmässiga behov och tillväxtmöjligheter, till exempel genom att definiera näringspolitiska mål för markanvändningen 2022 (ELMA). Det går inte ännu att säga om riktlinjerna i ELMA har hunnit påverka stadens verksamhet och politiska beslutsfattande.

Helsingfors har också ett antal andra program och mål, varav vissa strider mot ELMA:s mål. En del mål, särskilt de som berör företagsområden och stadskärnan, har prioriterats lägre än andra mål. Motstridigheter mellan ELMA:s mål, stadsstrategin och riktlinjerna för andra program framkommer oftast i den mer detaljerade planeringen eller genomförandet av områden och projekt. Exempelvis målen för stadens bostadsproduktion eller markanvändningens effektivitet i allmänhet går ofta före de näringspolitiska målen. När man ser på verksamhetsmiljön för företag kompliceras situationen av att nästan inga nya tomter för lokaler planläggs samtidigt som en del företagsområden har gjorts om till bostadsområden. Affärs- och kontorstomter utgör ett undantag.

Staden har stärkt sitt samarbete med områdets högskolor

Helsingfors har ett nära och omfattande samarbete med högskolorna i huvudstadsregionen. År 2020 grundades en samordningsgrupp för att organisera stadens olika organs samarbeten. De viktigaste strategiska partnerskapen är med Helsingfors universitet, Aalto-universitetet och yrkeshögskolan Metropolia. Staden har ett ägarförhållande till Metropolia. Samarbetet med högskolorna omfattar bland annat möten med den högsta ledningen. Samarbete sker också inom intressebevakningen. Att stärka forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten (FUI) hos aktörer i området är ett prioriterat område i stadens intressebevakning. I samarbete med högskolor,

FUI-aktörer och företagssektorn strävar man efter att säkerställa att Helsingfors och huvudstadsregionens behov beaktas i det nationella beslutsfattandet om utbildnings-, forsknings- och innovationsverksamhet.

Genom stadskansliets näringslivsavdelnings högskolesamarbete stärker man högskolepartners förutsättningar för att producera innovations- och företagstjänster. Framgångarna mäts utifrån hur förutsättningarna för innovationer har utvecklats och indirekt bland annat genom antalet nya företag och arbetsplatser. Under fullmäktigeperioden 2021–2025 har näringslivsavdelningens verksamhet bland annat fokuserat på att utveckla verksamheten vid campus-områdena i Vik och Gumtåkt, främja informationsutbytet inom staden, utveckla inkubatorverksamheten, kanalisera innovationsfinansieringen, klargöra teman för högskolesamarbetet samt utveckla och tilldela resurser för Helsingfors universitets innovations- och entreprenörskapstjänster.

Under de senaste åren har man tillsammans med högskolorna exempelvis utvecklat företagsinkubatorer på campus, som främjar forskningsbaserat företagande. Inkubatorerna är intensiva utbildnings- och mentorshipsprogram som ger nystartade företag coachning för att utveckla sin verksamhet och växa. Campusinkubatorprogrammet, som inleddes på stadens initiativ 2021, har aktiverat områdets högskolor att utveckla nya företagsinkubatorer på sina campus. Programmet finansieras till lika delar av staden och de deltagande högskolorna. Campusinkubatorprogrammet har utvecklat nätverket av företagsinkubatorer genom att öka informationsutbytet mellan inkubatorerna och möjligheterna att lära av varandra. I början av 2025 beviljade staden finansiering på 1,5 miljoner euro per år för att fortsätta programmet med strategiska högskolepartner 2025–2027.

Ett av stadens viktigaste verktyg för högskolesamarbetet är finansiering av FUI-projekt. Den finansiering som beviljas från Helsingfors innovationsfond ger nya program och projekt tillsammans med finansieringen från samarbetspartner och andra aktörer. Utan stadens finansiering och stöd skulle en del av projekten kanske inte inledas. Andra verktyg är innovationsgrupper för att säkerställa att områdets servicestigar för innovationsverksamhet och företagande är så heltäckande som möjligt, samt att sammanföra samarbetspartner med både inhemska och internationella finansiärer och aktörer.

De projekt som staden finansierar är gemensamt finansierade, och Helsingfors andel är i regel högst hälften av projektets budget. Den finansiering som beviljas från innovationsfonden har skurits ner märkbart under de senaste åren. År 2020 var uppgick finansieringen till 7,5 miljoner euro, men 2023 var den bara 1,5 miljoner euro. Den minskade finansieringen har haft en stor inverkan på innovationsverksamheten och har också påverkat stadens rykte som innovationsaktör.

Motsvarande finansieringsmöjligheter finns i regel inte i andra städer, så innovationsfonden har haft stor betydelse för att locka FUI-verksamhet till Helsingfors.

Företagstjänsternas tillgänglighet och smidighet har utvecklats

Enheten för företagstjänster vid stadskansliets näringslivsavdelning fokuserar särskilt på företagsrådgivning för nystartade företagare och coachning för tillväxtföretag i tidiga skeden. En uppgift är också att främja samarbete kring innovationer med företag, universitet och högskolor. Syftet är att nå i synnerhet personer som har förutsättningar för att starta företag men som fortfarande behöver stöd och råd. Enheten för företagstjänster har nått ut till ett brett spektrum av målgrupper. Förutom olika informationsmöten för företag och individuell företagsrådgivning har enheten för företagstjänster anordnat utbildningar, tillställningar och evenemang med olika teman för sina kundgrupper. Förutom rådgivning om att starta företag är det viktigt att kunna identifiera högrisksituationer där det är mer sannolikt att företagaren blir överskuldssatt och att den planerade verksamheten misslyckas.

Staden har också erbjudit FUI-projekt inom företag i olika storlekar möjligheter att utveckla, testa och pilot-testa produkter i verkliga miljöer och tjänster och med slutanvändare. Genom samarbetet har staden fått möjlighet att införa lösningar som förbättrar invånarnas livskvalitet, såsom självvärderingspunkter för hälsa och välbefinnande. I framtiden vill man i högre grad rikta företagstjänsterna till olika målgrupper, då servicekoncepten hittills har varit nästan likadana för alla grupper.

Enheten för företagstjänster inom stadskansliets näringslivsavdelning har som mål att svara på de enskilda företagens behov ännu bättre genom ett målgruppspecifikt utbud av tjänster. Mer individanpassade tjänster utvecklas stegvis. I framtiden kan vissa kundbehov tillgodoses genom att öka möjligheterna till självbetjäning. Behovs- och målgruppsanpassad utveckling anses vara ett mer effektivt sätt att främja företagande och stadens livskraft. Det är svårt att utvärdera företagstjänstenhetens verksamhet eftersom det inte direkt går att påvisa hur de företag som deltog i företagsrådgivningen och företagstjänsterna skulle ha klarat sig utan företagstjänsterna.

Helsingfors har vidtagit åtgärder för att locka viktig kompetent arbetskraft

För att locka till sig kunnig arbetskraft har Helsingfors aktivt skapat tjänster som främjar arbetsbaserad invandring och hjälper nyanlända att bosätta sig i staden. International House Helsinki, som är en regional gemensam tjänst, erbjuder inledande rådgivning och myndighetstjänster för invandrare under ett och samma tak för att stödja deras etablering. Staden har också organiserat ett program för makar för att stärka internationella experters anknytning till staden genom

att stödja hela familjen att bosätta sig och skapa nätverk. Dessutom har Helsingfors utvecklat sitt utbud av utbildning på engelska. Projektet Talent Helsinki främjar matchningen mellan arbetsgivare och internationella experter genom att skapa rutiner som hjälper arbetsgivare att rekrytera internationella metoder och underlätta deras integration på arbetsmarknaden.

Slutsatser

Helsingfors har lyckats bidra till att stärka affärs- och innovationsmiljöerna. Det finns en verksamhetsmodell för etablering av företag, och samarbetet med högskolorna har stärkts. Stadshusets näringslivsavdelning har arbetat för att göra tjänsterna för företag smidigare och mer lättillgängliga.

De allra flesta företag som etablerar sig i Helsingfors behöver inte hjälp från staden för att etablera sig. Flera kommersiella aktörer tillhandahåller lokaler och förmedlingstjänster för företag, vilket innebär att näringslivsavdelningens roll i huvudsak är begränsad till att ge råd och påverka stadsorganisationen internt i beredningen av ärenden. Stadens snabba tillväxttakt innebär också utmaningar för företagsklimatet, eftersom det blir allt svårare att hitta utrymme för vissa typer av verksamheter i takt med att stadsstrukturen förtätas. Även om arealen för företagsområden har minskat betydligt i utkastet till delgeneralplan för Östersundom i jämförelse med den föregående planen, upplevs områdets areal fortfarande som betydande ur företagsverksamhetens perspektiv. Verksamhetsmiljön för företag är utmanande för sådana företag som med tanke på sina egenskaper inte lämpar sig för en tät stadsstruktur. Staden har inte planerat för nya småindustriomter under de senaste åren, trots att det finns en efterfrågan på sådana.

Ofta prioriteras målen för bostadsproduktion och effektiv markanvändning i allmänhet framom de näringspolitiska målen. Staden har försökt att tillgodose näringslivets olika behov av lokaler och tillväxtmöjligheter genom att bland annat definiera näringspolitiska mål för markanvändningen. Det är dock ännu för tidigt att bedöma målens inverkan på stadens verksamhet. Enligt resultaten av en företagsenkät har företagets villighet att rekommendera staden som etableringsort för företag minskat mellan 2018 och 2023.

Staden har lyckats stärka innovationssystemet genom att aktivt samarbeta med högskolor, forskningsinstitut och företag inom forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet. Enheten för verksamhetsmiljöer för företag inom stadskansliets näringslivsavdelning har satsat på samarbete med högskolor och strävat efter

att säkerställa fungerande förhållanden för att stärka innovations- och företagsverksamhet. Hur framgångsrikt universitetssamarbetet är mäts inte bara utifrån antalet projekt, den finansiering de får och omfattningen av den verksamhet som organiseras, utan också utifrån hur verksamhetsförutsättningarna och tjänsterna för företag och innovationer har utvecklats. Framgången mäts också indirekt genom antalet nya företag och arbetstillfällen som skapas. Näringslivsavdelningens team för innovationstjänster har utvecklat och erbjudit tjänster med vars hjälp företag och aktörer inom forskning, utveckling och innovation har kunnat testa och utveckla nya lösningar i en verklig stadsmiljö. Å andra sidan har stadens tillgängliga finansiering för projekt minskat, vilket också har påverkat stadens förmåga att främja innovationsverksamhet och Helsingfors rykte som en innovatör.

Näringslivsavdelningen har lyckats göra tjänsterna för företag smidigare och mer lättillgängliga. Enheten för företagstjänster har erbjudit riktade rådgivnings- och utvecklingstjänster för olika målgrupper samt ordnat evenemang och kurser. Man har strävat efter att nå ett brett spektrum av målgrupper genom evenemang som staden och andra aktörer ordnat. I framtiden vill näringslivsavdelningen rikta sina tjänster bättre och utveckla sitt servicekoncept mer enligt målgrupperna, så att servicebehov kan tillgodoses mer individuellt. Det är utmanande att utvärdera och mäta företags-tjänstenhetens verksamhet. Det är till exempel svårt att bevisa hur företag som deltagit i företagsrådgivning och företagstjänster skulle ha klarat sig utan de företagstjänster som tillhandahållits.

Revisionsnämnden konstaterar att

stadskansliets näringslivsavdelning och stadsmiljösektorn ska

- ▶ se till att det finns möjligheter till företagsetableringar som uppfyller behoven hos olika typer av företag, i linje med stadsstrategin.

stadskansliets näringslivsavdelning ska

- ▶ vidareutveckla bedömningen och mätningen av företagstjänstenhetens effektivitet.
- ▶ säkerställa att staden har förutsättningar för att samarbeta aktivt med högskolor, forskningsinstitut och företag i Helsingforsregionen inom forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet.



Världens bästa
och mest jämlika
plats att lära sig



Daghemslokalernas tillgänglighet och uppnåendet av pedagogiska mål



Är daghemslokalerna lättillgängliga och fungerande som lärmiljöer?



Huvudsakligen ja, men det råder brist på avgränsade lugna utrymmen.

Huvudfrågor för utvärderingen:

1. Är daghemslokalerna fysiskt lätta att nå?
2. Erbjuder daghemmen en pedagogiskt sund lärmiljö för barn i olika stadier av tillväxt och utveckling?

Utöver ovanstående frågor utreddes i utvärderingen daghemsanvändarnas erfarenheter av och synpunkter på hur hälsosamma och säkra daghemslokalerna är samt hur barnen, personalen och föräldrarna har inkluderats i planeringsprocessen för daghemmen.

Helsingfors stadsstrategi 2021–2025 ger riktlinjer för genomförandet av närdaghemsprincipen och utökandet av platserna inom småbarnspedagogiken så att plats kan erbjudas nära hemmet eller vägen där familjen färdas. De strategiska målen att förbättra arbetsförhållandena för personalen och inkludera fysisk aktivitet i varje dag inom småbarnspedagogiken styr också utformningen av lokaler för småbarnspedagogik. Enligt lagen om småbarnspedagogik ska miljön för småbarnspedagogik vara utveckla, främja lärandet samt vara sund och trygg med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga förutsättningar.

Materialet för utvärderingen samlades i huvudsak in mellan september och december 2024. Det viktigaste utvärderingsmaterialet består av kvalitativa material som beskriver användarupplevelser av daghemslokalerna. Under utvärderingen bekantade man sig med fyra olika typer av daghem under ledning av daghemsföreståndarna. Ett av besöken gjordes som utvärderingsbesök för revisionsnämndens andra kommitté. Som material har också använts användarrespons och kundenkäter om lokalerna samt intervjuer, telefonsamtal och e-postförfrågningar till sakkunniga inom sektorn för fostran och utbildning samt stadsmiljösektorn. Därtill användes dokument och statistik.

Sektorn för fostran och utbildning och stadsmiljösektorn ansvarar tillsammans för att ordna ändamålsenliga och tillräckliga lokaler för småbarnspedagogikens bruk. Sektorerna samarbetar i alla förfaranden som gäller lokaler för småbarnspedagogik: planering av service- och lokalnät, lokalprojekt, förvaltning och underhåll av daghemslokalerna samt säkerhet i lokalerna. Sektorn för fostran och utbildning ansvarar för att möjliggöra de pedagogiska målen, det vill säga lek, fysisk aktivitet, avkoppling och lärande, i lokalerna. Med pedagogik avses personalens planerade och målinriktade åtgärder för att främja barnens välbefinnande och lärande. Stadsmiljösektorn ansvarar för att lokalerna är hälsosamma och trygga som lagen kräver.

Utrymmet som reserveras per barn och daghemmens lokalkostnader har ökat

Enligt statistik som sammanställts av Kuusikko-arbetsgruppen för Finlands sex största städer har de nominella lokalkostnaderna för daghem i Helsingfors ökat med 53 procent från 2019 till 2023. Jämförelsen av nominella kostnader tar inte hänsyn till förändringar i penningvärdet över tiden. Om man bortser från effekten av förändringen i penningvärdet har lokalkostnaderna ökat med 38 procent under samma tid. Således förklaras 15 procent av förändringen av prishöjningar.

I september 2024 hade sektorn för fostran och utbildning sammanlagt 338 egna daghem eller verksamhetsställen för förskoleundervisning. Vissa daghem hade barngrupper på flera olika adresser. Eftersom en del av daghemmen verkar på olika adresser hade staden totalt 439 daghemslägenheter. I beräkningen ingår inte tillfälliga lokaler, lokaler under uppförande eller tomma lokaler samt daghem i privat bruk. Ungefär hälften av daghemslägenheterna fanns i separata byggnader avsedda som daghem, en fjärdedel i bostadshöghus och tio procent i skolor. Resten av daghemmen var belägna i byggnader som var avsedda som kontor eller för social- och hälsovård eller till exempel klubb- och föreningslokaler.

I september 2024 ägde Helsingfors stad omkring 70 procent av daghemslägenheterna och Helsingfors stads bostäder Ab omkring 15 procent enligt stadens fastighetsförvaltningssystem. Resterande lägenheter ägdes av exempelvis fastighets- och

bostadsaktiebolag, föreningar eller försäkringsbolag. Förvaltningen av de lokaler som staden förfogar över är organiserad på så sätt att sektorerna hyr lokaler av stadsmiljösektorn för att bedriva sin verksamhet.

I september 2024 fanns det cirka 30 000 platser inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen, varav cirka 2 400 inom den svenskspråkiga verksamheten. Med platser avses hur många barn det har reserverats plats för. Antalet platser på daghemmen beräknas i regel utifrån daghemmets lägenhetsyta och luftvolym. Antalet platser på daghemmen har ökat årligen perioden 2020–2024. Samtidigt har antalet barn på stadens daghem hållit dit relativt stabilt. Även mätt i kvadratmeter har daghemsutrymmet totalt och per barn ökat åren 2020–2023 (tabell 6). Om storleken på gårdarna till stadens daghem i kvadratmeter saknas heltäckande information, och mängden gårdsutrymme per barn följs inte upp. Att tillhandahålla en lekplats utomhus som uppfyller kraven kan vara utmanande i en tätbebyggd och livligt trafikerad stad.

De svenskspråkiga daghemmen är klart mindre än de finskspråkiga. I september 2024 var det genomsnittliga antalet platser på en verksamhetsenhet inom

småbarnspedagogiken som verkar på en och samma adress 91 inom de finskspråkiga tjänsterna och 47 inom de svenskspråkiga tjänsterna (tabell 7).

Daghemslokaler ligger i allmänhet nära barnens hem

Nämnden för fostran och utbildning fattade år 2020 beslut om planeringsprinciperna för servicenätet för finskspråkig småbarnspedagogik samt förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Enligt dessa ska sektorn gemensamt granska tjänsterna och servicebehoven inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i varje stordistrikt så att barnets lärtid från småbarnspedagogiken till den grundläggande utbildningen blir smidig. Syftet är att säkerställa att principen om närdaghem och närskolor förverkligas så väl som möjligt.

En vårdnadshavare som ansöker om en plats i småbarnspedagogiken för sitt barn ska ange ett till tre önskemål som beaktas i ordning. Barnet beviljas en ändamålsenlig plats i närheten av sitt hem, beroende på var det finns plats.

Tabell 6. Daghemslokaler inom sektorn för fostran och utbildning totalt och per barn, kvadratmeter.*

Indikator för lokalanvändningen	2020	2021	2022	2023
m² totalt	271 471	274 534	282 394	287 441
m²/barn	9,8	10	10,2	10,6

* Källa: Sektorn för fostran och utbildning

Tabell 7. Genomsnittligt antal platser per daghem inom den finsk- och svenskspråkiga småbarnspedagogiken samt antalet platser i de minsta och största daghemmen.*

Indikator	Den finskspråkiga småbarnspedagogiken	Den svenskspråkiga småbarnspedagogiken
Genomsnittligt antal platser per daghem, antal	91	47
Antal platser på det minsta daghemmet, antal	27	16
Antal platser på det största daghemmet, antal	302	104

* Källa: Sektorn för fostran och utbildning
Statistiken omfattar endast sådana daghem där alla grupper verkar på samma adress. Statistiken omfattar inte förskolor som verkar som separata verksamhetsenheter i anslutning till daghem inom den svenskspråkiga småbarnspedagogiken.

Enligt restiderna i småbarnspedagogikens beslut om platser är daghemslokalerna i allmänhet lätta att nå till fots eller med kollektivtrafiken. I synnerhet de finskspråkiga platserna inom småbarnspedagogiken ligger nära barnets hem, i genomsnitt 11 minuter till fots eller med kollektivtrafik. I den svenskspråkiga småbarnspedagogiken är det genomsnittliga avståndet från barnets hem till den anvisade platsen för småbarnspedagogik något längre, 17 minuter. Även om tjänsterna för småbarnspedagogik inte har något egentligt mål för hur lång resan till daghemmet ska vara, har man som jämförelseindikatorer i utvärderingen använt målet enligt stadsstrategin enligt vilket närtjänster ska finnas femton minuter bort till fots, med cykel eller med kollektivtrafik. De genomsnittliga restiderna från hemmet till daghemmet verkar inte vara alltför långa jämfört med stadsstrategins definition av närtjänster. Stadsstrategins mål att daghemsplatsen ska finnas nära den rutt där familjen rör sig har inte bedömts, eftersom det saknas information om dessa ruttor.

Inom den finskspråkiga småbarnspedagogiken har den genomsnittliga restiden inte förändrats åren 2022–2024, men inom de svenskspråkiga tjänsterna har den ökat. Även om det inte är möjligt att bygga det svenskspråkiga servicenätet lika tätt som det finskspråkiga, kan en större andel av platsönskemålen tillgodose inom den svenskspråkiga småbarnspedagogiken än inom den finskspråkiga. Inom de svenskspråkiga tjänsterna har man bättre kunnat tillgodose platsönskemålen eftersom man har lyckats göra behandlingen av ansökningar snabbare. Därigenom har man bättre kunskap om lediga platser vid de möten där ansökningarna har behandlats.

En utmaning när det gäller att minska restiderna till daghemmet är att en plats i småbarnspedagogiken ska ordnas för barnet enligt behov. Beläggningsgraden varierar från månad till månad. Om barnet börjar i småbarnspedagogiken vid en tidpunkt när de närliggande daghemmen är fyllda kan familjen få en plats långt bort. Det är ändå möjligt att senare byta till ett daghem som ligger närmare. Daghemmen har i allmänhet goda kollektivtrafikförbindelser.

Man strävar efter att avyttra oändamålsenliga daghemslokaler

Under strategiperioden 2021–2025 har sektorn för fostran och utbildning inte haft några riktlinjer för hur stora daghem bör vara. De nya daghemmens storlek beror på tomtens storlek och områdets behov. Som nya projekt planeras daghem med 120–240 platser. Att bygga mycket små daghem är inte rimligt ur kostnadsynpunkt, eftersom priset per kvadratmeter blir högre ju mindre enheten är. På små daghem försvårar även mindre personalfrånvaro och personalomsättning daghemmens verksamhet i hög grad. Även exempelvis speciallärares arbetstid kan användas mer effektivt om daghemmen är större, eftersom speciallärares restid minskar.

Tjänsterna för småbarnspedagogik har avyttrat vissa lokaler som var i dåligt skick eller olämpliga för den pedagogiska verksamheten inom småbarnspedagogiken. Till exempel kan ett daghem i ett bostadshöghus nås via flera olika trappuppgångar. Det kan ibland vara svårt att avyttra daghemslokaler, bland annat på grund av motstånd från föräldrarna. Barnens vårdnadshavare känner ofta inte till de utmaningar som oändamålsenliga lokaler orsakar i daghemmets vardag.

Daghemmens lokaler möjliggör fysiska aktivitet, men det saknas lugnare utrymmen

Enligt det material om användarupplevelser som använts i utvärderingen förverkligas möjligheter till fysisk aktivitet på ett bra sätt på daghemmen. Möjligheter till fysisk aktivitet erbjuds inne på daghemmet, i gemensamma gymnastiksalar som man delar med skolor, på daghemmens gårdar och i deras närmiljö. Vid behov ordnas också separata gymnastiksalstider i andra lokaler för daghemsgrupper.

På vissa daghem finns det goda möjligheter att leka, koppla av och lära sig. Enligt användarna av lokalerna finns det dock en brist på mindre, lugnare utrymmen på daghemmen. Enligt de daghemsföreståndare som man talat med under besök på daghemmen skulle sådana behövas även för terapi för barnen och för samtal mellan föräldrar och personal. Enligt de anvisningar för planering av nya och renoverade lärmiljöer som infördes 2023 ska varje daghemsbyggnad ha små utrymmen. Enligt planeringsanvisningarna har daghemmen mångsidiga utrymmen som inte är reserverade för specifika användningsändamål. Barnens grupprum kan till exempel användas för samtal och terapi.

Personal och barn på daghem kan uppleva öppna lokaler som bullriga. Under de senaste fem åren har småbarnspedagogiken fått tillgång till flera sådana lokaler där planeringen har utgått från en syn på öppna lärmiljöer som senare övergetts. Eftersom det tar flera år att färdigställa ett daghem från det att planeringen påbörjas till dess att lokalerna tas i bruk, kommer det att ta lång tid innan daghem som uppfyller de uppdaterade principerna för lokalplanering är färdiga. Inom sektorn för fostran och utbildning har man infört tillvägagångssätt för att göra om lokaler för lärande som redan är färdiga men upplevs som alltför öppna, så att de pedagogiska målen för lek, avkoppling och lärande lättare kan förverkligas i dem.

Det kan vara svårt att göra om gamla lokaler till daghem

Vid de besök på daghem som gjordes under utvärderingen framkom att det kan vara svårt att anpassa gamla daghem, särskilt sådana som är skyddade enligt byggnadsskyddslagen, för mångsidigt pedagogiskt bruk. En del daghem använder dock också gamla eller skyddade lokaler som fungerar bra. Särskilt i den

tätbebyggda innerstaden måste man placera daghem i gamla lokaler för att restiderna inte ska bli för långa. Hur funktionella lokalerna är beror också på hur väl personalen kan använda dem pedagogiskt. Sektorn för fostran och utbildning har anlitat en pedagogisk expert för att handleda användarna av lokalerna.

Ansvar för underhålls-, reparations- och ändringsarbeten är oklart för användarna av lokalerna

Ansvar för olika underhålls-, reparations- och ändringsarbeten samt fastighetsskötsel verkar vara oklart för användarna av lokalerna, eftersom de ansvariga aktörerna och tjänsteproducenterna varierar mellan olika uppgifter. Mindre problem som anmäls via en elektronisk servicebok kan åtgärdas snabbt. Så kallade operativa förändringar, som stadsmiljösektorn genomför enligt beslut från tjänsterna för planering av lärmiljöer inom sektorn för fostran och utbildning, kan ta lång tid. Operativa förändringar är exempelvis omorganisering av lokaler, byggande av väggar, förbättring av akustiken eller ändringar i fasta inventarier. Alla önskade ändringar kan inte göras varje år eftersom anslagen för operativa förändringar är begränsade. Det kan hända att ett problem inte åtgärdas alls om det hamnar sist i prioritetsordningen bland alla önskemål om ändringar och reparationer i lokaler för lärande. Enligt de observationer som gjorts i utvärderingen är det inte alltid klart för daghemmens föreståndare och personal varför begärda ändringar inte har genomförts eller enligt vilken tidtabell de framskrider. Processen för operativa förändringar upplevs på daghemmen som byråkratisk.

Otillräcklig ventilation och ett överflöd av saker utgör utmaningar

När det gäller hälsofrågor har daghemsanvändare lyft fram otillräcklig ventilation och ökade problem med värme och brist på skugga på grund av klimatförändringarna. Problem med inomhusluften på daghemmen har inte observerats i någon större utsträckning under de senaste åren, och det finns en modell för att hantera problem med inomhusluften i stadens lokaler som de flesta har varit nöjda med. Enligt de anvisningar för planering av lokaler för fostran och utbildning som infördes 2023 ska man vid byggande och renovering av lekområden bevara så många befintliga träd som möjligt, plantera skuggande växtlighet och bygga skuggande konstruktioner. Stadsmiljösektorn utreder tillsammans med sektorn för fostran och utbildning skuggningen av daghemsgårdar senast 2027. Ur lokalanvändarnas synvinkel är de viktigaste säkerhetsfrågorna de problem som orsakas av otrygghet i daghemmets omgivning, staket som enligt personalen ställvis är för låga samt otillräckliga tamburer och för mycket saker. Enligt ledningen för småbarnspedagogiktjänsterna hör det till personalens uppgifter att ordna upp bland sakerna, men enligt uppgift från daghemmen kan personalen uppleva att de inte har tid för det eller

att det inte är deras uppgift. Att organisera återvinning och bortforsling av oönskade föremål på daghemmen har också varit en utmaning.

Höjden på både de högre staketerna kring gårdarna och de lägre staketerna som till exempel avgränsar passager på gårdarna fastställs i anvisningarna för planering av lärmiljöer. Enligt direktören för småbarnspedagogik och experter från tjänsterna för planering av lärmiljöer kan för höga avgränsande staket på gårdarna vara en säkerhetsrisk, eftersom personalen vid behov snabbt behöver kunna ta sig över staketet till en annan del av gården exempelvis om en fara hotar.

Utdragna lokalprojekt gör det svårare att delta

Personal, barn och medborgare inkluderas i planeringen av daghem i olika skeden av den långa planeringsprocessen. Information om lokalprojekt under de kommande tio åren presenteras årligen i stadens budget. Det har inte alltid varit möjligt att informera vårdnadshavare och personal om projekt som berör hyrda lokaler i tid, eftersom man inte kan berätta om dem innan man har ett hyresavtal. Därför har sektorn för fostran och utbildning haft utmaningar med att informera om planeringen av servicenätet, då småbarnspedagogikens områdeschefer inte alltid har kunnat informera om kommande projekt i sina områden. Luckor i informationen kommer framöver att förebyggas genom att experter från tjänsterna för planering av lärmiljöer presenterar kommande projekt vid chefsmöten i områdena minst en gång om året. Sektorn för fostran och utbildningen ska öka inkluderingen i lokalprojekt och informationen om dem.

Vårdnadshavarnas och andra stadsbors enda möjlighet att påverka placeringen av ett daghem infaller i planläggningsskedet i början av planeringsprocessen. Ett problem är att daghemslokaler kan bli klara upp till 30 år efter att planläggningen inletts. De invånare i området som har barn i daghemsåldern under planläggningen är inte desamma som de som har barn i daghemsåldern när daghemmet står klart. Under planläggningsskedet kan också alla stadsbor ta ställning till daghemsprojekt, även sådana som vill att områden eller lokaler ska användas till annat än tjänster för barnfamiljer.

Besvären mot stadens planer och projekt har i allmänhet ökat. Dessutom kan föräldrar till barn i småbarnspedagogiken ge stark respons på daghemsprojekt. Deltagandet i debatten om daghem är inte jämlikt. Det är ofta de välbeställda som är aktiva, och jämlikheten mellan områden kan äventyras om man bara tar hänsyn till vad de som har yttrat sig om planeringen vill. Den personal på staden som deltar i planeringen strävar efter att säkerställa jämlikhet mellan olika områden och involvera barn, personal och vårdnadshavare i lokalprojekt på ett ändamålsenligt sätt.

Slutsatser

Helsingfors stads daghemslokaler är lättillgängliga till fots eller med kollektivtrafiken, och de möjliggör i huvudsak en god lärmiljö med tanke på behoven hos barn i olika skeden av sin utveckling. Enligt användarnas upplevelse har en del daghem dock inte tillräckligt med avgränsade lugna utrymmen som möjliggör lek, avkoppling och lärande i mindre grupper och lämpar sig för terapi för barn och samtal mellan personal och föräldrar. Enligt observationerna från utvärderingen möjliggör daghemslokalerna fysisk aktivitet på ett bra sätt.

Sektorn för fostran och utbildning har år 2023 infört nya anvisningar för planering av lärmiljöer, enligt vilka daghemsbyggnader framöver även ska inkludera små avgränsade utrymmen. Daghemsbyggnader enligt de nya anvisningarna blir klara efter en lång tid, eftersom lokalprojekt tar lång tid.

Ansvar för underhålls-, reparations- och ändringsarbeten samt fastighetsskötsel är oklart för en del användare av lokalerna, och utförandet av operativa förändringar upplevs som långsamt och byråkratiskt.

I vissa fall vet användarna av lokalerna inte heller om de reparations- och ändringsarbeten som de begärt genomförs och enligt vilken tidtabell. Vårdnadshavarna och personalen informeras inte alltid om lokalprojekt i tillräckligt god tid.

Revisionsnämnden konstaterar att

sektorn för fostran och utbildning och stadsmiljösektorn ska

- ▶ se till att daghemmen har tillräckligt många avgränsade lugna utrymmen.
- ▶ på ett tydligare sätt informera användarna av daghemslokalerna om vilka som ansvarar för fastighetsskötsel, reparationer och operativa ändringar och hur arbeten framskrider.
- ▶ i god tid informera om ändringar som påverkar områdets daghem både till daghemmens personal och till de familjer vars småbarnspedagogikplats kan påverkas av förändringarna.



Ett jämlikt och internationellt Helsingfors



Svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänster för barnfamiljer



Har tjänsterna för svenskspråkiga barnfamiljer utvecklats i enlighet med målen?



I huvudsak ja. På grund av det låga personalantalet är verksamheten mer sårbar än den finskspråkiga.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har staden främjat tillgången till social- och hälsovårdstjänster för svenskspråkiga barnfamiljer?

Delfrågor:

1. Har tillgången till personal med kunskaper i svenska och denna personals kompetens främjats?
2. Har de svenskspråkiga tjänsterna utvecklats i enlighet med målen?
3. Får svenskspråkiga barnfamiljer service på sitt modersmål inom social- och hälsovårdstjänsterna?

Språklagen tryggar de språkliga rättigheterna enligt grundlagen. Enligt språklagen har var och en rätt att använda finska eller svenska hos en tvåspråkig myndighet. Helsingfors är en tvåspråkig kommun enligt en förordning av statsrådet. Enligt stadsstrategin 2021–2025 ska Helsingfors utveckla sina svenskspråkiga tjänster. I stadens budget för 2024 och servicestrategin för social-, hälso- och räddningsväsendet 2023–2025 konstateras också att tillgången till svenskspråkiga tjänster ska tryggas. Den tidigare tvåspråkighetsplanen för social- och hälsovårdssektorn är från 2021 och räddningsväsendets från 2020. År 2024 pågick arbetet med att uppdatera dessa till en gemensam tvåspråkighetsplan för sektorn.

Syftet var att bedöma hur målen för utvecklingen av svenskspråkiga tjänster och tvåspråkighet har förverkligats. Utvärderingen gällde rådgivnings- och skolhälsovårdstjänster, socialhandledning och hemservice för barnfamiljer, specialtjänster för familjer samt en del tjänster inom barnskyddet och familjesocialarbetet. I utvärderingen ingick intervjuer med de chefer som

ansvarar för tjänsterna och representanter för nationalspråksnämnden. Förfrågningar gjordes också till läkartjänsterna inom sektorns skolhälsovård och rådgivningar, HR-tjänster, enheten för juridik och tillsyn, enheten för kommunikation samt den svenskspråkiga arbetsgruppen inom det regionala samarbetsnätverket för barns och ungas välbefinnande och hälsa. Datainsamlingen gjordes till största delen i början av hösten 2024.

Det är svårt att få en helhetsbild av de svenskspråkiga tjänsterna

Servicekedjan för social- och hälsovårdstjänster för svenskspråkiga familjer är annorlunda än de finskspråkigas. En del tjänster är koncentrerade till vissa områdesvisa enheter eller så kan de till exempel köpas av organisationer eller privata företag. När det gäller verksamhetsmodellen med familjecenter är den mest betydande förändringen för svenskspråkiga invånare att tjänsterna koncentrerats till familjecentret i Berghäll, som öppnade 2019. Enligt de intervjuade i utvärderingen är utbudet och nätverket av tjänster på svenska relativt svåröverskådligt, vilket kan göra det svårt att hitta rätt tjänst. En elektronisk servicekarta över svenskspråkiga tjänster skapades för kunderna i början av 2020-talet. Webbplatsen stängdes dock ner på grund av tekniska problem med kartan.

Tjänsterna för svenskspråkiga familjer skiljer sig något från tjänsterna för finskspråkiga familjer, delvis på grund av att de svenskspråkiga klienterna är färre än de finskspråkiga. I vissa tjänster kan det vara nödvändigt att använda köptjänster för att den anställda inte ska stå klientfamiljen för nära. Det har också observerats att svenskspråkiga klienter inom barnskyddet kan föredra att söka tjänster på finska för att undvika att bli igenkända. De svenskspråkiga klienterna beaktas alltså på ett bra sätt, men de använder inte alltid de tjänster som riktar sig till dem. Svenskspråkiga familjer använder en del tjänster för det tidiga skedet, som hemservice för barnfamiljer, i mindre utsträckning än vad man kunde förvänta sig utifrån deras antal. Det har noterats att familjer söker hjälp i ett ganska sent skede.

Generellt har man lyckats inkludera samarbetspartner och klienter i utvecklingen av tjänsterna. Även om

klientenkäterna inte specifikt följer upp genomförandet av tjänster på svenska, har de intervjuade personerna funnit att svensktalande kunder ofta är mycket medvetna om och uttrycker sina åsikter om tjänsterna.

Social- och hälsovårdstjänsternas svenskspråkiga verksamhet är organiserad som ett nätverk och på ett varierande sätt inom de olika tjänsterna och enheterna. Ledningen anses i stort sett fungera.

Vissa svenskspråkiga tjänster för klienter är bristfälliga

Den svenskspråkiga mödra- och barnrådgivningen är väl utbyggd, och de svenskspråkiga familjernas situation har blivit bättre tack vare de centraliserade familjecentren. Även tillgången till svensktalande personal har förbättrats jämfört med tidigare. Tillgången kan ändå variera och vara sämre än i de finskspråkiga tjänsterna, särskilt under semestersäsongen på sommaren då tjänster är tillgängliga endast vid vissa verksamhetsställen.

Det fysiska läget är viktigt för rådgivningstjänsterna, men ännu viktigare för skolhälsovården. Dimensioneringen av skolhälsovårdare har förverkligats väl och tillgången till svenskspråkiga skolhälsovårdare var god år 2024. Däremot har det länge varit brist på heltidsanställda läkare inom skol- och studerandehälsovården. Staden använder köptjänster för att kompensera för bristen. Våren 2024 hade i genomsnitt något fler elever tillgång till en egen skolläkare i svenskspråkiga skolor än i finskspråkiga. Tillgången till tjänsterna uppfyller dock i praktiken inte lagens krav i små skolor, och en del svenskspråkiga skolor är små. I små skolor är det problematiskt att hitta lämpliga lokaler för skolhälsovården.

I socialhandledningen för barnfamiljer är det tidvis kö endast till socialhandledningen för svenskspråkiga familjer med barn i skolåldern. I vissa tjänster har de svenskspråkiga klienternas tillgång till tjänsterna kunnat göras smidigare än för de finskspråkiga tjänsterna. Hit hör familjerådgivningen, talterapi och rådgivningspsykologtjänsterna.

I behovsbedömningar inom barnskyddet och i vissa av barnskyddets öppenvårdstjänster är tillgången till tjänster ganska god. Det råder dock brist på vissa tjänster. I synnerhet inom familjearbetet, enheter för tillfällig vård, det intensifierade familjearbetet för unga samt Toivo-verksamheten för barn som begår brott eller använder rusmedel kan man inte betjäna på svenska. Dessa tjänster ordnas vid behov som köptjänster.

I rådgivningens och skolhälsovårdens läkartjänster finns brister i tillgången till tjänsterna, oavsett språk. Läkarsökningar måste ibland göras på hälsovårdscentraler. Läkarnas språkkunskaper är oftast goda.

Av intervjuerna framgick att den fysiska tillgången till svenskspråkig service generellt inte upplevdes som ett problem, förutom i enstaka fall inom rådgivningstjänsterna och i små skolor. Många av dessa tjänster tillhandahålls i klientens hem eller av en medarbetare som förflyttar sig från ett område till ett annat.

Det ökade antalet flerspråkiga familjer upplevdes i många tjänster som en utmaning. Många familjer är tvåspråkiga, till och med trespråkiga, och alla familjemedlemmar behöver bli förstådda. I en tvåspråkig kommun är det inte tillåtet att använda tolk när man betjänar på finska eller svenska, men det kan behövas tolkar för andra språk. Till exempel en hälsovårdare på en barnrådgivningsbyrå kan vara tvungen att använda flera språk i arbetet med en familj. Dessutom verkar vissa tjänster, till exempel adoptionsrådgivningen, numera ha ett konstant behov av tjänster på engelska. Till exempel inom talterapi är klienter som inte är finsk- eller svenskspråkiga överrepresenterade.

Kommunikationen på svenska och uppföljningen av tjänsterna har förbättrats

Helsingfors stad förnyade sin webbplats under 2021–2023, varefter sidorna systematiskt har översatts till svenska. Allt kommunikationsmaterial översätts också till svenska. Social-, hälsovårds- och räddningssektorn har en person som ansvarar för kommunikationen på svenska och en egen översättare till svenska. I oktober 2024 fanns en förteckning över svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänster tillgänglig på webbplatsen. Kommunikationen till invånare och klienter sker i flera kanaler, på flera språk och tillgängligt även på svenska. I vissa enskilda tjänster måste man separat komma ihåg att översätta texter som riktar sig till klienterna. Elektroniska tjänster har främjats.

Familje- och socialtjänsternas e-tjänster produceras på olika språk. I klient- och patientdatasystemet Apotti klientportal Maisa kan man välja en svenskspråkig version. Andra e-tjänster är exempelvis Omapaperhe, social- och hälsovårdsbotten Hester och Jag behöver hjälp-knappen. Alla svar översätts till finska, svenska och engelska. Det är dock inte alltid möjligt att översätta svaren till kunderna i realtid. En svenskspråkig chatttjänst finns tillgänglig för rådgivningsbyrån, men inte för andra tjänster.

Det är problematiskt att klient- och patientdatasystemet Apotti är på finska. Information som riktar sig till svenskspråkiga klienter ska alltid översättas till svenska, och man får inte kommunicera på blandat språk. Inom hälso- och sjukvården dokumenteras besök i Apotti på finska, men texterna ska översättas till svenska för kunden, och rapportering i realtid är därför utmanande. Inom socialtjänsterna görs anteckningar på svenska i Apotti med specialtillstånd. Eftersom den anställda inte ser hurdan rapport klienten till slut får, kan kommunikationen till klienterna ibland vara på blandat språk.

Uppföljningen av de svenskspråkiga tjänsterna har förbättrats. När nationalspråksnämnden grundades i början av 2023 anställdes en ny svenskspråkig specialplanerare till sektorn. Specialplaneraren samordnar nationalspråksnämndens arbete. Nationalspråksnämnden har aktivt inlett sitt arbete.

I och med lagen om tillsynen över social- och hälsovården, som trädde i kraft 2024, blev uppföljningen och rapporteringen om serviceproduktionen tätare. Även de svenskspråkiga tjänsterna följs upp systematiskt som en del av egenkontrollen. Egenkontrollen rapporteras kvartalsvis.

Tjänster kan vara sårbara på grund av lågt personalantal

Resurser har avsatts för att rekrytera personal genom svenskspråkiga kanaler och material. Samarbetet med läroanstalter har också fördjupats. År 2023 inleddes ett nära samarbete med yrkeshögskolan Arcada. År 2024 lanserades en pilotjänst för att nå ut till universitetsstudenter. Flera tjänster har antingen inlett eller fortsatt samarbete med läroanstalter för att presentera tjänsterna för studerande.

I flera av de utvärderade tjänsterna är ett visst antal vakanser reserverats för svensktalande personal. Beläggningsgraden för de svenskspråkiga vakanserna har i genomsnitt varit god. År 2024 var personaltillgången bättre än tidigare. Ett undantag var läkarna vid rådgivningsbyråerna och inom skolhälsovården. Tillgången på svensktalande personal är dock fortfarande generellt sett ett problem, eftersom det finns betydligt färre vakanser och anställda än på den finskspråkiga sidan. Detta gör också den svenska servicen mycket mer sårbar. I vissa tjänster räcker det inte med att en finskspråkig medarbetare kan skolsvenska eller att en svenskspråkig kan lite finska, utan kunskaperna måste vara på modersmålsnivå, så språkkurser löser inte problemet.

Informationen om personalens språkkunskaper och språktillägg är bristfällig, eftersom det inte är obligatoriskt att ange den anställdas modersmål i personal- och löneadministrationssystemet Sarastia om språktillägg inte betalas för uppgiften. Uppgifter om modersmålet saknas för nästan hälften av de anställda. Sektorn beviljar också språktillägg i väldigt varierande grad, och systemet ger inte nödvändigtvis information om i vilken utsträckning svenskan behövs eller används i klientarbetet.

Tillgången till svensktalande personal har främjats

Sektorn har etablerat och inlett nya samarbeten med svenskspråkiga läroanstalter för att säkra rekryteringen. Rekryteringsmaterialet på svenska har också utökats. Tillgången till personal har tidigare varit en utmaning, men hösten 2024 var situationen god.

Staden erbjuder gott om utbildning i svenska. Sektorn har reserverat en rekryteringskonsults arbetsinsats för att utföra och utveckla de svenskspråkiga rekryteringarna, och en separat budget har reserverats för att främja personaltillgången.

Slutsatser

Helsingfors stad har i huvudsak främjat tillgången till social- och hälsovårdstjänster för svenskspråkiga barnfamiljer.

Tillgången till svensktalande personal och personalens kompetens har främjats. Samarbetet med svenskspråkiga läroanstalter och rekryteringsmaterialet har utökats. Tillgången på personal har tidigare varit svag, men vid tidpunkten för utvärderingen var situationen god. Utbildning i svenska finns att tillgå. Sektorn har reserverat personal och en separat budget för svenskspråkig rekrytering. Eftersom det finns färre svenskspråkiga arbetstagare för uppgifterna än finskspråkiga, är verksamheten mer sårbar. Informationen om personalens språkkunskaper är också bristfällig, och språktillägg beviljas i varierande grad.

De svenskspråkiga tjänsterna har huvudsakligen utvecklats i enlighet med målen. De svenskspråkiga tjänsterna hanteras inom branschen i ett nätverksformat, vilket upplevs fungera bra. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt språkraven. År 2023 anställdes en ny svenskspråkig specialplanerare till sektorn, som aktivt arbetar med nationalspråksnämnden. År 2024 anställdes även en andra specialplanerare för de svenskspråkiga tjänsterna. En arbetsgrupp för de svenskspråkiga tjänsterna arbetade med en ny tvåspråkighetsplan. Uppföljningen av både de svensk- och de finskspråkiga tjänsterna har effektiviserats genom den nya lagstiftningen. Samarbetsparternas och kundernas sakkunskap utnyttjas i utvecklingen. Den mest betydande förändringen för de svenskspråkiga familjerna var Berghälls familjecenter, som öppnades i juni 2019 och dit största delen av de svenskspråkiga tjänsterna har koncentrerats. Utbudet av svenskspråkiga tjänster och det svenskspråkiga servicenätet är ändå svårt att överblicka, eftersom servicekedjan inte är likadan som den finskspråkiga.

I största delen av de utvärderade tjänsterna får de svenskspråkiga klientfamiljerna service på samma sätt som de finskspråkiga klientfamiljerna. Kommunikationen och e-tjänsterna har utvecklats. Apotti, som används i klientarbetet, är dock på finska, vilket skapar extra arbete för de anställda som betjänar svenskspråkiga och kan leda till klientkommunikation på blandat språk. Vissa tjänster är mer lättillgängliga på svenska än på finska, till exempel rådgivningsbyråns psykologtjänster och talterapi för barn. Däremot har situationen i fråga om både svensk- och finskspråkiga läkare vid rådgivningsbyråerna och skolorna länge varit svår. I små skolor är också tillgången till skolhälsovårdarnas tjänster svag, eftersom det saknas lämpliga lokaler för

tjänsterna. Inom barnskyddet är det brist på svenskspråkiga tjänster särskilt inom familjearbetet, enheter för tillfällig vård, intensifierat familjearbete för unga och Toivo-verksamheten för unga. Dessa tjänster köps in för klienterna vid behov. Tidvis finns också brister i de svenskspråkiga mödra- och barnrådgivningstjänsterna, skolhälsovårdstjänsterna samt socialhandledningen för familjer med barn i skolåldern. Den fysiska tillgången ansågs allmänt taget inte problematisk i andra tjänster än i rådgivningstjänsterna och i små skolor.

Enligt utvärderingen har flerspråkighet i familjerna blivit en utmaning. Dessutom är personer med ett annat modersmål än finska eller svenska överrepresenterade inom vissa tjänster, till exempel inom talterapi för barn.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- ▶ utarbeta en beskrivning av servicekedjan för de svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänsterna som är lätt för klienterna att hitta.
- ▶ utarbeta en enkel och tydlig beskrivning av de svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänsterna för barnfamiljer för personalen med tanke på servicehandledningen.
- ▶ se till att Apotti ger klienten dokument på det språk som klienten valt, antingen finska eller svenska.
- ▶ se till att de anställdas språkkunskaper registreras på ett konsekvent sätt i informationssystemen.
- ▶ tillämpa principerna för språktillägget för anställda på ett enhetligt sätt.



Minskning av bostadslöshet



Har Helsingfors hållbara metoder för att minska bostadslösheten?



Det finns många metoder, men ytterligare utveckling krävs. Den långvariga bostadslösheten har minskat.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har bostadslösheten minskats i Helsingfors på ett hållbart sätt?

Delfrågor:

1. Är de stödboenden som är avsedda för att minska bostadslösheten och de egna hyresbostäder som reserverats för detta tillräckliga på lång sikt?
2. Har man i serviceprocessen för bostadslösa lyckats minska den långvariga bostadslösheten?
3. Har det uppsökande närarbetet utvecklats för att nå personer i dold arbetslöshet och hänvisa dem till tjänster?
4. Har bostadsrådgivningstjänsterna utvecklats och utökats i enlighet med åtgärdsprogrammet?

I Helsingfors stadsstrategi 2021–2025 fastställs målet att avskaffa bostadslösheten senast 2025. Att avskaffa bostadslösheten enligt stadsstrategin innebär att man når en nivå på cirka 200 bostadslösa i Helsingfors. Strategin förutsätter att hemlösheten ska minskas genom att utnyttja befintliga stödbostäder och andra tjänster samt stadens hyresbostadsbestånd. Man ska också utnyttja det uppsökande närarbetet och vuxensocialarbetet, som bidrar till att förebygga bostadslöshet och minska utsatthet. Utvärderingen är begränsad till långvarig hemlöshet och hemlösa personer som lever ensamma.

Utvärderingsdata samlades huvudsakligen in mellan september 2024 och januari 2025. Som material användes information som man fick från sakkunniga inom vuxensocialarbetet, det uppsökande närarbetet, stödet för boende samt boende-, utkomststöd- och rådgivningstjänsterna och Y-säätio genom intervjuer, diskussioner via Teams och per e-post. I datainsamlingen för utvärderingen ingick också den andra kommitténs utvärderingsbesök inom social-, hälsovårds- och räddningssektorn. Utvärderingen har även tagit

del av rapporter, statistik och annat skriftligt material i ämnet.

Bostadslöshet tar sig många uttryck

Bostadslöshet är ett samhällsproblem som drivs av befolkningstillväxt, urbanisering, ekonomiska cykler och stora inkomstskillnader. De viktigaste strukturella riskfaktorerna för bostadslöshet kan anses vara bostads- och arbetsmarknadens funktion, ett tillräckligt utbud av bostäder till ett rimligt pris samt nivån på den sociala tryggheten. På individnivå omfattar riskfaktorerna fattigdom, missbruk och psykiska problem, svårigheter att hantera livet, brist på sociala resurser och förändringar i livssituationen.

Som bostadslösa definieras personer som inte har en egen hyres- eller ägarbostad och som på grund av avsaknaden av bostad lever ute, i trapphus eller på skyddshärbärgen, hem för bostadslösa, inkvarteringsrörelser, enheter för boendetjänster av typen omsorgshem, rehabiliterande enheter, sjukhus eller andra institutioner eller tillfälligt hos bekanta och släktingar.

Som långvarigt bostadslösa definieras personer som har varit bostadslösa i minst ett år eller upprepade gånger under de tre senaste åren.

Dold hemlöshet är en form av hemlöshet som inte nödvändigtvis syns i statistiken. Dold bostadslöshet är vanligast bland unga, kvinnor och invandrare och kan öka risken för att utsättas för utnyttjande och olika former av våld.

Bostadslösheten är koncentrerad till städerna

Bostadslöshet är ett typiskt urbant problem. År 2024 fanns en femtedel av Finlands bostadslösa i Helsingfors.

Antalet bostadslösa i Helsingfors påverkas i hög grad av boendekostnaderna. Det finns gott om hyresbostäder, men hyrorna är höga. Det kan vara svårt att behålla en bostad av sociala och hälsomässiga skäl. Tidigare hyresskulder gör det också svårare att få en bostad. Den svaga sysselsättningsutvecklingen samt sänkningen av det allmänna bostadsbidraget och maximibeloppet för boendekostnader som ska beaktas i Helsingfors som trädde i kraft den 1 april 2024 bidrar till att göra situationen svårare.

I Helsingfors påverkas mängden bostadslöshet även av ackumulering av utsatthet och

generationsöverskridande utsatthet samt de ekonomiska och sociala effekterna av skilsmässor. Bostadslösa från andra orter söker sig också till Helsingfors på grund av det mer omfattande utbudet av tjänster, anonymiteten samt användning och tillgång till rusmedel. Helsingfors har platser och transportmedel som är öppna dygnet runt och som gör det möjligt att leva utomhus.

I en internationell jämförelse är situationen i fråga om bostadslöshet ändå exceptionellt bra i Finland och Helsingfors. Finland ses som ett modelland inom hantering av bostadslöshet. Detta betyder dock inte att bostadslöshet inte existerar i Helsingfors och att arbetet för att motverka bostadslöshet inte behöver utvecklas.

Det finns olika alternativ för boende och boendetjänster för bostadslösa personer

Enheten för stöd för boende inom Helsingfors social-, hälsovårds- och räddningssektors boende-, kris- och missbrukartjänster har till uppgift att ordna boendetjänster enligt socialvårdslagen för bostadslösa Helsingforsare. Inom stödet för boendet verkar arbetsgruppen för utredning, bedömning och placering (SAS), som ansvarar för att bedöma bostadslösa klienters stödbehov och placera dem inom boendetjänster. Man uppsöker tjänsterna för bostadslösa via en socialarbetare. Förutsättningarna för att få tillgång till tjänsterna är att man är bosatt i Helsingfors, bostadslös och har behov av stöd och omsorg.

Boendetjänsterna omfattar stödboende i egna små bostäder, stödbostäder i form av kollektivbostäder, stödhem och enheter för stödboende.

Helsingfors stad erbjuder nödinkvartering för en natt eller över en helg. I nödinkvarteringsens delade rum kan man övernatta avgiftsfritt. I stadens egen nödinkvartering på Sanduddsgatans servicecentral kan man tvätta kläder, tvätta sig och äta morgonmål gratis, även om man inte övernattat där. På servicecentralen har kunderna tillgång till sjukskötare, läkare, socialarbetare och socialhandledare. Staden köper också nödinkvartering som köptjänst.

Bostadslösa helsingforsare kan uppsöka hälsovårdstjänster på alla Helsingfors stads hälsostationer och socialtjänster på vuxensocialarbetets verksamhetsställen.

Bostadsbeståndets tillräcklighet kan försvagas i framtiden

Enligt Helsingfors stads Genomförandeprogram för boende och härmed sammanhängande markanvändning 2024–2027 är målet 7 000 nya påbörjade bostäder per år. År 2024 påbörjades omkring 3 000 bostäder i Helsingfors, medan man tidigare år påbörjat

5 000–8 000 bostäder. År 2023 blev omkring 8 200 nya bostäder klara. År 2024 sjönk antalet färdiga nya bostäder till omkring 4 100. Det svaga konjunkturläget inom byggandet och bristen på finansiering för projekt gör det svårare att uppnå målen för bostadsproduktion. Dessutom upphör byggandet av reglerande boendeformer, bostadsrätts- och Hitas-bostäder. Dessa har stått för 17–20 procent av bostadsproduktionen.

År 2024 var befolkningstillväxten i Helsingfors rekordhög för andra året i rad, med en ökning på 10 089 personer. Ökningen var störst i åldersgruppen 30–49 år. Befolkningen i Helsingfors förväntas öka med mer än 8 000 personer per år under de kommande åren.

Helsingfors stads bostäder Ab (Heka) förvaltar 51 000 Ara-hyresbostäder och 3 000 bostäder för specialgrupper inom stadens bostadsbestånd. Under januari–oktober 2024 ansökte cirka 8 600 personer eller familjehushåll om bostad. Drygt hälften av de sökande tackade nej till den första tilldelade bostaden. Antalet ansökningar om bostad har ökat med mer än 2 500 under de senaste två åren. Den vanligaste ursaksgrunden för Hekas bostäder är bostadslöshet eller risk för bostadslöshet. Varje år beviljas 3 000–4 000 sökande bostad. Den genomsnittliga hyran för hyresbostäder som förvaltas av Heka ökade med 8,4 procent år 2024 och var 33 procent lägre än i det fritt finansierade hyresbostadsbeståndet.

Helsingfors har cirka 1 200 platser för stödboende, varav 85 procent skaffas som köptjänster och resten är egen produktion. Antalet köptjänstplatser kan variera något från år till år beroende på behovet. Därutöver har staden 50 platser i kollektivbostäder och en utredningsenhet med 31 platser. Med stöd av närarbetet kan klienter också placeras i små bostäder för specialgrupper. I november 2024 bodde 845 klienter i sådana. Man kan behöva köa för stödboende. De flesta av dem som köar bor tillfälligt hos släktingar och bekanta eller på Sanduddsgatans servicecentral.

Tjänsterna för bostadslösa har lyckats minska den långvariga bostadslösheten

Antalet ensamstående bostadslösa i Helsingfors har halverats under de senaste sex åren (tabell 8). År 2024 vände dock den långa nedgången när antalet ensamstående bostadslösa ökade med 47 personer till 786. Ökningen kan dock betraktas som måttlig om man tar hänsyn till det totala antalet ensamstående bostadslösa. Omkring 250 av de ensamstående bostadslösa tillfälligt hos bekanta och släktingar. 200 personer bodde ute, i trapphus och på skyddshärbärgen, vilket var dubbelt så många som 2023.

Antalet långvarigt bostadslösa har minskat stadigt sedan 2020 och uppgick till cirka 300 personer år 2024 (tabell 8). De långvarigt bostadslösas andel av alla ensamstående bostadslösa är omkring 38 procent.

Tabell 8. Antal ensamstående bostadslösa och långvarigt bostadslösa i Helsingfors 2019–2024 samt förändring, %.*

Bostadslösa i Helsingfors	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019–2024 förändring, %
Ensamstående bostadslösa	1 678	1 534	1 209	896	739	786	-53
Långvarigt bostadslösa	594	601	518	450	332	297	-50

* Källa: Statistik från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet Ara

Under de senaste sex åren har antalet långvarigt bostadslösa halverats. Missbruk och psykisk ohälsa är vanligt förekommande bland långvarigt bostadslösa. De kan behöva vänta på behandling och rehabilitering, vilket kan göra det svårare att hitta en bostad.

Stödet för boendet följer upp och bedömer serviceprocessen för sina bostadslösa klienter genom att ta fram information om de olika skedena i klientens väg till boende. Uppföljningen omfattar antalet nya kunder och antalet ärenden som behandlas av SAS-arbetsgruppen, antalet beslut om överföring av klienterna till olika former av boendetjänster och orsakerna till överföringarna, kösituationen för stödboende och de köandes platser i kön samt hur platser i stödboende blir lediga och orsakerna till det.

Det uppsökande närarbetet har nått personer i dold bostadslöshet

Det uppsökande närarbetet har åren 2022–2023 utvecklat en multiprofessionell modell för uppsökande arbete i flera kanaler för social- och hälsovårdstjänsterna i Helsingfors som en del av THL:s workshopserie Sosiaalityön vaikuttavat toimintamallit (effektiva verksamhetsmodeller inom socialarbetet). Projektet har resulterat i att klienterna i högre grad fått ett heltäckande stöd i rätt tid baserat på en inledande bedömning och ett bredare utbud av servicealternativ. Processen för att hitta tjänster enligt klientens behov har blivit snabbare, och användningen av tjänsterna har blivit smidigare.

Uppsökande närarbete utförs på gator och i offentliga rum i Helsingfors. Personalen har skapat nätverk med gatugemenskaper, myndigheter, tredje sektorn och andra aktörer inom bostadslöshet för att få mer information om nya personer som börjat sova utomhus eller andra som behöver hjälp. Mellan augusti och november 2024 mötte man 93 olika personer som sov utomhus, varav 45 var från Helsingfors. År 2023 var antalet sådana möten 53. De flesta av mötena skedde i Helsingfors centrum. I Helsingfors tar sig dold hemlöshet i första hand uttryck som att man övernattar hos släktingar och bekanta.

Hösten 2024 deltog det uppsökande närarbetet i processer för 15 klienter som sov utomhus, där klienterna valde att ta emot tillfällig inkvartering eller en bostad med hyresavtal. Klienterna upplevde att det uppsökande arbetet och stödet under hela processen med att söka sig till tjänster är mycket viktigt.

Otrygghet upplevs i nödinkvarteringen

En del av dem som övernattar utomhus känner sig otrygga i nödinkvartering på grund av berusade gäster, och söker sig därför inte dit. Rusmedelsfri nödinkvartering har ordnats som köptjänst, men där finns inte skilda rum för kvinnor. I stadens egen nödinkvartering är platserna för kvinnor separata, men där finns inga rusmedelsfria utrymmen. Klienterna har efterfrågat mer lättillgänglig rusmedelsfri nödinkvartering.

I det uppsökande närarbetet har man noterat att det inte finns tillräckligt med möjligheter för bostadslösa att tvätta sig och tvätta sina kläder i Helsingforsregionen. Duschmöjligheterna försvann från tredje sektorns dagcenter i samband med förändringar i lagstiftningen. Otillräckliga tjänster för personlig hygien kan öka hälsoproblemen och användningen av hälso- och sjukvårdstjänster

Antalet klienter inom bostadsrådgivningen ökar

I Helsingfors stads handlingsplan för att avskaffa bostadslöshet för 2023–2025 har man fastställt åtgärder för boenderådgivningen för att utveckla och utvidga verksamheten till en tjänst på stadens nivå. Fem indikatorer har fastställts för åtgärderna, och det är tänkt att målen ska uppnås före slutet av 2025. Fyra av indikatorerna uppfylldes redan 2024.

Boenderådgivningen är en förebyggande tjänst för att trygga boendet. Bostadsrådgivningen vid social-, hälsovårds- och räddningssektorns familje- och socialtjänster betjänar alla helsingforsare oberoende av boendeform. År 2024 var antalet kundkontakter nästan 25 000 och antalet nya kunder 6 000. Antalet kontakter ökade med 62 procent jämfört med föregående år.

Tabell 9. Antalet inledda och genomförda vräkningar i Helsingfors åren 2019–2024 och förändring, procent.*

Antalet vräkningar i Helsingfors	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019–2024 förändring, %
Inledda vräkningar	847	846	1 056	1 249	1 435	1 731	104
Genomförda vräkningar, Heka	118	101	ingen uppgift	160	114	230	95
Genomförda vräkningar, andra hyresvärdar	252	282	ingen uppgift	397	571	614	144
Genomförda vräkningar totalt	370	383	482	557	685	844	128

* Källa: Utsökningsverket i Helsingfors samt social-, hälsovårds- och räddningssektorn i Helsingfors

Ökningen kan betraktas som betydande. Majoriteten av kunderna var i åldern 30–64 år, bodde ensamma och var ensamföräldrar eller hade gemensam vårdnad om barn. I genomsnitt handlade hälften av kontakterna om hyresbetalningar eller reglering av hyresskulder. En tredjedel av klienterna bodde i bostäder som ägdes av privata hyresvärdar. Deras andel av klienterna ökade med 15 procent jämfört med 2023. Under 2024 lyckades boenderådgivningstjänsterna hitta 428 bostäder åt personer som hotades av bostadslöshet, varav 153 bostäder till bostadslösa. Drygt tusen vräkningar genomfördes. Bostadsrådgivningens beräknade budgetutgifter var 1,6 miljoner euro år 2024. Bidrag på 643 000 euro erhöles från Ara.

Antalet inledda och genomförda vräkningar har ökat betydligt under de senaste åren (tabell 9). År 2024 blev 1 731 hot om vräkning aktuella i Helsingfors, och 844 vräkningar genomfördes. Antalet vräkningar bland invånare hos andra hyresvärdar var tre gånger så stort som hos Heka. Kostnaderna för de genomförda vräkningarna är enligt Aras beräknade genomsnittliga vräkningskostnad omkring 5–9 miljoner euro. Om alla inledda vräkningar skulle ha genomförts skulle kostnaderna ha varit omkring 11–18 miljoner euro 2024. Boenderådgivningens roll i att förebygga vräkningar och bostadslöshet kan anses vara ett betydande och effektivt sätt att minska de ekonomiska utgifterna.

Slutsatser

Man har lyckats minska bostadslösheten i Helsingfors på ett hållbart sätt. Antalet bostadslösa har halverats under de senaste sex åren. Det har funnits tillräckligt med bostäder att tillgå i Helsingfors, och tjänsterna för bostadslösa och personer som hotas av bostadslöshet har utvecklats och utökats. Eftersom det allmänna ekonomiska läget, sysselsättningen och den sociala tryggheten kan försvagas ytterligare framöver och

eftersom konjunkturläget inom byggbranschen är svagt kan situationen gällande bostadslöshet bli sämre i framtiden.

Det har hittills funnits tillräckligt med hyresbostäder att tillgå i Helsingfors. På grund av det svaga konjunkturläget inom byggbranschen kan det dock bli brist på hyresbostäder under de kommande åren, och hyresnivån kan stiga. Stadens stödboende ordnas huvudsakligen som köptjänster. Man kan behöva köa för stödboende.

I serviceprocessen för bostadslösa har man lyckats minska den långvariga bostadslösheten. Antalet långvarigt bostadshemlösa har halverats under de senaste sex åren, vilket är en liknande trend som för ensamstående bostadslösa.

Det uppsökande närarbetet har utvecklats för att nå personer som lever i dold bostadslöshet, och man har lyckats hänvisa dem till tjänster. En del av dem som övernattar utomhus upplever nödinkvarteringen som otrygg på grund av berusade gäster. Rusmedelsfri nödinkvartering ordnas som köptjänst, men där finns inte skilda rum för kvinnor. I stadens egen nödinkvartering är platserna för kvinnor separata, men där finns inga rusmedelsfria utrymmen. Det upplevs också finnas brister i de bostadslösas möjligheter att tvätta sig och tvätta kläder.

Boenderådgivningstjänsterna har utvecklats och utökats i enlighet med stadens handlingsplan för att betjäna alla Helsingforsbor, oavsett boendeform. Boenderådgivningen har också framgångsrikt betjänat ett växande antal klienter. Boenderådgivningstjänsterna förebygger också ett betydande antal vräkningar varje år, och man får bostäder för kunder som hotas av bostadslöshet.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälso- och räddningssektorn och stadskansliet ska

- ▶ säkerställa att bostadsrådgivningstjänsten är tillräcklig för att hantera det ökande antalet kunder.

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- ▶ utveckla den rusmedelsfria nödinkvarteringen så att de rusmedelsfria tjänsterna är separata från tjänsterna för personer som använder rusmedel, rusmedelsfri nödinkvartering är lättillgänglig och det finns tillräckligt av den i Helsingforsregionen.
- ▶ utveckla nödinkvarteringen med tanke på separata utrymmen för kvinnor och avskilja lokalerna så att det är tryggt för de bostadslösa att använda tjänsterna, oavsett kön.
- ▶ utveckla möjligheterna för bostadslösa att tvätta sig och tvätta kläder i enlighet med behoven i Helsingfors.



Helsingforsbornas välbefinnande och hälsa förbättras



Informationsutbyte och samarbete mellan den grundläggande utbildningen och barnskyddet



Sker informationsutbytet mellan den grundläggande utbildningen och bedömningen av behovet av barnskydd i enlighet med anvisningarna?



Informationsutbytet och samarbetet har till stor del följt stadens riktlinjer, men riktlinjerna är inte alltid tydliga och konsekventa.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Fungerar informationsutbytet och samarbetet mellan den grundläggande utbildningen och barnskyddet i enlighet med stadens anvisningar?

Delfrågor:

1. Har stadens riktlinjer följts vid informationsutbyte och samarbete?
2. Har kompetensen inom informationsutbyte och samarbete utvecklats?
3. Har man skapat strukturer för informationsutbytet och samarbetet?

I stadsstrategin 2021–2025 fastställs att familjerna ska stödjas genom att man fokuserar på tidigt och omfattande stöd. Syftet är att förhindra att problem anhopas och att behov av barnskydd uppstår. Staden har utarbetat flera anvisningar och guider som stöd för utvärderingen av behovet av sektorsövergripande samarbete och stöd för barn, unga och familjer. Utgångspunkten för samarbetet mellan den grundläggande utbildningen och barnskyddet är att skolgång är en central del av barnets liv och att den ska ordnas i enlighet med barnets bästa.

Materialet för utvärderingen samlades huvudsakligen in mellan juni och oktober 2024. Utvärderingen omfattade tre gruppintervjuer. Två av dessa gällde den finskspråkiga grundläggande utbildningen och elevvården

inom fostrans- och utbildningssektorn och en gällde enheten för bedömning av barnskyddsbehov inom social-, hälso- och räddningssektorn. Som material användes också intervjuer och förfrågningar till experter inom sektorerna, statistikuppgifter samt uppgifter från revisionsnämndens andra kommittés besök hos social-, hälsovårds- och räddningssektorn.

De flesta anmälningar görs av lärare

Bland skolpersonalen är barnets egen lärare vanligtvis den person som blir orolig över eleven. Eventuell oro diskuteras med barnet och föräldrarna i skolan, och familjen erbjuds skolans stödåtgärder i första hand. Man samarbetar med familjen om det är möjligt, och de flesta situationer kan lösas på annat sätt än genom en barnskyddsanmälan. Barnskyddet kontaktas när det finns en akut oro för barnets välbefinnande och skolans egna resurser inte anses tillräckliga.

Utbildningspersonalen är skyldig att utan dröjsmål göra en barnskyddsanmälan om de i sitt arbete får kännedom om ett barn vars behov av barnskydd, vård och omsorg, beteende eller omständigheter som äventyrar barnets utveckling kräver en barnskyddsbedömning. Man strävar i första hand efter att göra barnskyddsanmälan i samarbete med barnet och vårdnadshavarna som en kontakt för bedömning av barnets stödbehov enligt socialvårdslagen. Enligt anvisningarna för skolornas personal ska en egentlig barnskyddsanmälan endast göras i sådana fall där barnet eller föräldrarna nekar till kontakt eller det inte är möjligt att be om föräldrarnas samtycke.

Lärare gör majoriteten av skolornas barnskyddsanmälningar, eftersom praxis är att den som är orolig över eleven ska ta kontakt. Elevvården erbjuder stöd för barnskyddsanmälan. I brådskande fall görs barnskyddsanmälan per telefon. I icke-brådskande fall gör lärarna anmälan via myndighetslänken i den elektroniska ärendekanalen Maisa. Elevvårdspersonal och andra myndigheter som använder klient- och patientdatasystemet Apotti gör anmälan där. Målet har varit att anmälaren automatiskt ska få information om

att anmälan tagits emot och kontaktuppgifter till den enhet som sköter hanteringen, men en sådan funktion går inte att bygga i Maisa. För anmälningar som görs via Apotti fungerar detta förfarande.

När anmälan har gjorts börjar barnskyddet utreda ärendet. En socialarbetare bedömer barnets eventuella brådskande behov av barnskydd. Beslutet om att inleda en bedömning av servicebehov och en bedömning av behovet av barnskydd eller särskilt stöd fattas inom sju vardagar. En bedömning av servicebehov inleds inte om barnet redan är klient inom barnskyddet eller socialvården för barnfamiljer, och de faktorer som nämns i anmälan är föremål för arbetet. Enligt socialvårdslagen ska en bedömning av servicebehovet göras inom tre månader. I Helsingfors gjordes 99 procent av bedömningarna av behovet av barnskydd och särskilt stöd inom den lagstadgade tiden under perioden 1.10–31.12.2024. Socialarbetaren ska vid behov samarbeta med den grundläggande utbildningen i bedömningen av barnets behov av tjänster.

Andelen barnskyddsanmälningar som görs av den grundläggande utbildningen ökar

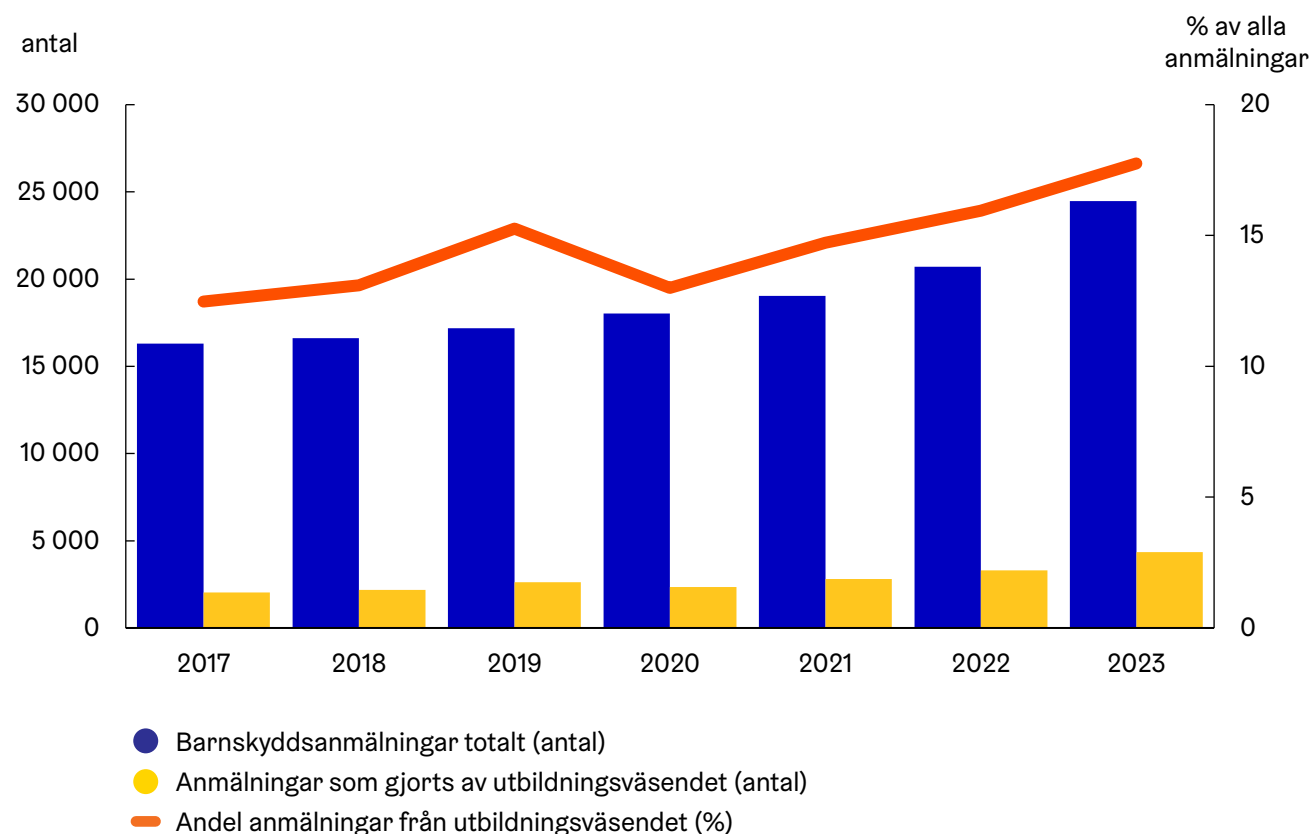
Antalet barnskyddsanmälningar har ökat åren 2017–2023. År 2023 var det totala antalet

barnskyddsanmälningar 24 468, varav 18 procent kom från utbildningsväsendet (Figur 12). Anmälningarna från undervisningsväsendet har också ökat, med undantag för coronapandemiet 2020. Omkring 30–35 procent av alla barnskyddsanmälningar gäller barn som redan är klienter inom barnskyddet.

Mellan januari och september 2024 gjordes 19 776 barnskyddsanmälningar, varav 17 procent kom från utbildningsväsendet. Nästan hälften av de barnskyddsanmälningar som gjordes av utbildningsväsendet gällde försummelse av skolgången. Barnets beteende var den näst vanligaste orsaken till barnskyddsanmälningar från utbildningsväsendet, med en andel på 16 procent. Åtta procent av anmälningarna gällde våldsamhet hos barnet, fyra procent misshandel av barnet och fyra procent barnets psykiska hälsa.

Enligt de observationer som gjorts i utvärderingen har barnskyddet och utbildningsväsendet olika uppfattningar om hur hög tröskel skolorna har för att göra barnskyddsanmälningar och i vilken utsträckning de följer anvisningarna. Enligt de intervjuade rektorerna och cheferna för elevvård har skolorna tydliga anvisningar och praktisk kompetens för anmälningar. Enligt dem används alla skolans interna metoder i allmänhet innan man gör en barnskyddsanmälan.

Figur 12. Totalt antal barnskyddsanmälningar samt antalet anmälningar som undervisningsväsendet gjort om barn i åldern 0–17 år och procentandel av alla barnskyddsanmälningar i Helsingfors 2017–2023.*



*Källa: Social-, hälsovårds- och räddningssektorn

Cheferna inom bedömningen av behovet av barnskydd anser dock att skolornas tröskel för att anmäla varierar, och att inte alla skolor känner till anvisningarna. Hur noggranna skolornas barnskyddsanmälningar är varierar.

Lärarnas erfarenhet av att göra anmälningar varierar. En del anmälningar skickas in med bristfälliga uppgifter, även om anmälningarna har systematiserats inom den grundläggande utbildningen. Omfattande bakgrundsinformation om barnets situation minskar behovet av att ta kontakt för att få mer information. Bristande resurser för elevvård i vissa skolor ansågs öka antalet anmälningar.

Skolorna får information i varierande grad efter en barnskyddsanmälan

Enligt anvisningarna för samarbetet mellan stadens grundläggande utbildning och barnskyddet ska myndigheter som gjort en barnskyddsanmälan få information om att anmälan har tagits emot och kontaktuppgifter till det verksamhetsställe som hanterar ärendet. Det är den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden som ansvarar för att samordna samarbetet med anmälaren. Den som har gjort en barnskyddsanmälan har dock ingen automatisk rätt att få sekretessbelagd information från barnskyddet.

Ur skolornas perspektiv är informationen och samarbetet med barnskyddet ofta otillräckliga och beroende av en person. Om man inte får information om behandlingen av anmälan kan flera anmälningar göras för samma barn.

Barnskyddet försöker komma överens med familjerna om att skolan kan kontaktas under bedömningen av barnets situation, och i de flesta fall görs detta. Inom barnskyddet har man kommit överens om en rutin att den ansvariga socialarbetaren ska meddela skolan om hur ärendet framskrider. Inom barnskyddet följer man inte systematiskt upp i hur stor andel av fallen man har kontaktat anmälaren. En uppskattning är att man har kontaktat anmälaren i majoriteten av de fall där en grundskola har gjort en anmälan. Eftersom antalet barnskyddsanmälningar har ökat, har antalet obesvarade anmälningar sannolikt också ökat, eftersom antalet anställda har varit oförändrat.

Fostrans- och utbildningssektorns enhet för övervakning av läroplikten har systematiskt följt upp antalet barnskyddsanmälningar som den har gjort och om man efter anmälan har fått mer information från barnskyddet. Enheten för övervakning av läroplikten gör årligen 100–200 barnskyddsanmälningar om läropliktiga i grundskoleåldern i Helsingfors som inte fullgör sin läroplikt vid någon skola eller läroanstalt. Andelen obesvarade anmälningar har ökat: hösten 2024 fick enheten för övervakning av läroplikten inte in ytterligare information om cirka en fjärdedel av de

barnskyddsanmälningar som gjordes, jämfört med hösten 2022 då mindre än tio procent av anmälningarna inte besvarades.

Personalbrist och arbetssituationen inom bedömningen av behov av barnskydd har ibland orsakat brådska, så att man inte hunnit eller kommit ihåg att informera om hur en barnskyddsanmälan går vidare. Smidigheten i informationsflödet påverkas också av tvetydigheter i lagstiftningen och övervägande av sekretessfrågor från fall till fall. Barnskyddsmyndigheterna får inte utan motivering ge information till skolor om klientkap inom barnskyddet. Omkring en tredjedel av barnskyddsanmälningarna gäller barn som är klienter inom barnskyddet. Kontakt med skolor eller enheten för övervakning av läroplikten anses inte nödvändigtvis främja arbetet med bedömning av behovet av barnskydd när man ska avgöra enskilda fall, och då kan det hända att man inte tar kontakt.

Samarbetet mellan yrkespersoner påverkas också av praktiska problem med att få kontakt. Det är lärarna som gör de flesta barnskyddsanmälningarna i skolorna, men på grund av arbetets natur är det svårt för dem att svara i telefon under lektionstid och lärarna har i allmänhet inga arbetstelefoner. Barnskyddspersonal har begränsade arbetstider, så det är inte möjligt att försöka kontakta skolor särskilt många gånger. Därför kontaktar personalen inom barnskyddet ofta kuratorn i stället för den lärare som gjort anmälan.

Tydligheten i anvisningarna behöver förbättras

Enligt observationerna i utvärderingen följs stadens anvisningar oftast i samarbetet mellan barnskyddet och den grundläggande utbildningen, men verksamhetsmodellerna är inte tydliga för alla. Det finns många riktlinjer för olika situationer, men alla är inte tydliga och en del är motsägelsefulla. Informationen når inte heller ut till alla eftersom personal byts ut och anvisningarna kan vara svåra att hitta. Ur skolans synvinkel är utmaningarna den stora mängden information, otydliga instruktioner och svårigheten att hitta material. I akuta situationer vänder sig lärarna ofta till elevhälsan.

Enligt observationerna i utvärderingen fanns det i november 2024 tydliga anvisningar om hur man tar kontakt för en barnskyddsanmälan och om de primära kontaktkanalerna i olika fall på den externa webbplatsen. Skolorna har också fått ett meddelande om hur man gör en barnskyddsanmälan elektroniskt och hur man tar kontakt enligt socialvårdslagen. Anvisningarna har också lagts upp på intranätet, och det finns en länk till dem från fostrans- och utbildningssektorns webbplats.

Det finns bara en anvisning eller verksamhetsmodell för personalen inom barnskyddet för samarbetet med skolorna. I anvisningarna om en servicemodell med låg

tröskel för barn, unga och familjer beskrivs närmare olika orsaker till att skolpersonal kan eller ska kontakta barnskyddet. I servicemodellen definieras dock inte barnskyddets samarbetskyldigheter gentemot skolan, utan anvisningar ges endast för skolornas och läroanstalternas verksamhet. Inte heller i anvisningarna för samarbete och informationsutbyte mellan den grundläggande utbildningen, barnskyddet och familjesocialarbetet ges närmare råd om på vilka grunder eller på vilket sätt kontakten från skolan till barnskyddet borde ske eller vilka åtgärder som borde ha vidtagits i skolorna innan man tar kontakt.

Enligt de observationer som gjorts i utvärderingen är anvisningarna för samarbetet mellan skolan och barnskyddet inte alltid enhetliga och tillräckligt tydliga när det gäller elevers frånvaro. Motstridigheterna berör särskilt frågor om i vilka fall frånvaro kan vara en grund för en barnskyddsanmälan. Enligt fostrans- och utbildningssektorns riktlinjer ska en barnskyddsanmälan göras vid behov eller när oro uppstår. Enligt social-, hälsovårds- och räddningssektorns lågtröskelmodell finns det dock vissa fall där man inte bör göra en barnskyddsanmälan om ett barn som är borta mycket. Enligt anvisningarna ska också alla skolans metoder användas först. Lågtröskelmodellen beskriver inte vilket ansvar personalen inom barnskyddet har för att svara på anmälningar eller annat samarbete mellan barnskyddet och anmälaren.

Rutiner för konsultation och kunskap om den andras arbete stöder det gemensamma arbetet

De undervisande personalen introduceras till arbetet för välbefinnande och de gemensamma verksamhetsmodellerna i elevvårdens årliga presentationer. Verksamhetsmodellerna går också igenom i skolorna regelbundet. Tjänsterna för barnfamiljer presenteras också för skolorna, och man ordnar utbildningar om barnskydd och om hur man gör barnskyddsanmälningar.

Elevvårdens personal introduceras systematiskt och deras kompetens utvecklas regelbundet. Elevvårdens och barnskyddets gemensamma kompetens och informationsutbyte utvecklas områdesvis. I bedömningen av behoven av barnskydd har man dock inte någon särskild introduktion till samarbete med skolor. Ingen gemensam utbildning om samarbete och informationsutbyte ordnas för den undervisande personalen och barnskyddets personal.

Rutinerna för konsultation fungerar bra såväl inom skolan som hos barnskyddet. Samarbetsstrukturen

mellan lärare och elevvård upplevs som smidig och elevvården ger lärarna handledning vid behov. Skolorna använder sig också i stor utsträckning av möjligheten att konsultera barnskyddet. Kuratorerna och det uppsökande arbetet bland barn är centrala länkar mellan skolan och barnskyddet. Även ledningen för barnskyddet respektive den grundläggande utbildningen samarbetar regelbundet.

Det har noterats en variation mellan olika områden i fråga om samarbetsstrukturernas regelbundenhet, funktion och aktivitet. Antalet samarbetspartner påverkar förutsättningarna för samarbete. När man känner varandra sänker det tröskeln för samarbete mellan tjänsterna.

Slutsatser

Samarbetet och informationsutbytet mellan den grundläggande utbildningen och bedömningen av behovet av barnskydd sker i huvudsak i enlighet med stadens anvisningar. Personalens kompetens har utvecklats genom introduktion och utbildning. Anvisningarna är dock inte till alla delar tydliga och enhetliga, och de innehåller vissa motstridigheter. Motstridigheterna berör särskilt frågor om i vilka fall frånvaro kan vara en grund för en barnskyddsanmälan. För barnskyddet finns endast en anvisning eller verksamhetsmodell för samarbetet med skolorna. En del anvisningar är svåra att hitta.

Samarbetet och kommunikationen försvåras av skolornas varierande tillgång till information från barnskyddet, beroendet av en viss person och aktörernas olika förväntningar. Samarbetsstrukturer för informationsutbyte och samarbete har inrättats, men det finns skillnader mellan områdena i hur de fungerar. Elevvårdens stöd och expertis är centrala för skolorna och i samarbetet med barnskyddet.

Enheten för bedömning av barnskyddsbehov anser att barnskyddsanmälningar som görs av utbildningsväsendet i allmänhet besvaras. I skolorna och vid enheten för övervakning av läroplikten upplevs informationen om barnskyddet som varierande. Enligt statistik från övervakningen av läroplikten har det blivit vanligare att anmälningar inte besvaras. Arbetssituationen och personalbristen inom bedömningen av behoven av barnskydd orsakar tidvis brådska, och skolorna informeras därför inte alltid om hur barnskyddsanmälningar framskrider. Smidigheten i informationsflödet påverkas också av tvetydigheter i lagstiftningen och övervägande av sekretessfrågor från fall till fall samt konkreta svårigheter med att få kontakt.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- ▶ säkerställa att den som bedömer behov av barnskydd tar kontakt med den person inom fostrans- och utbildningssektorn som gjort anmälan för att informera om hur bedömningen framskrider, med hänsyn till både sekretessen och undervisningsanordnarens omedelbara behov av information.

sektorn för fostran och utbildning ska

- ▶ säkerställa att anvisningarna och verksamhetsmodellerna för samarbete med barnskyddet är tillgängliga och används i grundskolorna.

sektorn för fostran och utbildning och social-, hälsovårds- och räddningssektorn ska

- ▶ säkerställa att anvisningarna för försummelse av skolgången som grund för barnskyddsanmälningar är enhetliga.



Servicesedelsystemets funktion inom primärvården



Har användningen av servicesedlar bidragit till en bättre fungerande primärvård?



Användningen av servicesedlar har inte i betydande grad främjat primärvårdens funktion och smidig tillgång till vård på hälsostationerna.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Har användningen av servicesedlar bidragit till en bättre fungerande primärvård och smidig tillgång till vård?

Delfrågor:

1. Har användningen av servicesedlar främjat smidig tillgång till icke-brådskande vård?
2. Fungerar servicesedelsystemet bra ur klienternas och tjänsteproducenternas perspektiv?
3. Har servicesedelsystemets kostnadseffekter utretts?

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2021–2025 är målet att säkerställa en smidig tillgång till primär- och munhälsovård. För att uppnå detta mål tar man vid behov hjälp av servicesedlar och privata tjänster. I budgeten för 2024 konstateras att tjänster förutom genom egen serviceproduktion även ordnas som köptjänster och med servicesedlar. Ett av budgetmålen är att ordna icke-brådskande vård inom 14 dagar.

I utvärderingen användes intervjuer och e-postförfrågningar till social-, hälsovårds- och räddningssektorn, statistikuppgifter om tillgången till icke-brådskande vård, användningen av servicesedlar och kostnaderna samt annat skriftligt material. Dessutom användes information som man fick genom revisionsnämndens andra kommittés utvärderingsbesök inom social-, hälsovårds- och räddningssektorn. Materialet för utvärderingen samlades huvudsakligen in mellan maj 2024 och januari 2025.

Utvärderingen gällde allmänläkarbesök med servicesedel. Servicesedlar för besök hos allmänläkare infördes i Helsingfors på försök år 2019, och 2021 blev detta

ett av sätten att anordna läkartjänster. Syftet med servicesedlarna är att underlätta tillgången till läkare vid köbildning. Servicesedlar har huvudsakligen delats ut vid de hälsostationer där det har funnits problem med tillgången till vård och läkare. För att en klient ska få en servicesedel krävs att behovet av vård bedöms på stadens hälsostation. En servicesedel för besök hos allmänläkare är avgiftsfri för klienten, precis som ett besök på hälsocentralen, och där ingår ett enskilt läkarbesök och grundläggande bilddiagnostik- och laborietjänster. I slutet av 2024 gällde sedeln för två tjänsteproducenter: Mehiläinen Oy och Pihlajalinna Lääkärikeskukset Oy.

Åren 2019–2024 gjordes totalt omkring 55 000 besök hos allmänläkare med servicesedel, och de direkta kostnaderna för sedlarna var totalt omkring 3,9 miljoner euro. Kostnaderna för servicesedlarna är en liten del av alla social-, hälsovårds- och räddningssektorns kostnader, men ett stort antal Helsingforsbor har dragit nytta av sedlarna.

Tillgången till vård förverkligas inte enligt stadens mål

Helsingfors mål är att erbjuda icke-brådskande vård inom 14 dagar. Tillgången till icke-brådskande mottagningstider och tillgången till vård granskas genom olika indikatorer. Den mycket använda T3-indikatorn anger hur länge man behöver vänta på den tredje lediga tiden till en yrkesperson som arbetar vid en enhet för hälso- och sjukvård. Talet anger medeltalet för de tredje bokningsbara icke-brådskande tiderna i tidsbokningskalendern. T3-talet för läkarmottagning på Helsingfors hälsostationer har åren 2022–2024 i huvudsak hållit sig mellan 30 och 40 dagar, vilket är rejält över målet på 14 dagar.

Det har funnits vissa variationer i T3-talen för Helsingfors stads områdesvisa hälsostationer. Åren 2022–2024 fick man i regel vänta längst på en ledig tid på hälsostationerna i mellersta och östra Helsingfors, där det även beviljades flest servicesedlar för allmänläkarbesök år 2024. 56 procent av alla servicesedlar beviljades på hälsostationerna i det östra området och omkring 31 procent i det mellersta området. På hälsostationerna i det västra området beviljades mindre än en procent av servicesedlarna för allmänläkarbesök år 2024. Medan situationen på hälsostationerna i det östra området har förbättrats 2023 och 2024 jämfört med 2022, har situationen i det mellersta området

utvecklats i en sämre riktning efter 2022. Hälsostationerna i centrumområdet har haft de kortaste väntetiderna åren 2022–2024.

Tillgången till icke-brådskande vård var i linje med Helsingfors stads mål och riktlinjer senast 2017. Enligt den tillgängliga statistiken har tillgången till icke-brådskande vård inte heller förbättrats då servicesedlarna infördes. Även om användningen av servicesedlarna inte verkar ha påverkat tillgången till icke-brådskande vård i någon betydande grad, kan servicesedlarna ändå ha haft positiva effekter för att åtgärda vårdköerna i situationer där hälsostationerna inte har haft tillräckligt med läkararbetskraft. Tillgången till icke-brådskande vård skulle kunna vara på en ännu sämre nivå utan servicesedlarna för allmänläkarbesök.

Det finns brister i uppföljningen av väntetiderna för vård

Hälso- och sjukvårdslagen förutsätter att välfärdsområdet månatligen publicerar uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd (THL) tagit fram om hur de maximala tidsgränserna för tillgång till vård efterlevs. Budgetmålet för tillgång till icke-brådskande vård mättes också år 2024 utifrån de nyckeltal som THL tagit fram. THL:s statistik över besök inom primärvården har dock enligt social-, hälsovårds- och räddningssektorn inte varit tillförlitliga för Helsingfors del. I Helsingfors bokslut för 2023 konstaterades det att uppgifterna

om indikatorn för icke-brådskande vård är osäkra och att indikatorn för 2024 inte alls kunde rapporteras på grund av brister i THL:s rapporter.

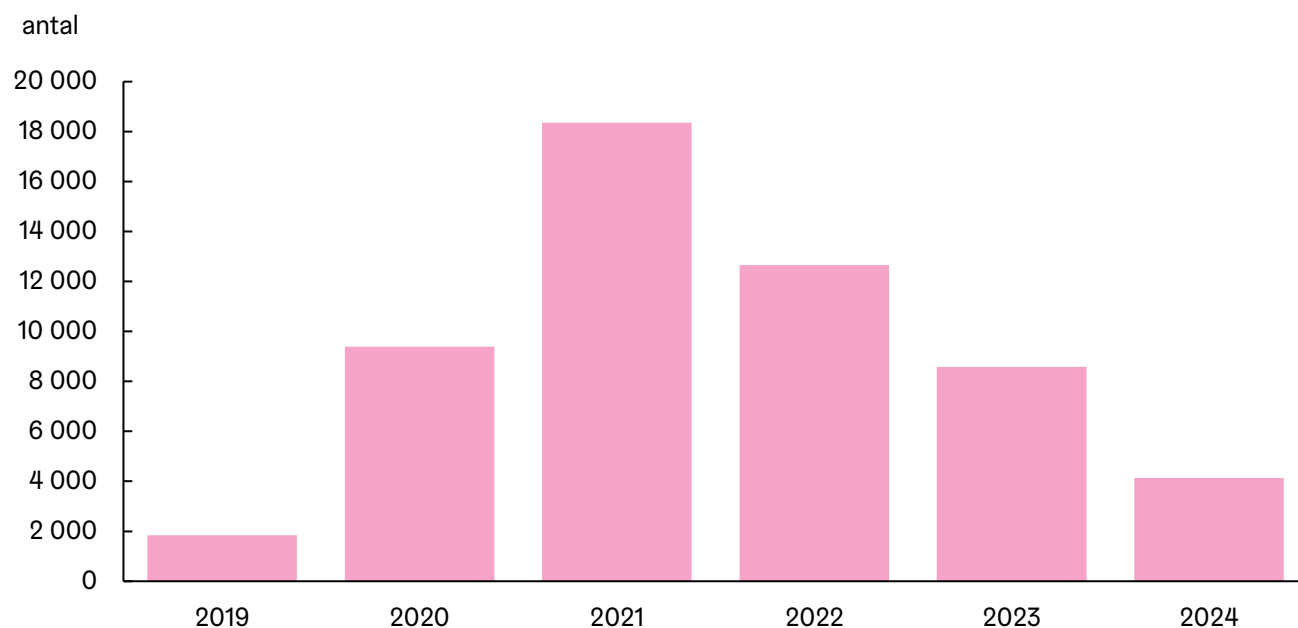
Ett problem har identifierats i överföringen av uppgifter om tillgång till vård mellan stadens patientinformationssystem och THL, eftersom alla uppgifter inte har överförts korrekt till THL:s informationssystem. Motsvarande problem har noterats även i andra välfärdsområdens uppgifter. Det är viktigt att utreda de faktiska väntetiderna för vård, eftersom det gör det möjligt att bedöma om såväl stadens budgetmål som de lagstadgade skyldigheterna uppfylls.

Servicesedelbesöken har minskat

Antalet servicesedlar för allmänläkarbesök som beviljats vid hälsostationerna i Helsingfors har varierat kraftigt mellan 2019 och 2024 (Figur 13). Under 2019 fastställde social- och hälsovårdsnämnden ett tak för antalet servicesedlar som skulle beviljas, vilket återspeglas i det låga antalet sedlar som beviljades det året.

Servicesedelbesöken hos allmänläkare ökade märkbart under 2020 och 2021 när coronapandemin spred sig. De betydande statliga understöd som social- och hälsovårdssektorn fick för coronapandemins kostnader bidrog till ökningen av servicesedelbesöken. Från 2021 till 2024 har antalet beviljade servicesedlar dock minskat betydligt, med 77 procent. Minskningen

Figur 13. Genomförda besök med servicesedlar för allmänläkarbesök som beviljats på Helsingfors hälsostationer 2019–2024, antal.*



* Källa: Social-, hälsovårds- och räddningssektorn

berodde på en minskning av antalet tjänsteproducenter, lanseringen av förändringsprogrammet 2023-2025 för social-, hälsovårds- och räddningssektorn samt det stramare ekonomiska läget inom sektorn. I samband med satsningarna på kontinuitet i vården noterade man också att användning av servicesedlar inte är det bästa alternativet för att uppnå detta mål.

Antalet beviljade servicesedlar påverkas i hög grad av om det finns pengar kvar i budgeten för områdets hälsostation, eftersom man i regel inte separat reserverar pengar för servicesedlarna. Servicesedlar beviljas ofta när vakanserna för hälsocentralsläkare inte är fyllda, vilket innebär att man har sparat pengar. Brist på läkare på en hälsostation innebär dock inte direkt att man använder många servicesedlar på stationen, eftersom den budget som man sparat på grund av de otillsatta vakanserna också kan användas till annat, som vikarier eller köptjänster.

Tillsynen av serviceproducenterna har inte fungerat enligt regelboken

Enligt regelboken för servicesedlar för allmänläkarbesök ska serviceproducenten varje månad rapportera till staden om bland annat väntetiderna för vård, antalet utbildningar och utförda undersökningar, orsaker till besök och kundnöjdhet. Regelboken är ett dokument genom vilket social-, hälsovårds- och räddningssektorn i Helsingfors fastställer kriterier för godkännande för serviceproducenterna i enlighet med lagen om servicesedlar. Enligt regelboken ska serviceproducenternas verksamhet följas upp med hjälp av rapporter och stickprov. Enligt de observationer som gjorts i utvärderingen har övervakningen av serviceproducenterna inte fungerat enligt regelboken åren 2021–2024, eftersom man inte har fått månatliga rapporter från alla serviceproducenter. I utvärderingen gick det inte att säkerställa att exempelvis väntetiderna för vård och klientnöjdheten hade följts upp systematiskt i tjänsten Hälsostationerna och inremedicinska polikliniken. Tillsynen av serviceproducenterna har enligt sektorn utvecklats i början av 2025 för att bättre motsvara anvisningarna i regelboken.

Enligt regelboken ska klientupplevelsen följas upp månatligen med hjälp av NPS. NPS, eller Net Promoter Score, är ett rekommendationsindex som speglar hur benägna kunderna är att rekommendera dina tjänster till andra. På grund av ofullständiga månadsrapporter finns det en viss osäkerhet i analysen av resultaten, men de uppgifter som finns tillgängliga tyder på att klienterna verkar ha varit nöjda med den service de fått med servicesedeln. NPS-siffrorna för tjänsteproducenterna i Helsingfors var på en bra nivå jämfört med motsvarande resultat inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Servicesedlarna för allmänläkarbesök kan sägas ha fungerat jämnt på så sätt att de är avgiftsfria för

klienterna, precis som ett besök på hälsostationen. När man ser på områdena förverkligas jämlikheten dock inte nödvändigtvis på bästa möjliga sätt, eftersom tjänsteproducenterna är koncentrerade till Helsingfors centrum. När man granskar jämlikheten är det ändå skäl att notera att servicesedlarna för allmänläkarbesök inte ens från början var avsedda för omfattande användning.

Servicesedlar lämpar sig endast för en liten del av hälsostationernas klienter

Systemet med servicesedlar har utformats för att öka utbudet av tjänster och för att dra nytta av den privata sektorns flexibilitet när stadens egna tjänster är överbelastade. I praktiken har servicesedlarna för allmänläkarbesök inte till alla delar fungerat som avsett. Endast några få privata serviceproducenter är med i systemet, och på grund av de begränsade kriterierna för beviljade lämpar sig servicesedlarna endast för en liten del av hälsostationernas klienter.

Ett centralt mål för social-, hälsovårds- och räddningssektorn är att tjänsterna ska ordnas enligt lagens krav. Servicesedlarna är ett sätt att uppnå detta. Servicesedlarna är inte avsedda att ersätta egen personal, eftersom kvaliteten på tjänsterna och kontinuiteten i vården kan äventyras när kunderna behandlas på annat håll. Med servicesedlarna kan man överföra så kallade enkla patienter som sporadiskt behöver vård till privata serviceproducenter, vilket innebär att komplicerade patienter som behöver kontinuerlig vård eller problematiska fall blir kvar på stadens hälsostationer. Detta bidrar till att öka arbetsbelastningen för de läkare som arbetar på hälsostationerna. När det gäller kontinuiteten i vården har det framkommit en del problem med överföringen av patientuppgifter mellan de privata serviceproducenterna och staden.

Även om behandlingen av servicesedlar i Apotti tills vidare har många manuella steg, fungerar servicesedelprocessen enligt de kontaktpersoner för servicesedlar som intervjuades i utvärderingen huvudsakligen bra, och kriterierna för att bevilja servicesedlar är tydliga. Processen har utvecklats, och exempelvis kommunikationen om servicesedlar fungerar nu bra. Den vårdpersonal som arbetar inom tidsbokningen har upplevt att verksamheten med servicesedlar underlättar deras arbete, eftersom köande klienter snabbare har kunnat hänvisas till vård.

Jämförelsen av den egna och den köpta serviceproduktionen har fokuserat på kostnaderna

En servicesedel för allmänläkarbesök är för närvarande värd 72 euro, och beloppet höjdes senast 2023. Efter det har man i servicesedelns värde lagt märke till ett behov av justering på grund av inflationen, och servicesedelns pris ska därför ses över på nytt 2025.

Besök på hälsostationerna i Helsingfors har hittills varit avgiftsfria, så ingen självrisk används heller för servicesedlarna för allmänläkarbesök. Enligt sektorn upplever privata serviceproducenter inte servicesedlarna som tillräckligt lockande just nu.

Som pris på servicesedeln har man beräknat det pris som det kostar att producera motsvarande tjänst i den egna serviceproduktionen. Servicesedelsystemet medför också andra kostnader, till exempel kostnader för att bedöma vårdbehovet och eventuella extra besök och undersökningar på hälsostationen. Enligt hälsostationernas ledande läkare har den totala kostnaden för servicesedeln inte beräknats, och jämförelsen av den egna och den köpta serviceproduktionen har närmast fokuserat på att jämföra kostnaderna.

År 2024 pågick projektet PALSE24 inom social-, hälsovårds- och räddningssektorn. Genom projektet utreder man på en allmän nivå hur processen för servicesedlar inom sektorn fungerar och deras indirekta kostnader, samt gör kostnadsjämförelser. I projektet granskade man dock inte servicesedlarna för allmänläkarbesök, utan fokuserade på andra typer av servicesedlar.

Slutsatser

Syftet med servicesedlarna är att underlätta tillgången till läkare vid köbildning. Användningen av servicesedlar för allmänläkarbesök har dock inte i någon betydande grad främjat primärvårdens funktion och smidig tillgång till vård på hälsostationerna, eftersom de endast lämpar sig för en liten andel av hälsostationernas klienter och tillgången till sedlar är begränsad. Tillgången till vård har gjorts smidigare tillfälligt i vissa områden och för enskilda klienter. Servicesedelsystemet är förknippat med olika problem, som bruten kontinuitet i vården, problem med överföring av patientuppgifter och servicesedelns låga kostnadseffektivitet. Klienterna verkar ändå vara nöjda med den service de fått med servicesedeln.

Tillgången till icke-brådskande vård har inte förbättrats sedan servicesedlarna infördes. Å andra sidan hade väntetiderna för läkarbesök kunnat vara ännu längre utan servicesedlarna. THL:s rapporter har också haft många brister för Helsingfors stads del, och uppfyllandet av budgetmålet eller de lagstadgade skyldigheterna i fråga om tillgång till icke-brådskande vård kunde inte rapporteras år 2024.

Enligt observationer som gjorts i utvärderingen har tillsynen av serviceproducenter åren 2021–2024 inte

fungerat på det sätt som regelboken för servicesedlarna förutsätter. Utvärderingen hade inte tillgång till de uppgifter som ska rapporteras månatligen enligt regelboken för servicesedlar, eftersom alla serviceproducenter inte hade lämnat in dem regelbundet. Enligt de uppgifter man fick i utvärderingen verkar kunderna dock ha varit nöjda med de tjänster som de fått med servicesedlarna för allmänläkarbesök. Resultaten var också i allmänhet på en god nivå i förhållande till hälso- och sjukvårdsbranschen.

Systemet med servicesedlar ger flexibilitet i situationer där den egna produktionen av tjänster är överbelastad och det är läkarbrist på hälsostationerna. Servicesedlarna har dock inte kunnat användas i den utsträckning som eftersträvats. Antalet beviljade servicesedlar har minskat betydligt sedan 2021 bland annat på grund av ett minskat antal serviceproducenter, stramare budget för områdenas hälsostationer och de begränsade kriterierna för att bevilja sedlar. Dessutom kan problem med överföringen av patientuppgifter försämra kontinuiteten i vården, och att ordna tjänsterna som egen produktion har därför upplevts som ett bättre fungerande alternativ.

Avsikten är att servicesedelns värde ska uppdateras 2025, eftersom det i priset på servicesedeln har observerats ett korrigeringsbehov på grund av inflation. Jämförelsen mellan den egna och den anskaffade tjänsteproduktionen är koncentrerad närmast till en jämförelse av kostnaderna, och man har inte inom sektorn räknat ut de totala kostnaderna för sedeln eller mätt dess effekter.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorns hälso- och missbrukartjänster ska

- övervaka servicesedelproducenterna för hälsostationernas läkartjänster i enlighet med regelboken för servicesedlar.
- göra en helhetsbedömning av hur väl servicesedlarna för allmänläkarbesök fungerar och hur kostnadseffektiva de är i anordnandet av tjänster.
- utveckla servicesedelsystemet för allmänläkarbesök utifrån den bedömning som gjorts.



Äldre personers tillträde från hemvård till heldygnsomsorg



Får äldre hemvårdsklienter tillgång till heldygnsomsorg i enlighet med sina behov och i rätt tid?



I huvudsak ja, men i vissa fall finns det olika åsikter om hur klienten klarar sig hemma.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Får äldre hemvårdsklienter tillgång till heldygnsomsorg i enlighet med sina behov och i rätt tid?

Delfrågor:

1. Inleds en ny bedömning av servicebehovet för en hemvårdsklient i rätt tid, om klientens situation förändras?
2. Fungerar processen för utredning, bedömning och placering för heldygnsomsorg?
3. Får klienterna en plats i heldygnsomsorg inom tre månader efter att de ställts i kö, i enlighet med målet.

Enligt Helsingfors stadsstrategi 2021–2025 ska man ta hand om de äldres välbefinnande och se den äldre befolkningen som en resurs. Helsingforsarna har rätt till en värdig ålderdom. Strategin förutsätter att en fungerande process för bedömning av äldres behov av långvarigt boende och platser i serviceboende med heldygnsomsorg tryggas.

Materialet för utvärderingen har huvudsakligen samlats in mellan oktober och december 2024. Materialet består av intervjuer, telefonsamtal och e-postförfrågningar till sakkunniga inom sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänsternas bedömningsverksamhet samt hemvården. I datainsamlingen för utvärderingen ingick också den andra kommitténs utvärderingsbesök inom social-, hälsovårds- och räddningssektorn. I utvärderingen har också använts dokument, statistik samt klientrespons som bedömningsverksamheten har fått.

Stegen för hur en klient inom hemvården får tillgång till heldygnsomsorg presenteras förenklat i figur 14. Den tjänst inom Helsingfors social-, hälsovårds- och räddningssektors sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänster som ansvarar för eller samordnar respektive steg anges inom parentes. I figuren antas

att det är fråga om en klient som beviljas en plats i heldygnsomsorg.

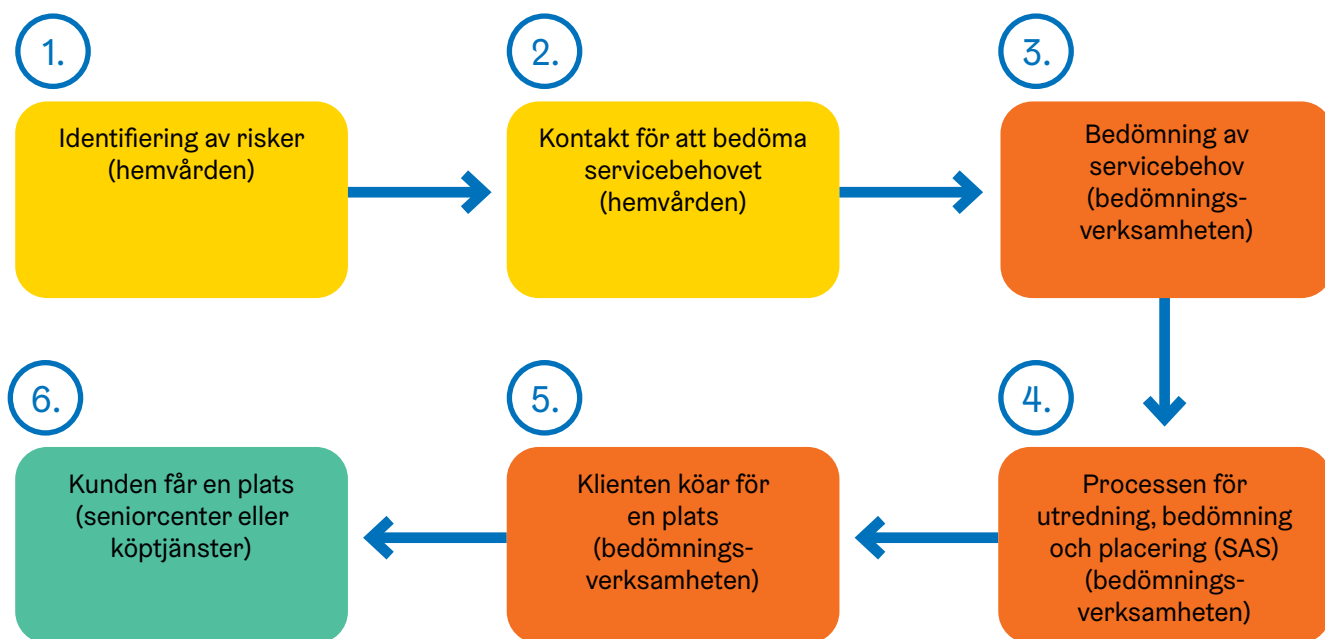
Stegen för hur man går från hemvården till långvarig heldygnsomsorg är i korthet följande:

1. En yrkesperson inom hemvården letar efter och identifierar riskfaktorer som påverkar den äldre personens välbefinnande och hälsa.
2. Om kriterierna för serviceboende med heldygnsomsorg verkar uppfyllas kontakter hemvårdspersonalen bedömningsverksamhetens klienthandledning.
3. Bedömningsverksamhetens klienthandledning utarbetar en bedömning av servicebehovet och en klientplan för klienten. En bedömning av servicebehovet är en bedömning av klientens behov av vård och omsorg, hälsa, funktionsförmåga, befintliga tjänster och eventuella tilläggstjänster.
4. Om bedömningen av servicebehovet visar att klienten behöver heldygnsomsorg utlöser bedömningen processen för utredning, bedömning och placering (SAS-processen). I processen bedöms om kriterierna för heldygnsomsorg uppfylls.
5. Om SAS-beslutet är heldygnsomsorg ställer koordinatören för vårdplatser som arbetar inom bedömningsverksamheten klienten i kö för en plats. Målet är att klienten ska anvisas en plats senast tre månader efter beslutet.
6. Klienten får en plats på ett serviceboende med heldygnsomsorg på något av stadens egna seniorcenter eller som köptjänst på någon annan enhet för serviceboende.

Kriterierna för heldygnsomsorg anses i huvudsak fungera bra

Social-, hälsovårds- och räddningsnämnden beslutar om kriterierna för beviljande av långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg för äldre. För att bedöma behovet av omsorg används bedömningsverktyget RAI (Resident Assessment Instrument) i enlighet med äldreservicelagen. Med RAI-bedömningsverktyget mäter man servicebehovet, funktionsförmågan och kognitionen, det vill säga exempelvis förmågan att tala, tänka, komma ihåg och planera. För att klientens situation ska uppfylla kriterierna för serviceboende

Figur 14. Steg i processen från hemvård till långvarig heldygnsomsorg inom Helsingfors stads sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänster. Den tjänst som ansvarar för respektive steg anges inom parentes.



med heldygnsomsorg måste klienten ha ett visst mått av försämrad funktionsförmåga och servicebehov eller nedsatt kognition och servicebehov enligt RAI-indikatorerna.

Förutom RAI-mätningar tas även andra kriterier i beaktande vid bedömningen av förutsättningarna för serviceboende med heldygnsomsorg. Dessa inkluderar upprepade hot mot klientens säkerhet, upprepade kortvariga sjukhusvistelser, fysiska eller psykiska symptom som är svåra att hantera, närståendevårdnadens förmåga att hantera situationen och andra indikatorer som beror på klientens individuella behov. Kriterierna för beviljande av boende med heldygnsomsorg inom Helsingfors stad skiljer sig inte märkbart från de kriterier som gäller i exempelvis Västra Nylands eller Mellersta Nylands välfärdsområde.

Enligt hemvården och bedömningsverksamheten fungerar kriterierna för heldygnsomsorg i huvudsak bra, och klienterna får sådan service som de behöver utifrån dem. Anhörigas uppfattning om behovet av en omsorgsplats kan vara annorlunda. Det kan finnas många faktorer som bidrar till de skilda uppfattningarna: en närståendevårdare eller person som tar hand om sin närstående kan vara orolig eller trött eftersom de äldre närstående kan ha tät kontakt med sin anhöriga eller ofta be om hjälp. Det kan förekomma brister i kommunikationen eller missförstånd mellan den anhöriga och hemvården. En klient inom hemvården kan uppleva otrygghet eller ensamhet. Endast ensamhet eller hög ålder är dock inte grunder för heldygnsomsorg.

I vissa fall kan hemvården och bedömningsverksamheten ha olika uppfattningar om huruvida en klient klarar sig i sitt hem med hemvård och stödtjänster. Ibland kan det vara svårt att identifiera behoven hos klienter som är i relativt bra skick fysiskt eller som behandlas illa av släktingar i hemmet utifrån kriterierna. Sådana här fall är sällsynta inom hemvården, men de är utmanande och kan leda till att klientens funktionsförmåga försämras snabbt. Illabehandling beaktas i kriterierna för beviljande av serviceboende med heldygnsomsorg.

Hemvårdspersonalens förmåga att identifiera riskerna med boende hemma varierar

All hemtjänstpersonal letar efter och identifierar riskfaktorer som påverkar de äldres välbefinnande och hälsa och bedömer regelbundet servicebehoven hos de klienter som tar del av tjänsterna. En utmaning är dock att vårdpersonalens kompetens varierar, vilket påverkar deras förmåga att identifiera risker och klientens ökade servicebehov. Exempelvis omfattande användning av vikarier försvagar den förebyggande vården för klienterna. Systematisk bedömning av förändringar i klientens situation och servicebehov säkerställs genom regelbundna möten inom hemvården. Vid mötena behandlas klientfall både inom hemvårdens egen personal och i multiprofessionella team. Dessutom antecknas observationer om till exempel farliga situationer i klientuppgifterna.

Sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänsternas bedömningsverksamhet gör bedömningar av

servicebehov för alla nya klienter inom tjänsterna för äldre samt för klienter som redan får olika tjänster, bland annat hemvård. Antalet sådana bedömningar har ökat mellan 2021 och 2024, även i förhållande till antalet äldre. Det tyder på att bedömningar av servicebehov har inletts med lägre tröskel än tidigare.

Initiativet till att inleda en ansökningsprocess för serviceboende med heldygnsomsorg kommer i allmänhet från hemvården i samförstånd med klienten och eventuellt anhöriga. Ett initiativ görs om hemvården bedömer att kriterierna för serviceboende med heldygnsomsorg verkar uppfyllas. Om till exempel en anhörig vill påbörja ansökningsprocessen men kriterierna inte är uppfyllda, brukar hemtjänstpersonalen vanligtvis diskutera frågan med den anhöriga och klienten. I de flesta fall beslutar man att inte inleda en ansökningsprocess, men ge mera stöd för att bo kvar i hemmet. Klienten kan till exempel få utökade hemvårdstjänster eller stödtjänster. Även om hemtjänsten bedömer att kriterierna för serviceboende med heldygnsomsorg inte är uppfyllda har klienten rätt till en bedömning av servicebehovet.

Utifrån vissa statistikuppgifter som mäter tryggheten i boende i hemmet kan man göra en riktgivande bedömning av huruvida det inom hemvården finns fler klienter som behöver mer vård och omsorg, exempelvis heldygnsomsorg, än tidigare. Hemvårdsklienternas trygghet verkar inte ha försämrats åren 2021–2024 utifrån de indikatorer som beskriver tryggheten i boende i hemmet, exempelvis anmälningar om farliga situationer. Detta tyder på att det inte har skett några betydande förändringar i tillgången till tjänster som erbjuder mer vård och omsorg, till exempel heldygnsomsorg, för klienter som inte klarar sig så bra hemma.

Ansökningsprocessen för heldygnsomsorg har blivit smidigare, men antalet platser har minskat

Ansökningsprocessen för heldygnsomsorg kan vara lång. Med alla steg inräknade har ansökningsprocessen i genomsnitt tagit omkring 1–2 månader, som mest mer än fyra månader. Det är problematiskt om kunden tvingas förlita sig på otillräckliga hemvårdstjänster under hela ansökningsprocessen. Klienter som redan fått ett positivt SAS-beslut väntar dock i allmänhet på en plats i en trygg miljö, till exempel på ett sjukhus eller inom någon annan tjänst som erbjuder kortvarig heldygnsvård och -omsorg.

Antalet SAS-ansökningar och avgöranden om dygnetruntomsorg har inte ökat i samma takt som den äldre befolkningen, vilket tyder på att SAS-processen inte har inletts med lika låg tröskel som tidigare. År 2024 har största delen, 90 procent, av SAS-besluten

ändå varit positiva, och andelen positiva avgöranden har ökat åren 2021–2024.

Väntetiden för en plats inom heldygnsomsorg har mätts från tidpunkten när ansökan lämnades in sedan början av 2025. Före det följdes väntetiden för tjänsten upp från det positiva SAS-beslut. Både tiden för bedömning av servicebehov och väntetiden från ett positivt SAS-beslut tills en plats hittas har minskat åren 2021–2024 (figur 15).

År 2024 fick nästan alla klienter som fått ett positivt SAS-beslut om långvarig heldygnsomsorg en vårdplats i enlighet med målet inom tre månader efter att de ställdes i kö. I slutet av november 2024 var det 79 personer som väntat på en plats i mer än tre månader. Mellan 2021 och 2023 nådde antalet personer som väntade mer än tre månader på en plats en topp på 398 under 2022, så social-, hälso- och räddningssektorn har varit framgångsrik med att minska väntetiden.

Antalet platser inom Helsingfors stads långvariga heldygnsomsorg för äldre, dvs. serviceboende och institutionsvård, ökade med över 300 platser mellan 2021 och 2024. År 2024 fanns 4 291 platser inom stadens långvariga dygnetruntomsorg, medan antalet platser år 2021 var 3 995 (tabell 10). Att öka antalet platser är inte ett mål för staden, eftersom det primära målet är att tillhandahålla tjänster för äldre människor i deras egna hem.

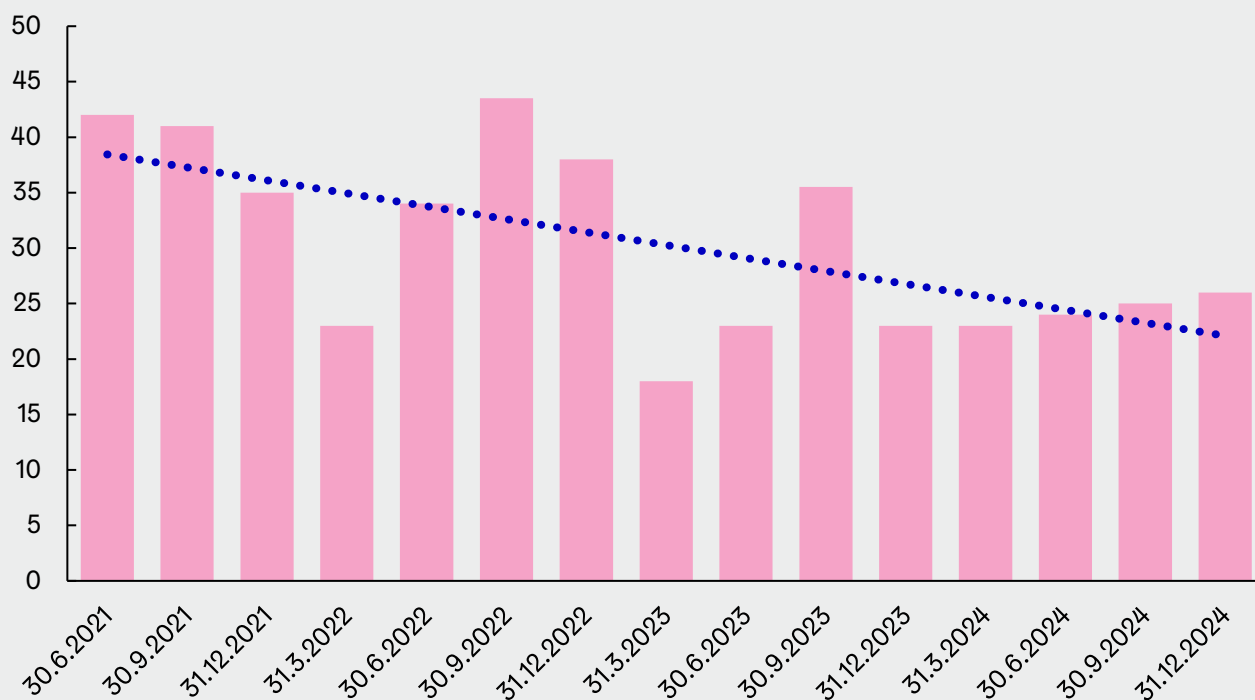
Ingen respons har samlats in om hur ansökningsprocessen fungerar

Bedömningsverksamhetens klienthandledning har samlat in respons på klientbesöken med en förfrågan som besvarades via de anställdas telefoner åren 2023–2024, och responsen har varit utmärkt. När klienten gav respons visste de dock inte ännu vilket slutresultat exempelvis bedömningen av servicebehovet skulle leda till. Man har inte systematiskt samlat in respons från klienter eller anhöriga om hur ansökningsprocessen för heldygnsomsorg fungerar. Klienthandledningens beslut får dock sällan negativ respons, och besluten överklagas inte särskilt ofta. Med klienter som är besvikna över beslutet ordnas i allmänhet en vård- eller myndighetsförhandling, där man närmare går igenom motiveringarna till beslutet. Enheten för klienthandledning strävar efter att förbättra sin verksamhet utifrån den respons den får. Man svarar alltid på respons om det är möjligt.

Grunderna för beviljande av heldygnsomsorg följs upp i utvärderingsverksamheten med hjälp av RAI-uppgifter. Grunderna för att bevilja tjänster granskas också i social-, hälsovårds- och räddningssektorns RAI-grupp, där olika funktioner inom sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänsterna är representerade.

Figur 15. Väntetid från ett positivt SAS-beslut för en plats i långvarig heldygnsomsorg som ordnas av Helsingfors stad 2021–2024, medianväntetid i dygn.*

Mediantid, dygn



*Källa: Social-, hälsovårds- och räddningssektorn. Den streckade linjen i diagrammet illustrerar trenden.

Tabell 10. Antalet platser i långvarig heldygnsomsorg som ordnats av Helsingfors stad 2021–2024, egen produktion och köptjänster.*

År	Platser, antal
2021	3 955
2022	4 122
2023	4 153
2024	4 291

*Källa: Social-, hälsovårds- och räddningssektorn

Tabellen visar långtidsplatser i serviceboende med heldygnsomsorg och institutionsvård för personer över 65 år och multisjuka personer under 65 år. Köptjänstplatserna har beräknats utifrån antalet förverkligade vård dygn.

Slutsatser

Enligt de observationer som gjorts i utvärderingen får äldre hemvårdsklienter i huvudsak tillgång till heldygnsomsorg i enlighet med sina behov och i rätt tid. Tillgången till heldygnsomsorg beror framför allt på hemvårdens bedömning av om kriterierna för heldygnsomsorg uppfylls. Helsingfors kriterier är inte särskilt strikta i jämförelse med närliggande välfärdsområden, och inom bedömningsverksamheten och hemvården betraktas de i allmänhet som lämpliga. Hemvården inleder i regel nya bedömningar av servicebehov för sina klienter i rätt tid och i enlighet med deras behov. Hemvårdspersonalens förmåga att identifiera de risker som påverkar kundens möjligheter att klara sig hemma varierar dock.

Utrednings-, utvärderings- och placeringsprocessen för heldygnsomsorg är i huvudsak smidig, men ansökningsprocessen inklusive alla faser kan dock ta lång tid och ingen respons från kunder eller anhöriga samlas om processens funktion. År 2024 fanns ingen uppföljningsinformation om hur lång tid alla steg i processen tog, men från början av 2025 har man börjat följa upp väntetiden för en plats inom boendetjänster från det att ansökan lämnades in. År 2024 fick nästan alla klienter en plats i heldygnsomsorg i enlighet med målet inom tre månader efter att de ställts i kö.

Antalet platser inom Helsingfors stads långvariga heldygnsomsorg för äldre har ökat betydligt åren 2021–2024. Staden strävar efter att ordna tjänster för äldre i första hand i deras hem, så att öka antalet platser i långvarig heldygnsomsorg är inte stadens mål.

Revisionsnämnden konstaterar att

social-, hälsovårds- och räddningssektorns sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänster ska

- ▶ utveckla hemvårdspersonalens färdigheter i att identifiera och bedöma riskfaktorer som påverkar äldre människors välbefinnande och hälsa.
- ▶ på ett heltäckande sätt följa upp hur lång tid de olika skedena i ansökningsprocessen för serviceboende med heldygnsomsorg tar och utveckla processen utifrån uppföljningen så att kundens tillgång till tjänster enligt behoven inte fördröjs.
- ▶ samla in respons från klienter och anhöriga om hur ansökningsprocessen för serviceboende med heldygnsomsorg fungerar och utveckla ansökningsprocessen utgående från responsen.



Effekter av revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen 2022



Har man vidtagit åtgärder enligt rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2022?



Åtgärder hade vidtagits för 96 procent av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2022.

Huvudfrågan för utvärderingen:

Vilka effekter har revisionsnämndens rekommendationer haft?

Delfrågor:

1. Vilka åtgärder enligt revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen för 2022 har centralförvaltningen och sektorerna vidtagit?
2. Vilka effekter har åtgärderna enligt rekommendationerna haft?

I utvärderingsberättelsen för år 2022 behandlades 17 utvärderingsfrågor och 57 rekommendationer lades fram. Rekommendationernas effekter utvärderades genom att granska de utlåtanden som gavs i utvärderingsberättelsen och en utredning som stadsstyrelsen lämnade till fullmäktige i december 2023. I utvärderingen har man också använt svar på e-postförfrågningar som inkom från sektorernas ledning eller andra ansvariga hösten 2024. En fyrgradig skala (figur 16 och 17) användes för att bedöma vidtagandet av åtgärder och deras inverkan. Figur 18 sammanfattar rekommendationernas åtgärder och effekter och ger några exempel på åtgärder som utförts.

Åtgärderna enligt rekommendationerna har i huvudsak genomförts

Åtgärder har vidtagits för majoriteten, 96 procent, av rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2022 (figur 16). Åtgärder har vidtagits i enlighet med alla rekommendationer utom två. I figuren sammanställs utvärderingens resultat i fråga om vidtagna åtgärder för år 2022 och jämförts med åren 2020–2021. Andelen rekommendationer där alla åtgärder har

vidtagits har ökat betydligt jämfört med de två föregående åren.

De rekommendationer som inte hade genomförts alls gällde fostrans- och utbildningssektorn och social-, hälso- och räddningssektorn.

Sektorn för fostran och utbildning har inte undersökt om ett återinförande av Helsingforstillägget skulle kunna minska personalbristen, eftersom det skulle strida mot stadsstrategins mål att öka deltagandet i småbarnspedagogiken.

Inom social-, hälsovårds- och räddningssektorn har man inte utvecklat alternativa sätt att använda service-sedlar för närståendevård för olika tjänster. Införandet av en städsedel har utvärderats, men främjas tills vidare inte. Sektorn fokuserar på att utveckla åtgärder för att säkerställa att närståendevårdarna får sina lediga dagar.

Rekommendationerna har haft positiva effekter

För de åtgärder som vidtagits enligt rekommendationerna i utvärderingsberättelsen för 2022 kunde positiva effekter noteras i 53 procent av fallen (figur 17). Andelen har minskat sedan 2021. Som positiva effekter tolkades bland annat framgångar i utvecklingen av verksamheten som rapporterades av respondenterna och som anknöt till uppfyllandet av rekommendationerna. För 39 procent av rekommendationerna kunde man inte ännu se några effekter av de åtgärder som vidtagits.

Rekommendationerna om Helsingforstillägg och servicesedlar för närståendevård i utvärderingsberättelsen för 2022 kunde inte ha haft effekter, eftersom åtgärder enligt dem inte vidtagits. Dessutom gavs tre rekommendationer vars effekter inte kunde bedömas med det material som kom in.

Alla åtgärder som rör personal- och lönehanterings-systemet Sarastia har vidtagits och antalet fel i lönerna har fått ner till en låg nivå. Riktlinjer har utarbetats för genomförandet av betydande projekt på stadsnivå, inklusive ledningsansvaret, och förändringsledningen och kommunikationen har uppmärksamats.

Målformuleringen för koncernens dottersammanslutningar har preciserats, och staden har effektiviserat försäljningen av överflödiga lokaler i enlighet med rekommendationerna. Man kan inkludera mindre aktiva invånare i planläggningen av bostadsområden. Tack vare de åtgärder som vidtagits kan planläggarna framöver i högre grad ta hänsyn till grönområden och värdefulla naturområden.

Åtgärder för att förbättra säkerheten i olika delar av staden har delvis främjats, och exempelvis ungdomars delaktighet i säkerhetsfrågor i sina områden har förbättrats. Antalet anställda som främjar gång och cykling har utökats inom stadsmiljösektorn. Åtgärder enligt rekommendationerna om att främja hållbara transportformer samt citylogistiken och servicetunneln har delvis inletts.

Social-, hälsovårds- och räddningssektorn har genomfört alla åtgärder som berör vuxnas tillgång till mentalvårdstjänster i ett tidigt skede. Väntetiderna för vård har inte blivit kortare trots åtgärder. Servicekedjan för mentalvårdstjänster för unga har utvecklats av olika aktörer. Samarbetet mellan elevhälsan och Ungdomsstationen och tillgången till vård samt psykologssituationen inom elevvården har blivit bättre.

Inom social-, hälso- och räddningssektorn har man vidtagit åtgärder för att stödja kontinuiteten och multiprofessionaliteten vid mödra- och barnrådgivningarna, och de har haft positiva effekter. Tjänsterna för stöd för närståendevård har utvecklats och antalet platser för tillfällig vård har utökats.

Åtgärder som berör seniorcentrens lagstadgade personaldimensionering och vikariearrangemang har

genomförts enligt rekommendationerna inom sektorn. Dimensioneringen har inte ännu uppfyllts på alla enheter och avdelningar. Åtgärder för att förbättra personalens välbefinnande i arbetet samt attraktiviteten och hållkraften har fortsatt.

Inom sektorn för fostran och utbildning har man vidtagit flera åtgärder för att utveckla arbetsförhållandena inom småbarnspedagogiken, och välbefinnandet i arbetet har utvecklats på ett positivt sätt. Löneutvecklingsprogrammet har också fortsatt tillsammans med stadskansliet, men personalbristen har inte minskat. Stadskansliet har i enlighet med rekommendationerna utrett om de personalförmåner som staden erbjuder är konkurrenskraftiga. Sarastias personalrapportering har inte förbättrats tillräckligt.

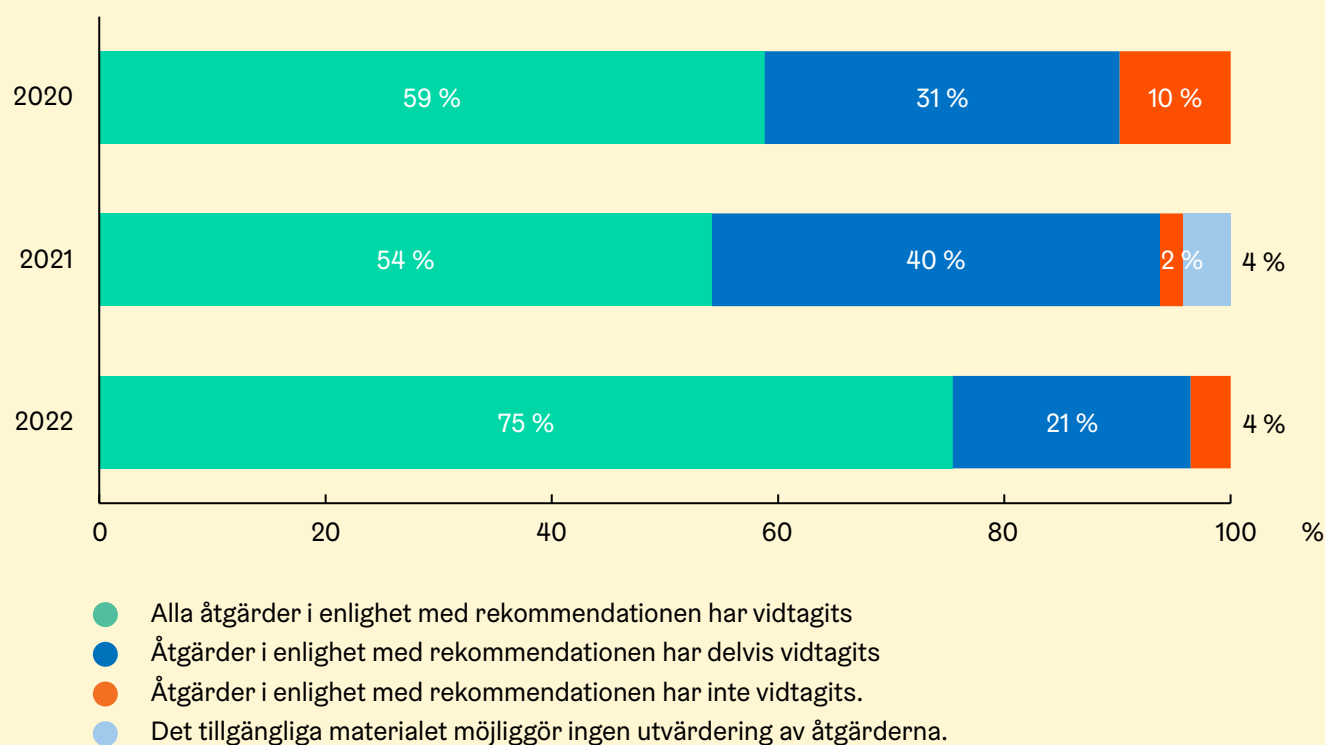
Slutsatser

Av revisionsnämndens rekommendationer i utvärderingsberättelsen 2022 var 96 procent sådana att sektorerna redan helt eller delvis har vidtagit åtgärder enligt rekommendationerna. Positiva effekter noterades för 53 procent av rekommendationerna.

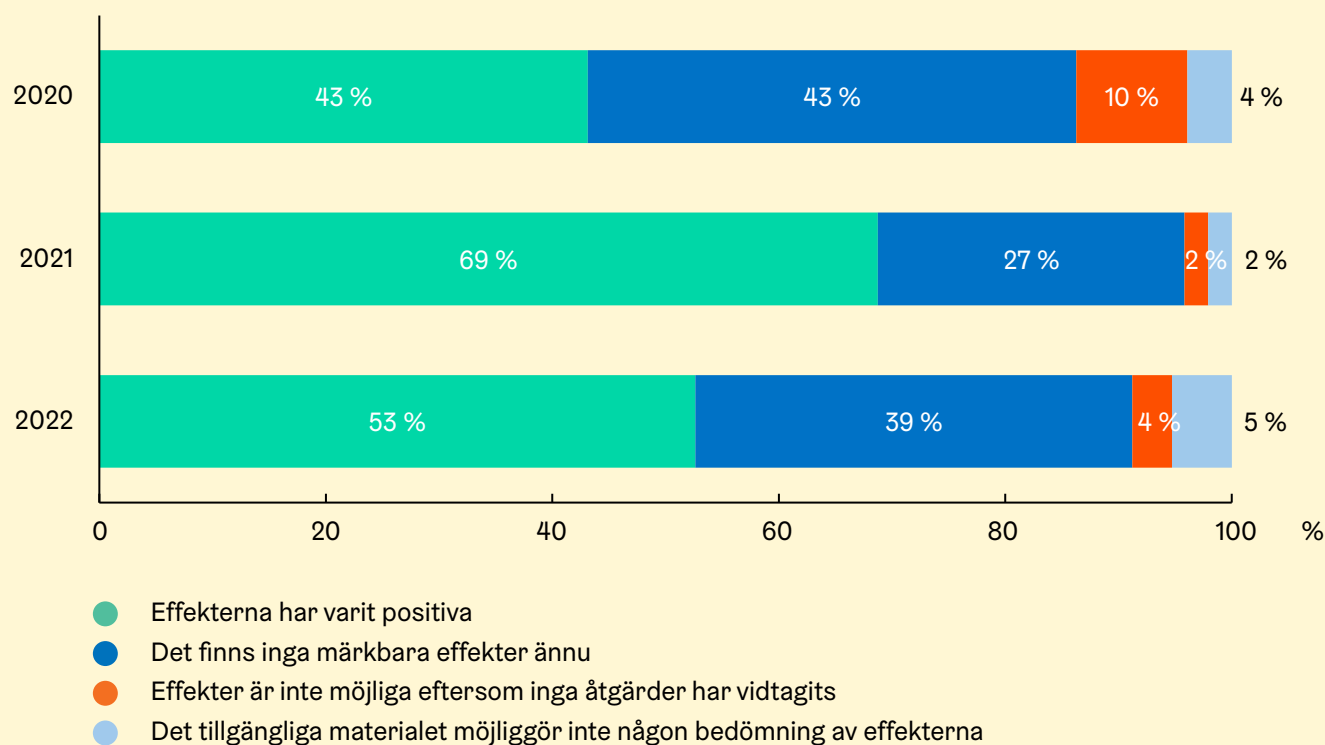
I enlighet med revisionsnämndens rekommendationer har man till exempel stärkt personalens välbefinnande inom sektorerna som lider av brist på arbetskraft samt främjat tillgängligheten av psykologtjänster för unga och vuxnas tillgång till tidiga mentalvårdstjänster. Antalet lönefel i Sarastia har minskats, målsättningen för koncernens dottersammanslutningar har preciserats och de ungas delaktighet i säkerhetsfrågor inom sitt område har förbättrats.



Figur 16. Vidtagande av åtgärder enligt revisionsnämndens rekommendationer åren 2020–2022, procent.



Figur 17. Effekter av de åtgärder som vidtagits enligt revisionsnämndens rekommendationer 2020–2022, procent.



Procenttalen har avrundats för att göra figurerna mer lättlästa. Därför blir totalsumman inte alltid 100.

Figur 18. Sammanfattning och kommentarer om genomförandet av rekommendationerna enligt utvärderingsberättelsen 2022 och deras effekter samt några huvudpunkter i de åtgärder som vidtagits.

Åtgärder

96 %

av rekommendationerna har lett till åtgärder

*Ökning från föregående år
2 procentenheter.*

Konsekvenser

53 %

av rekommendationerna har lett till åtgärder med positiva effekter

*Minskning från föregående år
16 procentenheter.*



Alla åtgärder som berör personal- och löneadministrationssystemet Sarastia har vidtagits.



Välmåendekaféerna på läroanstalter på andra stadiet har blivit permanenta och psykologsituationen har blivit bättre.



Personalens välbefinnande i arbetet inom småbarnspedagogiken och vid seniorcentren har främjats.



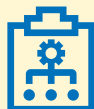
Grönområden kan beaktas bättre i planläggningen.



Vuxnas tillgång till mentalvårdstjänster i ett tidigt skede har förbättrats.



Multiprofessionaliteten och kontinuiteten inom mödra- och barnrådgivningstjänsterna har förbättrats.



Mål har ställts upp för koncernens dottersammanslutningar i budgeten.



Försäljningen av stadens överflödiga lokaler har effektiviserats.

Uppföljning av rekommendationer som getts med anledning av revisionen

Enligt Helsingfors stads förvaltningsstadga är det revisionsnämndens uppgift att följa upp att de redovisningsskyldiga och andra ansvariga för verksamheten har vidtagit nödvändiga åtgärder med anledning av de rekommendationer och anmärkningar som revisionsnämnden gett anledning till.

Stadens revisor rapporterar om den utförda revisionen till revisionsnämnden tre gånger om året. Rapporterna distribueras till stadens och sektorernas, ämbetsverkens och affärsverkens ledning samt andra ansvariga för förvaltningen och ekonomin. Revisionsberättelsen och den sammanfattande rapporten om revisionen av räkenskapsåret behandlas av stadsfullmäktige. I rapporterna presenteras observationer som kommit fram i revisionerna och rekommendationer som getts till förvaltningsnämnderna med anledning av dem.

Uppföljning av observationerna i revisionen 2022–2023

Revisorn har rapporterat till revisionsnämnden om observerade brister i skötseln av ekonomin och förvaltningen som upprepade gånger kommit fram i revisionerna 2022–2023. Upprepade observationer gjordes om följande ämnesområden: dokumentation av inköps- och kostnadsfakturor, felfriheten i fakturering

som baserar sig på patientdatasystemet Apotti och uppföljning av fördröjningar i faktureringen, beskrivning och dokumentation av kontroller som anknyter till löneutbetalningen, rapporteringen av miljöansvar i bokslutet och formaliteter inom förvaltningen. Observationer gjordes också om dokumentationen av upphandlingar och konkurrensutsättningar, memorialverifikat, balansspecifikationer samt avstämning av reskontror och bankkonton. Dessa observationer har dock minskat.

Revisionsnämnden anser att det är lämpligt att påminna sektorerna, ämbetsverken och affärsverken om att de har en skyldighet att utan dröjsmål vidta åtgärder för att rätta till de brister som noterats i revisionen. Detta gäller särskilt de aktörer som nämns i rapporterna, men rekommendationerna gagnar också dem som inte varit föremål för just den aktuella revisionen.

Revisionsnämnden konstaterar att

- stadsstyrelsen ska säkerställa att de redovisningsskyldiga utan dröjsmål vidtar åtgärder enligt revisorns rekommendationer för att åtgärda de missförhållanden som upptäckts.



BILAGA 1. Revisionsnämndens fördelning av ansvarsområden 2024

Första kommittén	Andra kommittén
Centralförvaltningen - Stadsstyrelsen - Stadskansliet	Sektorn för fostran och utbildning - Nämnden för fostran och utbildning - Småbarnspedagogik och förskoleundervisning - Grundläggande utbildning - Gymnasie- och yrkesutbildning och fritt bildningsarbete - Svenska tjänster
Centralförvaltningens affärsverk - Direktionen för affärsverket - Ekonomiförvaltningstjänsten - Affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten - Direktionen för affärsverket Palvelukeskus - Affärsverket Palvelukeskus - Direktionen för affärsverket Byggtjänsten - Affärsverket Byggtjänst - Direktionen för affärsverket Företagshälsan - Affärsverket företagshälsan	Kultur- och fritidssektorn - Nämnden för kultur och fritid - Bibliotekstjänster - Kulturtjänster - Ungdomstjänster - Motions- och idrottstjänster
Stadsmiljösektorn - Stadsmiljönämnden - Markanvändning och stadsstruktur - Byggnader och allmänna områden - Tjänster och tillstånd - Trafikaffärsverkets direktion - Trafikaffärsverket	Social-, hälsovårds- och räddningssektorn - Social-, hälsovårds- och räddningsnämnden - Familje- och socialtjänster - Hälsovårds- och missbrukartjänster - Sjukhus-, rehabiliterings- och omsorgstjänster - Räddningsverket
De viktigaste dottersammanslutningarna som hör till den första kommitténs ansvarsområde	Dottersammanslutningar som hör till den andra kommitténs ansvarsområde
Områden och infrastruktur Huvudstadsregionens Stadstrafik Ab.	Kultur - Stiftelsen HAM Helsingfors konstmuseum sr - Stiftelsen Musikhuset i Helsingfors - Helsingfors teaterstiftelse sr - UMO-säätiö sr
Bostäder - Helsingin Asumisoikeus Oy - Helsingfors stads bostäder Ab - Fastighets Ab Auroraborg	Idrott och motion - Isbanestiftelsen sr - Mäkelärinteen Uintikeskus Oy - Urheiluhallit Oy - Vuosaaren Urheilutalo Oy
Näringsliv och marknadsföring - Forum Virium Helsinki Ab - Helsingfors stadslokaler Ab - Helsinki evenemangsstiftelse sr - Helsinki Partners Ab - Högholmens djurgård stiftelse sr - Stadion-stiftelsen sr	Social-, hälsovårds- och räddningssektorn - Seniorstiftelsen sr i Helsingfors - Stiftelsen Uddhemmet sr - Oulunkylän kuntoutuskeskus sr
Marknadsmässiga - Finlandiahuset Ab - Helen Ab - Helsingfors Hamn Ab - Fastighets Ab Kabelhuset - MetropoliLab Ab	
Verksamhetslokaler Fastighets Ab Verksamhetslokalerna i Helsingfors	
Stödtjänster och övriga - Seure Henkilöstöpalvelut Oy - DigiHelsingfors Ab - Huvudstadsregionens Återandvändningscentral Ab	

BILAGA 2. Personal vid revisionskontoret som assisterat revisionsnämndens kommittéer

Första kommittén

Cantell Timo
utvärderingschef

Jäske Petri, kommitténs sekreterare
ledande effektivitetsrevisor

Hynninen Harri
stadsrevisor

Kaartinen Aija
ledande effektivitetsrevisor

Kähkönen Liisa
ledande effektivitetsrevisor

Mantere Leena
inspektör

Mikkonen Juuli
stadsrevisor

Palomäki Tarja
stadsrevisor

Parkkonen Hanna
stadsrevisor

Puttonen Kalle
stadsrevisor

Seppälä Jaakko
stadsrevisor

Vismanen Elina
stadsrevisor

Andra kommittén

Cantell Timo
utvärderingschef

Kähkönen Liisa, kommitténs sekreterare
ledande effektivitetsrevisor

Kaartinen Aija
ledande effektivitetsrevisor

Kaito Kirsi-Marie
stadsrevisor

Mikkonen Juuli
stadsrevisor

Palomäki Tarja
stadsrevisor

Parkkonen Hanna
stadsrevisor

Puttonen Kalle
stadsrevisor

Vismanen Elina
stadsrevisor

BILAGA 3. Förteckning över de utvärderingspromemorior som beretts för revisionsnämnden

Första kommittén

- Främjande av Helen Ab:s miljömål
- Samordning av gatuarbeten och minskning av olägenheter
- Produktiviteten vid upphandling av ICT-tjänster inom sektorn för fostran och utbildning
- Anpassning till och beredskap för extremväder i huvudstadsregionen
- Genomförande av produktivitetshöjande reformer 2021–2024
- Stadens företagstjänster och lockande av investeringar
- Bedömning av effekterna av rekommendationerna 2022, första kommittén

Andra kommittén

- Minskning av bostadslöshet
- Äldre personers tillträde från hemvård till heldygnsomsorg
- Servicesedelsystemets funktion inom primärvården
- Svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänster för barnfamiljer
- Informationsutbyte och samarbete mellan den grundläggande utbildningen och barnskyddet
- Daghemslokalernas tillgänglighet och uppnåendet av pedagogiska mål
- Bedömning av effekterna av rekommendationerna 2022, andra kommittén



Promemoriorna finns på webbplatsen www.arviointikertomus.fi/sv.

Förkortningar och terminologi

Apotti

social- och hälsovårdens klient- och patientdatasystem

Ara

Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, nedlagd 28.2.2025

Arcada

en svenskspråkig yrkeshögskola i Helsingfors

ASTI-projektet

datasystemprojekt för ärendehanteringssystemet inom sektorn för fostran och utbildning

Bioenergi

förnybar energi som fås från olika typer av biomassa, som trä, jordbruksgrödor och biobaserat avfall

Biogen koldioxid

koldioxid som frigörs när biomassa eller dess derivat förbränns eller bryts ned

Biomassa

organiskt material som trä, jordbruksavfall eller bioavfall som kan användas för energiproduktion eller som råmaterial

BNP

bruttonationalprodukt, ett mått på värdet av de varor och tjänster som produceras under en viss period och i en viss region

CO₂ eller koldioxid

en kemisk förening bestående av kol och syre, som är den viktigaste växthusgasen som produceras av mänskligheten

Effica

Det patientdatasystem som användes i Helsingfors före Apotti

Ekologisk hållbarhet

upprätthållande av mångfalden av växt- och djurarter och ekosystemens funktionalitet samt hållbar användning av naturresurser

NTM-central

närings-, trafik- och miljöcentral

Fingrid

publikt aktiebolag som ansvarar för överföringen av el i det finska elnätet

Fossilt bränsle

icke-förnybar energikälla, t.ex. stenkol, naturgas eller olja, som släpper ut växthusgaser

FSC

Forest Stewardship Council, ett internationellt system för skogscertifiering

ELMA

Helsingfors stads näringspolitiska mål för markanvändning

Inkubator, företagsinkubator

ett program för coachning, utbildning och mentorskap för företagare

Heka

Helsingfors stads bostäder Ab

Helen

energibolag som ägs av Helsingfors stad

Helsingfors innovationsfond

fond för investeringsprojekt och projekt som stärker näringslivet och kompetensen i Helsingfors

Hester

kundtjänstbot på webbplatsen för Helsingfors social- och hälsovårdstjänster

Koldioxidekvivalenter (CO₂e)

ett gemensamt mått för växthusgasutsläpp som gör det möjligt att räkna ihop utsläppen av olika växthusgaser som en mängd koldioxid med samma effekt på klimatuppvärmningen.

Koldioxidneutral

koldioxidutsläpp produceras högst i den mängd som kan bindas från atmosfären i kolsänkor, som skogar och hav

HST

Helsingfors stads trafikaffärsverk, som har hand om metrotrafiken och den relaterade infrastrukturen för kollektivtrafik

Vårdgaranti

lagstadgad maximitid inom vilken en patient ska få vård inom den offentliga hälso- och sjukvården

Dagvatten

regnvatten, smältvatten och dräneringsvatten från husgrunder

HUS

HUS-sammanslutningen, som ägs av Helsingfors stad och välfärdsområdena i Nyland och som ansvarar för den specialiserade sjukvården i Nyland

IHH

International House Helsinki, erbjuder rådgivnings- och myndighetstjänster för personer som flyttat från utlandet till huvudstadsregionen

IPCC

The Intergovernmental Panel on Climate Change, en mellanstatlig klimatpanel

Jobteaser

plattform för karriärrådgivning och rekrytering för högskolestuderande

Campusinkubatorer

Ett program som inleddes på Helsingfors initiativ 2021, där områdets högskolor uppmuntras att grunda nya företagsinkubatorer på sina campus

Kommun-Helsingfors

Helsingfors stad som kan jämföras med andra kommuner, utan den statsfinansierade social-, hälsovårds- och räddningssektorn

Värmeö

ett fenomen där spillvärme från byggnader, trafik och industri samt solstrålning som lagrats i stadens strukturer frigörs som värme. Ett fenomen där temperaturen i centrum av en stad är högre än i omgivande områden.

Klientportalen Maisa

social- och hälsovårdens digitala ärendekanal

NPS

Net Promoter Score, det vill säga rekommendationsindex, som beskriver kundnöjdhet

Servicesedel

en betalningsförbindelse som beviljas på vissa villkor, som en klient kan använda för att köpa tjänster hos privata serviceproducenter som staden godkänner

PEFC

Programme for the Endorsement of Forest Certification, ett internationellt system för skogscertifiering

HSR

huvudstadsregionen

Specifika utsläpp

mängden utsläpp i förhållande till en viss företeelse, såsom en enhet såld eller producerad energi

RAI-bedömning

Resident Assessment Instrument, en bedömning av klientens hälsotillstånd, resurser och hjälpbehov

Sarastia

system för personal- och löneadministration

SAS-processen

processen för utredning, bedömning och placering inom serviceboende med heldygnsomsorg

SBP

Sustainable Biomass Program, ett internationellt certifieringssystem som säkerställer att biomassa anskaffas på ett lagligt och hållbart sätt

Det blå nätverket

det ekologiska nätverket av havsområden, havsvikar, åar, dammar, bäckar, öppna diken, kustbiotoper och undervattensnatur

Stara

Helsingfors stads affärsverk för byggtjänster

Talent Helsinki

ett projekt för att locka och sysselsätta internationella yrkeskunniga personer

Talpa

Helsingfors affärsverk för ekonomiförvaltningstjänster

Webbformuläret Jag behöver hjälp

en e-tjänst med låg tröskel som hjälper barnfamiljer att hitta rätt sorts stöd. Kontaktkanalen är avsedd för barnfamiljer i Helsingfors som har en påfrestande livssituation eller problem med föräldraskapet.

THL

Institutet för hälsa och välfärd

Plats

hur många barn ett daghem har plats för. Beräknas i allmänhet utifrån daghemslokalens lägenhetsyta och luftvolym.

FUI-verksamhet

forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet

Toivo-verksamheten

stödverksamhet för unga i åldern 12–17 år inom barnskyddets öppenvård och vård utom hemmet

TOPA-projektet

fostrans- och utbildningssektorns projekt för AI-baserad lärandeanalys

Varke

Centralen för statligt stött bostadsbyggande, grundad den 1 mars 2025 för att sköta Aras tidigare uppgifter

Grönkoefficient

hur mycket växtlighet och lösningar som bromsar vatten det ska finnas i förhållande till tomtens areal

Helsingfors stads revisionsnämnds utvärderingsberättelse 2024

Utgivare

Helsingfors stad, revisionskontoret

Fotografier

My Helsinki-materialbanken och Helsingfors stads materialbank

Pärm: Marita Eriksson

Sidan 5: Omar El Mrabt

Sidorna 17 och 70: Vesa Laitinen

Sidorna 18, 36, 41 och 47: Maija Astikainen

Sidorna 25 och 60: Markus Kontiainen

Sidan 29: Mika Ruusunen

Sidan 30: Aleksi Poutanen

Sidorna 42, 48, 54, 59, 65, 76 och 81: Jussi Hellsten

Sidorna 53 och 93: Juho Kuva

Sidan 66: Maarit Hohteri

Sidan 75: Kari Ylitalo.

Sidan 86: Virpi Velin

Sidan 91: Kaisa Sunimento

Sidan 97: Ida Laukkanen

Fotografier av revisionsnämndens medlemmar

Sidan 9 (Ahmed Hassan): Benjamin Ilmoni

Sidan 9 (Johanna Virtanen): Riksdagen

Sidan 9 (nämndens övriga medlemmar): Pertti Nisonen

Layout

Outi Helin, Helsingfors stads revisionskontor

Tryck

PunaMusta Oy

Publikationsnummer

Helsingfors stads revisionsnämnd: Utvärderingsberättelse 2024

Helsingfors stad, centralförvaltnings publikationer 2025:15

ISBN 978-952-386-578-5 (nätpublikation)

Seriens ISSN-koder

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2323-8135 (nätpublikation)

The logo for Helsinki, featuring the word "Helsinki" in white text inside a white speech bubble shape on a blue background.

Helsinki

**Helsingfors stad
Revisionskontoret**

Sörnäsgatan 1
00580 Helsingfors
PB 400
00099 Helsingfors stad
Telefon: +09 310 36476
www.tarkastusvirasto.hel.fi/sv
www.arviointikertomus.fi/sv