

Utvärderingsberättelse 2021

Åbo stads revisionsnämnd 24.5.2022



**Rapportör och
rapporteringsstidpunkt**

Åbo stads revisionsnämnd, 2022
Åbo stads revisionsnämnd publicerar årligen utvärderingsrapport över förverkligandet av Åbo stads verksamhetsmässiga och ekonomiska mål.

Rapportens namn

Utvärderingsberättelse 2021

**Rapportens
distribution**

Rapporten är tillgänglig på finska och på svenska på internet på adressen www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut

Ämnesord

Utvärderingsrapport, utvärderingsberättelse,
Åbo stad, mål, utvärdering

Rapportseriens namn

Åbo stads revisionsnämnd

**Identifierande
information
om rapporten**

Sidor 85 + bilaga
Språk svenska

Rapportens distribution

Åbo stads revisionsbyrå,
tfn (02) 330 000



Sammanfattning

År 2020 har Åbo stad förnyat sin organisation och år 2021 sitt ledningssystem och övergått till borgmästarmodellen. Under år 2021 har borgmästarprogrammet och koncerndirektiven som uppdaterats inom koncernledningen godkänts. Under 2022 godkändes stadens uppdaterade strategi och ägarpolitik. I denna **utvärderingsberättelse behandlas 1. ledningen av stadskoncernen, 2. bokslutet, den ekonomiska situationen och investeringar, 3. beredningen av reformen av välfärdsområdena ur stadens synvinkel samt 4. uppföljningsteman från tidigare utvärderingar.**

Centrala observationer i utvärderingen

1. Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet

1.1 Stadskoncernens lednings- och styrsystem

1.1.1 Stadens lednings- och styrsystem

- De förnyelser inom organisations- och ledningssystemen som genomfördes år 2020 och 2021 har under 2021 förts vidare till den operativa verksamheten. Ändringsarbetet fortsätter år 2022 bland annat till följd av de funktioner och den personal som överförs till välfärdsområdet.
- Reformerna har varit stora och verksamheten samt organisationens och personalens roller har tills vidare inte hunnit etableras utan de söker ännu sin form.

- I fortsättningen bör man granska på vilket sätt reformen av välfärdsområdena kommer att påverka den kvarvarande stadens organisation, dess hierarki och ledarskap. Dessutom ska särskild uppmärksamhet fästas vid att de uppgifter och ansvarsområden för den personal som blir kvar vid staden är tydliga vid ändringen.
- Det finns relativt många strategiska styrdokument som fogats till strategin – 43 st. En utmaning kommer troligen vara vilken betydelse och styrningseffekt respektive styrdokument kommer att ha. En utmaning kommer troligen också vara risken, som beror på antalet styrdokument, att det i dokumenten finns motstridiga mål, att hanteringen av helheten försämras och att mängden administrativt arbete ökar.

1.1.2 Koncernstyrning

- Stadens ledning ska söka nya sätt att säkerställa tillräcklig kompetens och utbildning för styrelsemedlemmarna i strategiska koncernsammanlutningar. I en del koncernsammanlutningar har man enligt intervjuer erbjudit styrelsemedlemmarna utbildningsmöjligheter.



- Till följd av reformen av välfärdsområdena 2023 ökar koncernsammanslutningarnas relativa betydelse i stadskoncernen betydligt. Staden ska säkerställa att koncernstyrningen och koncernövervakningen samt riskhanteringen fungerar på ett högklassigt sätt.
- Revisionsnämnden anser att det med tanke på fortsättningen finns skäl att noggrant bedöma hur tillräckliga resurser för ägarstyrningen ska fördelas på grund av dess strategiskt viktiga roll.

1.2 Åbo stads personalmål

- Revisionsnämnden vill betona betydelsen och rollen av gott arbete som närmaste chef som en del av personalens välbefinnande. Den ständiga personalbristen och den överdrivna mängden arbete i förhållande till arbetstagarna medför dock en betydande risk för att utvecklingstrenden för arbetshälsan ska vända.
- Revisionsnämnden konstaterar att staden måste vidta effektivare åtgärder för att samma personalproblem inte ska fortsätta och växa från år till år.

1.3 Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

- Den nya riskhanteringsapplikationen som stadskoncernen tagit i bruk har underlättat riskbedömningen. Allt fler instanser och aktörer har fått till stånd en riskbedömning och bedömningarnas omfattning har förbättrats.
- Tillgången till personal och nyckelpersonrisker har liksom tidigare år varit de viktigaste riskerna år 2021. Utifrån bokslutets verksamhetsberättelse förblir det oklart vilka konkreta åtgärder staden har vidtagit eller planerat att vidta för att hantera den omfattande risken i anslutning till tillgången till personal inom olika sektorer och hur detta ska beaktas i stadens personalplanering.

- När Åbo stads nya organisation planeras ska särskild uppmärksamhet fästas vid hanteringen av nyckelpersonrisken. I planeringen ska man beakta den kompetens som överförs med den personal som överförs till välfärdsområdet den 1.1.2023 och det eventuella kompetensunderskott som detta leder till i staden.
- Lokalresurserna och problemen med inomhusluften hörde till de viktigaste riskerna 2021. Syftet med administrationen av tjänsterna och servicenätet är att säkerställa rätt tjänster på rätt plats. När Åbo stads organisation förnyas ska man fästa uppmärksamhet vid att organisationen, ansvarsområdena, arbetsfördelningen och behörighetsanteckningarna är tydliga.
- I fråga om planering och genomförande av lokal- och infrastrukturprojekt bör man i fortsättningen säkerställa tillräckligt tydliga anvisningar jämte beslutsfaser, en tydlig organisation och behörighetsförhållanden samt konsekvenserna av förändringar i verksamhetsmiljön och riskerna för finansieringen av projekten och därigenom tidtabellen för investeringsplanerna.
- På basis av intervjuerna är det ett utvecklingsområde att utse ansvarspersoner för ägarskap och hantering i anslutning till riskfaktorer. Dessutom ska uppmärksamhet fästas vid uppföljningen av åtgärder i anslutning till metoder för riskhantering.



- I fråga om processen för val av styrelseledamöter till koncernsammanslutningarna har det för revisionsnämnden utifrån intervjuerna förblivit oklart hur man i processen för val av styrelsemedlemmar till koncernsammanslutningen i dess olika skeden säkerställer att de kriterier som uppställts för medlemmarna i koncernanvisningen uppfylls, att medlemmarna är oberoende och har tillräcklig sakkunskap.

2. Åbo stadskoncerns bokslut och ekonomiska situation

2.1 Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra städer

- Köp av tjänster utgjorde redan nästan hälften av stadens verksamhetskostnader:
 - personalkostnadernas (549,6 milj. euro) andel var 37,3% och
 - andelen köp av tjänster (724,9 miljoner euro) 49,2%.
- Utgående från revisionsnämndens observationer har stadens ekonomi varit mycket stram under de senaste åren, trots att investeringarna i moderstaden har varit de minsta av de stora städerna.
- Fördelat jämnt på varje åbobo skulle moderstadens lån vara 4 075 € och stadskoncernens lån 7 775 € för varje invånare.

2.2 Planering och finansiering av investeringar i kommunkoncernen

- Stadskoncernens planerade investeringsnivå under de närmaste åren kommer sannolikt att leda till att skuldbördan ökar. Stadskoncernen som eventuellt minskar i och med social- och hälsovårdsreformen, en höjning av räntenivån och en höjning av byggnadskostnaderna medför ytterligare utmaningar för genomförandet av investeringarna.
- Koncernens investeringar under de kommande åren har en betydande inverkan på koncernens skuldsättning och de ekonomiska indikatorer som beräknas utifrån den, samt på finansieringsriskerna.



- Riktlinjerna för planering och finansiering av investeringar i centrala styrdokument är till stor del moderstadscentrerade, även om moderstadens investeringar utgör endast cirka 40 % av koncernens totala investeringar.

3. Social- och hälsovårdsreformen; beredning och beredskap ur stadens synvinkel

- Enligt revisionsnämnden ska staden i fortsättningen ha ett nära och omfattande samarbete med välfärdsområdet. Samarbetet framhävs särskilt i frågor som gäller främjande av hälsa och välfärd. Kommuninvånarna i Åbo stad är också kunder i det kommande välfärdsområdet.
- Gränssnittsdiskussionen mellan Åbo och välfärdsområdet om välfärd och hälsofrämjande har hittills framskridit långsamt och situationen är i många avseenden öppen.

4. Genomförande av revisionsnämndens tidigare rekommendationer (uppföljning)

4.1 Stadsstyrelsens utredningar om revisionsnämndens utvärderingsberättelser

- Av de utvärderingsobservationer som valts ut kan man se att utvecklingsobjekten under tidigare år fortfarande är aktuella. Revisionsnämnden fortsätter att följa upp ärenden och förväntar sig snabba åtgärder från stadens sida.
- Stadsstyrelsen har inte före den 24.5.2022 presenterat något utlåtande till fullmäktige om åtgärderna utifrån utvärderingsberättelsen för 2020.

4.2 Småbarnspedagogik

- Enligt serviceområdet småbarnspedagogik finns det inom de cirka 500 tjänsterna inom småbarnspedagogiken cirka 110 personer som inte har utbildning som ger behörighet. Till ordinarie uppgifter kan endast personer som uppfyller behörighetsvillkoren väljas. Revisionsnämnden anser att situationen gällande tillgång till personal är oroväckande.
- Resultaten av den kundenkät som gjorts för vårdnadshavarna inom småbarnspedagogiken har i allmänhet varit mycket positiva. Det allmänna vitsordet för småbarnspedagogiken var år 2021 8,8 på skalan 4-10.

4.3 Sysselsättningsfrågor

- De största hindren för sysselsättning har att göra med brist på arbetserfarenhet, en lång arbetslöshetsperiod, kompetensunderskott och begränsningar i arbetsförmågan.
- Utifrån revisionsnämndens observationer är det ändamålsenligt att tyngdpunkten i sysselsättningsåtgärderna ligger på tidigt ingripande och förebyggande arbete. Det ligger i både individens och samhällets intresse att arbetslöshetsperioderna blir så korta som möjligt.

4.4 Elefvård

- Revisionsnämnden förutsätter tydliga åtgärder för att förbättra möjligheterna för aktörerna inom elevvården att svara på den ökade efterfrågan.

4.5 Åbo kolneutralt 2029

- Delmålen i klimatplanen för minskningen av växthusgasutsläpp har uppnåtts snabbare än de fastställda tidtabellerna.
- Målet om utsläppsminskning höjdes våren 2022. Fram till år 2029 är det meningen att utsläppen ska minska med minst 90 procent jämfört med nivån år 1990.



Utvärderingsberättelse 2021

Innehållsförteckning



Sammanfattning	3
Ordförandes hälsning	9
1. Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet	11
1.1 Stadskoncernens lednings- och styrsystem	12
1.1.1 Stadens lednings- och styrsystem	12
1.1.2 Koncernstyrning	18
1.2 Åbo stads personalmål	25
1.3 Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning	29
2. Åbo stadskoncerns bokslut och ekonomiska situation	43
2.1 Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra städer	44
2.2 Planering och finansiering av investeringar i kommunkoncernen	51
2.2.1 Bedömningens omfattning och bedömningskriterier	51
2.2.2 Planering av investeringar; stadskoncernens egna mål	54
2.2.3 Finansiering av investeringar ur bokslutets synvinkel	56
2.2.4 Koncernens investeringsförmåga jämfört med andra stadskoncerner	59
2.2.5 Slutsatser	60
3. Social- och hälsovårdsreformen; beredning och beredskap ur stadens synvinkel	61
4. Genomförande av revisionsnämndens tidigare rekommendationer (uppföljning)	67
4.1 Stadsstyrelsens utredningar om revisionsnämndens utvärderingsberättelser	68
4.2 Småbarnspedagogik	75
4.3 Sysselsättningsfrågor	77
4.4 Elevvård	82
4.5 Åbo kolneutralt 2029	84
BILAGA 1	86
Granskning av Åbo stads förvaltning och ekonomi	
BILAGA 2	91
Åbo stadskoncerns koncernsammanslutningar – maj 2022	

Ordförandes hälsning

Bästa läsare

Hösten 2021 inledde den nya revisionsnämnden sin verksamhet och här är vår första utvärderingsberättelse. Detta har skrivits mitt i stora omvälvningar inför övergången till välfärdsområdet för social- och hälsovårdstjänster och räddningstjänster. Ryssland invaderade Ukraina, coronaepidemin förlängdes och inom kommunsektorn förekom strejker.

När den social- och hälsovårdsreform som förberetts i årtionden slutligen händer helt på riktigt, så visar det sig att vi efter alla dessa år ändå inte hade förberett oss ordentligt för förändringen. I vårt landskap var vi väldigt många som fick mycket bråttom. Kanske tron på reformens politiska möjligheter att lyckas hade sjunkit så lågt att man inte ville satsa resurser på förändringsarbetet innan riksdagens omröstningsresultat var säkert, efter det började sommarsemesterna och först hösten 2021 kunde vi vidta verkliga åtgärder i vårt område. Helt grundläggande tekniska färdigheter att överföra personalen och de elektroniska programmen hade lämnats så till den sista sekunden, att det inte är möjligt att förena alla program vid tidpunkten för överlåtelsen av rörelsen, utan nu strävar man bara efter att minimera de värsta riskerna, såsom obetalda löner och patientsäkerhet. Flera tjänstemän i vår stad har vid sidan av sin egen tjänst under den senaste tiden också förberett byggandet av välfärdsområdet, och de har gjort det under press. Som områdets största stad har Åbo här fungerat som motor under press och försökt föra förberedelserna vidare, även om det gick långsamt att inleda arbetet. Ett delområde hade Åbo dock förutspått, nämligen att social- och hälsovårdsfastigheterna skulle flyttas vidare så att staden i huvudsak inte längre ansvarar för dem.

Kriget berör för närvarande Åboborna närmare än på länge och utöver det mänskliga lidandet har det medfört prishöjningar i vår vardag. Inflationen hade börjat stiga redan innan kriget började, men man trodde att produktionsflaskhalsarna som coronaviruset förde med sig snart skulle vara över och priserna jämnas ut. Kostnaderna för byggandet hade börjat stiga kraftigt redan före kriget,



men nu har nivån fortsatt vara hög. Kostnadsökningen för infrastrukturprojekt nämns redan år 2018 som en ekonomisk riskfaktor både i verksamhetsberättelsen och utvärderingsberättelsen. Senare har anvisningarna för projektplanering utvecklats och man har i synnerhet satsat på bättre planering innan de slutliga besluten har fattats. Denna planering kostar naturligtvis pengar och det är ett pris som måste betalas för att beslut inte ska fattas på magkänsla. Nu gör inflationen det ännu svårare att göra prisbedömningar.

Redan i fjolårets utvärderingsberättelse lyftes utmaningarna med personalens ork och tillgänglighet fram, samtidigt som personalen tackades för flexibiliteten på grund av de förändringar som coronaviruset orsakat. I sin hälsning konstaterade ordföranden då att en arbetsplats i ett personalserviceföretag eller i en annan kommun för många är ett attraktivare alternativ än Åbo, och i vissa branscher är bristen på arbetstagare ett nationellt problem. Oron var stor i synnerhet i helheten för välfärdstjänster, för vilken ansvaret nästa år överförs till välfärdsområdet. Då kan man se hur löneharmoniseringen påverkar tillgången på personal, då konkurrensen om faktorerna mellan kommunerna upphör när alla övergår till samma arbetsgivare.

Men även efter detta kommer det att finnas en stor oro i Åbo för personalens ork och tillgänglighet, till exempel i fråga om småbarnspedagogiken. Ett problem med att anställa permanent personal är det stela vakanssystemet, vars syfte har varit att höja tröskeln för att inrätta nya permanenta anställningar. Men när bristen på arbetskraft visar sig på allvar och det inte finns något slut på den här utvecklingen i sikte, är det kanske dags att ändra denna praxis och göra den lite mer flexibel. Till ett sätt som är lämpligt för att få den bästa arbetskraften till Åbo och för att få den att fortsätta arbeta hos oss. Efter strejkerna hittar man förhoppningsvis en balans och en hållbar stig, med vilken personalen verkligen kan känna sig uppskattad och genuint delaktig i utvecklingen. De bästa insikterna och förändringsidéerna kommer oftast från upphovsmännen själva och behöver inte alltid vara dyra, utan de kan också spara på kostnaderna åtminstone i det långa loppet.

I Åbo 24.5.2022

Janina Andersson

Revisionsnämndens ordförande

01

Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet



1. Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet

1.1 Stadskoncernens lednings- och styrsystem

1.1.1 Stadens lednings- och styrsystem

I utvärderingen har man granskat ändringen av stadens ledningssystem och styrmodell och hur förändringen framskrider genom stadsfullmäktiges beslut. Revisionsnämnden har framfört anmärkningar om verkställandet av beslut i anslutning till ändringar i lednings- och styrningssystemet och om faktorer som påverkar verkställandet.

Granskning av stadens besluts- och ledningssystem

Stadsstyrelsen beslutade 8.10.2018 § 378 att inleda en granskning av Åbo stads besluts- och ledningssystem. Projektets styrgrupp skulle före den 31.3.2019 utarbeta ett förslag till besluts- och ledningsmodell för stadsstyrelsen och stadsfullmäktige.

Stadsfullmäktige beslutade 14.10.2019 § 151 godkänna rekommendationerna i styrgruppens rapport om utvärderingen av ledningssystemet som riktlinjer för den fortsatta beredningen av den nya förvaltningsstadgan. I den första fasen beslöt man att ändra koncernförvaltningens organisation från och med 1.9.2020. I den andra fasen ändras förvaltningsstadgan jämte bestämmelserna om borgmästarmodellen.

Enligt kommunallagen ska varje kommun ha en förvaltningsstadga som centralt styr ordnandet av kommunens förvaltning och verksamhet, besluts- och förvaltningsförfarandet samt fullmäktiges verksamhet. Av förvaltningsstadgan framgår bland annat hurdana organ kommunen har, hur ledningen av kommunen har ordnats och hur kommunens personalorganisation har organiserats.

I den utvärderingsrapport för ledningssystemet som stadsfullmäktige behandlade 14.10.2019 **var utvärderingsarbetet indelat i följande helheter:**

- **Ledningsmodell**

Ledningsmodelldelen innehöll som huvudfråga en lösning på om stadsdirektörs- eller borgmästarmodellen väljs samt rollen och ställningen för eventuella biträdande borgmästare i ledningssystemet.

- **Den politiska organisationens struktur**

I den del som gällde den politiska organisationen skulle hela organstrukturen, dvs. stadsstyrelsens sektioner, nämnder och deras sektioner samt övriga organ och kommittéer, avgöras som den viktigaste frågan. Dessutom drogs riktlinjer upp gällande följande frågor:

- antalet medlemmar i fullmäktige och andra organ
- mandatperioder
- fullmäktigeledamöternas andel i organen
- eventuella förtroendevalda i fulltidsanställning
- arvoden.

- **Huvudriktlinjer för den strategiska ledningen**

I huvudlinjerna för strategisk ledning skulle man ta ställning till strategins struktur och styrmodell. Dessutom måste man avgöra om den nuvarande avtalsstyrningsmodellen på två nivåer och styrningen genom spetsprojekt ska fortsätta. Styrgruppen kan dessutom dra upp riktlinjer gällande vilka andra eventuella strategiska styrdokument som kommer att utarbetas.

- **Huvudriktlinjer för bildandet av tjänsteinnehavarorganisationen**

Huvudlinjerna för bildandet av tjänsteinnehavarorganisationen var bl.a. den framtida branschstrukturen, koncernförvaltningens struktur och verksamhetsmodell samt ordnandet av koncernstyrningen. Styrgruppen ger rekommendationer för den organisationsnivå som för organisationens del läggs fram för godkännande av stadsfullmäktige i förvaltningsstadgan.

- **Inverkan av fenomen riktade mot städerna på ledningsmodellen**

I den sista delen kan styrgruppen dra upp riktlinjer för hur fenomen som riktar sig mot städerna påverkar ledningsmodellen. Som exempel på trender som påverkar staden kan nämnas klimatförändringen, digitaliseringen, förändringen av demokratin och delaktigheten. Styrgruppen bedömer hur ovan nämnda fenomen kan synas i ledningssystemet.

I en rapport från styrgruppen för utvärderingen av ledningssystemet (27.9.2019) konstateras i anslutning till **ledningssystemet** att om ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster flyttas bort från stadens uppgifter kommer bland annat antalet biträdande borgmästare och uppgiftsfördelningen att granskas på nytt (ledningssystem alternativ 2).

För **den politiska organisationens** del har styrgruppens rapport behandlat fullmäktiges storlek i en situation där ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster flyttas bort från stadens uppgifter. I rapporten behandlas dessutom organens sammansättning samt nämnd- och sektionsstrukturen.

Huvudlinjerna för **strategisk ledning** är styrgruppens syn på att fortsätta med en strategimodell som syftar till att definiera Åbo år 2029.

I fråga om huvudlinjerna för bildandet av tjänsteinnehavarorganisationen och de fenomen som riktas mot städerna har det i styrgruppens rapport bland annat konstaterats att organisationen och ledningssystemet i framtiden bör bedömas utifrån kundgrupper och rådande fenomen i stället för produktionsstrukturer. Enligt rapporten bör man i ledningssystemet i högre grad än tidigare beakta organiseringsansvaret och huvudkundsegmenten. Målet är också en lägre organisation än tidigare. I rapporten konstateras att komplexa beroendeförhållanden, minskad traditionell kontroll och komplexa problem förutsätter övergripande, långsiktiga strategiska mål för stadens ledning som styr beredningen och beslutsfattandet. I rapporten konstateras att **den strategiska styrningen och den ekonomiska kopplingen ska vara strikt.**

Verkställande av reformen av stadens besluts- och ledningssystem

Stadsfullmäktige beslutade 18.5.2020 § 60 om ändringar i förvaltningsstadgan **för att genomföra den första fasen av ledningsreformen.** I det första skedet var avsikten att de ändringar i den nya verksamhetsmodellen som gäller koncernförvaltningen skulle träda i kraft den 1.9.2020. Fullmäktige fattade beslut om indragning av vissa direktörstjänster enligt den organisation inom koncernförvaltningen som upplöses: biträdande stadsdirektören från och med 1.6.2020, övriga från och med 1.9.2020.

Stadsfullmäktige har 15.6.2020 § 92 beslutat om tillsättning av tjänsten som kanslichef. Kanslichefens uppgift är bland annat att under borgmästaren leda stadens och stadskoncernens verksamhet som tjänsteinnehavare.

Åbo stads administrativa organisation

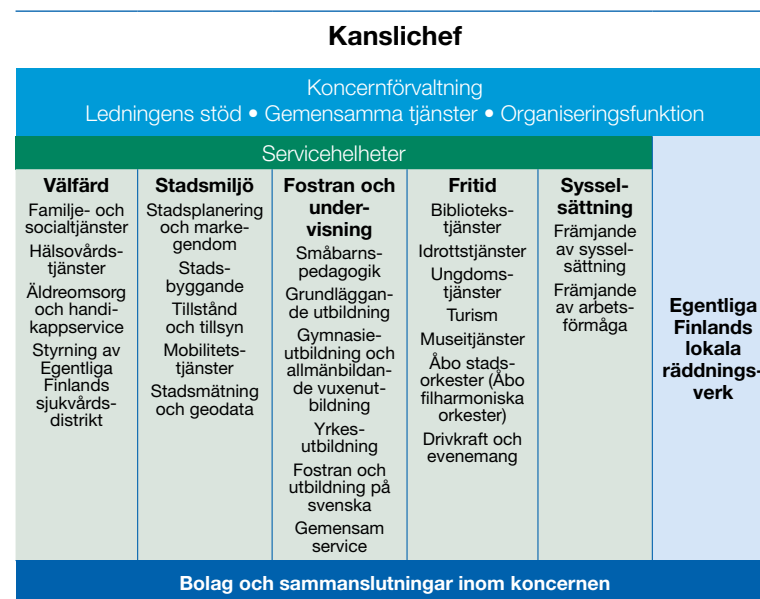


Bild 1. Åbo stads nya administrativa organisation 2021

Koncernförvaltningen

Kanslichef		
Ledningens stöd	Gemensamma tjänster	Organiseringsfunktion
Enheter <ul style="list-style-type: none"> • Ledningen • Näringar, välfärd och kompetens • Klimat och miljöpolitik • Internationella ärenden och protokolltjänster • Intressebevakning • Spetsprojekt • Strategisk marknadsföring, mobilitet och bostadspolitik • Ägarstyrning • Ekonomi • Personal • Utveckling och informationshantering • Kommunikation och marknadsföring • Regionalt samarbete (Tidsbundet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Upphandlingstjänster • Lokaltjänster • Juridiska tjänster • IT-tjänster • Kundservice • Ekonomitjänster • Personaltjänster • Utvecklingstjänster • Kommunikations- och marknadsföringstjänster • Informationstjänster • Allmän förvaltning • Företagshälsövård 	Serviceenheter <ul style="list-style-type: none"> • Fostran och undervisning • Välfärd • Stadsmiljö • Sysselsättning Enheter <ul style="list-style-type: none"> • Allmänna tjänster • Hantering av tjänster • Kundstyrning • Funktionsstyrning

Bild 2. Åbo stads koncernförvaltnings nya organisation 2021

Åbo stadsfullmäktige beslutade 14.12.2020 § 214 att förvaltningsstadgan för borgmästarmodellen träder i kraft 1.6.2021. Enligt borgmästarmodellen väljer fullmäktige borgmästare och tre biträdande borgmästare. Borgmästaren är ordförande för stadsstyrelsen och dess koncernsektion. De biträdande borgmästarna är ordförande för nämnderna inom sina respektive uppgiftsområden och vice ordförande för stadsstyrelsen.

Stadsfullmäktige godkände 17.5.2021 § 103 delvis sitt tidigare beslut och ändrade förvaltningsstadgan enligt det nya besluts- och ledningssystemet så att den ska följas från och med 1.6.2021 samt en förvaltningsstadga enligt borgmästarmodellen, som trädde i kraft 1.8.2021. Ändringen av tidtabellen för borgmästarmodellen grundade sig på att mandatperioden för de fullmäktige som väljs i kommunalvalet 2021 skulle börja 1.8.2021.

Struktur för politiskt beslutsfattande

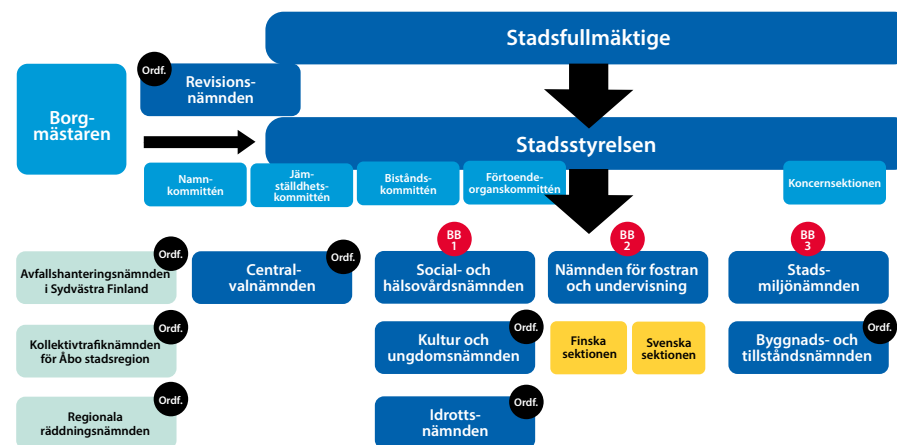


Bild 3. Strukturen för Åbo stads politiska beslutsfattande i borgmästarmodellen (bb: biträdande borgmästare, ordf.:ordförande)

- ➔ Anmärkningar om uppdateringen av besluts- och ledningssystemet:
- De organisations- och ledningssystem som genomfördes åren 2020 och 2021 har förts vidare till den operativa verksamheten under 2021. Förändringsarbetet fortsätter år 2022 bland annat till följd av de funktioner och den personal som överförs till välfärdsområdet.
 - Reformerna har varit stora och verksamheten samt organisationens och personalens roller har tills vidare inte hunnit etableras utan söker fortfarande sin form.
 - Under år 2021 har man också inlett förberedelser för välfärdsområdets inkomst innan den nya organisationen som befinner sig i förändringsfasen har hunnit organisera sig ordentligt i en ny form med sina ansvarsområden och arbetsfördelning.
 - Planeringen av den återstående verksamhetsmodellen för Åbo har inletts i Åbo år 2022 med anledning av att välfärdsområdets verksamhet inleds den 1.1.2023 och av relaterade funktioner och personalflyttningar.
 - I fortsättningen bör man granska på vilket sätt reformen av välfärdsområdena kommer att påverka den återstående stadens organisation, dess hierarki och ledarskap. Dessutom ska särskild uppmärksamhet fästas vid att stadens uppgifter och personalens ansvarsområden är tydliga vid ändringen. Uppgifternas och ansvarsområdenas tydlighet påverkas av tydligheten i stadshelhetens uppgifter och målhelhet.

Stadens styrmodell och målhelhet för styrningen

Stadens styrmodell har beskrivits på följande sätt (stadsfullmäktige 14.2.2022 stadsstrategi)

- Stadsstrategi (10 år)
- Borgmästarprogrammet (4 år)
- Styrdokument
- Spetsprojekt
- Verksamhetsplan (1+3 år)
- Serviceplan (18 mån.)

Stadens långsiktiga mål fastställs i stadsstrategin. Verkställandet av strategin styrs av borgmästarprogrammet som avtalas för varje fullmäktigeperiod och av stadens styrdokument. De centrala mål som har fastställts förverkligas i stadens spetsprojekt. Målen för verksamheten på kort sikt fastställs årligen i verksamhets- och serviceplanerna.

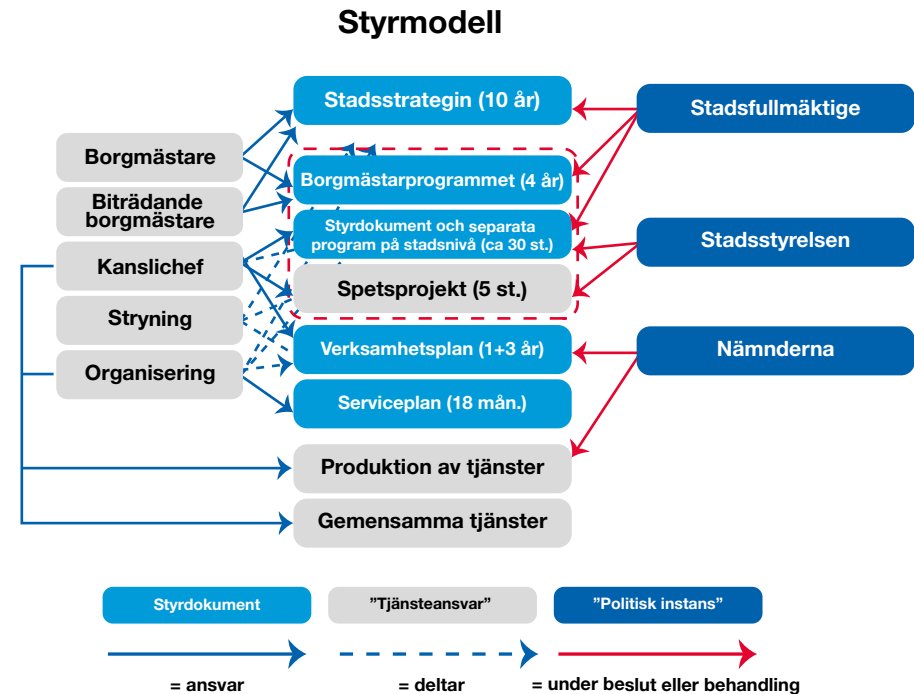


Bild 4. Åbo stads styrmodell i borgmästarmodellen

Bild 4 visar måldokumentet för stadens styrmodell, som politisk instans som organ som beslutar om eller behandlar måldokumentet samt instanser med tjänsteansvar, som för sin del ansvarar för verkställandet av dokumentens mål.



Uppdatering av stadsstrategin

Stadsfullmäktige har vid sitt möte **14.2.2022** behandlat och beslutat **godkänna den uppdaterade stadsstrategin och förteckningen över stadens strategiska styrdokument**. Enligt 37 § i kommunallagen ska kommunen ha en kommunstrategi där fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Kommunstrategin ses över minst en gång under fullmäktiges mandatperiod. Åbos strategi har senast reviderats under föregående fullmäktigeperiod 2018 (16.4.2018 § 72). Enligt 36 § i stadens förvaltningsstadga är det borgmästarens uppgift att presentera stadsstrategin.

En förhandsbedömning av konsekvenserna av besluten (EVA) har gjorts för den nya strategin. I förhandsbedömningen strävar man efter att på förhand bedöma hur beslutet som är under beredning påverkar olika människogrupperns liv. Stadens experter och även stadsborna fick delta i förhandsbedömningen via en invånarenkät.

När godkännandet av borgmästarprogrammet behandlades vid **stadsfullmäktiges** presentation **23.8.2021** konstaterade man att **staden i fortsättningen utöver borgmästarprogrammet fortfarande har en stadsstrategi** som ska uppdateras vintern 2021–2022. I beredningen av strategiuppdateringen beaktas de riktlinjer som dragits upp i borgmästarprogrammet.

I och med den nya strategin har man godkänt en **förteckning över strategiska styrdokument** med **43 strategiska dokument** och ett organ som godkänner dokumentet. Av dokumenten kan fullmäktige godkänna 21, stadsstyrelsen 19 och tre på nämndnivå.

➤ Anmärkningar om uppdateringen av stadsstrategin:

- Borgmästarprogrammet har godkänts före stadsstrategin och riktlinjerna i den har beaktats i beredningen av stadsstrategin. Borgmästarprogrammet är i kraft åren 2021–2025 (4 år). Avsikten är att stadsstrategin ska sträcka sig cirka 10 år framåt.
- I samband med den uppdaterade stadsstrategin har man samlat måldokument som betraktats som strategiska styrdokument i staden. Detta främjar medvetenheten om styrdokument som stöder strategin.

- Det finns relativt många strategiska styrdokument som fogats till strategin – 43 st. En utmaning antas bli vilken betydelse och styrningseffekt respektive styrdokument kommer att ha. En utmaning torde vara risken, som beror på antalet styrdokument, att dokumenten har motstridiga mål, att hanteringen av helheten försämras och att mängden administrativt arbete ökar.
- Den gamla strategin och dess delprogram hade 254 mål. I den nya strategin har man eftersträvat tydlighet och ett enklare framställnings-sätt.
- Stadsstrategin har uppdaterats efter besluten om reformen av välfärdsområdena. I fortsättningen bör man granska på vilket sätt reformen av välfärdsområdena kommer att påverka kommunernas uppgifter och verksamhet.

Verksamhetsmodellen Borgmästarnas Åbo

Verksamhetsmodellen Borgmästarnas Åbo togs i bruk år 2021. **Åbo stads nya politiska ledningsmodell och institutionella struktur trädde i kraft den 1.8.2021.** Stadsfullmäktige valde 23.8.2021 stadens högsta ledning att representera borgmästaren och tre biträdande borgmästare: för delområdena välfärd, fostran och undervisning samt stadsmiljö.

Efter kommunalvalet i juni 2021 har fullmäktigegrupperna förhandlat om Åbo stads **borgmästarprogram för åren 2021–2025. I programmet fastställs stadens värderingar, de viktigaste tyngdpunkterna under fullmäktigeperioden, verksamhetssätten och den ekonomiska ramen för den kommande fullmäktigeperioden.**

Borgmästarprogrammet är ett politiskt avtal som stadsfullmäktige beslutade godkänna 23.8.2021. Syftet med programmet är att styra stadens tjänsteberedning och politiska beslutsfattande.

➤ Observationer om borgmästarmodellen och borgmästarprogrammet:

- I borgmästarmodellen har de biträdande borgmästarnas uppgiftsbeskrivning och befogenheter inte i inledningsskedet definierats särskilt noggrant till exempel i förvaltningsstadgan. Detta kan i praktiken leda till utmaningar och konflikter till exempel i frågor som gäller styrningen av beredningen av ärenden.
- I borgmästarprogrammet konstateras att ”borgmästarkåren leder Åbo som en enhetlig helhet för att genomföra detta program och ser till att borgmästarkårens rollfördelning verkställs. Borgmästarkårens verksamhetssätt definierar vi närmare i samband med förändringen av ledningssystemet.”
- En plan för genomförandet av borgmästarprogrammet har gjorts upp fram till år 2025. I planen har en ansvarig instans utsetts per servicehelhet. Behov av att uppdatera programmet orsakas troligen bl.a. av reformen av välfärdsområdena och de relaterade överföringarna av funktioner och personal. Stadens roll och arbetsfördelning med välfärdsområdet återstår också att avgöra i frågor som gäller välfärd. Dessutom påverkar många förändringar och hotfaktorer i verksamhetsmiljön möjligheterna att förverkliga programmets mål enligt den planerade tidtabellen.
- En utmaning för helheten av flera måldokument kommer troligen vara att säkerställa inbördes motstridigheter mellan målen samt fokusering och prioritering mellan olika målområden. I borgmästarprogrammet har man konstaterat att en ständigt bättre ledning av Åbo och uppnåendet av de uppställda målen grundar sig bland annat på att förtydliga (verksamhetens) riktning och betydelse.

Åbo stads strategirapport och personalrapport 2021

Stadsfullmäktige behandlade 2021 års strategirapport och uppföljningen av strategin som en del av personalrapporten **11.4.2022** och antecknade rapporterna för kännedom. Uppföljningen av strategin för 2021 har genomförts i enlighet med den föregående stadsstrategin. Stadsfullmäktige godkände den föregående stadsstrategin och de strategiska programmen den 23.6.2014. Fullmäktige har därefter, den 16.4.2018, beslutat att uppdatera strategin.

Enligt fullmäktiges presentationstext 11.4.2022 har uppföljningen av stadsstrategin 2021 genomförts på samma sätt som under tidigare år. I rapporteringen har man fokuserat på huvudprogrammen och deras teman. Huvudprogrammen har varit 1) välfärd och aktivitet samt 2) konkurrenskraft och hållbar tillväxt. Båda programmen har haft tre teman. I praktiken har utvärderingen skett genom att följa upp genomförandet av sektorernas strategiska och operativa avtal. I strategirapporten har man också följt upp hur stadens spetsprojekt framskrider. År 2021 pågick tre spetsprojekt: Utveckling av centrum, Åbo Vetenskapspark och Smart and Wise Turku.

Indikatorerna för genomförandet av de strategiska programmen ingår inte i strategirapporten. De utarbetas och rapporteras utifrån sektorernas strategiska avtal i samband med den årliga budgetprocessen.

Strategirapporten genomfördes för sista gången i sin nuvarande form. Åbo stadsfullmäktige godkände den nya stadsstrategin 14.2.2022. Följande rapportering görs i enlighet med strukturen för den förnyade strategin.

➤ Observationer om stadsstrategins rapportering:

- Staden rapporterar separat om förverkligandet av många dokument och mål. Uppdateringen och rapporteringen av dokumenten kräver mycket administrativt arbete. Mål och indikatorer har fastställts i många dokument, på många nivåer och i olika organisationsenheter. I fråga om funktionella helheter och helheter i anslutning till pengar är rapporteringen dessutom förknippad med utmaningar. Framöver bör man fundera på hur målhelheten kunde förenklas och även när det gäller målspetsarna göra rapporteringen tydligare.
- Vid utvecklingen av rapporteringen av målhelheterna bör man beakta beroendeförhållandet och transparensen mellan de budgeterade anslagen och de operativa målen och resultaten.

I stadens strategiska ledning och utveckling anser revisionsnämnden att bland annat följande frågor är viktiga:

- Transparens,
- Öppenhet,
- Stadsbornas genuina delaktighet,
- Fördomsfritt sökande efter bästa praxis,
- Långsiktighet och
- Helhetssyn.

1.1.2 Koncernstyrning

Syftet med utvärderingen av koncernstyrningen är att gestalta koncernstyrningen som helhet i Åbo stadskoncern och bedöma hur den fungerar.

Kommunens dottersammanslutningars verksamhet och koncerndirektiv

I 14 § i kommunallagen föreskrivs om fullmäktiges uppgifter. Enligt den beslutar fullmäktige bland annat om principerna för ägarstyrningen och koncerndirektivet. I 7 kap. i kommunallagen föreskrivs om ledningen av kommunen och om kommunstyrelsen. Enligt

- 37 § i kommunallagen ska kommunen ha en kommunstrategi där bland annat ägarpolitiken ska beaktas.
- Enligt 39 § är det kommunstyrelsens uppgift att svara för ägarstyrningen av kommunens verksamhet.
- I 46 § föreskrivs om ägarstyrning. Ägarstyrning innebär åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem bidrar till bolagets eller en övrig sammanslutnings förvaltning och verksamhet.
- Åtgärderna kan anknyta åtminstone till inrättandeavtal, bolagsordningsbestämmelser, övriga avtal, personal, anvisningar som ges personer som representerar kommunen i olika sammanslutningar samt för övrigt utövande av kommunens bestämmanderätt.
- I 47 § föreskrivs om verksamheten i kommunens dottersammanslutningar och om koncerndirektivet.

Genom ägarstyrning ska man se till att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i verksamhet i kommunens dottersammanslutningar.

I sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar ska det med tanke på sammanslutningens verksamhetsområde finnas tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten.

Koncernanvisningen tillämpas på ägarstyrningen av kommunens dottersammanslutningar och i tillämpliga delar på ägarstyrningen av intressesammanslutningar.

I koncerndirektivet ges nödvändiga bestämmelser åtminstone om:

1. planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar,
2. ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen,
3. informationen och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar,
4. skyldigheten att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet,
5. koncernens interna tjänster,
6. sammansättningen och utnämningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar,
7. en god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar.

- Enligt 48 § hör kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra myndigheter som anges i förvaltningsstadgan till kommunens koncernledning. I förvaltningsstadgan bestäms om koncernledningens uppgifter och behörighetsfördelningen.
- Koncernledningen svarar i kommunkoncernen för ägarstyrningen samt för ordnandet av koncernövervakningen, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan.

Kommunens verksamhet, stadskoncernens allmänna bild och styrformer

I kommunallagen har man i och med totalreformen tillägnat sig ett brett perspektiv på kommunens verksamhet. I lagen definieras **begreppet kommunal verksamhet, som utöver den juridiska kommunkoncernen omfattar kommunal verksamhet som grundar sig på samarbete mellan kommuner eller på kommunens ägande, avtal eller finansiering.**

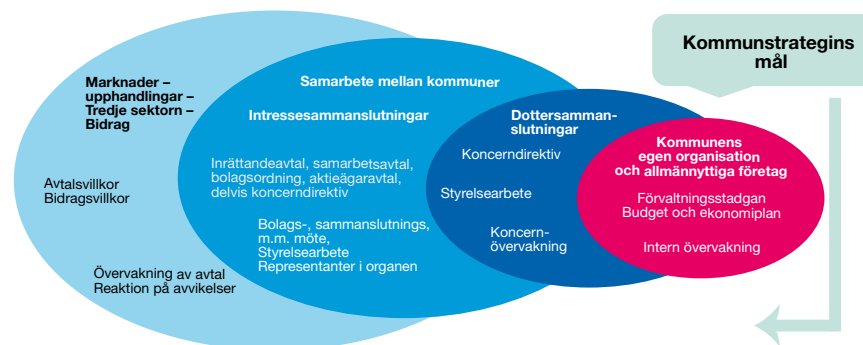


Bild 5. Kommunens verksamhet som helhet

Åbo stadskoncern i ett nötskal

Åbo stadskoncern består av moderstaden samt dess dotterbolag, intressebolag, stiftelser, sammanslutningar och samfund. Koncernens struktur kan struktureras enligt följande:

- **Dottersammanslutningar:** Till koncernen hör 66 dottersammanslutningar, av vilka 23 är strategiska sammanslutningar inom koncernsektionens behörighet. Av 58 dottersammanslutningar hör 23 till koncernen genom indirekt ägande.
- **Intressesammanslutningar:** staden är ägare i 31 samfund där innehavet är mer än 20 % men mindre än 50%. Av dessa har tre definierats som strategiska sammanslutningar.

- Fyra av de **strategiska sammanslutningarna** har ställning som intressebolag: Turun Teknologiakiinteistö Oy (koncernens ägarandel 47,9%) Logomo Oy (39%) och Sydvästra Finlands Avfallsservice (23%) samt Kaarea Oy (46%).
- **Operativa bolag:** Till Åbo stadskoncern hör 44 dottersammanslutningar som är i operativ ställning, varav 21 är dottersammanslutningar som ägs direkt av staden.
- **Stiftelser:** Till koncernen hör 6 sammanslutningar som fungerar som stiftelser, varav 4 är strategiska.
- **Samkommuner:** Åbo stad är ägare i 4 samkommuner.
- **Dessutom** är Åbo stad minoritetsägare (under 20%) i 29 operativa bolag, varav största delen är små fastighets-, service- och värmebolag.

I bilaga 2 till rapporten har Åbo stadskoncerns koncernsammanslutningar listats enligt situationen i maj 2022.

Nedan listas stadskoncernens affärsområden enligt vilka stadens strategiska sammanslutningar har grupperats.

- Bostads- och fastighetsaffärsverksamhet
- Närings- och kunskapsaffärsverksamhet
- Energi- och infrastrukturaffärsverksamhet
- Turism- och kulturverksamhet
- Informationstjänsteverksamhet
- Produktionsaffärsverksamhet

Enligt intervjuerna kan skillnaderna mellan strategiska sammanslutningar och operativa bolag struktureras på följande sätt:

- I ägarpolitiken fastställer stadsfullmäktige de strategiska målen för alla strategiska bolag och vissa operativa bolag som har direkt anknytning till strategiska bolag.
- För operativa bolag uppställs inga strategiska mål, utan de genomför årligen sin uppgift enligt bolagsordningen och rapporterar om sin verksamhet i samband med bokslutet. Verksamheten i vissa operativa bolag, såsom fastighetsbolag som genomför investeringsprojekt, kan följas upp som en separat uppföljning av stadsstyrelsen.
- Strategiska bolag följs upp på fullmäktigenivå i samband med kvartalsrapporteringen.
- Uppföljningen av de operativa bolagen behandlas inte separat, utan de sammanställs med koncernbokslutet i samband med bokslutet.

- Förhandsuppfattningarna av de strategiska sammanslutningarnas ägare ges av koncernsektionen, som också fungerar som styrelsens utnämningkommitté.
- De operativa bolagens förhandsuppfattningar ges av kanslichefen och styrelserna utses av borgmästaren.

Mer information om bolag och sammanslutningar inom stadskoncernen:

[Bolag och samfund inom koncernen | Turku.fi](#)

Koncernsammanslutningarnas betydelse i förhållande till moderstaden har ökat betydligt under en tid och betydelsen verkar öka klart även i fortsättningen, även på grund av reformen av välfärdsområdena 2023. Personalens och balansvärdenas relativa andelar år 2021 visas på bild 6.

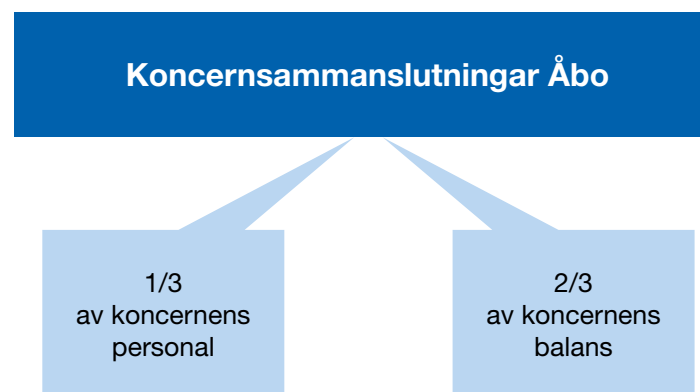


Bild 6. Koncernsammanslutningarnas andel av personalen och balansräkningen inom Åbo stadskoncern baserat på en grov bedömning.

År 2021 hade koncernsammanslutningarna sammanlagt 4 707 anställda. De strategiska koncernsammanslutningarna hade under år 2021 i genomsnitt 3 010 anställda.

I situationen för den sista dagen år 2021 hade Åbo moderstad sammanlagt 12 026 anställda, 10 212 heltidsanställda och 1 814 deltidsanställda.

Hela personalen inom Åbo stadskoncern (moderbolag + koncernsammanslutning) uppgick år 2021 till 16 733 personer.

Stadskoncernens och koncernsammanslutningens personal

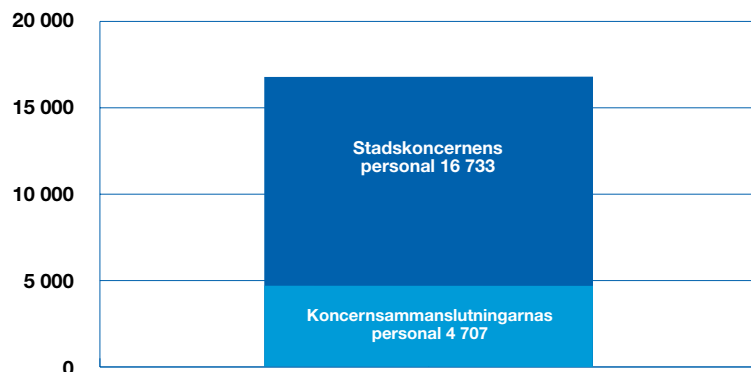


Bild 7. Stadskoncernens och koncernsammanslutningens personal 2021.

Efter social- och hälsovårdsreformen ökar koncernsammanslutningarnas relativa betydelse för kommunens verksamhet och ekonomi i många kommuner. Det centrala är vilka ansvar, hur mycket och på vilka villkor bolagen har.

Mer information om stadskoncernens verksamhet och ekonomi för år 2021 finns i Åbo stads bokslut (s. 37-48):

[Bokslut_2021.pdf \(turku.fi\)](#)

Målen för ägarstyrningen i Åbo stadsstrategi 2018–2021

”Ägarstyrningens genomslagskraft förbättras genom att stärka koncerngruppernas verksamhetsätt

Staden är aktiv ägare och styr koncernsammanslutningarna på det sätt verksamhetens art förutsätter. Staden fastställer tydligt sina mål som ägare samt de gällande förväntningarna på koncernsammanslutningarna.



Delmål:

- *Det koncernbaserade arbetet stärks genom att skapa en gemensam årsklocka för ledningen och ett gemensamt verksamhetssätt där ägaren ställer upp tydliga mål för bolagen.*
- *Ägarstyrningens effektivitet fastställs utifrån arten av bolagets affärsverksamhet.*
- *Tydliga verksamhetsmodeller och roller skapas för genomförandet av ägarstyrningen.*
- *Samarbete mellan koncernsammanslutningar möjliggörs och förutsätts för att uppnå produktivets- och synergieffekter.*
- *Upphandlingsförfarandena och anvisningarna om användningen av stödtjänster förenhetligas på ett ändamålsenligt sätt.*
- *Samarbetsforum och -praxis som gör att den bästa praxisen kan användas av hela koncernen skapas”.*

Enligt intervjuerna har ovan nämnda mål uppnåtts på följande sätt:

- En gemensam årsklocka och ett gemensamt verksamhetssätt för ledningen har tagits i bruk – de centrala elementen är beredningen av budgeten, kvartalsrapportering och bokslut.
- Koncernsammanslutningarna har delats in i olika portföljer enligt affärsverksamhetens karaktär, utifrån vilka ägarstyrningens effektivitet har fastställts.
- Tydliga verksamhetsmodeller och roller har skapats för genomförandet av ägarstyrningen.
- Samarbete mellan koncernsammanslutningar möjliggörs och förutsätts bland annat med hjälp av upphandlingsstadgan. Detta samarbete bedrivs till exempel i samordningen av lokalprojekt inom de gränser som fastställs i upphandlingslagen.
- Koncernens nya upphandlingsanvisning har tagits i bruk.
- Användningen av stödtjänster har förenhetligats i koncerndirektiven och i verkställandet av dem.
- Samarbetsforumet för strategiska koncernsammanslutningar sammanträder en gång per år.

Stadsfullmäktige har den 14.2.2022 godkänt en uppdaterad förteckning över Åbo stadsstrategi och strategiska styrdokument. Ägarpolitiken är ett strategiskt styrdokument för den uppdaterade strategin som godkänns av fullmäktige.

En effektiv koncern är ett mål i borgmästarprogrammet

Målet för stadens verksamhet som koncern har fastställts i **Borgmästarprogrammet 2021–2025**:

”Koncernverksamheten drivs effektivt. Vi förverkligar riktlinjerna i den valda ägarpolitiken målmedvetet och logiskt så att bolagen kan bedriva verksamhet effektivt på det sätt de valt med beaktande av utmaningarna i verksamhetsmiljön.” (Sf 23.8.21 Borgmästarprogrammet 2021–2025 s 9).”

Enligt intervjuerna utvecklas verksamheten som koncern bland annat på följande sätt:

- En förnyad rapporteringsmodell för koncernsammanslutningarna tas i bruk,
- Koncernsammanslutningarnas fyra år långa investeringsplaner antecknas i ekonomiplanen.

Ägarpolitiken som verktyg för strategisk ledning

Ägarpolitiken är ett verktyg för stadens strategiska ledning, vars mål är att främja konsekvens, planmässighet och bevarandet av egendomens värde i Åbokoncernens beslutsfattande.

Det ska finnas en grund och ett syfte för alla stadens innehav i stiftelse- och bolagsform. I dokumentet ägarpolitik presenteras varför staden äger bolagets hela aktiestock eller varför den vill utöva bestämmande inflytande i sammanslutningarna. I fråga om strategiska sammanslutningar ska ägandet ha en klar strategisk betydelse som kan grunda sig på till exempel skötseln av en viss specialuppgift, monopolställning eller bedrivande av näringspolitik. Med undantag av förvaltning av markegendom är ägandet inte stadens grundläggande uppgift, utan ett verktyg för att ordna tjänster. Ägandet är inte statiskt. Dess ändamålsenlighet och organiseringsätt ska bedömas regelbundet när verksamhetsmiljön förändras.

Genom ägarpolitiken fastställs de grunder och principer som iakttas i stadens ägarstyrning.

I Åbo stad genomförs ägarstyrningen med hjälp av ägarens förhandsuppfattningar som grundar sig på den ägarpolitik som stadsfullmäktige godkänt samt



med hjälp av en årsprocess i anslutning till styrningen av verksamheten och ekonomin med iakttagande av Åbo stads koncerndirektiv.

Stadsfullmäktige har 14.2.2022 § 24 godkänt uppdaterad ägarpolitik för Åbo stad för åren 2022-2025. Enligt fullmäktiges presentationstext innehåller ägarpolitiken 2022-2025 till skillnad från de tidigare dokumenten om ägarpolitiken också sådana operativa sammanslutningar som tillsammans med sammanslutningar som ägs i strategiskt syfte bildar en oskiljaktig helhet med tanke på ägarstyrningen eller kopplas till andra strategiska sammanslutningar med tanke på de uppställda målen. Det uppdaterade dokumentet ersätter det ägarpolitiken för 2018-2021 som godkändes av stadsfullmäktige 11.6.2018 § 145.

Mer information:

[Åbo stads ägarpolitik 2022-2025](#)

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella aiempien valtuustokausien omistajapolittiset ohjelmat ovat varsin hyvin toteutuneet.

Med koncerndirektiven genomförs ägarpolitik

I 47 § i kommunallagen föreskrivs om verksamheten i kommunens dottersammanslutningar och om koncerndirektivet. Enligt bestämmelsen **ska man genom ägarstyrning se till att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i verksamhet i kommunens dottersammanslutningar.**

I de detaljerade motiveringarna till regeringens proposition med förslag till kommunallag konstateras att grundandet av en dottersammanslutning alltid ska ha ett strategiskt mål i anslutning till kommunens verksamhet, och att dottersammanslutningen i princip ska sträva efter att uppfylla ägarens mål och syften. Dessutom ska kommunen i sin verksamhet och sitt beslutsfattande beakta sammanslutningens ställning som en del av kommunkoncernen. På motsvarande sätt **ska sammanslutningens styrelsemedlem vara medveten om bolagets verksamhetsidé och ägarens mål i det skede då han eller hon ger sitt samtycke till uppdraget. I anslutning till detta är det ytterst viktigt att fästa uppmärksamhet vid praxis för utnämning av styrelsemedlemmar till dottersammanslutningar.**

Enligt 47 § 3 mom. i kommunallagen tillämpas koncernanvisningen på ägarstyrningen av kommunens dottersammanslutningar och i tillämpliga delar på intressesammanslutningar.

Enligt kommunallagen ges nödvändiga bestämmelser i koncerndirektivet åtminstone om:

1. planering och styrning av kommunkoncernens ekonomi och investeringar,
2. ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen,
3. informationen och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar,
4. skyldigheten att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet,
5. koncernens interna tjänster,
6. sammansättningen och utnämningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar,
7. en god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar.

Stadsfullmäktige har 13.12.2021 godkänt nya koncerndirektiv för stadskoncernen (Sf 13.12.2021 § 286). Åbo stads koncerndirektiv är ett redskap för ägarstyrningen. **Syftet med dessa direktiv är att stärka och koordinera Åbo stadskoncerns ägarstyrning.** Syftet med koncerndirektivet är att stöda stadskoncernens förutsättningar för ledning och ägarstyrning så att koncernen kan styras enligt enhetliga verksamhetsprinciper.

Det nya koncerndirektivet har utarbetats så att de dokument och separata beslut som styr koncernsammanslutningarnas verksamhet finns centraliserat. De nya koncerndirektiven består av de egentliga koncerndirektiv som stadsfullmäktige en gång godkänt under fullmäktigeperioden, de bilagor som bildats av de separata anvisningarna inom stadsstyrelsens koncernsektions behörighet samt annat tilläggsmaterial i anslutning till koncernstyrningen.

Koncerndirektiv:

[Åbo stads koncerndirektiv](#)

I uppdateringen av koncerndirektiven förtydligas koncernstyrningen genom att de viktigaste dokumenten samlas till en helhet. Vid uppdateringen av koncerndirektiven har man vid tidpunkten för beslutsfattandet beaktat stadens ledningssystem och den förvaltningsstadga som stadsfullmäktige godkänt.

Planer för ändring av koncernstrukturen Bolagiseringsutredning för Åbo stads lokaler och byggande

I början av år 2021 presenterades för stadsstyrelsen en bolagiseringsutredning för Åbo stads lokaler och byggande (Turun kaupungin toimittolojen ja rakennuttamisen yhtiöittämisselvitys). Stadsfullmäktige har 17.5.2021 beslutat att med avvikelse från riktlinjerna i fullmäktiges budgetbeslut utveckla organiseringen av byggandet av stadens lokaler som stadens egen verksamhet på det sätt som fastställs i förvaltningsstadgan. Dessutom beslöt stadsfullmäktige att beslutet om ordnande av förvaltning och att koncernsammanslutningarnas byggherrefunktioner bevaras i sina nuvarande organisationer och byggherresamarbetet utvecklas projektspecifikt med hjälp av processtyrning.

Enligt intervjuerna är fördelarna med denna valda modell bland annat att den möjliggör flexibilitet i verksamheten och ett bra informationsflöde mellan lokalitjänsterna och byggherreenheten, effektiv användning av personalresurser och en god möjlighet att utveckla samarbetet med stadens interna aktörer bl.a. i syfte att utveckla lokallösningar, -processer samt energi- och miljöfrågor. På motsvarande sätt ansågs det vara en nackdel att den begränsade kapaciteten hos stadens interna byggherreenhet framhävs i och med att enhetens arbetsmängd ökar när stora projekt infaller under samma år, samt stadens svårigheter vid rekrytering när lönenivån är lägre än hos många konkurrenter.

I augusti 2021 godkände stadsfullmäktige ett borgmästarprogram, där följande riktlinjer avvek från fullmäktiges föregående beslut från maj 2021: "I byggherreverksamheten övergår vi till en modell där byggherreverksamheten och ägandet av stadens nya lokaler överförs till ett bolag som ska grundas eller som redan finns. Bolaget kommer även ta över ansvaret för fastighetsunderhållet."

Enligt intervjuerna har det för närvarande inte funnits resurser tillgängliga för denna beredning av bolagiseringen.

Revisionsnämndens observationer och slutsatser

- Stadens koncernförvaltning har i det centraliserade extranätet samlade centrala rapporter och andra uppgifter om alla strategiska sammanslutningar. Däremot har staden knappt någon centraliserad information om operativa bolag.
- Eftersom ett viktigt mål för ledningen av staden är kunskapsbaserad ledning är det viktigt att samla alla koncernsammanslutningars centrala rapporteringar och basuppgifter.
- Enligt intervjuerna har antalet strategiska koncernsammanslutningar i staden (23 st.) vuxit sig så stort att det blir en utmaning att följa upp denna helhet och de enskilda koncernsammanslutningarnas situationer och att leda dem omsorgsfullt.
- Stadens ägarstyrningsenhet är mycket liten, men dess kompetens och sakkunskap är på god nivå. Med ett nätverksbaserat arbetssätt kan enheten också utnyttja stadsorganisationens övriga experter väl. Revisionsnämnden anser att det med tanke på fortsättningen finns skäl att noggrant bedöma hur tillräckliga resurser för ägarstyrningen ska fördelas på grund av dess strategiskt viktiga roll.
- Enligt intervjuerna sker valen till koncernsammanslutningarnas styrelser i huvudsak bland de kandidater som politiska grupper har ställt upp. Det är mycket svårt att verifiera dessa kandidaters sakkunskap och kompetens för sina uppgifter.
- Stadens ledning ska söka nya sätt att säkerställa tillräcklig kompetens och utbildning för styrelsemedlemmarna i strategiska koncernsammanslutningar. I en del koncernsammanslutningar har man enligt intervjuerna erbjudit styrelsemedlemmarna utbildningsmöjligheter.

¹ Information om koncernövervakning och riskhantering finns på avsnitt 1.3 i utvärderingsberättelsen.

- Till följd av reformen av välfärdsområdena 2023 ökar koncernsammanslutningarnas relativa betydelse i stadskoncernen betydligt. Staden ska säkerställa att koncernstyrningen och koncernövervakningen samt riskhanteringen¹ fungerar på ett högklassigt sätt. På så sätt förverkligas på bästa möjliga sätt både koncernens helhetsintresse enligt kommunallagen och stadsbornas och skattebetalarnas intressen.

1.2 Åbo stads personalmål

Personalens verksamhet år 2021 påverkades av många exceptionella händelser, såsom pandemins fortsättning, organisationsreformen och ibruktagandet av borgmästarmodellen samt av framskridandet av beredningen av välfärdsområdet.

Revisionsnämnden har utvärderat hur personalmålen har uppnåtts. Revisionsnämndens utvärdering grundar sig på intervjuer med tjänsteinnehavare och förtroendevalda, på stadens budget och ekonomiplan, personalrapporten 2021 samt rapporteringen om genomförandet av programmet Henkilöstö resurssina. Programmet Henkilöstö resurssina är en del av stadens strategihierarki. Enligt personalrapporten uppnåddes inte målen för programmet Henkilöstö voimavara till alla delar år 2021.

En viktig informationskälla med anknytning till målen för personalperspektivet är stadens personalenkät 2021. Syftet med personalenkäten är att fungera som en s.k. mellanenkät på samma sätt som den nationella Kommun10-enkäten, som genomförs vartannat år.

Revisionsnämnden beaktar i sin utvärdering även resultaten från tidigare utvärderingar av personalen.

Nedan behandlas revisionsnämndens viktigaste lyft om stadens personalmål och -genomförande samt om utvecklingsbehoven i anslutning till personalen.

- Stadens enkät om arbetshälsa visade att nästan hälften (49,8%) av respondenterna upplevde att **arbetsbetsbelastningen överskred det man klarar av** under det gångna året. Målet var att minska antalet jämfört med året innan (Kommun10 2020: 42,2 %). Målet uppnåddes inte. **Revisionsnämnden har lyft fram ärendet redan i sina föregående utvärderingsberättelser och situationen har till denna del varit alarmerande redan i flera år.**Till exempel i Kommun10-enkäten 2016 var motsvarande siffra redan 39,3 %. Personalens tillräcklighet och ork har också i flera år varit en central risk för staden. **Revisionsnämnden konstaterar att staden måste vidta effektivare åtgärder för att samma personalrelaterade problem inte ska fortsätta och växa från år till år.**
- År 2021 pilottestade staden individuell coaching i ett tidigt skede som stöd för personalens arbetshälsa. Målet är att förebygga utmattning, motivationsproblem och stressrelaterade psykiska utmaningar samt därigenom sjukfrånvaro. Erfarenheterna har enligt staden varit positiva och pilotförsöket fortsätter 2022, då man preciserar kriterierna för hänvisning till tjänsten och samlar in närmare information om tjänstens effektivitet. Pilotprojektets slutliga mål är ett konkret stöd med låg tröskel för personalens ork. **Revisionsnämnden vill betona betydelsen och rollen av gott arbete som närmaste chef som en del av personalens välbefinnande. Den ständiga personalbristen och den överdrivna mängden arbete i förhållande till arbetstagarna medför dock en betydande risk för att arbetshälsans utvecklingstrend vänder.**
- **Antalet anställda** i Åbo stad ökade enligt personalrapporten 2021, och uppgick till 12 026 personer (år 2020: 11 836). Som orsaker konstaterades i stadens personalrapport bland annat de särskilda åtgärder som pandemin kräver, tilläggsbehov av bygglov och tillsyn samt sysselsättningsförsöket.
- **Sjukfrånvaroprocenten** sjönk något i hela staden och var 4,6 % (år 2020: 4,8 %). I praktiken förekommer det stora variationer i frånvaron i stadens olika enheter och funktioner. Ett stort antal frånvaro medför utmaningar för organiseringen av arbetet, skaffandet av vikarier, introduktioner och kundernas slutliga kvalitetsupplevelse.
- Enligt **pensionsprognosen** kommer 28,7 % av stadens ordinarie personal att gå i pension inom de kommande 10 åren. Detta kommer troligen att öka antalet kommande rekryteringar.
- Enligt arbetshälsoenkäten **upplevde** 86,1 % av personalen **sitt arbete som betydelsefullt**. Målet var över 75 %, med andra ord uppnåddes målet. Utfallet sjönk dock klart jämfört med siffran i Kommun10-enkäten år 2000, som var 92,2 %.
- Endast en knapp **tredjedel** (30,5%) **av respondenterna upplevde förändringarna** under det gångna året **som positiva**. Målet var att öka antalet jämfört med året innan (Kommun10 2020: 35,1 %), dvs. målet uppnåddes inte.
- I genomsnitt kom det in 6,6 **ansökningar per arbetsplats**, vilket är cirka 1 ansökan mindre än för ett år sedan. Antalet ansökningar per arbetsplats varierade stort. Till tjänsten inom miljöbranschen inkom 47 ansökningar/arbetsplats, medan läkartjänsten endast fick 0,78 ansökningar per arbetsplats. **Enligt revisionsnämndens intervjuer upplever många serviceområden rekryteringsprocesserna som tidskrävande och tunga. Eftersom staden genomförde nästan 2 000 rekryteringar år 2021 är det fråga om en stor sak. Enligt intervjuerna är stadens lön inte konkurrenskraftig i många uppgifter jämfört med privata eller kommuner i omgivningen, vilket också försvårar rekryteringen och förlänger dess totala tid.**
- Åbo stad har **reagerat på problemet med tillgången på personal och personalomsättningen** bland annat genom att föreslå att ett särskilt förbindelseavtal införs för att underlätta rekryteringsproblemen inom social- och hälsovårdsbranscherna. Enligt staden har det förekommit rekryteringsproblem inom social- och hälsovården särskilt inom äldreomsorgens hemvård samt inom serviceboende med heldygnsomsorg, sjukhustjänster, familje- och socialtjänster samt vårdpersonal på hälsostationer. Under de föregående sex månaderna har bland annat 15 sjukskötarvakanser inom sjukhustjänsterna, 25 närvårdarvakanser inom den effektiverade boendeservicen inom äldreomsorgen samt 59 närvårdarvakanser inom hemvården inte blivit tillsatta. Totalt har serviceområdet för välfärd för närvarande 200 lediga sjukskötarvakanser och 274 närvårdarvakanser. Förslaget i anslutning till förbindelseavtalet godkändes av social- och hälsovårdsnämnden den 18.5. Ärendet går vidare till behandling i stadsstyrelsen och stadsfullmäktige. **Revisionsnämnden förutsätter att staden omedelbart reagerar på situationen med alla åtgärder som är möjliga så länge**

att situationen kommer i balans. Dessutom ska resultaten av alla vidtagna åtgärder följas upp separat för att man ska kunna bedöma funktionernas effektivitet.

- **Enligt revisionsnämndens bedömning har staden möjlighet att göra beslutsfattandet i anslutning till personalen lättare bl.a. med hjälp av utveckling av vakanssystemet och delegering av beslut som gäller personalen.**
- **Arbetsgemenskapens stöd till personalen** har varit på samma nivå som i fjol (2020) (3,63), vilket också har varit ett minimimål. **Målet har uppnåtts och kan enligt revisionsnämnden anses vara lyckat med beaktande av bland annat de utmaningar som pandemin medför i organiseringen av arbetet och sätten att utföra arbetet samt det extra arbete som förberedelserna inför välfärdsområdet medför.**
- Antalet deltagare i personalutbildningar har ökat något, dvs. 76,5 %, när målet har varit detsamma eller större än år 2020 (Kommun10: 74,5 %). Även antalet utbildningsdagar per person hade ökat till 3,6 (3,1 år 2020). Till dessa delar uppnåddes målen. Trots detta upplevde endast 61,5 % att fortbildningen var tillräcklig. Detta mål (75 %) uppnåddes inte och antalet sjönk jämfört med året innan (Kommun10 2020: 65,5 %). **Revisionsnämnden betonar den kompetenta personalens betydelse för ordnandet av tjänsterna. Dessutom fungerar goda utbildningsmöjligheter också som en attraktionsfaktor i anslutning till tillgången på personal.**
- Mål i anslutning till ledarskap uppnåddes till största delen inte. För följande mål var resultaten till alla delar sämre än i fjol (2020):
 - upplevelsen av rättvis behandling,
 - upplevelsen av rättvist beslutsfattande,
 - stödet för chefsarbetet är tillräckligt,
 - att känna till kraven för samarbete
 - tillräckligt informationsflöde om mötespraxis på arbetsplatsen samt
 - att genomföra utvecklingssamtal och nyttan av dessa

- Ett positivt resultat för ledningen var dock att stödet från chefen upplevdes förbli på samma nivå som året innan. Likaså hölls antalet utvecklingssamtal på samma nivå som för ett år sedan, trots att bland annat pandemin fortsatte och arbetsformerna varierade. **Revisionsnämnden har redan tidigare betonat betydelsen av gott chefsarbete för personalens välbefinnande.**



Mål	Medel	Indikatorer	Målsiffr	Föregående (Kommun10)	Den nya (Mellanenkät)	
Beslutsfattande och ledarskap upplevs som rättvist	Tydliga mål och transparens i grunderna till besluten	Upplevelse av rättvis behandling */**	>= föregående år	3,87	Försvagats	
		Upplevelse av rättvist beslutsfattande */**	>= föregående år	3,13	Försvagats	
Kvalitativt chefsarbete	Tillräckligt stöd för chefen för att uppnå målen	Tillräckligt stöd från chefen ***	Stödet är tillräckligt > 75 %	62 %	59 %	
		Stödet från chefen - Stöd från chefen* - Stöd och uppmuntran från chefen**	>= föregående år	3,64	Hållits på samma nivå	
Samarbete och deltagande	Samarbete mellan sektorerna i skick	Medvetenhet om samarbetets krav***	Andelen som svarat ja > 75 %	84 %	72 %	
	Säkerställande av informationsflödet på arbetsplatsen	Mötespraxis på arbetsplatsen garanterar tillräckligt informationsflöde och diskussionskontakt ***	Andelen som svarat ja > 75 %	70 %	65 %	
	Strategiskt styrda utvecklingssamtal	Genomförande av utvecklingssamtal och nyttan av dem - Utvecklingssamtalens genomförandeprocent */** (individuella och gruppsamtal) - Inom parentes endast antalet individuella samtal	>= föregående år	59,9 % (49,4 %)	60,9 % (45,9 %)	
		Genomförande av utvecklingssamtal och nyttan av dem - Nyttan av individuella utvecklingssamtal*/**	>= föregående år	48,70 %	41,6 %	

Bild 8. Personrapport 2021: Bättre ledarskap -mål och utfall.

1.3 Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

Redogörelse för intern övervakning, riskhantering och koncernövervakning i verksamhetsberättelsen

Fullmäktige ska enligt kommunallagen bland annat besluta om kommunens strategi, de centrala målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi, principerna för ägarstyrning, koncernanvisningarna och grunderna för den interna övervakningen och riskhanteringen.

Bokslutets verksamhetsberättelse ska innehålla en utredning över hur de mål som fullmäktige ställt upp för verksamheten och ekonomin har förverkligats inom kommunen och kommunkoncernen.

"I verksamhetsberättelsen anges uppgifter om viktiga omständigheter som gäller utvecklingen av kommunens verksamhet och dess resultat, den ekonomiska situationen samt de mest betydande riskerna och osäkerhetsfaktorena".

Bokföringsnämndens kommunsektion har utformat allmänna anvisningar för uppgörandet av bokslut och verksamhetsberättelse inom kommuner och samkommuner. Syftet med de allmänna anvisningarna är att ge riktlinjer för uppgörandet av bokslut så att de ger en korrekt och tillräcklig bild av kommunens eller samkommunens verksamhet och ekonomi. Kommunsektionen gjorde upp uppdaterade allmänna anvisningar år 2020 (13.10.2020), och dessa allmänna anvisningar följs vid uppgörandet av kommunens bokslut från räkenskapsperioden 2021 och framåt.

Nedan behandlas de centrala observationer som gjorts år 2021 och redan under föregående fullmäktigeperiod gällande den interna övervakningen, riskhanteringen och koncernövervakningen som presenteras i stadens verksamhetsberättelser.

1. Utvärdering av stadens och stadskoncernens mest betydande risker och osäkerhetsfaktorer samt andra faktorer som påverkar utvecklingen av verksamheten i bokslutets verksamhetsberättelse

Enligt de allmänna anvisningarna ska man i bokslutets verksamhetsberättelse utvärdera de mest betydande riskerna och osäkerhetsfaktorerna samt andra faktorer som påverkar verksamhetens utveckling på ett jämlikt och heltäckande sätt med hänsyn till verksamhetens omfattning och struktur. I rapporteringen rekommenderas det att man beaktar de principer för intern övervakning och riskhantering som har godkänts av kommunfullmäktige, som ofta omfattar beslut om klassificeringen av risker samt hur man ska förhålla sig till och rapportera om dem.

Enligt den allmänna anvisningen påverkas kommunens verksamhet i allmänhet bland annat av

- **strategiska risker,**
 - risker i anslutning till kommunens långsiktiga mål, framgångsfaktorer och osäkerhetsfaktorer som riktar sig till dem
- **funktionella risker,**
 - gäller bl.a. den dagliga verksamheten, processer och informationssystem, personalens kompetens och tillgänglighet, konjunkturväxlingar och ändringar i lagstiftningen
- **ekonomiska risker** och
 - i anslutning till bl.a. balansen i ekonomin, inkomstfinansieringens tillräcklighet, investeringar och finansiering,
- **skaderisker,**
 - I samband med beskrivningen av skaderiskerna kan man meddela hur många försäkringar kommunen använder med tanke på skador och avbrott i verksamheten. Dessutom rekommenderas att information ges om betydande rättegångar samt om andra eventuella juridiska risker eller risker i samband med myndighetsåtgärder. Risker kan också vara förknippade med miljö-, personal- och människorättsfrågor samt korruption och mutning.

Riskområdena har i övrigt behandlats under en rubrik i verksamhetsberättelsen med undantag av skaderisker, utställningssäkerhet, etiska principer och principer som styr Åbo stads verksamhet samt finansieringsrisker.



Tidtabellen och sättet att genomföra riskbedömningen håller på att utvecklas

Riskbedömningen för år 2021 genomfördes på hösten. I riskbedömningen infördes det nya programmet, riskhanteringsapplikationen Granite Erm. Programmet omfattar övergripande riskhantering, identifiering av risker, riskbedömning och uppföljning av förvaltningsmetoder. Riskbedömningen omfattar strategiska, ekonomiska, operativa och skaderisker. Den nya riskhanteringsapplikationen möjliggör bättre en kontinuerlig riskbedömning i realtid och aktörerna uppmuntras också till detta. Den centraliserade uppföljningen av riskhanteringen är dock fortsättningsvis bunden till årsklockan så att den ska göras minst en gång per år.

- ➔ En positiv utveckling av riskbedömningen i stadskoncernen visar:
- Strävan efter en fortlöpande riskbedömning i realtid med hjälp av den nya riskhanteringsapplikationen.
 - Riskhanteringsapplikationen har underlättat riskbedömningen. Man har fått allt flera instanser och aktörer att göra riskbedömningar och bedömningarnas omfattning har förbättrats.
 - Det nya riskhanteringsprogrammet gör det möjligt att förenhetliga metoderna för riskbedömning och riskhanteringen i stadskoncernen.
 - Man strävar efter att säkerställa riskhanteringsmetodernas effekt och effektivitet med hjälp av uppföljning och granskningar. Uppföljningen och granskningarna omfattar upptäckt av interna och externa förändringar i verksamhetsmiljön, förändringar i riskerna och behov av att ändra riskkriterierna.

Bokslutets verksamhetsberättelse 2021

Enligt verksamhetsberättelsen för 2021 var de viktigaste riskerna i riskbedömningarna i huvudsak samma risker som år 2020, dvs.

- tillgång till personal, nyckelpersonrisker, risker för ryktet (imagerisker) och risker i anslutning till fastigheter.

som strategisk risk betonades

- verksamhetsmodell samt
- social- och hälsovårdsreformen.

Riskerna inom service- och ansvarsområdena bildar också risker på stadsnivå, men utöver dem betonades följande risker på stadsnivå

- pandemin,
- cyberhot,
- arbetskonflikter och
- ändringar i lagstiftning.

Tillgången till personal och nyckelpersonriskerna de mest betydande riskerna 2021 på samma sätt som under tidigare år

Enligt bokslutets verksamhetsberättelse **var de mest centrala riskerna som identifierades i 2021 års riskbedömningar bland annat tillgång till personal och nyckelpersonriskerna.**

Enligt verksamhetsberättelsen finns det inte tillräckligt med nya kompetenta arbetstagare och personalomsättningen är intensiv, vilket belastar den befintliga personalen. **Riskhanteringsmetoder** är bland annat **utveckling av personalledningen, kritisk bedömning av lönenivåer, presentation av anställningsförmåner, förbättring av arbetsgivarbilden och bedömning av uppgiftsbeskrivningar samt stöd för vidareutbildning.**

Tillgången till personal har konstaterats vara en betydande **risk** för staden redan åren **2018–2020**. I tidigare års verksamhetsberättelser konstateras att

- stadens lönenivå inte lockar kvalificerad arbetskraft,
- staden som arbetsgivare måste göras mer attraktiv och
- en stadigvarande och trygg arbetsplats, möjlighet till flexibel arbetstid och oavlönad ledighet inte ökar attraktiviteten tillräckligt.

- ➔ Utmaningarna förknippade med tillgången till personal kan äventyra kvaliteten på kundservicen eller även utförandet av lagstadgade uppgifter.

I Åbo stads **personalrapport 2021** behandlades **tillgången på arbetskraft och rekryteringar**. Enligt rapporten ökade rekryteringarna vid Åbo stad år 2021 med cirka 33 % och antalet lediga arbetsplatser med cirka 20 % jäm-

fört med året innan. Enligt personalrapporten kom det in 6,6 ansökningar per arbetsplats, vilket är cirka 1 ansökan mindre än för ett år sedan. Antalet ansökningar per arbetsplats varierade stort. De mest utmanande branscherna med tanke på tillgången till arbetskraft var småbarnspedagogiken, socialarbetet, matförsörjningen, äldre- och handikappservicen samt hälso- och sjukvården i sin helhet. I personalrapporten berättas hur staden har deltagit i rekryterings-evenemang eller strävat efter att skapa en positiv arbetsgivarbild till exempel i sociala medier.

Utifrån bokslutets verksamhetsberättelse förblir det oklart vilka konkreta åtgärder staden har vidtagit eller planerat att vidta för att hantera den omfattande risken i anslutning till tillgången till personal inom olika branscher och hur detta ska beaktas i stadens personalplanering. Det förblir också oklart hur metoderna för riskhantering har använts och om metoderna har varit effektiva.

Om en **nyckelpersonrisk** realiserar kan följden bli att arbetet blir mindre smidigt och att tyst information går förlorad. **Riskhanteringsmetoder är prognostisering, överlappande uppgiftsbeskrivningar, par- och teamarbete, utseende av vikarier och ersättare, altermning av semestrar, bra introduktion för efterföljaren, dokumentering, delning av tyst information, utbildning, arbetarskyddsverksamhet, omsorg om personalens välbefinnande och arbetstillfredsställelse, arbets säkerhet samt vid behov köp av experttjänster.**

En **strategisk risk** som lyftes fram i stadens utvärdering var **stadens organisationsreform** och därigenom **organisationsstruktur** och **verksamhetsmodell** samt **social- och hälsovårdsreformen**.

➤ Vid planeringen av Åbo stads nya organisation ska särskild och omedelbar uppmärksamhet fästas vid hanteringen av nyckelpersonrisken och de metoder som används. I planeringen ska man beakta den kompetens som överförs med den personal som överförs till välfärdsområdet den 1.1.2023 och det eventuella kompetensunderskott som detta leder till för staden.

➤ När Åbo stads organisation förnyas ska man fästa uppmärksamhet vid att organisationen, ansvarsområdena, arbetsfördelningen och behörighetsanteckningarna är tydliga.

Lokalresurser och problem med inomhusluften lyftes återigen upp bland de viktigaste riskerna 2021

Enligt verksamhetsberättelsen för bokslutet 2021 lyftes lokalresurserna och problemen med inomhusluften återigen upp bland de mest betydande riskerna i riskbedömningen för 2021. Ändamålsenliga och fungerande lokaler är en viktig resurs för verksamheten.

- Enligt verksamhetsberättelsen är problemen ombyggnadssituationer och utrymmesbehov orsakade av problem med inomhusluften.
- Enligt verksamhetsberättelsen **ska tillräckligt med tid och personalresurser reserveras för projektplaneringens tidtabeller tväradministrativt.**
- I verksamhetsberättelsen för 2019 nämndes dessutom **ändamålsenliga långsiktiga planer för byggnader (PTS)** samt **god tillsyn över fastighetsskötseln som metoder för riskhantering.**

➤ Revisionsnämnden har redan under tidigare år konstaterat att det ska finnas en långsiktig plan för fastighetsunderhållet som är kopplad till planerna för stadens tjänster och servicenät. Planeringen och resursfördelningen ska vara långsiktig och grunda sig på stadens långsiktiga mål.

I den organisationsreform som genomfördes i staden år **2021 inrättades en tjänst som servicenätdirektör för koncernförvaltningens organiseringsfunktion.**

- Servicenätdirektörens uppgift är att leda, styra och utveckla den övergripande planeringen och utvecklingen av servicenätverken i staden.
- Genom styrningen ansvarar servicenätdirektören för att optimera stadens servicenätverk med beaktande av lokalplanering, samhällsstruktur, markanvändning och rörlighet.
- Direktören för servicenätverket säkerställer för sin del att målen för tjänsternas tillgänglighet uppnås med beaktande av markanvändningen, livskraften samt offentliga och privata tjänster.

» En utmaning i fråga om servicenätverks- och lokalprojektprocesserna är uppgiftsfältets omfattning och det stora antalet aktörer. Utöver stadens helheter av substanstjänster är stadens interna aktörer i anslutning till ärendet bland annat lokalservice, planläggning och stadsbyggande. Dessutom finns det många andra interna och externa grupper i anslutning till förvaltningen av servicenäten.

Syftet med administrationen av tjänsterna och servicenätet är att säkerställa rätt tjänster på rätt plats.

» I planeringen av servicenätet ska man beakta de nuvarande utrymmenas skick och till exempel eventuella problem med inomhusluften. De reparationsbehov som grundar sig på tillräckliga kartläggningar av skicket ska schemaläggas i investeringsplanerna. I investeringsplaneringen ska man beakta tillfälliga lokaler och behovet av dem.

» Åbo deltar i projektet DigiPave 2.0 som finansieras av finansministeriet och som siktar på digitalisering av servicenätplaneringen. Målet med det arbete som görs inom projektet är att identifiera gemensamma informations- och verksamhetsmodeller med vilka man bland annat möjliggör en mer människoorienterad planering av servicenätet, som utgår från invånarens och klientens behov.

» I fortsättningen ska man beakta samarbetet med utomstående, till exempel välfärdsområdet, och uppkomsten av samarbetsforum även i planeringen av servicenäten.

Revisionsnämnden har behandlat inomhusluftsärenden som en del av utvärderingsberättelserna för åren 2016, 2017, 2019 och 2020.

Ökade kostnader för lokal- och infrastrukturprojekt

Revisionsnämnden har i utvärderingsberättelsen för 2019 konstaterat att en riskfaktor i **verksamhetsberättelsen för 2018** var den **oförutsedda ökningen av kostnaderna för lokal- och infrastrukturprojekt**. För år **2019** har **man konstaterat att man har förberett sig på en oförutsedd ökning av kostnaderna för lokal- och infrastrukturprojekt genom att utarbeta en anvisning om projektplanering för infrastrukturprojekt**.

I **utvärderingsberättelsen för 2019** konstaterade revisionsnämnden att problem med byggandet av **Logomo bro** då togs upp i offentligheten. **Enligt stadsmiljösektorns rapportering** ”har byggandet av bron fördröjts på grund av fördröjningar och brister i planerna”. Samtidigt har kostnaderna mångdubblats jämfört med den ursprungliga uppskattningen. (Kotn 17.3.2020 § 79).

Stadsfullmäktige har den **17.5.2021** (102 §) behandlat **överskridningen av byggprojektet för Logomo bro och anslagsökningen**. Stadsfullmäktige beslöt att godkänna stadsstyrelsens förslag om att 21,6 miljoner euro fastställs som totalkostnad för byggandet av Logomo bro, vilket överskrider den tidigare beräknade totalkostnaden för projektet med 2,1 miljoner euro.

I **utvärderingsberättelsen för 2019** har revisionsnämnden konstaterat och framfört:

» Enligt revisionsnämnden är det nödvändigt att planeringen, genomförandet och ledningen av nya infrastrukturprojekt i och med anvisningarna för projektplanering utvecklas så att riskerna i anslutning till genomförandet av projekten kan minimeras. Å andra sidan kan inga anvisningar lösa

problem som beror på brister i helhetsplaneringen, på för brådskande tidtabeller i beslutsfattandet och genomförandet eller på för små resurser i förhållande till projekthelheten. Även kompetens inom upphandling och konkurrensutsättning har stor betydelse för hur projekten lyckas.

» I anvisningarna för behovsutredningar och projektplanering för infrastrukturprojekt konstateras emellertid också att till exempel spetsprojekten (projekthelheten i anslutning till det prioriterade området för stadsutveckling) är sådana sektorsövergripande helheter som drar upp riktlinjer för stadsutvecklingen att man i besluten om att tillsätta dem inte direkt kan tillämpa enbart anvisningen om behovsutredning och projektplanering för investeringar i infrastruktur. I anvisningen konstateras också att anvisningen som helhet inte gäller andra än stadens spetsprojekt och strategiska projekt i anslutning till markanvändning.

» Revisionsnämnden konstaterar att för tydlighetens skull bör anvisningarna för olika projekt- och investeringshelheter vidareutvecklas så att anvisningarna är heltäckande och tillräckligt tydliga så att de ger nödvändiga verktyg för såväl beslutsfattare som beredare och genomförare av ärenden i fråga om olika projekthelheter.

År 2021 genomfördes en reform av organisationen och ledningssystemet i Åbo stad. Reformen fortsätter bl.a. med anledning av inrättandet av ett välfärdsområde och för funktionernas och personalens del med överföringar av uppgifter. Stadens verksamhet och investeringar kommer också att påverkas av instabiliteten i verksamhetsmiljön och krigssituationer.

» När det gäller planering och genomförande av lokal- och infrastrukturprojekt bör man i fortsättningen säkerställa tillräckligt tydliga anvisningar med beslutsfaser samt att organisationen och befogenhetsförhållandena är tydliga. På motsvarande sätt bör man beakta effekterna av förändringarna i verksamhetsmiljön och riskerna för projektfinansieringen och därigenom tidtabellen för investeringsplanerna.



Hantering av risker i anslutning till ekonomisk balans, investeringar och penningprocesser

Enligt **verksamhetsberättelsen för 2019** nämns bland annat **en realistisk budget, budgetuppföljning och prioritering av verksamheten enligt budgeten som metoder för hantering av risker** i anslutning till **ekonomisk balans, investeringar** och **penningprocesser**.

Enligt **verksamhetsberättelsen för 2020** nämns **budgetuppföljning och prioritering av verksamheten enligt budgeten som metoder för hantering av risker** i anslutning till **ekonomisk balans, investeringar och penningprocesser**. Vidare är hanteringsmetoderna en realistisk budget, planer för effektivisering av egen verksamhet, långsiktiga avtal med huvudkunderna, ramavtal för finansiering, utvidgning av kundkretsen, ytterligare effektivisering av upphandling och verksamheter samt anpassning av antalet medarbetare till att motsvara verksamheten, förberedelser för konkurrensutsättning, anskaffning av information om konkurrenter, (medverkan i konkurrensutsättning), användning av kvalitetssystem, upprättande av nätverk, genomgång av kriterier i anbudsbegäran, upptäckt av tysta signaler, väl utfört rutinarbete, rapporter, uppföljning, bland annat kontinuerlig uppföljning av kassaflödet, förberedelser och konkurrensutsättning vid rätt tidpunkt. Kostnadsökningen i sjukvårdsdistriktet bör dämpas genom att ägarstyrningen intensifieras tillsammans med andra kommuner.

» I verksamhetsberättelsen för 2021 har det ekonomiska perspektivet inte lyfts fram som en risk på motsvarande sätt som under tidigare år.

I **utvärderingsberättelsen för 2019** har revisionsnämnden fäst uppmärksamhet vid följande faktorer:

» Revisionsnämnden fäster uppmärksamhet vid att de metoder som nämns som riskhanteringsmetoder tillämpas i praktiken så att man vid uppgörandet av budgeten beaktar tjänsteproduktionen, investeringarna och andra eventuella poster på ett tillräckligt sätt och på tillräckligt lång sikt, så att en budget som motsvarar de prioriterade behoven kan göras realistisk både på kort sikt och på lång sikt.

» Revisionsnämnden fäster fortsättningsvis uppmärksamhet vid ansvarsfördelningen i anslutning till riskhanteringen och hur den fungerar ur olika riskperspektiv. För att kunna hantera riskerna måste man kunna följa upp och bedöma dem samt vid behov fatta beslut om korrigerande åtgärder på rätt beslutsnivå.

Stadens organisationsreform, organisationsstruktur, verksamhetsmodell, social- och hälsovårdsreform

Enligt **verksamhetsberättelsen 2021** orsakade **ändringarna i organisationsstrukturen oklarheter i rollerna. Hanteringsåtgärderna** innebär **en tydlig definition av uppgiftsbeskrivningar och ansvarsområden**. Även osäkerhetsfaktorerna i beredningen av välfärdsområdet bedömdes lamslå verksamheten.

» När organisationen och uppgifterna förändras är det allt viktigare att fästa uppmärksamhet vid tydliga verksamhetsprocesser och ansvar.

» Förändringar i verksamhetsmiljön förutsätter kontinuerlig uppföljning, kommunikation och reaktion på förändringar.

» I krissituationer i verksamhetsmiljön ska man också granska och analysera riskerna i exceptionella situationer och beredskapen inför dem.

» Både på kort och lång sikt bör man beakta social- och hälsovårdsreformens inverkan på personalen, serviceproduktionen och finansieringen av verksamheten.

» Tillsammans med välfärdsområdet bör man utveckla fungerande samarbetsförfaranden även i frågor som gäller riskhantering.

» På basis av intervjuerna är det ett utvecklingsområde att utse ansvarspersoner för ägarskap och hantering i anslutning till riskfaktorer. Dessutom ska man fästa uppmärksamhet vid tidtabellen för och uppföljningen av åtgärderna i anslutning till riskhanteringsmetoderna.

» Den interna kontrollen och riskhanteringen ska uppfattas som en del av ledningsuppgiften på olika nivåer i organisationen. Riskhanteringen ska beaktas i allt beslutsfattande och inte till exempel som en separat bedömning som görs en gång per år. Medvetenheten om betydelsen av de nämnda frågorna kan förbättras bl.a. genom utbildning.

Nedan presenteras kort **de viktigaste riskerna och osäkerhetsfaktorerna som framkommit i de tidigare utvärderingsberättelserna på basis av bokslutens verksamhetsberättelser under fullmäktigeperioden 2017–2020 och revisionsnämndens ställningstaganden i anslutning till dessa.**

Utvärderingsberättelse 2017

I verksamhetsberättelsen 2017 nämns riskfaktorer som kommit fram i riskbedömningarna och sätt att hantera dessa. I synnerhet de risker **som lyfts fram av sammanslutningarna** (den ekonomiska balansen, investeringarna, pengaprocesserna) är desamma som de som ska behandlas i redogörelsen enligt anvisningarna för uppgörandet av redogörelsen och som nämndes redan föregående år.

» På basis av verksamhetsberättelsen för 2017 förblev det dock oklart för revisionsnämnden hur man ska förhålla sig till de nämnda riskerna, hur väl de nämnda riskhanteringsmetoderna används, om ansvarsfördelningen i anslutning till riskhanteringen fungerar, om det alltid är möjligt att ge ansvarsfördelning och tidsplan för de nödvändiga åtgärderna i olika risksituationer och i vilken mån de nödvändiga riskhanteringsåtgärderna kan genomföras av organisationsenheten själv.

Utvärderingsberättelse 2018

Verksamhetsberättelsen för 2018 nämner en riskfaktor i form av en oförutsedd kostnadsstegring för lokal- och infrastrukturprojekt. Risker av detta slag aktualiserades i praktiken exempelvis i fråga om Funikularen och Logomo-bron. Som ett sätt att förebygga risker har bland annat nämnts att en anvisning för

planering av infrastrukturprojekt borde utarbetas. **Revisionsnämnden betonade att vid sidan av anvisningarna för projektplanering och handlande i enlighet med dessa måste uppmärksamhet även fästas vid planering av projekten och kontroll av projektkunskap.**

» Åbo stad har för närvarande egna projektplaneringsanvisningar för både infrastrukturprojekt och lokalprojekt. **Revisionsnämnden betonar dock att projektens framgång i allmänhet påverkas av hur lyckad ledningen är, varav skriftliga anvisningsdokument endast är en del.**



Utvärderingsberättelse 2019

- Enligt bokslutets verksamhetsberättelse var de mest centrala riskerna som identifierades i 2019 års riskbedömningar bland annat tillgång till personal och nyckelpersonrisker.
- Tillgång till personal konstaterades vara en central risk för staden redan i 2018 års verksamhetsberättelse. I verksamhetsberättelsen för 2019 nämndes tillgången till personal som en central risk inom nästan alla av stadens verksamhetsområden. Utmaningarna förknippade med tillgången till personal kan äventyra kvaliteten på kundservicen eller även utförandet av lagstadgade uppgifter.
- Det sätt på vilket nuvarande personal upplever sin arbetsmängd kan också ses som en faktor som påverkar deras arbetsgivarupplevelse och därmed deras tillgänglighet. Enligt stadens personalrapport 2019 hade situationen i detta avseende förbättrats något jämfört med föregående år: "Under det gångna året hade 37 % av de tillfrågade upplevt en arbetsmängd som översteg toleransgränsen." **Revisionsnämnden betonade att resultaten av enkäter om välbefinnande i arbetet kan variera avsevärt både mellan branscher och inom branscher enligt tjänstesektor. Uppmärksamhet och nödvändiga åtgärder ska i sådana fall riktas särskilt till de grupper där utmaningarna är störst.**
- Under senaste tiden har riskerna förknippade med tillgången till personal konkretiserats bland annat som en obligatorisk tidsbunden minskning av bäddplatser inom sjukhustjänsterna på grund av personalbrist. Enligt välfärdssektorn är den nuvarande personalen inte till alla delar tillräcklig för säker vård. Enligt branschen har det förekommit betydande brister på vårdpersonal på sjukhus på grund av frånvaro, uppsägningar, brist på vikarier och rekryteringsproblem på olika avdelningar. Revisionsnämnden var mycket oroad över situationen. Det finns en risk för att ett motsvarande behov av nedskärningar sprids även till andra kritiska verksamheter om personaltillgängligheten försämras ytterligare.

Utvärderingsberättelse 2020

Enligt bokslutets verksamhetsberättelse var de mest centrala riskerna i riskbedömningen för 2020 utöver coronapandemin huvudsakligen desamma som året innan. Som centrala risker identifierades ekonomin, informationssystem, imagerisker, lokalresurser, inomhusluftproblem och personalrisker, inklusive

tillgång till personal och nyckelpersonrisker. Tillgången till personal lyftes fram inom olika branscher. I sammanslutningarnas riskbedömning betonades nyckelpersonrisker.

- Enligt bokslutets verksamhetsberättelse var de största hoten år 2020 pandemin år 2021, som fortfarande pågår.
- Enligt verksamhetsberättelsen hade man inte förberett sig globalt, nationellt eller lokalt för den skala på vilken coronapandemin spreds. Coronapandemins effekter var och är betydande, och dess direkta och indirekta effekter kommer att fortsätta en lång tid framöver.
- I riskbedömningarna var pandemin en av de mest centrala riskerna för 2020. Den ansågs utgöra både en operativ risk och en skaderisk.
- Personalens tillräcklighet och ork, vårdkapacitetens tillräcklighet, tjänsternas säkerställande och det ekonomiska underskottet bedömdes utgöra hot till följd av pandemin.
- Under 2021 kommer man att anskaffa ett kommersiellt riskbedömningsprogram. En ny riskbedömningsmetod har piloterats inom fritidssektorn i anknytning till detta.
- Med tanke på risken förknippad med tillgång till personal konstaterade man i verksamhetsberättelsen att stadens lönenivå inte är attraktiv för experter.

➔ Revisionsnämnden rekommenderade effektivare ytterligare åtgärder för att minska personalriskerna.

2. Redogörelse för ordnande av stadens interna övervakning och riskhantering i bokslutets verksamhetsberättelser

Enligt bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning (2020)

- måste kommunförvaltningen i verksamhetsberättelsen,
- lämna information om hur den interna övervakningen och den relaterade riskhanteringen har ordnats i kommunen,
 - om brister har upptäckts i övervakningen under den gångna räkenskapsperioden och
 - och hur man planerar att utveckla den interna övervakningen under den pågående budgetperioden.

Enligt den allmänna anvisningen är **målet för den interna kontrollen och riskhanteringen** att

- säkerställa att de mål som ställts upp för kommunen uppnås och att verksamheten är ekonomisk och resultatrik,

Syftet med övervakningen är att främja

- en effektiv ledning av organisationen, riskhanteringen och utvecklingen av verksamheten samt utvärderingen av resultaten.

Dessutom är syftet med den interna kontrollen att säkerställa att

- informationen som besluten grundar sig på är tillräcklig och tillförlitlig,
- lagens bestämmelser, myndighetsföreskrifter och organens beslut iakttas och
- egendom och resurser tryggas.

Den interna kontrollen genomförs bl.a. som en tydlig fördelning av uppgifter, befogenheter och ansvar, tillsyns- och rapporteringsskyldigheter, skydd av information och informationssystem, tryggnad av egendom, avtalshantering, kompetens och förebyggande av missbruk.

Enligt **bokslutets verksamhetsberättelse för 2021**:

- Enligt 74 § i Åbo stads förvaltningsstadga ska stadens funktioner ordnas och ledningsuppgifterna skötas så att det på alla nivåer i organisationen och i alla funktioner finns tillräcklig intern kontroll, riskhantering och avtalsövervakning.
- Verkställandet av den interna kontrollen dokumenteras årligen i servicehelheternas självutvärdering av den interna kontrollen.
- Man har strävat efter att fördjupa personalens och de förtroendevaldas kompetens i intern kontroll med hjälp av etiska och andra interna anvisningar, intern utbildning samt utbildningsmaterial som finns på stadens intranät. Syftet med ovan nämnda metoder – liksom tipskanalen som togs i bruk inom staden år 2020 – är också att förebygga missbruk.
- Riskbedömningen har gjorts per servicehelhet i enlighet med årsklockan av servicehelhetens högsta ledning under ledning av stadens riskhanteringschef.
- **De viktigaste övervakningsmetoderna som den operativa verksamheten förutsätter varierar** beroende på verksamheten och servicehelheten. De praktiska övervakningsmetoderna är olika **avstämningar, målsättning, rapportering och uppföljning**. Övervakningsmetoderna ställs i relation till den verksamhet som övervakas så att kostnaderna för dem hålls i ett förnuftigt förhållande till verksamheten.

Vid bedömningen av verkställigheten av stadens interna kontroll bistås kanslichefen **av byrån för intern revision**. Byrån är direkt underställd kanslichefen.

Om brister eller felaktigheter upptäcks i ordhandlet eller genomförandet av kommunens interna övervakning ska en redogörelse för dessa och korrigeringsförslag läggas fram.

Som centrala resultat av revisionerna av den **interna revisionen 2021** nämns i verksamhetsberättelsen bland annat följande:

- den interna kontrollens åtgärder har åtminstone delvis förblivit odokumenterade och därför kan man inte i efterhand bedöma om övervakningen varit fungerande
- personalomsättningen, rekryteringsproblemen och tillgången till kompetent personal påverkar uppnåendet av verksamhetsmålen
- resurserna för övervakningen av köpta tjänster är knappa och uppföljningen av utvecklingen av de totala kostnaderna haltar.

Enligt verksamhetsberättelsen genomförs rapporteringen om den interna kontrollen till ledningen i huvudsak genom en årlig självutvärdering. Övrig informationsförmedling om den interna kontrollen grundar sig på prövning och behov från fall till fall.

Teman som lyftes fram i självutvärderingarna och som kräver utveckling

var bl.a. personalens utbildningsbehov, lokalfrågor, övervakning av köpta tjänster, avtalshantering, tillgången till personal och kompetens hos personalen samt nyckelpersonrisker. Beskrivningarna av verksamhetsprocesserna och kontrollerarna har gjorts delvis men kräver fortsatt arbete, liksom preciseringen av ansvaren och uppgiftsfördelningen mellan olika funktioner.

➤ Utifrån verksamhetsberättelsen förblir det oklart på vilket sätt och av vem de brister eller svagheter som upptäckts ska korrigeras.

➤ Åtminstone en del av de observerade bristerna kräver åtgärder och beslut på stadsnivå för att kunna åtgärdas.

De utvecklingsobjekt för övervakningen som nämnts i **bokslutens verksamhetsberättelser** under tidigare år har bland annat varit

- åren **2015** och **2016**
 - avtalshantering,
 - utvärdering av funktionen hos metoder för övervakning av tjänster som utkontrakterats och
 - etablering av principerna för den interna övervakningen och riskhanteringen samt kompetens i linjeledningen och på den operativa nivån.
- År **2017**
 - processbeskrivningar av kärnverksamheten,
 - funktionaliteten hos övervakningsmetoderna,
 - informationsflödet och rapporteringen samt
 - identifiering av risker med anknytning till verksamheten.
- År **2018** är behoven av förbättring i stor utsträckning av samma slag som år 2017.
- År **2019** har bland annat följande lyfts fram i verksamhetsberättelsen som utvecklingsobjekt för övervakningen:
 - säkerställande av smidig konkurrensutsättning av upphandlingar,
 - övervakning och uppföljning av upphandlingar och
 - definiering av både sätt att hantera identifierade risker och nivån på en godtagbar kvarstående risk.

➤ I objekt som lyfts fram under olika år och som kräver utveckling av övervakningen och verksamheten är det många frågor som upprepas år efter år.

Revisionsnämnden har redan under tidigare år **framfört följande i utvärderingsberättelserna:**

➤ Staden behöver ha tillräckliga resurser för att **övervaka** att även **utkontrakterade tjänster uppfyller kraven i avtalen, vilket måste beaktas när man konkurrensutsätter tjänster.**

➤ I en situation där en stadsorganisationen genomgår förändringar ska man bland annat genom de operativa processer och uppgiftsansvar som nämnts under tidigare år **säkerställa att övervakningsmålen uppnås.** Stadsorganisationen och ledningssystemet förnyas och utvecklas kontinuerligt.

➤ När det gäller metoderna för intern övervakning och riskhantering bör man fästa uppmärksamhet vid hur övervakningsåtgärderna prioriteras i förhållande till det övervakade ärendets betydelse och riskens storlek; exempelvis investeringsbehoven samt planeringen, prioriteringen och genomförandet av dem. **Beträffande planering av investeringar ska man fästa uppmärksamhet vid att en planering som omfattar investeringarna i sin helhet förslår för ett längre tidsspänn med beaktande av förestående servicebehov.** Uppmärksamhet bör fästas vid budgeteringens realistiska karaktär och tillgången till tillräcklig och korrekt information i beslutsfattandet.

➤ Enligt kommunallagen ska budgeten innehålla de anslag och beräknade inkomster som uppgifterna och verksamhetsmålen förutsätter och en redogörelse för hur finansieringsbehovet ska täckas. **Revisionsnämnden har noterat att den ekonomiska sidan framhävs såväl i bokslutet som i diskussioner om riskerna, medan kopplingen mellan den ekonomiska sidan och de operativa målen och serviceproduktionen däremot förblir ganska svag. Enligt kommunallagen ska budgeten utarbetas så att det i budgeten reserveras tillräckliga anslag för att täcka kostnaderna enligt målen.**

➤ Revisionsnämnden betonar vikten av ledningens ansvar, förståelse och kompetens. Revisionsnämnden fäster uppmärksamhet vid de begrepp som anknyter till den interna övervakningen och lyfter bland annat fram att **intern övervakning inte är detsamma som en intern inspektion,** vars syfte är att säkerställa att den interna övervakningen fungerar. En framgångsrik övervakning och riskhantering baserar sig alltid på tydliga och verksamhetsstyrande mål.

3. Redogörelse för koncernstyrningen och -övervakningen i bokslutets verksamhetsberättelse

Enligt bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning (2020) Med koncernövervakning avses

- övervakning, analysering och rapportering av effektiviteten och den ekonomiska ställningen av dottersammanslutningarnas verksamhet som står under koncernledningens ansvar.

Med koncernövervakning avses även

- övervakning av genomförandet av koncernanvisningarna, den interna övervakningen och riskhanteringen.

Syftet med koncernövervakningen är att säkerställa att

- kommunkoncernens verksamhet är ekonomisk och effektiv,
- informationen som besluten grundar sig på är tillräcklig och tillförlitlig,
- lagens bestämmelser, myndighetsföreskrifter och organens beslut iakttas och
- egendom och resurser tryggas.

Kommunstyrelsen skall i verksamhetsberättelsen lämna uppgifter om

- hur koncernövervakningen har ordnats i kommunkoncernen,
- om brister har upptäckts i övervakningen under den gångna räkenskapsperioden och
- hur man planerar att utveckla koncernövervakningen under den pågående budgetperioden.

I verksamhetsberättelsen för 2021 har man rapporterat om ordnandet av koncernövervakningen. Enligt stadens koncerndirektiv (sf 13.12.2021 § 286) behandlar och godkänner bl.a. sammanslutningens styrelse som en del av bokslutet och verksamhetsberättelsen redogörelser för ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen, observerade brister, de mest betydande riskerna och utvecklingsbehoven. Styrelsen ska årligen rapportera om den interna kontrollens och riskhanterings effektivitet och funktion till koncernledningen och den interna revisionen.

Enligt verksamhetsberättelsen är syftet med koncernanvisningarna att skapa gemensamma förfaringssätt och engagera koncernsammanslutningarna i stadskoncernens gemensamma mål. Enligt verksamhetsberättelsen är behörigheten och ansvarsfördelningen inom koncernstyrningen ändamålsenlig.

Enligt verksamhetsberättelsen för 2021 följs de principer som nämns i koncernanvisningarna i sammansättningen och utnämningen av dottersammanslutningarnas styrelser. I styrelsens sammansättning beaktas karaktären, storleken och utvecklingsskedet i sammanslutningens verksamhet. Direktören för ägarstyrning bereder för koncernsektionen kanslichefens förslag till styrelsens sammansättning. Enligt verksamhetsberättelsen sörjer man i beredningen av propositionen för att styrelsen består av tillräckligt kompetenta personer på det sätt som avses i kommunallagen. Styrelsen väljs av bolagsstämman eller av något annat organ som sammanträder för ändamålet.

I koncernanvisningarna (sf 13.12.2021 § 286) nämns under rubriken för god förvaltnings sed även andra kriterier som gäller styrelsemedlemmarnas sakkunskap och bolagets verksamhet. I koncernanvisningarna fästs även uppmärksamhet vid styrelsemedlemmarnas förutsättningar att agera oberoende.

➤ I fråga om processen för val av styrelseledamöter till koncernsammanslutningarna har det för revisionsnämnden utifrån intervjuerna förblivit oklart hur man i processen för val av styrelsemedlemmar till koncernsammanslutningen i dess olika skeden säkerställer att de kriterier som uppställts för medlemmarna i koncernanvisningen uppfylls, att medlemmarna är oberoende och har tillräcklig sakkunskap. I koncernanvisningarna förutsätts bland annat:

- Vid valet av styrelse ska sammanslutningens verksamhetsområde och verksamhetens omfattning samt sammanslutningens strategiska betydelse för stadens verksamhet beaktas.
- Sådan tillräcklig och mångsidig kompetens som sammanslutningens bransch förutsätter, erfarenhet som kompletterar varandra och sakkännedom om den aktuella branschen, ekonomi och affärsverksamhet.
- Sakkunskap och förmåga att handleda och stöda den operativa enheten. Styrelsemedlemmarna ska ha örmåga att självständigt fatta beslut och föra ett jämlikt samtal med den operativa ledningen för bolaget.

Enligt verksamhetsberättelsen för 2021 fungerar koncernövervakningen och den interna kontrollen på behörigt sätt utifrån de självutvärderingar som dottersammanslutningarna gjort, och inga betydande brister har observerats. Faktorer som sammanslutningarna lyfte fram i sina självutvärderingar var bl.a. tryggheten av egendomen och värnandet om dess värde, IT-systemens funktion och tillförlitlighet, personalens kompetens samt verksamhetens ekonomiska lönsamhet och dess finansieringsgrund.

Enligt verksamhetsberättelsen 2021 kommer tyngdpunkten för utvecklingen av koncernsammanslutningarnas interna kontroll under den pågående ekonomiplaneringsperioden att ligga på en utredning av eventuellt utnyttjande av revisorernas rapportering samt rapportering av den interna kontrollen och riskhanteringen i enlighet med koncernanvisningarna.

➤ Utvecklingen av rapporteringen som nämns i verksamhetsberättelsen för 2021 har varit ett mål och objekt redan år 2020 och även tidigare år.

I verksamhetsberättelsen i bokslutet för 2019 konstaterade man att koncernövervakningens utvecklingsbehov under ekonomiplanepreioden till exempel utgörs av rapporteringen av intern övervakning och riskhantering i enlighet med förvaltningsstadgan, bland annat vad gäller rapporteringens innehåll och systematik.

Enligt verksamhetsberättelsen för 2019 har dottersammanslutningarna bedömt sina mest betydande risker, men

- det krävdes ytterligare arbete för att bedöma genomförandet av hanteringsmetoderna,
- och samma gäller bedömningen av lämpligheten av genomförandet av intern övervakning.
- hänsyn måste tas till självbedömningens dokumentation, grunder och nivå, och
- kunskande för att identifiera och utvärdera de viktigaste metoderna för intern övervakning måste utvecklas.



Enligt omnämmandet i **verksamhetsberättelsen för 2018** konstaterades i redogörelserna för dottersammanslutningarna för räkenskapsåret 2018 nästan utan undantag att läget i fråga om intern övervakning och riskhantering är gott eller åtminstone tillfredsställande och att inga missförhållanden har upptäckts i den interna övervakningen eller riskhanteringen. Uppgifterna om ordnandet av intern övervakning i självutvärderingarna var knappa. **Enligt vad som nämns i verksamhetsberättelsen för 2018 konstateras att det inte utifrån egna bedömningar gick att göra entydiga slutledningar om hur övervakningen fungerar i koncernsammanslutningar.**

➤ På grundval av verksamhetsberättelsen i bokslutet för 2021 och med beaktande av de utvecklingsområden som under tidigare år har lyfts fram i verksamhetsberättelserna förblir det dock oklart för revisionsnämnden om koncernövervakningen som är på koncernledningens ansvar har lett till tillräcklig säkerhet vad gäller att uppnå målen för övervakningen, nämligen att

- kommunkoncernens verksamhet är ekonomisk och effektiv,
- informationen som besluten grundar sig på är tillräcklig och tillförlitlig,
- lagens bestämmelser, myndighetsföreskrifter och organens beslut iakttas och
- egendom och resurser tryggas.

➤ Revisionsnämnden lyfter vidare fram utvecklingen av koncernövervakningens dokumentation som ett utvecklingsobjekt. En del av övervakningsverksamheten bygger på muntlig växelverkan mellan olika aktörer, vilket fördunklar verksamhetens transparens och komplicerar sammanhängande bedömning av verksamheten.

Sammanfattning

- Nyckelpersonriskerna och tillgången till personal har under flera år identifierats som de mest centrala riskerna i riskbedömningarna. Revisionsnämnden rekommenderar effektivare ytterligare åtgärder för att minska personalriskerna.
- Revisionsnämnden har konstaterat i flera av sina utvärderingsberättelser att staden ska ha tillräckliga möjligheter att övervaka att även utkontrakterade tjänster uppfyller kraven i avtalen, vilket måste beaktas redan när man konkurransutsätter tjänsterna.
- Revisionsnämnden betonar att vid sidan av investeringar måste uppmärksamhet även fästas vid ledning och planering av projekten och säkerställande av kontroll av projekt- och byggherrekompetens.
- Revisionsnämnden fäster uppmärksamhet vid budgeteringens realistiska karaktär och tillgången till tillräcklig och korrekt information i beslutsfattandet.
- I fråga om koncern- och ägarstyrningen fäster revisionsnämnden uppmärksamhet vid att de tillgängliga resurserna för styrningen är tillräckliga. Dessutom lyfter revisionsnämnden fram utvecklingen av koncernövervakningens dokumentation som ett utvecklingsobjekt.

02

Åbo stadskoncerns bokslut och ekonomiska situation



2. Åbo stadskoncerns bokslut och ekonomiska situation¹

2.1 Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra städer

Moderstaden Åbos resultat för räkenskapsåret 2021 var + 36,8 milj. euro. Avvikelsen jämfört med förändringarna i budgeten var +95,3 milj. euro.

Den goda resultatutvecklingen påverkas avsevärt av en bättre utveckling än väntat av samfundsskatteinkomsterna och kommunalskatteinkomsterna samt av ersättningarna för markanvändningsavtal och försäljningsvinsterna av egendom. Staten ersatte också direkta kostnader till följd av coronaviruset till fullt belopp. Stadens verksamhet har också anpassats genom att utveckla funktionerna i enlighet med det anpassningsprogram som stadsfullmäktige godkände år 2019.

Stödfinansieringen från staten i anslutning till coronaviruset uppgick till sammanlagt cirka 74 miljoner euro år 2021, medan den året innan var cirka 80 miljoner euro.

Koncernens resultat för räkenskapsperioden var enligt koncernens resultaträkning +92,5 miljoner euro (+44,8 miljoner euro år 2020). **Statens coronastöd till kommuner och samkommuner uppgick på koncernnivå till sammanlagt cirka 80 miljoner euro.** Koncernens årsbidrag var 243,6 miljoner euro (193,2 miljoner euro år 2020).

Enligt koncernens resultaträkning uppgick överskottet för räkenskapsperioden 2021 till 79,2 miljoner euro (överskott 36,0 miljoner euro år 2020). Verksamhetsberättelsen innehåller en redogörelse för de sammanslutningar som ingår i koncernbokslutet.

¹Som källor för indikatorerna har man använt Åbo stads bokslut och de största städernas bokslut.

Balans mellan intäkter och utgifter

Verksamhetsbidraget anger den del av nettodriftsutgifterna som finansieras med skatteintäkter och statsandelar.

Bokslutets verksamhetsbidrag var -1 130,5 miljoner euro (-1 118,8 miljoner euro år 2020) för moderstaden. Verksamhetsbidraget blev +41,2 miljoner euro bättre än budgeterat (budgeten 2021 med ändringar -1 171,7 miljoner euro).

Driftsekonomidelens nettoutgifter underskred den ändrade budgeten med 4,4 milj. euro. **Köp av tjänster stod redan för nästan hälften av stadens verksamhetskostnader:**

- **personalkostnadernas** (549,6 miljoner euro) **andel var 37,3 %** och
- **köpta tjänsters** (724,9 miljoner euro) **andel var 49,2 %.**
- **Personalkostnaderna ökade med 27,3 miljoner euro (+5,2 %) jämfört med år 2020 och**
- **kostnaderna för köpta tjänster ökade med 84,2 miljoner euro (+13,1 %).**

Enligt bokslutets verksamhetsberättelse uppgick användningen av den totala arbetskraften till 10 489,4 årsverken under perioden 1.1–31.12.2021. Med beaktande av organisationsförändringarnas effekter ökade användningen av den totala arbetskraften år 2021 med 323,0 årsverken (+3,1 %) jämfört med år 2020.

Staden har rapporterat om personalfrågor i personalrapporten 2021:

[Åbo stads personalrapport 2021](#) (på finska)

Moderstaden Åbos **årsbidrag** har sedan 2016 utvecklats enligt följande:

2016	2017	2018	2019	2020	2021
72 174	39 074	6 239	11 727	64 899	94 093

Tabell 1. Moderstaden Åbos årsbidrag (1 000 €) åren 2016–2021.

Årsbidraget beskriver den inkomstfinansiering som kan användas för investeringar, placeringar och låneavkortningar.

Om årsbidraget är på minus räcker inkomstfinansieringen inte ens till att upprätthålla den årliga verksamheten (täckta driftsutgifterna). Moderstaden Åbos årsbidrag steg med omkring 29,2 miljoner euro jämfört med föregående år (se tabell 1).

År 2020 var moderstadens årsbidrag i procent av avskrivningarna 164,2 % procent i Åbo, vilket var medelnivå i de stora städerna (se tabell 2). Genomsnittet i de sex största städerna var 168 %.

Årsbidrag / Avskrivningar, %

Om nyckeltalet "årsbidrag i procent av avskrivningarna" är minst 100, är kommunens ekonomi enligt Kommunförbundets rekommendation i balans. Om nyckeltalets värde ligger på plus men är mindre än 100, är kommunens ekonomi svag eller avtagande. Nyckeltalet visar hur många procent av avskrivningar enligt resultaträkningen som årsbidraget täcker.

	2019	2020	2021
Helsingfors	203	230	185
Esbo	96	174	201
Tammerfors	81	160	170
Vanda	43	149	158
Uleåborg	49	116	130
Åbo	20	114	164

Källa: de största städernas bokslut 2019–2021

Tabell 2. Moderstadens årsbidrag i procent av avskrivningar i stora städer under 2019–2021.

Inkomstfinansieringens tillräcklighet i förhållande till skatteprocenten

Vid en bedömning av inkomstfinansieringens tillräcklighet måste man beakta den skatteprocent med vilken årsbidraget har uppnåtts. Åbos inkomstskattsats år 2021 var 19,50 (19,50 år 2019).



Kommunens skatteintäkter utgörs huvudsakligen av inkomstskatt, fastighetskatt och samfundsskatt. Inkomstskatten utgör kommunens viktigaste skatteintäkt. Enligt bokslutet uppgick Åbos totala skatteintäkter år 2021 till 889,0 milj. euro. Tillväxten jämfört med föregående år var +72,3 miljoner euro, det vill säga 8,9 %.

Skatteinkomsterna och statsandelarna ökade med sammanlagt 42,1 miljoner euro. Verksamhetsintäkterna täckte 23,1 procent av verksamhetskostnaderna (19,4 % i bokslutet 2020). Skatteintäkterna och statsandelarna finansierade 76,9 procent (80,6 % i bokslutet 2020).

Samfundsskatteintäkterna ökade år 2021 med 48,5 milj. euro jämfört med år 2020. I budgeten för 2021 prognostiserades samfundsskatteintäkter på 129,6 milj. euro. I bokslutet 2021 var samfundsskatteintäkterna 158,7 milj. euro, vilket överskred budgeten med 29,2 milj. euro.

Statsandelarna minskade med 30,2 milj. euro jämfört med år 2020. Enligt bokslutsuppgifterna uppgick statsandelarna år 2021 till 306,3 milj. euro. Denna summa överskred budgeten med 9,6 milj. euro.

Förändringar i skatteintäkterna beror bland annat på utvecklingen av ekonomin och sysselsättningen. En granskning på stadsnivå visar att arbetslöshetsgraden i Åbo var 13,2 % i slutet av december 2021 (16,5 % år 2020).

Inkomstfinansieringens tillräcklighet för investeringar

Förutom genom en jämförelse av årsbidrag och avskrivningar (årsbidrag/avskrivningar, %) kan inkomstfinansieringens tillräcklighet bedömas med hjälp av inkomstfinansieringsprocenten för investeringar. **År 2021 täckte staden 67,8 % av investeringarnas anskaffningskostnader med inkomstfinansiering från den ordinarie verksamheten (84,3 % år 2020). Detta handlar om siffror för moderstaden. Den andel som täcks av inkomstfinansieringen var minst i Åbo av de sex största städernas (medeltal 107 %). En jämförelse av kommuner försvåras av att vissa investeringar kan göras exempelvis inom fastighetsbolag utanför moderstadens balansräkning eller som hyresprojekt.**



Inkomstfinansiering av investeringar i de största städerna, %			
	2019	2020	2021
Helsingfors	97	85	88
Esbo	58	89	134
Tammerfors	59	76	80
Vanda	31	117	143
Uleåborg	36	79	129
Åbo	10	84	68

Källa: olika städers bokslut 2019–2021

Tabell 3. Inkomstfinansieringsprocenten i de större städernas investeringar 2019–2021.

Med Åbo stads inkomstfinansiering kunde man betala 68 % av investeringarna.

Relativt antal investeringar

Vid sidan av driftsekonomin används kommunala medel till investeringar, bland annat till nybyggnader, renoveringar, IT-system och maskiner eller inkomstbringande investeringar. Nedan följer en jämförelse av investeringarna per invånare i de sex största städerna (moderstad).

Bruttoinvesteringar omfattning per invånare i de största städerna (€ / invånare)			
	2019	2020	2021
Helsingfors	1 194	1 601	1 498
Esbo	1 213	1 465	1 195
Tammerfors	651	965	1 090
Vanda	674	618	603
Uleåborg	589	512	588
Åbo	627	419	780

Källa: Kommunförbundet – C11 städernas boksluts- och budgetuppgifter (på finska)

Tabell 4. Bruttoinvesteringar per invånare i de stora (moder)städerna 2019–2021.

Under 2019–2021 var investeringarna per invånare i (moderstaden) Åbo de tredje minsta av Sextettstäderna.

Utgående från revisionsnämndens observationer har stadens ekonomi varit mycket stram under de senaste åren, trots att investeringarna i moderstaden har varit de minsta av de stora städerna.

Balansen i helhetsfinansieringen

Begreppen solvens och likviditet anknyter till balansen i helhetsfinansieringen och bygger upp kommunens ekonomiska ställning som helhet. **Solvansen** kan mätas bland annat med följande mätare: soliditets-%, relativ skuldsättnings-% och lån i €/invånare. **Likviditeten** handlar om hur staden klarar av sina dagliga betalningar. Stadens likviditet förblev god under året. **Soliditetsgraden** beskriver kommunens solvens och förmåga att klara av sina långsiktiga åtaganden. En genomsnittlig soliditet på 70 procent kan betraktas som en god målnivå i kommunekonomin. En soliditetsgrad på under 50 procent i en kommun innebär en hög skuldbörda och en svag självförsörjning.

Moderstaden Åbos **soliditetsgrad** har stigit något sedan föregående år, men kan ändå betraktas som svag. Utan åtgärder som stödjer statens skattefinansiering och Åbos andel av det största statsbidraget till kollektivtrafiken för verksamhetsinkomster skulle det egna kapitalet ha minskat med 69,7 miljoner euro och soliditetsgraden på 43,1 procent skulle ha minskat med 1,7 procentenheter från föregående år.

Utvecklingen av Åbos soliditetsgrad (%)

2016	2017	2018	2019	2020	2021
49,3	46,8	44,2	44,8	45,6	44,2

Soliditetsgrad, % = $100 \times (\text{eget kapital} + \text{avskrivningsdifferens och frivilliga avsättningar}) / (\text{hela kapitalet} - \text{erhållna förskott})$

Tabell 5. Utvecklingen av Åbos soliditetsgrad (%) åren 2016–2021.



Stadskoncernens soliditetsgrad var 37,7 procent år 2021 (38,0 % år 2020).

Soliditetsgraden mäter kommunkoncernens solvens, förmåga att klara av ett underskott och förmåga att klara av sina åtaganden på lång sikt. Enligt bokföringsnämndens kommunsektion kan en soliditet på över 50 procent ses som en målnivå för en kommunkoncern. **En lägre soliditet innebär en betydande skuldbörda.**

Koncernens relativa skuldsättning var 86,4 procent (2020: 86,9 %). Detta tal anger hur mycket av kommunkoncernens bruksinkomster för räkningsperioden som behövs för att återbetala det främmande kapitalet. Koncernens relativa skuldsättning är ett av de fyra så kallade kriskommunkriterierna (gränsvärdet är högst 50 procent). Åbo uppfyller inte alla "kriskommunkriterier" (inkomstskattesats, underskott i kommunkoncernens balansräkning, kommunkoncernens lånebelopp).

"Kriterierna för kriskommuner" kommer att ändras inom kort. Kriskommunmätarnas struktur bibehålls, men nyckeltalen och dessas gränsvärden har ändrats. De nya gränsvärdena tillämpas första gången år 2022 utifrån nyckeltalen i boksluten för år 2020 och 2021.

I fortsättningen kommer "kriskommunkriterierna" att uppmärksamma bland annat förhållandet mellan årsbidraget och avskrivningarna i kommunens koncernresultaträkning (för närvarande koncernens negativa årsbidrag) och koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag (för närvarande är nyckeltalet en relativ skuldsättning på minst 50 procent). Utöver koncernens lånebelopp kommer man även att beakta antalet hyresansvar².

I enlighet med de nya kriterierna kan ett utvärderingsförfarande i fortsättningen inledas:

- om kommunen inte har täckt ett underskott i kommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom. (*ingen ändring jämfört med nuläget*)

² Beloppet av återstående hyror som ingår i hyresansvaren anges för den hyrestid då hyresavtalet inte kan återkallas. Som hyrestid för hyresavtal som gäller tills vidare betraktas således uppsägningstiden. Hyrestiden för tidsbestämda hyresavtal är den fasta hyrestid som avtalats i hyresavtalet.

- om underskottet i kommunens senaste koncernbokslut är minst 1 000 euro per invånare och året innan minst 500 euro per invånare (*ingen ändring jämfört med nuläget*)

ELLER

- om de ekonomiska nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller solvensen i finansieringen två år i följd har uppfyllt samtliga följande gränsvärden:
 1. årsbidraget i förhållande till avskrivningarna i kommunens koncernresultaträkning är under 80 procent (*för närvarande negativt årsbidrag för koncernen*);
 2. kommunens inkomstskattesats är minst 2,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner (*för närvarande 1 procentenhet*);
 3. summan av lån och hyresansvar per invånare i kommunens koncernbokslut överskrider det genomsnittliga beloppet av lån och hyresansvar i alla kommuners koncernbokslut med minst 50 procent (*för närvarande ingår endast koncernens lånebelopp i nyckeltalet*);
 4. koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag är under 0,8 (*det nuvarande nyckeltalet är en relativ skuldsättning på minst 50 procent*).

Mer information:

Kommuner som befinner sig i en särskilt svårt ekonomisk ställning (vm.fi)

Den relativa skuldsättningen berättar hur mycket av bruksinkomsterna som behövs för att återbetala främmande kapital. Ju mindre detta tal är, desto bättre är kommunens situation. Nyckeltalets värde påverkas inte av anläggningstillgångarnas ålder, värdering eller metod för avskrivningen och det kan därför användas för en jämförelse mellan kommuner.

Hyrestiden inbegriper också perioden för en förlängnings- eller avslutningsoption, om utnyttjandet av optionerna har avtalats på ett bindande sätt.

Hyror i hyresavtal som träder i kraft senare inkluderas i hyresansvaren från den tidpunkt då den hyrda nyttigheten kan användas i kommunens serviceproduktion. Före det tas ansvaret upp i andra avtalsrättsliga ansvar.

*Hyresansvaret anges till nominellt värde utan mervärdesskatt, om mervärdesskatten kan inkluderas i mervärdesskatt som dras av eller återbetalas. Källa: Bokföringsnämndens kommunsektion, ALLMÅN ANVISNING OM NOTER TILL BOKSLUTET FÖR KOMMUNER OCH SAMKOMMUNER, punkt 38, 13.10.2020
Länk: <https://www.kommunforbundet.fi/publikationer/2021/2095-allman-anvisning-om-noter-till-bokslutet-kommuner-och-samkommuner>*

Moderstaden Åbos **relativa skuldsättning** var 65,9 % år 2021.

Relativ skuldsättning, % i Åbo åren 2016–2021					
2016	2017	2018	2019	2020	2021
64,5	75,3	79,1	70,8	64,5	65,9

Tabell 6. Relativ skuldsättning, % i Åbo åren 2016–2021. Relativ skuldsättning, % = 100 x (främmande kapital – erhållna förskott) / bruksinkomster. Främmande kapital innefattar depositioner i personalkassan.

Moderstadens lånestock, dvs. den totala räntebärande skulden, var 796 miljoner euro i slutet av 2021 (713 miljoner euro år 2020) och skulden ökade med 83 miljoner euro under året. Ökningen berodde huvudsakligen på att bolagens depositioner samt lång- och kortfristiga lån ökade under året.

Moderstaden Åbos stads lån minskade under 2021 och var 4 075 euro per invånare.

I Åbo har **lånen i € / invånare** utvecklats enligt följande:

Åbo stads lån € / invånare					
2016	2017	2018	2019	2020	2021
3 600	3 991	4 283	3 837	3 665	4 075

Tabell 7. Åbo stads lån (€/invånare) åren 2016–2021.

Räntekostnaderna för den totala räntebärande skulden uppgick till 8,2 miljoner euro och den effektiva räntesatsen till 1,40 %, inklusive skuldens säkringskostnader. Om räntenivån steg med en procentenhet skulle räntekostnaderna för lånestocken (inklusive säkringar) minska till cirka 1,05 %.

Vid årsskiftet var moderstadens långvariga utlåningsstock 570 miljoner euro (473 miljoner euro år 2020) och den till koncernkontot anknutna kortvariga kreditlimitskulden från dotterbolag 38 miljoner euro (42 miljoner euro 2020).

En jämförelse av kommunernas lånestockar i euro ger inte en helt korrekt bild av kommunernas situation i förhållande till varandra, eftersom kommunernas organisationsstrukturer kan vara väldigt olika. Vid en jämförelse av lånestockar är det bättre att använda koncernens lånestock som jämförelsetal.

Stadskoncernens lån i € / invånare sjönk år 2021 enligt Åbo stads bokslut och var 7 775 euro per invånare (7 393 € / invånare år 2020).

	Lån € / invånare		Koncernens lån € / invånare	
	2020	2021	2020	2021
Helsingfors	1 508	1 386	8 442	8 941
Esbo	4 237	4 683	14 632	15 200
Tammerfors	3 795	3 647	8 936	9 340
Vanda	3 820	3 721	8 292	8 259
Uleåborg	3 616	3 221	5 932	6 120
Åbo	3 665	4 075	7 393	7 775

Tabell 8. Lånestock i de största städerna åren 2020 och 2021

För de sex största städerna (moderstad) uppgick den genomsnittliga lånestocken per invånare till 3 455 €. För de sex största stadskoncernerna uppgick den genomsnittliga lånestocken per invånare till 9 272 €.



Jämnt fördelat mellan varje Åbobo skulle moderstadens lån vara 4 075 € och stadskoncernens lån 7 775 € (inkluderar även moderstadens lån) för varje invånare.

2.2 Planering och finansiering av investeringar i kommunkoncernen

2.2.1 Bedömningens omfattning och bedömningskriterier

I denna utvärdering har man granskat planeringen och finansieringen av investeringar ur synvinkeln gör hela Åbo stads kommunkoncern. Bedömningen omfattar investeringar i både lokalprojekt och infrastruktur.

Bedömningskriterierna består av koncernens egna mål samt krav på balans i koncernens ekonomi och rekommendationer som kommer från utanför stadskoncernen.

Koncernens totala investeringar består av moderstadens och koncernsammanslutningarnas investeringar.

År 2021 uppgick koncernens investeringsutgifter till 348,7 miljoner euro, varav moderstadens andel var 140,8 miljoner euro, dvs. cirka 40 procent.

Enligt kommunallagen ska fullmäktige före utgången av året godkänna en budget för kommunen för det följande kalenderåret med beaktande av kommunkoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser. I samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (planperiod). Budgetåret är ekonomiplanens första år. I Åbo kallas budget och ekonomiplan för verksamhetsplan.

Endast genom att granska verksamhetsplanen är det svårt att gestalta den totala investeringsnivån under koncernens ekonomiplaneår. Utgående från informationen i verksamhetsplanen kan man endast gestalta fördelningen av infrastruktur- och lokalinvesteringarna i moderstadens egen balansräkning för ekonomiplaneåren. **Det totala antalet infrastrukturprojekt i bolagsform kan endast uppfattas för budgetåret.**

	2022	2023	2024	2025
Program för infrastrukturinvestering		92	113	96
Infrastrukturprojekt i bolagsform	283	?	?	?
Lokalinvesteringsprogram		116	139	110
Lokaler som genomförs som hyresprojekt	?	?	?	?
Lokaler i bolagsform som tas i bruk av moderstaden	?	?	?	?
Koncernsammanslutningarnas investeringar	?	?	?	?

Tabell 9. Koncernens totala investeringsnivå enligt informationen i Verksamhetsplanen 2022–2025, miljoner euro.

Under ekonomiplanepreioden 2022–2025 riktas sammanlagt 77,3 miljoner euro i lokalinvesteringar i moderstadens serviceverksamhet i bolagsform samt cirka 15 miljoner euro i lokalinvesteringar som genomförs som hyresprojekt. Bruttoinvesteringarna¹ för de viktigaste (strategiska) koncernsammanslutningarna var 204 miljoner euro år 2021.

Enligt koncernledningen kommer **koncernsamfundens bruttoinvesteringar per affärsområde** under de tre följande åren att uppgå till sammanlagt cirka 730 miljoner euro, dvs. på årsnivå till cirka 240–250 miljoner euro. De överlägset största bruttoinvesteringarna kommer att gälla Bostads- och fastighetsaffärsverksamheten.

¹TVT asunnot Oy 65 milj. €, Hamnen 36,7 milj. €, Åbo Energi 32 milj. €, Teknologiaikeistö 29 milj. €, Vaso Oy 27,3 milj. €, Studentbystiftelsen i Åbo 17,7 milj. €, Avloppsreningsverket 11,5 milj. €, Åbo Vattenförsörjning Ab 10,5 milj. €, Turun Seudun Vesi Oy 3,3, miljoner €

Affärsverksamhetssegment	2023	2024	2025	Yhteensä
Bostads- och fastighetsaffärsverksamhet	122 318	120 750	137 000	380 068
Energi och infrastruktur	79 449	87 575	88 680	255 704
Vattentjänster	36 220	28 570	19 080	83 870
Produktionsaffärsverksamhet	3 005	1 105	2 505	6 615
Närings- och kunskapsaffärsverksamhet	1 060	1 570	610	3 240
Rese- och kulturverksamhet	200	200	200	600
Totalt	242 252	239 770	248 075	730 097

Tabell 10. Koncernsamfundens planerade bruttoinvesteringar per affärsområde 2023–2025 (1 000 euro).

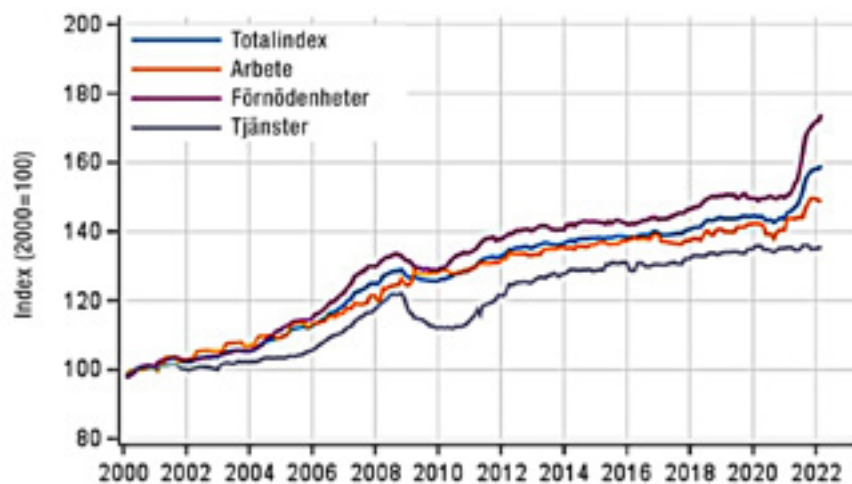
Utöver koncernsammanslutningarnas investeringar uppgår **moderstadens lokal- och infrainvesteringsprogram** på årsnivå till cirka 206–252 miljoner euro, dvs. **bruttoinvesteringsnivån för hela koncernen** (moderstaden och koncernsammanslutningarna) för åren 2023–2025 blir cirka 450–492 miljoner euro på årsnivå. För år 2022 har man i verksamhetsplanen dessutom budgeterat infrastrukturprojekt i bolagsform för 283 miljoner euro, varvid bruttoinvesteringsnivån för hela koncernen stiger till cirka 600 miljoner euro.

Det är osannolikt att koncernens interna finansiering skulle räcka till för finansieringen av alla planerade investeringar. Kassaflödet från verksamheten enligt koncernens finansieringsanalys uppgick 2021 till endast cirka 197 miljoner euro och 2020 till endast 165 miljoner euro, så **den planerade investeringsnivån för de närmaste åren kommer sannolikt att leda till en betydande ökning av skuldbördan.**

En **eventuell höjning av räntenivån** och **höjda byggnadskostnader** medför ytterligare utmaningar för genomförandet av investeringarna. Samtidigt minskar social- och hälsovårdsreformen stadskoncernens storlek. **Revisionsnämnden har utvärderat stadskoncernens hantering av finansieringsrisker och användning av derivat i utvärderingen 2016. Utvärderingen 2020 fokuserade på genomförandet av lokalinvesteringar.**

Inverkan av höjda byggnadskostnader på koncernens investeringsplaner

Av figuren nedan framgår att byggnadskostnaderna har ökat dramatiskt kring årsskiftet 2021–22. **I kostnadskalkylerna för investeringsplanerna har man inte förberett sig på en så snabb ökning av byggnadskostnaderna.**



Källa: Statistikcentralen

Figur 1. Byggnadskostnadsindex, februari 2022

I verksamhetsplanen 2022–2025 nämns att *”investeringsplanen granskas under 2022 så att en genomförandeplan för investeringshelheten kan genomföras inom ramen för anteckningen för borgmästarprogrammets skuldtak”*.

Enligt **koncernledningen** kommer investeringsprogrammen under våren 2022 att bedömas utifrån kostnadskänslighet, funktionell betydelse och tidsmässig hantering. Man håller på att förbereda sig för både **moderstadens investeringsprojekt och koncernsammanslutningarnas kostnadsökningar genom att styra tilläggsfinansiering på 20 miljoner euro till vardera.**

Det är positivt att man reagerar snabbt på den förändrade situationen genom att göra en helhetsbedömning ännu när man kan påverka genomförandet av de planerade investeringsprojekten. En realistisk justering och höjning av investeringsprojektens kostnadsberäkningar så att de motsvarar de ökade byggnadskostnaderna förverkligar också goda budgeteringsprinciper.

Hur reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet påverkar skuldskötsel- och investeringsförmågan

I och med social- och hälsovårdsreformen försvinner trycket på att öka kostnaderna för social- och hälsovården. Från kommunerna överförs social- och hälsovårdens samt räddningsväsendets uppgifter och kostnader, i vilka ingår bland annat planerliga avskrivningar och nedskrivningar. Å andra sidan kommer metoderna för att balansera ekonomin att vara mer begränsade än i nuläget. Enligt koncernledningens **preliminära kalkyler minskar moderstaden Åbos utgifter från 1,65 miljarder euro år 2022 till 0,83 miljarder euro år 2023. Koncernsamfundens relativa andel av stadskoncernens verksamhetsvolym ökar kraftigt, och därför har man i denna utvärdering koncentrerat sig särskilt på kommunkoncernens synvinkel.**

Av inkomsterna överförs så kallade social- och hälsovårdsbaserade delar av statsandelen för basservice (ca 70%) från kommunerna till välfärdsområdena, 70% av de ersättningar för skatteförluster som föranleds av ändringar i skattegrunderna, en tredjedel av kommunernas samfundsskatteandel samt ca 12,39 procentenheter av kommunalskatten. **Enligt koncernledningens preliminära beräkningar sjunker Åbos skattesats från nivån 19,5 % till 7,11 % år 2023.**

Social- och hälsovårdsreformens inverkan på koncernens investeringsnivå under de kommande åren är liten. På grund av den planerade social- och hälsovårdsreformen som redan planerats i flera år har inga betydande ny- eller ombyggnadsprojekt genomförts inom välfärdssektorn. Inte heller den framtida investeringsnivån påverkas nämnvärt av social- och hälsovårdsreformen; från och med år 2016 har det i verksamhetsplanernas lokalinvesteringsprogram inte funnits några lokalinvesteringar för välfärdssektorn. I samband med social- och hälsovårdsreformen har Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikts investeringsutgifter, som försvinner under de kommande åren, bokförts på 10,2 miljoner euro i Åbos koncernbokslut för 2021, vilket var endast cirka 0,3 % av hela koncernens investeringsutgifter på cirka 349 miljoner euro.

Social- och hälsovårdsreformens balanseffekter är relativt små. Åbos andel av sjukvårdsdistriktets skulder är cirka 89 miljoner euro och andelen av det egna kapitalet cirka 62 miljoner euro. Åbo koncerns lånestock uppgick i slutet av 2021 till 1518 miljoner euro, vilket innebär att sjukvårdsdistriktets andel av koncernskulden, som försvinner i och med social- och hälsovårdsreformen, minskar den med cirka 6 procent.

2.2.2 Planering av investeringar; stadskoncernens egna mål

BORGMÄSTARPROGRAMMET

Måltillstånd:

PI Borgmästarprogrammet 2021–2025 är det mest konkreta målet med planeringen av investeringar att *"investeringarna alltid ska genomgå en helhetsbedömning med tanke på effektivitet, lönsamhet, nödvändighet, driftsekonomi och tillväxtpotentialer"*.

I anslutning till planeringen av investeringar har man i Borgmästarprogrammet också lyft fram en **granskning av servicenätet**, där man *"beaktar förändringar i befolkningens åldersstruktur och befolkningstillväxt"*.

Det kalkylerbara målet i anslutning till **finansieringen av investeringar** är ett skuldtak där moderorganisationens korrigerade lånestock beräknat **per invånare** har fastställts till ett **tak på 3390 euro**.

Uppfyllande av målen och slutsatser:

Målen i Borgmästarprogrammet är mycket centrala för "moderorganisationen", även om koncernsammanslutningarnas relativa andel av kommunkoncernen ökar kraftigt i och med vårdreformen.

Den planering av servicenätet som Borgmästarprogrammet lyft fram har varit bristfällig både vad gäller täckning och aktualitet. I revisionsnämndens utvärderingsberättelse 2020 konstaterades att det enligt lokalservicen till exempel inom välfärdssektorn saknas flera servicenätplaner, vars utarbetande inte har ansetts ändamålsenligt att inleda på tröskeln till social- och hälsovårdsreformen. Enligt lokalservicen var bland annat motionsplatsnätplanen och bildningssektorns servicenätplaner för svenskspråkiga tjänster, undervisningsutrymmen i Östra Åbo och kökstjänster då ofullständiga. En del av bildningssektorns och välfärdssektorns servicenätplaner har godkänts redan 2013–2017. Senare har servicenätplaneringens täckning förbättrats; under 2022 godkändes en utredning av idrottsanläggningarnas nätverk i stadsfullmäktige och en utredning av hälsostationsnätet (ur Åbos synvinkel) i social- och hälsovårdsnämnden.

Enligt ekonomiledningen **avses med Borgmästarprogrammets korrigerade lånestock moderstadens lånestock, från vilken har dragits av de utlåningar som beviljats dottersamfunden.** Beräknat enligt det nuvarande invånarantalet skulle lånetaket alltså vara cirka 662 miljoner euro. År 2021 var det på detta sätt beräknade korrigerade lånebeståndet per invånare cirka 1157 euro. Skuldsättningsrisken för det nuvarande invånarantalet ger cirka 2233 euro/invånare i det lånetak som nämns i Borgmästarprogrammet (3390 euro/invånare), dvs. 436 miljoner euro. Riktlinjerna för lånetaket är mycket moderstadscentrerade, eftersom koncernens lånestock år 2021 var 7775 euro per invånare.

STADSSTRATEGI

Måltillstånd:

I stadsstrategin (sf 16.4.2018 § 72) är det konkreta och kalkylerbara målet för finansieringen av investeringar: *"Vi dimensionerar stadens verksamhet så att den interna finansieringen omfattar verksamhetens utgifter och ersättningsinvesteringar."*

Om skuldsättningen konstateras att "vi ser till att staden inte skuldsätter sig oskäligt".

Den nya stadsstrategin godkändes av stadsfullmäktige 14.2.2022. Den innehåller inte längre ovan nämnda mål och inte heller nya konkreta och beräkningsbara mål för finansieringen av investeringar.

Utöver stadsstrategin gäller 43 styrdokument som betecknas som strategiska (sf 14.2.2022 § 20).

Uppfyllande av målen och slutsatser:

Beloppet av den nämnda "oskäliga skuldsättningen" har dock inte fastställts närmare i stadsstrategin. Uppfyllandet av målet kan inte bedömas till exempel utifrån bokslutsuppgifterna.

Stadsstrategin (2018) har även ställt som mål att säkerställa investeringsförmågan i alla situationer. *Revisionsnämnden fäste redan i sin utvärderingsberättelse för 2020 uppmärksamhet vid att beräkningen av investeringsförmågan i euro på lång sikt inte har behandlats och godkänts i stadens organ.*

ÅBO STADS ÄGARPOLITIK, VERKSAMHETSPLAN OCH KONCERN-SAMMANSLUTNINGARNAS RESULTATKORT

Ägarpolitiken (sf 11.6.2018 § 145, sf 14.2.2022 § 24) är en del av den stadsstrategi som stadsfullmäktige godkänt. Genom ägarpolitiken drar man i första hand upp riktlinjer för i vilka sammanslutningar kommunen är ägare och vad kommunen eftersträvar med sitt ägarskap. Genom ägarpolitiken fastställs de grunder och principer som iakttas i stadens ägarstyrning.

Mållstånd:

Med tanke på planeringen av investeringar dras följande riktlinjer upp i **Ägarpolitiken**: "Stadskoncernens strategiska investeringar ska planeras och styras på koncernnivå i enlighet med Kommunförbundets rekommendation. I praktiken genomförs planeringen och styrningen av investeringsnivåerna och enskilda strategiska investeringar på årsnivå i samband med stadens budget med hjälp av sammanslutningarnas resultatkort".

Uppfyllande av målen och slutsatser:

I investeringsprogrammet som ingår i Åbo stads verksamhetsplan (s.k. budget) behandlas inte investeringar som görs i koncernen på beteckningsnivå, med undantag av investeringar som direkt används av moderstaden. **Verksamhetsplanens investeringsprogram innehåller därmed inga investeringar för koncernsammanslutningarnas eget bruk vars storleksklass och tidpunkt för genomförande kan ha en betydande inverkan på koncernens resultat och balansräkning samt på koncernens lånestock och relaterade nyckeltal.** Till exempel **beräknas gränsvärdena** för kriterier som beskriver kommunens svåra ekonomiska ställning **"kriterier för kriskommuner"** huvudsakligen utifrån koncernbokslutet.

Enligt koncernledningen torde sådana investeringar i koncernen för vilka bolagen har ansökt om tillstånd att starta bolaget betraktas som strategiska investeringar. Enligt koncernanvisningarna ska ägarens förhandsuppfattning skaffas när det är fråga om en investering som är betydande med tanke på samfundets verksamhet eller ekonomi. Det finns ingen penninggräns för en investering som kräver en dylik förhandsuppfattning.

De investeringar som stadsfullmäktige har dragit upp riktlinjer för har till exempel varit flerbränslekraftverket i Nådendal och Åbo Ferry Terminal. Enligt ägarstyrningsdirektören finns det inte heller i fråga om dessa några egentliga beslutsriktlinjer om investeringarnas strategiska karaktär.

Enligt koncernledningen hänvisar "kommunförbundets riktlinjer" till JHS 199 Budget och ekonomiplan för kommuner och samkommuner, Handbok 26.10.2016. Dokumentet behandlar dock kommunkoncerner mycket förbigående och konstaterar närmast att "I budgeten ska kommunkoncernens ansvar och skyldigheter beaktas, varvid projekten i fråga beskrivs i textdelen och det totala ansvar som kommunen förbinder sig till bedöms". Enligt ägarstyrningschefens uppfattning har Åbo stad hittills inte helt följt anvisningarna i fråga.

Sammanslutningarnas resultatkort har endast i enskilda fall innehållit investeringsprojekt och/eller investeringsnivåer. Därmed kan riktlinjerna inte anses ha förverkligats på avsett sätt. Sammanfattningsvis kan man konstatera att **det inte är möjligt att prioritera hela koncernens investeringar till exempel i samband med fullmäktiges budgetbeslut, eftersom informationen i verksamhetsplanen är bristfällig i fråga om koncernsammanslutningarnas investeringar.**

Betydelsen av och kriterierna för de strategiska investeringarna på koncernnivå är odefinierade. Det är alltså oklart hur den strategiska investeringen skiljer sig från den icke-strategiska investeringen. När nästan allt är strategiskt, vad är normalt? Planeringen av investeringar och den inbördes prioriteringen försvåras också av flera begrepp som värderar olika investeringar, såsom "spetsprojekt" och "strategiska investeringar".

ÖVRIGA STYRDOKUMENT FÖR PLANERING OCH FINANSIERING AV INVESTERINGAR

Styrningsdokumentet som starkt påverkar stadskoncernens investeringsnivå och utvecklingen av koncernens lånebestånd är **"Åbo stads bostads- och markpolitiska principer"** (sf 15.6.2020 § 98). I styrdokumentet fastställs mål för bostadsproduktionen för de bostadsaktörer som ägs av staden. Dessa är TVT Asunnot Oy, Studentbystiftelsen i Åbo och Egentliga Finlands Bostadsrätt Ab. Under perioden 2019–2022 är produktionsmålet sammanlagt 600 bostäder per år.

2.2.3 Finansiering av investeringar ur bokslutets synvinkel

Resultaträkningen kan ge en alltför positiv bild av balansen i ekonomin. Detta beror bland annat på att avskrivningarna i resultaträkningen är små i förhållande till investeringsutgifterna. **En kommunkoncerns resultaträkning kan visa ett "överskott" samtidigt som kommunen är kraftigt skuldsatt.** Problemet med det skeva förhållandet mellan avskrivningar och investeringsutgifter elimine-

ras när man granskar bokslutets finansieringsanalys. Kassaflödet för verksamhet och investeringar beskriver inkomstfinansieringens tillräcklighet, det vill säga den summa som blir kvar efter driftsekonomin intäkter och utgifter samt investeringsutgifterna. **Ett negativt kassaflöde för verksamhet och investeringar innebär att kommunen skuldsätter sig på lång sikt.** Eftersom finansieringsanalysen påverkas märkbart av räkenskapsperiodens investeringsnivå bör man vid en granskning av dessa siffror beakta en tidsperiod på flera år. Ett fortsatt negativt kassaflöde för verksamhet och investeringar leder till överskuldsetting.

Kassaflödet för Åbo stadskoncerns verksamhet och investeringar har under de senaste tretton åren i genomsnitt varit omkring 48,8 miljoner euro negativt på årsnivå.

Även år 2021 var kassaflödet 90,7 miljoner euro negativt trots att resultaträkningen visade ett överskott. **Den otillräckliga inkomstfinansieringen har kompletterats med lån, försäljning av tillgångar eller minskning av kassamedel.** Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde har endast år 2014 varit positivt på koncernnivå².

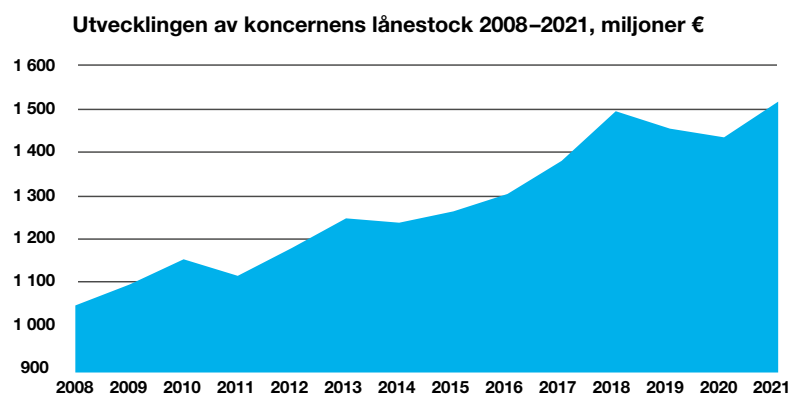
Utvecklingen av kassaflödet för verksamheten och investeringarna bör granskas på koncernnivå. Många lokalinvesteringsprojekt i staden genomförs av stadens dotterbolag, vilket minskar moderstadens investeringsutgifter. Dotterbolagens investeringsutgifter syns i koncernens kassaflöde för investeringar. Investeringsprojekt som genomförs helt utanför koncernen syns inte på kort sikt i finansieringsanalysen. När dessa projekt är slutförda minskar de hyror som betalas för dem dock årsbidraget.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	gs.09-21
kons.	-71 349	-33 288	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-7 282	-17 660	-82 890	-89 647	-101 193	-44 449	-90 660	-48 773
moder.	2 282	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	-89 878	-2 412	-37 658	-1 065

²År 2014 förbättrades situationen av ett fastighetsarrangemang med ett intressebolag (ingår inte i koncernbokslutet).

Tabell 11. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde 2009–2021.

På grund av den höga investeringsnivån och den låga inkomstfinansieringen har koncernens lånestock ökat kraftigt. Sedan år 2008 har lånestocken ökat med sammanlagt cirka 465 miljoner euro, dvs. cirka 44 %, i genomsnitt cirka 36 miljoner euro per år. År 2019 minskade stadens skuldtagningsbehov tillfälligt till följd av försäljningen av social- och hälsojätstfastigheter, och koncernens lånestock minskade med 39,9 miljoner euro. Trots att koncernresultaträkningen visade ett överskott på 79,3 miljoner euro, ökade koncernens lånestock med 81 miljoner euro från året innan och uppgick i slutet av år 2021 till 1518 miljoner euro.



Figur 2. Utvecklingen av koncernens lånestock åren 2008–2021.

Storleken på koncernens lånestock kan bedömas till exempel genom att ställa den i relation till invånarantalet och jämföra den med andra jämförelsestäder. Ett annat alternativ är att uppskatta vilken andel av koncernens driftsinkomster (verksamhetsintäkter, skatteinkomster och statsandelar) som skulle behövas för återbetalning av främmande kapital. Detta nyckeltal i förhållande till koncernens "omsättning" kallas för **koncernens relativa skuldsättning**, och även detta kan jämföras mellan olika städer. Ju mindre indikatorn för skuldsättning är, desto bättre möjligheter har koncernen att klara av att återbetala sina skulder med inkomstfinansiering.

³Relativ skuldsättning, %

= $100 \times (\text{Främmande kapital} - \text{Erhållna förskott}) / \text{Bruksinkomster}$

Indikatorn anger hur mycket av koncernens bruksinkomster (verksamhetsintäkter, skatteintäkter och statsandelar) som behövs för att återbetala det främmande kapitalet. Ju mindre indikatorn för skuldsättning är, desto bättre möjligheter har koncernen att klara av att återbetala sina skulder med inkomstfinansiering.

De sex största stadskoncernernas relativa skuldsättning³ var i medeltal 102,5 %. I Åbo var koncernens relativa skuldsättning 86,4 procent år 2021, vilket är den näst minsta skuldsättningen i de största städerna. **En relativ skuldsättning på över 50 % innebär en betydande skuldbörda.**

Koncernens relativa skuldsättning, %

	2020	2021
Helsingfors	90	88
Esbo	156	154
Tammerfors	103	101
Vanda	105	101
Uleåborg	84	85
Åbo	87	86

Källa: De största städernas bokslut 2020–2021.

Tabell 12. Relativ skuldsättning, % i de största stadskoncernerna åren 2020–2021.

Utöver lån bör även hyresansvarens storlek och utveckling beaktas. År 2021 Åbokoncernens lån och hyresansvar per invånare (moderstaden) uppgick till 10 944 €/ invånare (10 380 €/ invånare år 2020), vilket är den tredje största summan för de största städerna. Koncernens hyresansvar uppgick till 618,9 miljoner euro år 2021 (580,6 miljoner euro år 2020).

Koncernens lån och hyresansvar € / invånare

	2020	2021
Helsingfors	9 780	10 432
Esbo	17 557	18 364
Tammerfors	11 243	12 076
Vanda	9 960	10 090
Uleåborg	7 066	7 104
Åbo	10 380	10 944

Tabell 13. Lån och hyresansvar i de största stadskoncernerna 2020 och 2021.



REVISORNS STÄLLNINGSTAGANDEN

I rapporten om revisionen 2020 rekommenderade stadens revisor KPMG Oy Ab att "På samma sätt som föregående år fortfarande finns det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid den fortsatta ökningen av stadens och stadskoncernens skuldsättning och att söka alternativ för att anpassa ekonomin så att den motsvarar de växande kostnaderna för skötseln av skulderna i synnerhet om pandemin fortsätter". Revisorn uppmanade också att särskild uppmärksamhet fästas vid ökningen av verksamhetskostnaderna.

2.2.4 Koncernens investeringsförmåga jämfört med andra stadskoncerner

I kommunallagen (118 §) föreskrivs om utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. De gränsvärden som fastställs i paragrafen är också allmänt kända som s.k. kriterier för kriskommuner. Gränsvärdena är av få (om inte de enda) allmänt godkända och jämförbara kriterier för kommunkoncernens överskuldsättning. *Åtminstone ur lagstiftarens synvinkel representerar uppfyllandet av gränsvärdena*

för kriterierna för kriskommuner kommunkoncernens skuldsättning (och investeringsförmåga). Kassaflödet i Åbo koncerns verksamhet och investeringar har varit kroniskt negativt (se tabell 12), vilket leder till att investeringarna till största delen måste finansieras med lån.

Kriterierna för kriskommuner beräknas till största delen utifrån koncerntalen. Kriterierna för kriskommuner håller på att förnyas. Enligt Kommunförbundet fungerar de nya kriterierna bättre som mätare för styrningen av kommunens ekonomi, även om det inte finns någon akut kris för att bli föremål för förfarandet. I de förnyade kriterierna ökar i synnerhet betydelsen av kommunkoncernens årsbidrag. Årsbidraget i procent av avskrivningarna är en ny indikator som ersätter kriteriet om negativt årsbidrag. Låneskötselbidraget beskriver kommunkoncernens förmåga att sköta skulder, när årsbidragets tillräcklighet jämförs med räntekostnader och amorteringar på lån.

I fortsättningen beaktas även hyresansvar, till exempel leasingarrangemang för fastigheter. Med tanke på beräkningen av kriskommuner kan kommunkoncernens höga investeringsnivå alltså inte i fortsättningen sänkas på konstgjord väg med "innovativa" modeller för anskaffning och besittning av fastigheter.

UNDERSKOTTSKRAV			1. Indikator			2. Indikator			3. Indikator			4. Indikator			Kriterie uppfyllande sammanlagt	
2019	2020	Kriteriet uppfylls	2019	2020	Kriteriet uppfylls	2019	2020	Kriteriet uppfylls	2019	2020	Kriteriet uppfylls	2019	2020	Kriteriet uppfylls		
Kommun	Akkumulerad överskott €/invånare	Akkumulerad överskott €/invånare	Årsbidrag €/invånare	Årsbidrag €/invånare	Lån €/invånare (>10657)	Lån €/invånare (>11223)	Inkomstskatte-% (>20,90)	Inkomstskatte-% (>20,98)	Rel. skuldsättning %	Rel. skuldsättning %						
Hela landet			4	803	1253	0	7 105	10	19,90	19,98	177	84,4	84,3	193		
Esbo	1 902	2 274	NEJ	932	1 485	NEJ	13 125	14 638	JA	18,00	18,00	NEJ	149,8	155,6	JA	2
Åbo	1 905	2 076	NEJ	667	994	NEJ	7 550	7 393	NEJ	19,50	19,50	NEJ	90,4	86,8	JA	1
Vanda	2 768	3 163	NEJ	998	1 515	NEJ	8 591	8 292	NEJ	19,00	19,00	NEJ	110,5	105,2	JA	1
Tammerfors	3 021	3 320	NEJ	1 020	1 320	NEJ	8 037	8 936	NEJ	19,75	20,25	NEJ	97,8	102,7	JA	1
Uleåborg	3 771	3 897	NEJ	905	1 013	NEJ	4 708	5 929	NEJ	20,00	20,00	NEJ	73,9	84,3	JA	1
Helsingfors	8 755	9 495	NEJ	2 106	2 190	NEJ	7 909	8 452	NEJ	18,00	18,00	NEJ	88,6	90,3	JA	1

Tabell 14. Enligt de förverkligade kriterierna är Finlands sex största städer från de svagaste till de starkaste.

De nya gränsvärdena tillämpas första gången år 2022 utifrån indikatorerna i boksluten för år 2020 och 2021. Fram till dess tillämpas de gamla kriterierna. I regeringens proposition föreslås också friare gränsvärden (s.k. gula ljus), som ännu inte leder till att ett utvärderingsförfarande inleds, men när de uppfylls bör kommunen fästa särskild uppmärksamhet vid utvecklingen av sin ekonomi.

I tabellen 14 listas Finlands sex största städer enligt de realiserade kriskommunkriterierna från den svagaste till den starkaste enligt det slutliga koncernbokslutet för 2019 och det preliminära koncernbokslutet för 2020. Åbo placerar sig näst sämst i denna jämförelse, även om skillnaderna mellan städerna är relativt små.

Underskott i kommunkoncernens balansräkning minst -1 000 €/invånare och föregående år -500 €/invånare eller fyra nyckeltal för vilka gränsvärdena uppfylls två år i rad:

1. Kommunkoncernens årsbidrag (utan höjning av statsandelen enligt prövning) negativt
2. Koncernens lånestock överskrider medelvärde för landets kommunkoncerner med minst 50 %
3. Kommunens inkomstskattesats minst 1,0 enheter högre än landets vägda medeltal
4. Kommunkoncernens relativa skuldsättning (hur mycket av koncernens driftsinkomster som behövs för återbetalning av främmande kapital) minst 50 %, Källa: Finansministeriet

I ingen av de stora städerna uppfylldes underskottskravet i kommunkoncernens balansräkning. Enligt 118 § i kommunallagen, som tillämpas på koncernbokslut för 2019 och 2020, kan utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning inledas, om kommunkoncernens ekonomiska nyckeltal två år i följd har uppfyllt de föreskrivna gränsvärdena, även om underskottskravet inte uppfylls. Av dessa fyra indikatorer uppfylldes koncernens relativa skuldsättning i alla stora städer. I Esbo uppfylldes dessutom ett annat gränsvärde, eftersom lånestocken i Esbo överskred landets medelvärde med minst 50 %. Kriteriet för inkomstskatt uppfylldes inte i en enda kommun, trots att Tammerfors endast var 0,75 enheter från att kriteriet skulle ha uppfyllts.

Med tanke på Åbos investeringsförmåga är det oroväckande att kommunkoncernens årsbidrag/invånare är det lägsta i jämförelsegruppen, även om gränsvärdet för kriskommuner inte uppfylldes.

2.2.5 Slutsatser

- I och med social- och hälsovårdsreformen ökar koncernsamfundens relativa andel av stadskoncernens verksamhetsvolym kraftigt, varvid kommunkoncernens helhetsperspektiv i planeringen och finansieringen av investeringar kommer att framhävas ytterligare.
- År 2021 utgjorde moderstadens investeringar endast 40 procent av koncernens totala investeringar. Trots detta är planeringen av investeringar på fullmäktigenivå dock fortfarande moderstadscentrerad. I verksamhetsplanen som godkänts av fullmäktige fattas endast beslut om moderstadens investeringar under en fyraårsperiod.
- Riktlinjerna för planeringen och finansieringen av de centrala styrdokumentens investeringar är till stor del moderstadscentrerade eller saknar konkretion, vilket gör det svårt att bedöma hur de förverkligas.
- Byggnadskostnaderna har stigit kraftigt på kort tid. Lyckligtvis reagerar man på den snabbt förändrade situationen: Investeringsprogrammen granskas i sin helhet med tanke på kostnadskänslighet, funktionell betydelse och tidsmässig hantering.
- Hela koncernens investeringar under de kommande åren har en betydande inverkan på koncernens skuldsättning och de ekonomiska nyckeltal som beräknas utifrån den samt på finansieringsriskerna. På grund av den höga investeringsnivån och den låga inkomstfinansieringen har koncernens skuldsättning ökat kraftigt, även om resultaträkningen visar ett överskott.
- Uppfyllandet av gränsvärdena för kriskommunkriterierna som beräknas ur koncernbokslutet representerar ett slags bakslag för kommunkoncernens skuldsättning (och investeringsförmåga). År 2020 uppfylldes ett av de fyra gränsvärdena för Åbokoncernen och av de sex största städerna var Åbo näst svagast.

03

Social- och hälsovårdsreformen; beredning och beredskap ur stadens synvinkel



3. Social- och hälsovårdsreformen; beredning och beredskap ur stadens synvinkel

Regeringens proposition gällande inrättandet av välfärdsområden samt reformen av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet godkändes i riksdagen den 23.6.2021. I och med detta bildades 21 välfärdsområden i Finland, till vilka de uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som kommunerna och samkommunerna för närvarande ansvarar för överförs.

Även sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens verksamhet överförs till välfärdsområdena. Likaså överförs elevhälsans kurators- och psykologtjänster till välfärdsområdenas organiseringsansvar. **Välfärdsområdena och kommunerna ansvarar tillsammans för främjandet av välfärd och hälsa.** Ordnanandet av miljö- och hälsoskydd förblir hos kommunerna, men på vissa villkor kan kommunerna och välfärdsområdet komma överens om att fortsätta sköta miljö- och hälsoskyddets uppgifter som en del av social- och hälsovårdstjänsterna.

Det centrala målet med det egentliga verkställandet av lagen är att säkerställa att alla centrala funktioner och tjänster i de välfärdsområden som bildas fungerar utan störningar för klienterna och personalen när reformen träder i kraft den 1.1.2023.

Egentliga Finlands välfärdsområde inleder sin verksamhet den 1.1.2023. Då överförs en del av stadens verksamhet till välfärdsområdet och resten av verksamheten blir kvar för att sköta stadens återstående uppgifter. Det är fråga om en stor förändring och den har en betydande inverkan på stadens verksamhet både i projektets beredningsskede och när välfärdsområdet inleds.

Enligt revisionsnämnden ska staden i fortsättningen ha ett nära och omfattande samarbete med välfärdsområdet. Samarbetet framhävs särskilt i frågor som gäller främjande och förebyggande av hälsa. Kommuninvånarna i Åbo stad är också kunder i det kommande välfärdsområdet.

Åbo stads revisionsnämnd har utgående från dessa utgångspunkter satt sig in i hur välfärdsområdets projekt framskrider samt **utvärderat konsekvenserna för staden och riskerna i anslutning till reformen av välfärdsområdena.**

Stadens personal har deltagit i beredningen av välfärdsområdet, huvudsakligen vid sidan av sin egen verksamhet. Utvärderingen tar inte ställning till själva välfärdsområdesprojektet eller dess utmaningar ur välfärdsområdets synvinkel, utan perspektivet är Åbo stad och dess konsekvenser. I samband med utvärderingen har revisionsnämnden intervjuat tjänsteinnehavare och funktionärer, satt sig in i välfärdsområdets projektmaterial samt stadens beslut och handlingar. Ett viktigt bakgrundsmaterial har också varit dokument som styr beredningen av välfärdsområden på nationell nivå samt lagstiftning som påverkar verksamheten.

Vad överförs från staden till välfärdsområdet?

Beredningen av välfärdsområdet gav kommunerna uppgifter som har bundit kommunernas personalresurser. Som en del av beredningen av välfärdsområdet skulle kommunerna före 28.2.2022 lämna välfärdsområdet en utredning om de lokaler som används av social- och hälsovården eller räddningsväsendet, den lösa egendom som överförs, avtal och ansvar.

Inom samma tidsfrist skulle kommunerna ge välfärdsområdet en uppskattning av antalet anställda som överförs, lönekostnaderna och semesterlöneskulden. I praktiken kommer uppgifterna att kompletteras senare under innevarande år. Välfärdsområdet kan be kommunen om tilläggsutredningar och handlingar som det anser nödvändiga. Kommunen ska komplettera sin ursprungliga utredning senast 30.6.2022 huruvida det har skett väsentliga förändringar i lokalerna, den egendom eller de avtal som överförs efter att utredningen lämnades och om välfärdsområdet anser det nödvändigt att komplettera utredningen.

Stadsfullmäktige antecknade 14.2.2022 § 21 stadsstyrelsens beslut om svaret på välfärdsområdets begäran om information om egendom, avtal, lokaler och uppgifter om anställningsförhållanden och vakanser som ska överföras för kännedom.

Enligt intervjuerna hade Åbo gjort många förutredningar och kartlagt till exempel avtal redan i anslutning till den föregående social- och hälsovårdsreformen, som man till vissa delar kunde utnyttja.

Enligt stadens ledning är avsikten att överföra den personal som överförs till en egen enhet som grundas separat, varvid en överföring enligt principerna för överlåtelse av rörelse är tydligare att genomföra. Målet är att de personer som överförs i mån av möjlighet vid sidan av sina egna arbeten också ska kunna delta i beredningen av välfärdsområdet och på så sätt påverka den framtida organisationen och arbetet.

Utifrån intervjuerna kan man se att beredningen av reformen av välfärdsområdet har varit belastande för personalen. I praktiken har man inte till alla delar kunnat lätta på de normala arbetsuppgifterna för dem som utför beredningsarbete så att de motsvarar belastningen från välfärdsområdets beredningsarbete. Utifrån intervjuerna ser man att i synnerhet tjänsteinnehavare inom servicehelheten för välfärd har deltagit i beredningen av välfärdsområdet. Dessutom har personalen inom juridiska tjänster deltagit i beredningen. Man har deltagit i arbetet med varierande procentandelar, vilket gör det svårt att bedöma den totala arbetsmängden. Under början av året har det dock varit fråga om cirka ett tjugotal personer. Hur arbetsinsatsen påverkar stadens egen verksamhet kan inte bedömas på praktisk nivå.

Situationen för stadens stödtjänster är till många delar oklar

Personer som arbetar i kommunens tjänst med stödtjänster i anslutning till serviceproduktionen inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet övergår i välfärdsområdets tjänst, om minst hälften av personens faktiska arbetsuppgifter är stöduppgifter inom kommunens social- eller hälsovård eller räddningsväsende. I praktiken har gränsdragningen för den övergående stödtjänstpersonalen varit utmanande, eftersom det inte alltid är enkelt att gradera stödtjänsternas arbetsuppgifter till exempel mellan social- och hälsovården och den övriga staden.

Målet med personalflyttningarna är att trygga verksamhetsförutsättningarna för såväl välfärdsområdena som staden. Staden ska inom staden föra en gemensam diskussion om **hur fördelningen av uppgifter och resurser ska genomföras så att det är möjligt att trygga kompetensen både hos den överlåtande och den mottagande instansen**. Enligt anteckningen i Borgmästarprogrammet "stadens ekonomi och förvaltning anpassas i den mån överföringen av uppgifter kräver detta."

På basis av revisionsnämndens intervjuer är riskbedömningarna och -konsekvenserna för stadens verksamhet mycket varierande i fråga om överföringen av stödtjänster.

I intervjuerna har man lyft fram **att en eventuell risk är att resursfördelningen för stödtjänsterna kommer att vara överdimensionerad för stadens behov efter överföringen**. En motivering till detta är att det kommer att överföras förhållandevis färre faktorer från stödtjänsterna till välfärdsområdet jämfört med till exempel den relativa andelen anställda inom social- och hälsovården som överförs av stadens personal.





Å andra sidan har det också ansetts vara en risk att **kompetensen flyttas utanför staden**. Revisionsnämnden har redan i sina tidigare utvärderingar konstaterat att staden har flera personrisker med anknytning till kompetens och delning av den.

Samtidigt har frågan om huruvida staden och välfärdsområdet kan "fördela" stödtjänsternas resurser jämnt så att båda kan bygga upp en enhetlig och fungerande organisation på dem väckt oro. Förändringen kommer sannolikt att leda till en omvärdering av stadens interna processer och förändringar i organiseringen. På basis av intervjuerna har man dock konstaterat att det i detta skede är svårt att förutse dessa förändringar.

När det gäller arbetstagare som blir kvar i stadens tjänst ska man försäkra sig om att deras kompetens i sin helhet motsvarar stadens behov. Identifieringen av kompetensunderskottet och reaktionen på det är de viktigaste åtgärderna som ska vidtas redan innan välfärdsområdets serviceverksamhet inleds den 1.1.2023. I praktiken har samarbetsförhandlingarna med personalen slutförts officiellt i april.

Staden har inlett ett s.k. **Uusi Turku -förändringsprojekt**, vars mål är att förbereda stadens verksamhet under tiden efter att välfärdsområdet har inletts.

Sammanfattningsvis konstaterar revisionsnämnden att överföringen av stödtjänstpersonalen till välfärdsområdet medför en betydande risk och osäkerhetsfaktor för staden. Åbo stad strävar dock efter att med hjälp av projektet Uusi Turku reagera på ändringsbehoven och har meddelat att de gör det i nära samarbete med personalen.

Avtalen medför en betydande risk för staden

Som en del av beredningen av välfärdsområdet skulle kommunerna senast 28.2.2022 göra en utredning om de avtal som överförs till social- och hälsovården och räddningsväsendet för välfärdsområdet. Åbo stad har flera olika avtal, varmed de har stor betydelse för Åbo stads verksamhet, ekonomi och ansvar. Avtalen täcker stadens olika funktioner på ett mycket mångsidigt sätt och omfattar bl.a. ICT-, hyres- och tjänsteupphandlingskontrakt.

Avtalens giltighetstid och innehåll varierar mycket. Dessutom ingås även nya avtal kontinuerligt på grund av verksamhetens kontinuitet. I praktiken innebär detta att man hela tiden ska fästa uppmärksamhet vid uppföljningen och underhållet av avtalen även med tanke på att de kan överföras till välfärdsområdet.

En del av avtalen torde överföras som sådana till välfärdsområdet, men en del av avtalen är så kallade delade avtal. I praktiken kommer avtalet alltså i fortsättningen att utnyttjas av både staden och välfärdsområdet. Ett exempel på så kallade delade avtal kan vara till exempel avtal om IT-licenser som är bundna till antalet användare.

Tills vidare är det oklart hur väl staden kan förhandla om delning av avtal med respektive avtalspart. *Då finns det en väsentlig risk att staden får betala extra kostnader för de avtal som delas.* Till exempel i fråga om IT-licensavtal är staden i värsta fall tvungen att betala för alla licenser, även om hälften av licensanvändarna inte längre skulle använda dem efter övergången till välfärdsområdet. På basis av intervjuerna är en del av licenserna branschberoende, s.k. gemensamma avtal. För delas del kommer delningen att vara besvärlig under avtalsperioden. Dessutom är man enligt intervjuerna skeptisk till stadens möjlighet att fortfarande debitera kostnader från välfärdsområdet.



Enligt revisionsnämndens observationer har man dock tydligt allokerat resurser till genomgång och utvärdering av avtalen och man har varit medveten om utmaningarna med att dela avtalen och uppkomsten av eventuella överlappande kostnader.

Stadens samarbete med välfärdsområdet

På basis av intervjuerna konstateras att reformen av Egentliga Finlands välfärdsområde har varit försenad jämfört med andra områden. Situationen är dock svår att bedöma och jämföra med andra områden. Det är fråga om en förändringsprocess som pågår i flera år och då är det bättre att fästa uppmärksamhet vid konsekvenserna på längre sikt än på kort sikt. Dessutom ska staden vara medveten om och fastställa eventuella mål för samarbetet med välfärdsområdet.

Brådskan sätter press på själva reformprojektet och dessutom på gränssnittsdiskussionen mellan staden och välfärdsområdet. Bland annat i lagen om ordnandet av social- och hälsovården har kommunerna och välfärdsområdena ålagts skyldigheter att samordna hälsofrämjandet och stödja andra.

Många uppgifter som främjar välfärd och hälsa överförs från kommunen till välfärdsområdets organiseringsansvar. Kommuninvånarnas välfärd omfattar dock mycket annat än social- och hälsovårdstjänster. Därför kommer kommunen även i fortsättningen att ha en viktig roll i främjandet av välfärd och hälsa.

Gränssnittsdiskussionen mellan Åbo och välfärdsområdet om välfärd och hälsofrämjande har hittills framskridit långsamt och situationen är till många delar öppen. Gränssnittsdiskussionen och utvecklingen av samarbetet har ett starkt samband med processerna i organisationen efter att välfärdsområdets verksamhet inleddes den 1.1.2023. I praktiken alltså arbetsfördelningen mellan staden och välfärdsområdet, eftersom det ändå är fråga om samma invånare. Eftersom organisationen av välfärdsområdet bara har varit i byggnadsskedet har stadens aktörer inte nödvändigtvis haft en lämplig samarbetspartner för gränssnittsdiskussioner på praktisk nivå. Situationen torde bli lättare när organisationen framskrider och organisationen blir klarare.

Samarbetet med välfärdsområdet har också stor inverkan på stadens framtida sätt att organisera och ordna funktionerna. Därmed har samarbetet en klar kvalitativ betydelse även för klienterna. Ökad kunskapsbaserad ledning betonar också informationsdelning och utnyttjande som en del av samarbetet.



Det har förekommit brister i kommunikationen och informationsutbytet

På basis av revisionsnämndens intervjuer har man konstaterat att det är utmanande att dela information med alla anställda i det framtida välfärdsområdet och det har förekommit klart stora variationer i mängden kunskap. De som deltar i eller närmar sig reformprojektet har naturligtvis en bättre situation än den övriga personalen. Enligt intervjuerna har också många centrala tjänsteinnehavare inom social- och hälsovården i staden ännu i början av året upplevt att de är omedvetna om hur projektet framskrider.

Revisionsnämnden kan inte bedöma till vilka delar bristen på information hänförs till sådana ärenden som inte kan kommuniceras vidare på grund av att beredningen och beslutsfattandet är halvfärdigt. Detta har, som man kan förstå, medfört utmaningar för det praktiska genomförandet av kommunikationen. *Under våren 2022 har kommunikationen ökat avsevärt både inom välfärdsområdet och staden.* I detta avseende har situationen utvecklats i en klart bättre riktning. Enligt revisionsnämndens observationer har kommunikationsresurserna också varit mycket knappa i välfärdsområdet, vilket har medfört utmaningar även för stadens kommunikation.

I vilket fall som helst bör man även i fortsättningen fästa uppmärksamhet vid att kontinuerligt dela information inom staden. *Bristen på information kan försvåra förberedelserna inför reformen och påverka personalens motivation negativt.*

04

Genomförande av revisionsnämndens tidigare rekommendationer (uppföljning)



4. Genomförande av revisionsnämndens tidigare rekommendationer (uppföljning)

4.1 Stadsstyrelsens utredningar om revisionsnämndens utvärderingsberättelser

Enligt 121§ i kommunallagen hör det till revisionsnämndens uppgifter att bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Dess uppgift är också att utvärdera utfallet av balanseringen av ekonomin under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens tillräcklighet, om kommunens balansräkning uppvisar underskott som saknar täckning,

Revisionsnämnden ger fullmäktige en utvärderingsberättelse för varje år, i vilken resultaten av utvärderingen presenteras. **Stadsstyrelsen ger fullmäktige ett utlåtande om de åtgärder som utvärderingsberättelsen enligt stadsstyrelsen ger anledning till.**

Nedan presenteras ett urval av anmärkningarna i utvärderingsberättelserna 2016-2019 och stadsstyrelsens utlåtanden om dem.

Stadsstyrelsen har inte före den 24.5.2022 presenterat något utlåtande till fullmäktige om åtgärderna utifrån utvärderingsberättelsen för 2020.

Revisionsnämndens utvärderingsobservationer	Stadsstyrelsens utlåtande
Utvärderingsberättelse 2016	Ss utlåtande: Sf 11.9.2017
<p>Den soliditetsgrad som beskriver soliditeten har i Åbokoncernen legat under 50 %, vilket bokföringsnämndens kommunsektion anser var målnivå.</p> <p>Utvärderingsberättelse 2016 s. 14: Koncernens soliditet har sjunkit klart under en nivå som kan betraktas som god</p> <p>Arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf (turku.fi) (på finska)</p>	<p>Budget och bokslut 2016; <i>"Det bör noteras att anläggningstillgångar som ingår i balansomslutningen inte tas upp till verkligt värde".</i> <i>"Om t.ex. de till Åbokoncernen hörande bostads- och fastighetsbolagens samt Energikoncernens anläggningstillgångar skulle beaktas enligt verkliga värden, skulle soliditetsgraden överstiga 50 %".</i> <i>"God soliditetsgrad i företagsverksamhet anses i allmänhet vara 35 - 50%."</i></p> <p>Sf 11.9.2017 § 176 https://ah.turku.fi/kv/2017/0911009x/3593043.htm (på finska)</p>
<p>Revisionsnämnden anser det vara viktigt att upphandlingarna genomförs på ett innovativt sätt, att man utöver priset även använder andra kriterier, beaktar livscykelkostnaderna för upphandlingen samt beaktar stadens helhetsintresse och även konsekvenserna för den lokala ekonomin och sysselsättningen.</p> <p>Utvärderingsberättelse 2016 s. 35: Viktiga observationer vid utvärderingen av upphandlingsverksamheten 2017</p> <p>Arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf (turku.fi) (på finska)</p>	<p>Organisering och genomförande av upphandlingsverksamheten: <i>"Upphandlingsanvisningarna uppdateras och lämnas till stadsstyrelsen i början av 2018".</i></p> <p>Sf 11.9.2017 § 176 https://ah.turku.fi/kv/2017/0911009x/3593043.htm (på finska)</p>

De bristfälliga planerna och byggnadstekniska överraskningarna, såsom asbestfyndet, leder till att kostnaderna för den grundliga renoveringen och utvidgningen av stadsteatern ökar. Enligt den arbetsfördelning som överenskommit med projektledningsentreprenören ansvarar beställaren för inlämnandet av de tekniska planerna, varvid beställaren ansvarar för de extra kostnader som bristerna i planerna orsakar.

Utvärderingsberättelse 2016 s. 4:
Fastighetsinvesteringarnas behov och genomförande; teater

[Arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf \(turku.fi\)](#) (på finska)

Revisionsnämnden upprepar sitt tidigare utlåtande om att den offentliga förvaltningen särskilt ska måna om kvalitetskontrollen i de fall då kunderna inte själva har tillräckliga möjligheter att göra det, som exempelvis de äldre i heldygnsvård.

Utvärderingsberättelse 2016 s. 58:
Viktiga observationer om uppföljningen av äldreomsorgen

[Arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf \(turku.fi\)](#) (på finska)

Upphandlingsprocessen för lokalprojekt:

"För byggprojekt ska tillräcklig tid för planering och genomförande reserveras. En tillräcklig planerings- och byggnadstid främjar upprätthållandet av kostnadskalkylen för projekten och gör det möjligt att uppnå ett bra slutresultat. I stora och utmanande projekt bör man fästa särskild uppmärksamhet vid detta."

Sf 11.9.2017 § 176
<https://ah.turku.fi/kv/2017/0911009x/3593043.htm>
(på finska)

Utvärdering av tjänster för de äldre 2012

"Övervakningen av privata köpta tjänster inom Åbo stads äldreomsorg har under flera års tid skötts av en ledande socialarbetare som en del av sina tjänsteuppgifter. Av denna persons arbetsinsats riktas 20 % till övervakning av köpta tjänster".

"Cirka 40 % av planerarens arbetsinsats riktas till övervakning av köpta boendetjänster".

"Personalplanen som minskar på äldre- och handikappservicen gör det inte möjligt att öka resurserna".

"Planerna för egenkontroll underlättar i praktiken övervakningsarbetet inom den privata serviceproduktionen".

Sf 11.9.2017 § 176
<https://ah.turku.fi/kv/2017/0911009x/3593043.htm>
(på finska)



Utvärderingsberättelse 2017

Med tanke på flera projekt som är viktiga för stadens utveckling och å andra sidan utmaningarna för stadskoncernens saldo kunde det vara ändamålsenligt att besluta om planeringen och prioriteringen av investeringar även på längre sikt än de fyra år som ingår i ekonomiplanen.

Utvärderingsberättelse 2017 s. 12:
Planering och prioritering av investeringar

[Utvärderingsberättelse_2017.pdf \(turku.fi\)](#)

Vid uppföljningen av målen för minskade personalkostnader eller årsverken bör man också beakta de eventuella effekterna på organisationens köptjänster. För närvarande finns ingen tydlig koppling mellan dem.

Utvärderingsberättelse 2017 s. 16:
Personalstrategi och mål

[Utvärderingsberättelse_2017.pdf \(turku.fi\)](#)

Ss utlåtande: Sf 15.10.2018

Budget och bokslut 2017;

"Revisionsnämndens notering kommer att observeras i tillväxtprogrammet. Tillväxtprogrammet ska staka ut den nedre gränsen för stadskoncernens soliditetsgrad, minimimålet för resultatet för stadskoncernens räkenskapsperiod och tilläggsskulder som stadskoncernens målresultatet tillåter. Investeringar anpassas inom ramen för den tillgängliga interna finansieringen och tilläggsskulden. Det är meningen att stadskoncernens investeringsförmåga i fortsättningen ska granskas under en längre tidsperiod än ekonomiplanen."

Sf 15.10.2018 § 195
<https://ah.turku.fi/sfm/2018/1015010x/3787129.htm>

Personalstrategi och mål

"Vid upprättandet av budgeten för 2019 har branscherna uppmanats att presentera nettoeffekten av personalresurserna dvs. observera och dokumentera ändrade yttre inkomster, köptjänster mm. Branscherna förpliktigas att i fortsättningen rapportera om resursfördelningen."

Sf 15.10.2018 § 195
<https://ah.turku.fi/sfm/2018/1015010x/3787129.htm>

Enligt svaren har problem med missbruk och psykisk ohälsa bland föräldrarna samt andra brister i föräldraskapet utgjort de vanligaste orsakerna till omhändertagande redan i årtal. Revisionsnämnden vill framhålla vikten av samarbete mellan olika aktörer för att rätta till situationen. Enligt svaren har tillgången till barn- och ungdoms- samt vuxenpsykiatri försämrats. Revisionsnämnden anser att detta är alarmerande.

Utvärderingsberättelse 2017 s. 29:
Utvärdering av barnskyddet 2015

[Utvärderingsberättelse_2017.pdf \(turku.fi\)](#)

Utvärdering av barnskyddet 2015:

"Behovet av ungdomspsykiatrisk öppenvård har ökat starkt i Åboregionen, antalet remisser för ungdomar till Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikts ungdomspsykiatriska poliklinik har mer än fördubblats på ett år. Fastän antalet remisser även har ökat på andra håll kommer det just nu ungefär dubbelt så mycket remisser från Åbo i förhållande till folkmängden i ungdomsålder än från andra kommuner i Egentliga Finland."

"Målet att ordna lågtröskelstöd för bildningssektorn, småbarnspedagogiken och barnskyddet har inte förverkligats under början av året; barn och unga lämnas utan lämpligt stöd. Ytterligare åtgärder förbereddes för detta tillsammans med sjukvårdsdistriktet." "I början av år 2018 förnyades Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikts psykiatriska organisation. Det märks att samarbetet inom den nya organisationen ännu är under konstruktion."

Sf 15.10.2018 § 195
<https://ah.turku.fi/sfm/2018/1015010x/3787129.htm>

När det gäller riskhanteringen förblir det utgående från verksamhetsberättelsen oklart hur man ska förhålla sig till de risker som nämns i verksamhetsberättelsen och hur väl metoderna för hantering av de nämnda riskerna används, om ansvarsfördelningen gällande hanteringen av riskerna fungerar och om det alltid är möjligt att tilldela ansvar för och schemalägga nödvändiga åtgärder i olika risksituationer.

Utvärderingsberättelse 2017 s. 30:
Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

[Utvärderingsberättelse_2017.pdf \(turku.fi\)](#)

Utvärderingsberättelse 2018

Moderstadens och koncernens resultat visade ett underskott år 2018. Av stadens verksamhetsutgifter stod personalutgifterna för 33,7 % och köptjänsterna för 44,9 %. Personalutgifterna ökade med 3,6 milj. euro (+0,7 %) jämfört med år 2017 och utgifterna för köptjänster ökade med 28,5 milj. euro (+4,5 %).

Utvärderingsberättelse 2018 s. 3:
Budget och bokslut

[Utvärderingsberättelse_2018.pdf \(turku.fi\)](#)

Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

"Utgångspunkten är att man ålägger ansvaret för nödvändiga åtgärder och gör upp en tidtabell för dem. För vissa risker kan en separat ansvarsperson namnges. I vissa fall gäller ansvaret för åtgärderna hela personalen."

"Sektionscheferna ansvarar för att en riskutvärdering har gjorts i deras egna enheter. Bolagens och dotterbolagens verksamhetsledare ansvarar för riskhanteringen inom ramen för sin allmänna befogenhet."

Sf 15.10.2018 § 195
<https://ah.turku.fi/sf-m/2018/1015010x/3787129.htm>

Ss utlåtande: Sf 09.12.2019

Uppföljning av köpta tjänster:

"Sektorerna utvärderar självständigt hur den egna servicen genomförs. Sättet att ordna funktionerna grundar sig på den verksamhetsplan, personalplan och budget som utarbetas i samband med varje sektors egen årsplanering. I samband med konkurrensut-sättningen av en köpt tjänst bedöms gränssnittet mellan den egna verksamheten och den köpta servicehelheten i förhållande till det rådande marknadsläget. Användningen av köpta tjänster påverkas alltså inte bara av den egna verksamheten utan också av utbudet på marknaden. Sektorerna kan också dra upp riktlinjer för förhållandet mellan den egna verksamheten och den köpta tjänsten."

Sf 9.12.2019 § 172
<https://ah.turku.fi/sf-m/2019/1209011x/4005698.htm>

Kostnadsökningen för Egentliga Finland sjukvårdsdistrikt har varit större än ökningen för Åbo stads välfärdssektor eller stadens andra sektorer. Detta har upprepats under många år. Med tanke på stadens driftsbudgets långsiktiga hållbarhet är det nödvändigt att åstadkomma en bättre kontroll över kostnadsökningen även i Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. I samarbete med de övriga ägarkommunerna måste Åbo vidta alla möjliga och behövliga åtgärder för att de faktiska kostnaderna och betalningsandelarna även inom sjukvårdsdistriktet ska hållas inom ramen för den gemensamt avtalade budgeten.

Utvärderingsberättelse 2018 s. 19:
Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt

[Utvärderingsberättelse_2018.pdf \(turku.fi\)](#)

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt:

"Strategigruppen för sjukvårdsdistriktets ägarstyrning som bildats av kommundirektörerna och sjukvårdsdistriktets direktör bereder en reform av samkommunernas ekonomiska styrning så att den blir kommunledd. Ett av de centrala målen är att kostnadsutvecklingen inom den specialiserade sjukvården ska placeras högst på samma nivå som kostnadsutvecklingen för andra social- och hälsovårdstjänster. Utvecklingen av sjukvårdsdistriktets ägarstyrning pågår är med andra ord i gång."

Sf 9.12.2019 § 172
<https://ah.turku.fi/sf-m/2019/1209011x/4005698.htm>



Av dem som år 2018 besvarade enkäten Kommun 10 upplevde 42 % att arbetsmängden översteg toleransgränsen. År 2016 var motsvarande siffra 39 % vilket betyder att antalet har ökat.

För att ingripa i allt fler vålds- och hotsituationer krävs olika åtgärder inom olika sektorer. Revisionsnämnden understryker att anvisningar i detta hänseende måste vara uppdaterade och att sektorerna måste se till att personalen får tillräcklig utbildning i denna problematik. Upplevselser av våld och hot har förutom en inverkan på arbetsplatsens säkerhet en tydlig negativ effekt på trivseln i arbetet.

Utvärderingsberättelse 2018 s. 21:
Anmärkningar om enkäten Kommun 10

[Utvärderingsberättelse_2018.pdf \(turku.fi\)](#)

Utökandet av personalutbildning är ett centralt utvecklingsobjekt i utvecklingen av elevvården.

Utvärderingsberättelse 2018 s. 34:
Elevvården inom den grundläggande utbildningen

[Utvärderingsberättelse_2018.pdf \(turku.fi\)](#)

Enkäten Kommun 10:

"När det kommer till överbelastning har det ordnats utbildning för personalen och cheferna i bland annat hantering av tid och arbete. Under utvecklingssamtalen har man instruerat cheferna att granska att befattningsbeskrivningarna är korrekta, likaså att prioritera och förtydliga uppgifterna."

"När det gäller hot om våld har det utarbetats anvisningar för sektorerna om hur man ska förbereda sig på våldssituationer och vad man ska beakta när man gör säkerhetsanvisningar för olika situationer. Man har påmint om självstudiematerialet som finns på försäkringsbolagets webbplats."

Sf 09.12.2019 § 172
<https://ah.turku.fi/sf-m/2019/1209011x/4005698.htm>

Elevvården inom den grundläggande utbildningen

"För elevvårdspersonalen har man regelbundet ordnat riksomfattande och lokal utbildning för att genomföra en bra elevvården. Antalet anställda inom elevvården bör ökas särskilt inom gymnasie- och yrkesutbildningen. De ekonomiska resurserna är så knappa att det inte finns någon möjlighet att utöka personalen."

Sf 09.12.2019 § 172
<https://ah.turku.fi/sf-m/2019/1209011x/4005698.htm>

Den regionala trafiksystemplanen omfattar enligt intervjuerna enormt med åtgärder, och det har varit en utmaning för staden att med de nuvarande resurserna sätta igång de åtgärder som ligger på stadens eget ansvar. Vid utveckling av Åbo trafiksystem finns därmed ett behov av att prioritera de projekt i det regionala programmet som påverkar Åbo. Stadens eget trafiksystemarbete spelar en avgörande roll vid denna prioritering.

Utvärderingsberättelse 2018 s. 40:
Trafiksystemplanering för Åbo stadsregion

[Utvärderingsberättelse_2018.pdf \(turku.fi\)](#)

För trafiken har man fina planer – samarbete och resurser behövs:

"I stadens eget trafiksystemarbete görs efter att den reviderade regionala trafiksystemplanen och MBT-avtalet godkänts ett sammandrag av de projekt och åtgärder för utveckling av trafiksystemet som ingår i de dokument som uppkommit som resultat av stadens egen beredning. Ett heltäckande arbets- och åtgärdsprogram för trafiksystemet utarbetas dessutom utifrån dessa."

Sf 09.12.2019 § 172
<https://ah.turku.fi/sfm/2019/1209011x/4005698.htm>



Utvärderingsberättelse 2019

År 2019 täckte staden 10,0 % av investeringarnas anskaffningskostnader med inkomstfinansiering från den ordinarie verksamheten (7,8 % år 2018). Detta handlar om siffror för moderstaden. Den andel som täcks av inkomstfinansieringen var minst i Åbo av de sex största städernas (medeltal 48,6 %). En jämförelse av kommuner försvåras av att vissa investeringar kan göras exempelvis inom fastighetsbolag utanför moderstadens balansräkning eller som hyresprojekt.

Utvärderingsberättelse 2019 s. 11:
Inkomstfinansieringens tillräcklighet för investeringar

[Utvärderingsberättelse_2019.pdf \(turku.fi\)](#)

Ss utlåtande: Sf 15.2.2021

Budget och bokslut 2019;

"Stadens investeringsförmåga har varit svag och detta syns särskilt i nivån på årsbidraget. Staden har vidtagit åtgärder för att förbättra investeringsförmågan.

Med anpassningsprogrammet som utarbetades år 2019 strävar man efter att med nästan 60 miljoner euro stävja utvecklingen av verksamhetsbidraget som ligger på underskott och förbättra stadens ekonomiska ställning".
"År 2020 konstaterades också ett behov av att uppdatera anpassningsprogrammet och i september beslöt stadsstyrelsen om åtgärder som syftar till att stödja tillväxten, utvärdera anpassningsåtgärderna och fastställa nya åtgärder samt genomföra åtgärder som omedelbart förbättrar den ekonomiska ställningen".

Sf 15.2.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/sf-m/2021/0215002x/4288759.htm>

Det ska finnas en långsiktig plan för fastighetsunderhållet som är kopplad till planerna för stadens tjänster och servicenät. Planeringen och resursfördelningen ska vara långsiktig och grunda sig på stadens långsiktiga mål.

Utvärderingsberättelse 2019 s. 22:
Lokalresurser och problem med inomhusluften lyftes återigen upp bland de viktigaste riskerna

[Utvärderingsberättelse_2019.pdf \(turku.fi\)](#)

Enligt revisionsnämnden är det nödvändigt att planeringen, genomförandet och ledningen av nya infrastrukturprojekt i och med anvisningarna för projektplanering utvecklas så att riskerna i anslutning till genomförandet av projekten kan minimeras. Å andra sidan kan inga anvisningar lösa problem som beror på brister i helhetsplaneringen, på för brådskande tidtabeller i beslutsfattandet och genomförandet eller på för små resurser i förhållande till projekthelheten. Även kompetens inom upphandling och konkurrensutsättning har stor betydelse för hur projekten lyckas.

Utvärderingsberättelse 2019 s. 23:
Oförutsedda kostnadsökningar för lokal- och infrastrukturprojekt

[Utvärderingsberättelse_2019.pdf \(turku.fi\)](#)

Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning:

"Långsiktiga underhållsplaner för skolor och daghem har gjorts upp. Underhållsplaner för övriga fastigheter görs under innevarande år och år 2021. Objektens reparationsbehov beaktas när servicenätet planeras".

Sf 15.02.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/sf-m/2021/0215002x/4288759.htm>

Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning:

"Alla de viktigaste projekten som färdigställdes 2019 och 2020 har underskridit sina kostnadsberäkningar och har i regel hållit tidtabellen. Byggprojekten har planerats omsorgsfullt och man har lyckats med konkurrensförfarandet. I fråga om nya infrastrukturprojekt togs anvisningarna och verksamhetsmodellen för behovsplanering och projektplanering i bruk när budgeten för 2020 utarbetades."

Sf 15.02.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/sf-m/2021/0215002x/4288759.htm>

Siffrorna i bokslutet för 2019 visar att köp av tjänster (620,4 milj. euro) klart överstiger personalkostnaderna (510,3 milj. euro) i moderstadens verksamhetskostnader. Av inköpen av tjänster görs 352,2 miljoner euro, dvs. cirka 57 %, inom stadskoncernen eller från samkommuner såsom sjukvårdsdistrikt. Den klart största serviceproducenten är Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt med 256,1 miljoner euro.

Utvärderingsberättelse 2019 s. 28:
Serviceupphandlingarnas betydelse för stadens ekonomi

[Utvärderingsberättelse_2019.pdf \(turku.fi\)](#)

Temaspecifika utvärderingar; en stor del av stadens tjänster produceras genom köp av tjänster:

"Inom välfärdssektorn har man under 2020 fäst särskild uppmärksamhet vid att man vid övervägandet av serviceproduktionens form (egen eller köpt tjänst) som grund för beslutsfattandet ska göra en kostnadsjämförelse mellan den egna produktionen och de köpta tjänsterna".

"I och med förnyelsen av stadens ledningssystem bildas en organiseringsfunktion för stadens koncernförvaltning, vars verksamhet inleds den 1.6.2021. Genom beredningen av organisationsfunktionen granskas i fortsättningen på stadsnivå hur den egna och den externa serviceproduktionen utnyttjas i serviceproduktionen så att helheten blir en kostnadseffektiv helhet som motsvarar kundernas behov".

Sf 15.02.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/sf-m/2021/0215002x/4288759.htm>

Fältpersonalen inom hemvården upplever att det finns för lite tid till förfogande hos klienten och att antalet klienter som vårdas per dag är för stort. Enligt revisionsnämndens enkät är nästan 38 % av fältpersonalen och 32 % av servicecheferna delvis eller helt av annan åsikt om att de kan producera högklassig hemvård inom sitt eget område. Det är svårt att rekrytera personal och man upplever att det finns brister i vikariernas kompetens. Rekryteringsproblemen misstänks bli ännu svårare i framtiden.

Utvärderingsberättelse 2019 s. 4:
3.2 Hemvård

[Utvärderingsberättelse_2019.pdf \(turku.fi\)](#)

Temaspecifika utvärderingar; hemvård:

"Inom Åbo stads hemvård inleddes i slutet av år 2019 ett omfattande utvecklingsprojekt för hemvården, där hela personalen involverades med en representativ metod."

"I det gemensamma arbetet med utvecklingsprojektets workshopar lyfte man dessutom fram tre utvecklingsteman som har förts vidare under år 2020. Dessa teman var att öka de anställdas självstyrning, incitamentmodeller och stöd för chefsarbetet".

"Genom att öka hemvårdspersonalens självstyrning strävar man efter att förbättra personalupplevelsen, kundupplevelsen och produktiviteten. I fråga om personalupplevelsen är målet att gruppen av egenvårdare ska ha större möjligheter att påverka det egna arbetet samt att arbetet ska bli mångsidigare och att arbetstillfredsställelsen därigenom ska förbättras. Målet är att förbättra kundupplevelsen genom ökat ansvar för planeringen av klientarbetet bland egenvårdargrupperna, varvid klienternas behov och önskemål har beaktats bättre än tidigare. Målet är att produktiviteten ska förbättras genom att tjänsterna ordnas i rätt tid och antalet sjukfrånvaron minskar."

Sf 15.02.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/sf-m/2021/0215002x/4288759.htm>



Utvärderingsberättelse 2020

Stadsstyrelsens utlåtande har ännu inte färdigställts i maj 2022. Stadsstyrelsen skulle ge ett utlåtande till fullmäktige före 31.10.2021 om de åtgärder som utvärderingsberättelsen för 2020 ger anledning till.

Av de utvärderingsobservationer som valts ut kan man se att utvecklingsobjekten under tidigare år fortfarande är aktuella. Revisionsnämnden fortsätter att följa upp ärenden och väntar på snabba åtgärder från stadens sida.

4.2 Småbarnspedagogik

Revisionsnämnden gjorde en utvärdering av småbarnspedagogiken år 2013. Därefter har nämnden genomfört uppföljningar av centrala ärenden som berör utvärderingen i utvärderingsberättelserna för 2014, 2015, 2016 och 2020.

Revisionsnämnden har än en gång gjort en uppföljning och kommit fram till de viktigaste observationerna som hittas nedan. I samband med uppföljningen har man intervjuat tjänsteinnehavarna och satt sig in i handlingar och beslut.

Granskningsperioden är exceptionell, eftersom den omfattar coronatiden, som också har haft en betydande inverkan på småbarnspedagogikens vardag och ordnande.

Nedan behandlas de viktigaste observationerna i uppföljningen.

- En stor del av de mål i Borgmästarprogrammet som är viktiga för verksamheten inom småbarnspedagogiken verkställs först i mitten eller under den senare hälften av 2022. Sådana mål är bland annat att säkerställa tillräckliga resurser, åtgärda inlärningsunderskott och granska servicenätet.
- I målen för Borgmästarprogrammet nämns att man inom väsendet för fostern och undervisning under år 2022 utarbetar en plan för att svara på de förändringar i personaldimensioneringen och kompetensen som den nya lagen om småbarnspedagogik förutsätter. Målet är att planen blir klar i augusti 2022, varefter den går vidare till beslutsfattande.



- Tillgången till barnträdgårdslärare och specialbarnträdgårdslärare har försämrats och rekryteringsproblemen har ökat. **Enligt serviceområdet för småbarnspedagogik har de cirka 500 tjänsterna inom småbarnspedagogiken cirka 110 personer som inte har utbildning som ger behörighet.** Till ordinarie uppgifter kan endast personer som uppfyller behörighetsvillkoren väljas. *Revisionsnämnden anser att situationen gällande tillgången till personal är oroväckande.*
- Sjukfrånvaron har ökat i alla yrkesgrupper under coronatiden. Man har strävat efter att minska insjuknandet enligt serviceområdet bl.a. genom att följa de skyddsanvisningar som getts gällande coronaviruset. Sjukfrånvaron varierar dock inte stort mellan olika enheter.
- Till nämnden för fostran och undervisning lämnades 25.4.2022 en utredning om personalsituationen inom småbarnspedagogiken våren 2022. I samband med utredningen hade man bland annat granskat ibruktagandet av ett centraliserat system för reservpersonal. Centraliserad reservpersonal skulle kräva en ny version av det arbetstidsplaneringssystem som används. Det handlar om Titania-systemet. Personalförvaltningen har utrett anskaffningen och ibruktagandet av detta system, och enligt inrättningen för fostran och undervisning verkar det som om ibruktagandet av systemet kräver ett separat långvarigare ibruktagningsprojekt. I praktiken underlättar lösningen inte



situationen snabbt. *Revisionsnämnden konstaterar att eventuella behov av att utveckla datasystemet ska beaktas som en del av utvecklingen av verksamheten på både kort och lång sikt.*

- Fostrings- och undervisningsväsendet försöker förbättra arbetsförhållandena inom småbarnspedagogiken till exempel genom att utveckla ledningen och verksamhetsstrukturerna. I praktiken har man i Åbo bland annat börjat stöda ledningsarbetet så att en del av vice direktörernas arbetstid inriktas på arbete vid sidan av föreståndaren, separerat från barngruppsarbetet. På så sätt kan daghemmets vice föreståndare för egen del stärka och stöda daghemmets pedagogiska verksamhet. *Revisionsnämnden anser att en fördomsfri attityd är bra i utvecklingen av gamla verksamhetssätt. Revisionsnämnden betonar dock att man bör följa upp hur stödet för ledarskapet påverkar resursfördelningen för barngruppsarbetet.*
- Lagen om småbarnspedagogik ändrades 1.8.2021 i fråga om undantag från dimensioneringen (36 §). I praktiken är det inte längre möjligt att avvika från personaldimensioneringen av orsaker som beror på personalens frånvaro. Kommunerna ska alltså säkerställa att småbarnspedagogiken har tillgång till tillräckliga och fungerande vikarie- eller andra reservarrangemang även för plötsliga och överraskande frånvarosituationer bland personalen. Detta medför ett extra tryck på resursfördelningen och ökar behovet av att förutse resursfördelningen. På längre sikt skulle ett centraliserat ersättersystem kunna underlätta situationen.
- Den 1.8.2022 stärks dessutom rätten till stöd avsevärt för barn som deltar i småbarnspedagogik. I och med lagen har barn som deltar i småbarnspedagogik rätt att som en del av småbarnspedagogikens högklassiga basverksamhet få det allmänna stöd som deras individuella utveckling, inlärning och välbefinnande förutsätter. Stöd ska ges utan dröjsmål efter det att stödbehovet har framkommit. Om stödet inte är tillräckligt kan det ges som intensifierat eller särskilt stöd. *Revisionsnämnden lyfter fram sin oro över att de lagändringar som under den senaste tiden redan genomförts och som kommer att genomföras kommer att påverka allokeringen av resurser inom småbarnspedagogiken i allt högre grad.* Besluten om särskilt stöd kräver mer administrativt arbete som också påverkar den övriga basverksamheten.

- De inlärnings- och välfärdsbrister som coronaviruset orsakar utreds och korrigeras systematiskt. Arbetet har delvis utförts med extra finansiering under coronafinansieringsperioden, för vilken man har ansökt om fortsättning. Finansieringen har i huvudsak använts för att anställa mer personal. Tilläggsresurser har anställts på daghem antingen direkt till barngrupper eller av regionala anställda. Regionala anställda har bl.a. varit regionala sacionomer, lärare i småbarnspedagogik inom familjedagvården, läskoordinator, digi-tutorer. Med tilläggsfinansieringen har man också kunnat ordna utbildningar. Om den externa finansiering upphör ligger ansvaret för att korrigera inlärnings- och välfärdsunderskottet helt och hållet på kommunens basfinansiering. *Enligt revisionsnämnden är det viktigt att korrigering av inlärnings- och välfärdsunderskottet inte är allt för beroende av extern finansiering, som kan upphöra.*
- Enligt serviceområdet för småbarnspedagogik kan platserna inom småbarnspedagogiken i allmänhet ordnas inom den lagstadgade tiden, men inte alltid i det daghem eller den familjedagvård som vårdnadshavaren önskar. Enligt kundenkäten upplevde dock en klar majoritet av respondenterna att de fått en plats inom småbarnspedagogiken enligt familjens behov (4,53/5, 1 = förverkligas mycket dåligt, 5 = förverkligas mycket bra).
- Flera tillfälliga lösningar medför omorganiseringar av verksamheten och kan samtidigt försvåra vardagen för dem som använder tjänsten. För närvarande finns det över tio enheter inom småbarnspedagogiken i tillfälliga lokaler.
- Många utrymmen har också otillräcklig ventilation, vilket innebär att antalet barn måste minskas. Detta kan i sig bidra till att antalet platser inom småbarnspedagogiken är tillräckligt i förhållande till efterfrågan.
- Inom småbarnspedagogiken har man gjort en kundenkät för vårdnadshavare¹. Sammanlagt 1 878 personer besvarade enkäten. År 2021 besvarades den av 1 986 personer. Det allmänna vitsordet för småbarnspedagogiken var 8,8 på skalan 4–10, det allmänna vitsordet var detsamma även i enkäterna som genomfördes 2020 och 2021. Enligt enkäten var bland annat beaktandet av barnets behov, personalomsättningen, matens kvalitet och frågor som gäller barnets säkerhet de frågor som mest oroar vårdnadshavarna. Resultaten behandlas vid varje verksamhetsenhet och varje enhet

¹<https://ah.turku.fi/kaoplkj/2022/0331004x/4636505.htm>

funderar över sina utvecklingsobjekt utifrån sina egna resultat. *Revisionsnämnden anser att resultaten av kundenkäten i allmänhet har varit mycket positiva. Revisionsnämnden anser det vara viktigt att kundenkäterna genomförs regelbundet och att man snabbt och effektivt ingriper i eventuella problem som framkommit.*

4.3 Sysselsättningsfrågor

Åbo stads revisionsnämnd 2013–2016 godkände den 6.6.2014 en rapport över en utvärdering av sysselsättningsfrågor. Vid sitt möte den 23.6.2014 beslöt stadsfullmäktige att skicka rapporten till stadsstyrelsen samt social- och hälsovårdsnämnden för nödvändiga åtgärder. Den ursprungliga rapporten (på finska) finns på adressen:

http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/2013_tyollisyysasioiden_arviointi_tlk_6.6.2014_pdf_0.pdf

Föregående uppföljning I utvärderingsberättelsen 2020 (s. 40):

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/abo_stad_utvarderingsberattelse_2020.pdf

Nedan följer svar på revisionsnämndens frågor från våren 2022 från servicehelheten för sysselsättning.

1. Stadens mål i anslutning till sysselsättningsfrågor och uppnåendet av dem

Coronatiden försvårade uppnåendet av målen. Den ekonomiska situationen belastades av att långtidsarbetslösheten ökade och därmed av att kommunandelarna för arbetsmarknadsavgifterna steg. Även coronastödet för företagare genomfördes med arbetsmarknadsstöd, vilket ökade stadens betalningsandelar. Genomförandet av sysselsättningsmålen 2021 försvårades i enlighet med bokslutsrapporteringen av coronapandemin, rekryteringarna inom kommunförsoket och personalbristen.

Hur har man reagerat på dessa problem och hur ser möjligheterna att uppnå sysselsättningsmålen ut våren 2022?

Coronatiden har varit en tid av att klara av föränderliga situationer, stöda kunder och personal samt utveckla distansarbete och distanstjänster. Nu har coronabegränsningarna hävts. Sysselsättningstjänsterna ordnas igen ansikte mot ansikte och informations- och rekryteringsevenemang genomförs på ett säkert sätt utan att hindras av begränsningarna. Situationen är fortfarande utmanande, men förväntningarna på målen för år 2022 är positiva jämfört med de två föregående åren. **En stor utmaning är att långtidsarbetslösheten ökar, varmed vägledningen till arbete, tjänster och utbildning effektiviseras.** Här hjälper den nya kundservicemodellen som gör att man träffar klienterna mer intensivt än tidigare.

Antalet klienter har ökat, så antalet klienter per tjänsteman har också ökat. Rekryteringen av statliga tjänstemän till det kommunala sysselsättningsförsöket har nu huvudsakligen genomförts, så statens kalkylerade personalresurser har tagits i bruk.

2. Hur har användningen av stadens sysselsättningsanslag för aktiveringsstöd för arbetslösa och passivt stöd (arbetsmarknadsstödet kommunandel) utvecklats under de senaste fem åren? Vad har anslagen i praktiken använts till?

Sysselsättningstjänsterna har strävat efter att avbryta långtidsarbetslösheten och förebygga att arbetslösheten drar ut på tiden. **Tyngdpunkten i servicen ligger på klienter, personer, som omfattas av arbetsmarknadsstödet kommunandel och å andra sidan personer som hotas av att omfattas av arbetsmarknadsstöd.** Eftersom personer som får arbetsmarknadsstöd i praktiken är långtidsarbetslösa, är det särskilt utmanande att sysselsätta dem särskilt på den öppna arbetsmarknaden om arbetslösheten drar ut på tiden, i synnerhet mer än 24 månader. Bild 9 (utdrag ur ANM-statistiken för 2021 ur flödesschemat för arbetslösheten) åskådliggör detta väl. Dessutom har de kommunsedlar och servicesedlar som reserverats för sysselsättningsanslaget erbjudit arbetslösa möjligheter att komma in i arbetslivet. I synnerhet när det gäller unga har man strävat efter att möjliggöra sysselsättning och att de unga

får mer erfarenhet av arbetslivet och kanske också hitta intressanta branscher och yrken på praktisk nivå.

De största hindren för sysselsättning har att göra med brist på arbets- erfarenhet, en lång arbetslöshetsperiod, kompetensunderskott och begränsningar i arbetsförmågan. Staden har använt anslaget för sysselsättning med lönesubvention för sysselsättning, för att skaffa arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, stödja sysselsättningen inom tredje sektorn (Åbotillägg), köpa tjänster och tjänster för bedömning av arbetsförmågan, sommararbets- och företagarsedlar för unga och arbetspraktik samt för att utveckla invandrades kompetens. Kostnaderna för kompetensutveckling och utbildning betalas av läroanstalterna eller arbetskraftsförvaltningen (NTM¹-centralens köpta tjänster).

Arbetslöshetens längd

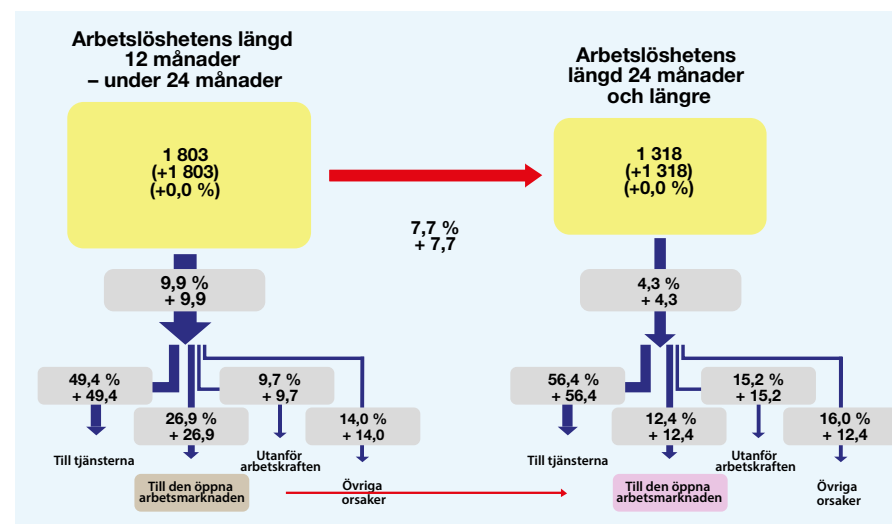


Bild 9. Flödesschema för arbetslösheten i Åbo (utdrag ur ANM-statistiken för 2021).

Som framgår av bild 9 ovan sysselsätts **endast 12,4% av dem som varit arbetslösa över 24 månader på den öppna arbetsmarknaden.** En del av

¹Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. <https://www.ely-keskus.fi/>



dem blir strukturellt arbetslösa, för vilka en permanent förändring som sysselsätta är ganska osannolikt. Ofta har dessa arbetslösa också långtidsjukdomar som förhindrar sysselsättning. På bilden 9 "Tjänster" avser tjänster som erbjuds av sysselsättnings-tjänster och "Övriga orsaker" till exempel sjukdomar m.m.

Nettoanvändningen av sysselsättningsanslaget

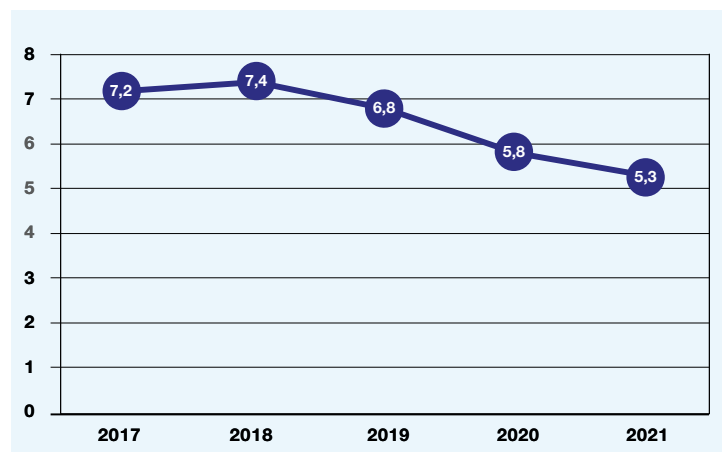


Bild 10. Nettoanvändningen av sysselsättningsanslaget i Åbo 2017–2021. (milj. euro)

På bilden 10 ovan syns nettoanvändningen av stadens sysselsättningsanslag åren 2017–2021. Pengarnas användningsgrad är beroende av verksamhetsmiljön, det vill säga beroende på hur arbetsmarknaden ser ut. Ett bra exempel på detta är coronatiden, dvs. **under åren 2020 och 2021 begränsade coronaviruset i praktiken kraftigt användningen av sysselsättningsanslaget.** Detta påverkades bland annat av förbudet mot arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och stängningen av verkstäder (Statsrådets beslut), vilket också syntes i den privata socialservicen. Även lönesubventionerad sysselsättning har varit mindre än normalt under coronatiden. Coronatiden ledde till en enorm mängd permitteringar på arbetsmarknaden och rundor i samarbetsförhandlingarna. I detta fall kunde man inte sysselsätta arbetslösa på dessa arbetsplatser. Sysselsättningen vid stadens egna verksamhetsställen försvårades av distans-

²Kommunen betalar en större del av arbetsmarknadsstödet ju längre en person har varit arbetslös. Staten finansierar arbetsmarknadsstödet i sin helhet till utgången av den betalningspost under vilken personen har fått arbetsmarknadsstöd på grund av arbetslöshet i sammanlagt 300 dagar. Därefter betalar kommunen 50 % av kostnaderna för arbetsmarknadsstöd för personer på FPA-listan i 300-999 dagar och 70 % av avgifterna för personer som varit med på listan i över 1000 dagar.

arbete och coronabegränsningar. I grafen ovan syns nämnda faktorer som en minskning i användningen av nettopengar jämfört med tiden före corona.

3. Hur kan man bedöma effekterna av stadens sysselsättningsåtgärder? Hur har effektiviteten följts upp i praktiken?

Effektiviteten följs upp. Varje sysselsatt person lämnar FPA-listan² för minst cirka tre år eller permanent. **Att sysselsättas för staden är en investering som innebär att pengar som placerats i sysselsättning återbetalas mångfaldigt som inbesparingar i arbetsmarknadsstödet.** Långvarig uppföljning av klienternas karriär är problematisk av dataskyddsskäl och på grund av begränsningar i de klientdatasystem som används.

4. Målet med anpassningsprogrammet har varit att minska ökningen av kommunandelen av arbetsmarknadsstödet. Hur har kommunandelen av arbetsmarknadsstödet utvecklats under de senaste fem åren? Vilka konkreta åtgärder har vidtagits för att minska kommunandelen?

Arbetsmarknadsstödet kommunandel 2017–2021

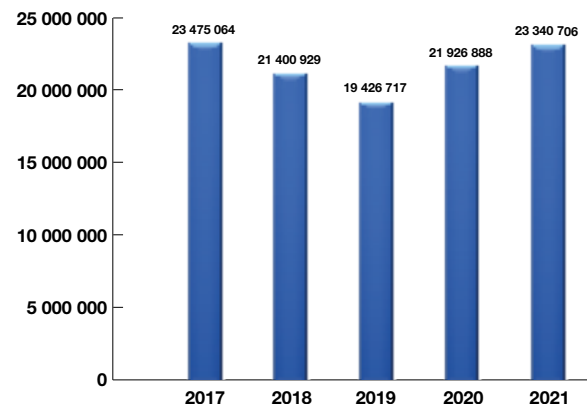


Bild 11. Arbetsmarknadsstödet kommunandel i Åbo 2017-2021 (€).

Bilden på sidan 80 ovan syns den kommunandel av arbetsmarknadsstödet som Åbo betalar 2017–2021. **Genom att allokerar användningen av sysselsättningsanslaget strävar man alltså efter att få bort de som redan finns på listan från kommunens betalningsandel av arbetsmarknadsstödet, och å andra sidan verka förebyggande så att personernas arbetslöshet avbryts genom åtgärder så att de inte hamnar på kommunandelslistan.** Före coronatiden kunde man på detta sätt beräkna den ovan nämnda avgiften med cirka 2 miljoner euro per år, men under coronatiden har avgiftsintäkterna ökat med 2 miljoner euro per år.

Mätt i förhållande till invånarantalet klarar sig Åbo ändå bra bland de sex kommunerna, vilket framgår av bild 12. Den relativa årliga förändringen i arbetsmarknadsstödet kommunandel (tillväxt) är den minsta efter Uleåborg och även med mätaren eurobelopp per invånare placeras man bra i jämförelse med till exempel Uleåborg och Tammerfors.

€ / invånare	2020	2021	Förändring %
Esbo	84	102	21,4
Helsingfors	115	137	19,1
Uleåborg	116	120	3,4
Tammerfors	119	127	6,7
Åbo	113	119	5,3
Vanda	92	117	27,2

Bild 12. Kommunandelen för arbetsmarknadsstöd enligt invånarantal i sextettstäderna 2020-2021.

För att tygla utbetalningen av kommunens arbetsmarknadsstöd riktar sysselsättningstjänsterna tjänsterna till denna persongrupp. Över hälften av de personer som sysselsätts med lönesubvention finns på listan över arbetsmarknadsstöd och dessa sysselsätts så att deras arbetsvillkor uppfylls och de därmed avlägsnas från kommunens betalningsandel för minst de följande cirka 3,5 åren.

Nettonyttan för staden beroende på kundens ersättningssituation är cirka 11 000–14 000 euro per person. En annan åtgärd som inverkar på avgiften är arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, under vars tjänsteperiod kunden är borta från listan över arbetsmarknadsstöd. Syftet med denna tjänst är att rehabilitera klienten så att han eller hon i fortsättningen är arbetsförmögen och eventuellt kommer ifrån kommunandelsavgifterna.

5. Sysselsättningstjänsternas utvecklingsbehov

Sysselsättningstjänsternas utvecklingsbehov anknyter till kommunförsoket för sysselsättning, digitala lösningar, sysselsättningsmöjligheter, samarbete med företag och arbetsgivare och förberedelse inför kommande förändringar. Kommande förändringar är

- social- och hälsovårdsreformen, där arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte överförs som socialservice till välfärdsområdet,
- en ny nordisk servicemodell för arbetslösa arbetssökande
- modeller för kundprocesserna i det kommunala sysselsättningsförsoket och
- kommande lagändringar jämte konsekvenser i anslutning till den nya servicestrukturen för sysselsättning (Reformen av arbets- och näringstjänsterna 2024).

Som utvecklingsåtgärder kan nämnas följande projekt inom sysselsättningstjänsterna:

- Vi lämnar inte en kamrat, sysselsättning av partiellt arbetslösa, SHM³:s finansiering 2021–22.
- DigiCoach-projektet, utveckling av mobiltjänsten för jobbsökarträning för unga med olika språkversioner, ESF⁴-finansiering, åren 2021–23, Ekonomi och ungdom TAT⁵ och Åbo,
- Projektet Sysselsättning med hjälp av upphandlingar, sysselsättningsskylighet på sociala grunder kopplad till upphandlingskontrakt, 2021–23, TE-byrå⁶ och
- Främjande av sektorsövergripande sysselsättningstjänster vid Navigatorm för unga, 2022–24, ANM⁷ och Åbo.

Utifrån revisionsnämndens observationer är det ändamålsenligt att tyngdpunkten i sysselsättningsåtgärderna ligger på tidigt in-gripande och förebyggande arbete. Det ligger i både individens och samhällets intresse att arbetslöshetsperioderna blir så korta som möjligt.

³Social- och hälsovårdsministeriet

⁴Europeiska socialfonden. <https://www.esr.fi/>

⁵Ekonomi och ungdom TAT har som mål att varje ung person ska inspireras av arbetslivet, styra sin egen ekonomi och vara en företagsam samhällsmedlem. <https://tat.fi/>

⁶TE-byråerna erbjuder kunderna ett omfattande utbud av tjänster som stöder arbetssökning och sysselsättning samt företagsverksamhet. <https://toimistot.te-palvelut.fi/>

⁷Arbets- och näringsministeriet. <https://tem.fi/etusivu>



4.4 Elefvård

Som en del av utvärderingsberättelsen för 2018 gjorde revisionsnämnden en utvärdering av elevvården inom den grundläggande utbildningen. Revisionsnämnden har nu gjort en uppföljning av de centrala observationerna i utvärderingen. I samband med uppföljningen har man gjort intervjuer med tjänsteinnehavare, satt sig in i handlingar och beslut samt gjort en skriftlig enkät om servicehelheten för välfärd. Under granskningsperioden har man trendmässigt fokuserat på perioden 2018–2021. Granskningsperioden är exceptionell, eftersom den omfattar coronatiden, som också har haft en betydande inverkan på grundskolornas och elevvårdens vardag.

Nedan behandlas de viktigaste observationerna i uppföljningen.

- Elevvårdens resurser fördelas ojämnt mellan olika skolor, men å andra sidan kan olika områden ha mycket olika behov och viktkoefficienterna påverkar resursfördelningen. Viktkoefficienterna påverkas till exempel av antalet elever med behov av särskilt stöd och elever med invandrabakgrund.
- Enligt servicehelheten för välbefinnande **överskrider psykologernas behov av forskning i inlärningsfärdigheter för närvarande utbudet.**
- **Hälsovårdare, läkare, skolpsykologer och skolkuratorer har inget vikariesystem.** Vikariesystemet upplevs vara svårt att ordna på grund av verksamhetens karaktär.
- I brist på ett vikariesystem överbelastas i praktiken kalendern och klientarbetet av en ordinarie anställd frånvaro. Under coronapandemin har arbetstagarnas sjukfrånvaro ökat betydligt, vilket har försvårat situationen ytterligare.

- **Skolhälsovårdens resursfördelning har varit ojämn under coronatiden och man har inte till alla delar kunnat producera hälsoundersökningar enligt förordningen¹.** Man har försökt påverka saken genom att prioritera personalens uppgifter och flytta personal åtminstone på deltid till skolor där hälsovårdare saknas helt. I början av epidemin flyttades hälsovårdare omedelbart till smittspårningsarbete, infektionsmottagning samt telefon- och vaccinationsarbete.
- Det är lätt att rekrytera kuratorer, **men tillgången till psykologer har varit svår under de senaste tre åren. Man har strävat efter att öka antalet hälsovårdarvakanser ytterligare, men rekryteringen har under de senaste åren varit utmanande och å andra sidan har omsättningen varit stor.** Även **rekryteringen av skolläkare har varit utmanande under hela granskningsperioden.** Lagändringen² fram till 2022 har förbättrat psykologernas och kuratorernas resurser och antal vakanser. Lagen om elev- och studerandevård ändrades så att det till lagen fogades bestämmelser om personaldimensioneringen vid anordnandet av psykolog- och kuratorstjänster. I undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning som omfattas av lagen om elev- och studerandevård ska det finnas minst en kurator per 670 elever och en psykolog per 780 elever. I revisionsnämndens ursprungliga utvärdering (Utvärderingsberättelse 2018, 23.5.2019) hade kuratorerna i Åbo i genomsnitt 300–1 000 elever och psykologerna cirka 850 elever.
- **Enligt servicehelheten för välbefinnande räcker dock inte mängden tjänster till för att täcka den ökade efterfrågan på elevvård.** En orsak till detta är bland annat att mentalvårdstjänsterna hela tiden är överbelastade, varvid eleverna får vänta på den terapi de behöver i tjänsterna på basnivå. Detta återspeglas i inledningen och intensiteten av lindrigare tjänster och förebyggande arbete. Det är också anmärkningsvärt att pandemin har ökat och kommer att öka efterfrågan på mentalvårdstjänster ytterligare. *Revisionsnämnden förutsätter tydliga åtgärder för att förbättra möjligheterna för aktörerna inom elevvården att svara på den ökade efterfrågan.*
- **Enligt servicehelheten upplever man att det finns klart för få lokaler för användning inom elevvården, och det finns inte tillräckligt med ändamålsenliga arbetsrum för alla aktörer inom elevvården.** Dessutom försvårar problemen med inomhusluften situationen ytterligare. På grund av problem med inomhusluften har man till exempel varit tvungen att flytta kuratorn/psykologen till en annan skola, varefter tjänsten inte längre fungerar som närtjänst i den egna skolan och av en sakkunnig som är bekant för eleverna.
- **Om man är tvungen att använda ett gemensamt rum som delas av flera anställda blir det lätt för lite tid kvar för individuella möten med eleverna. Mottagningsutrymmet kan ibland användas gemensamt av tre arbetstagare under olika dagar. Problem med lokalbrist förekommer också i vissa nya skolor. *Revisionsnämnden anser att reserveringarna av arbetslokaler ska ordnas transparent så att de delade utrymmena används så effektivt som möjligt och så att situationen kan följas upp.***
- Enligt servicehelheten har familjerna under pandemin haft olika svårigheter och eleverna har varit mer rastlösa. Samtidigt har man upplevt att vikten av elevvårdsarbetets flerkanalverksamhet ökar inom servicehelheten. Utöver specialsakkunnigas hjälp framhävs allmänt rollen för de vuxna som eleven möter i sin vardag. Detta framhäver elevvårdens bredare tolkning av att den genomförs av alla vuxna som är verksamma i elevens vardag.

¹Statsrådets förordning om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga.

²Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om elev- och studerandevård

4.5 Åbo kolneutralt 2029

Stadsfullmäktige fattade år 2018 beslut om kolneutralitetsmålet och klimatplanen 2029. Revisionsnämndens utvärdering av ämnet publicerades i utvärderingsberättelsen för 2018.

LÄNK: [utvärderingsberättelse_2018.pdf \(turku.fi\)](#)

I utvärderingen, som genomfördes precis efter att målet hade ställts upp, konstaterades bland annat att *klimatplanens mål för utsläppsminskning hade definierats tydligt jämte etappmål.*

I klimatplanen 2029 (sf 11.6.2018 § 142) har målet om kolneutralitet definierats så att växthusgasutsläppen i Åboområdet ska minskas med minst 80 procent från nivån 1990 fram till 2029. Växthusgasutsläppen i Åbo ökade från år 1990 fram till millennieskiftet då de började minska. I jämförelse med 1990 uppgick den minskning av årliga växthusgasutsläpp som hade ägt rum fram till år 2017 till ca 350 000 ton koldioxid eller ca 25 procent.

I samband med godkännandet av klimatplanen 2029 (sf 11.6.2018 § 142) **ställdes följande etappmål upp för målet om kolneutralitet:**

- Strävan är att utsläppen ska minska minst 50 % från nivån 1990 fram till 2021.
- Strävan är att utsläppen ska minska minst 65–70 % från nivån 1990 fram till 2025.
- Senast 2029 nås kolneutralitet och då kompenseras de kvarstående utsläppen helt.

Utsläppsminskningarna har i synnerhet påverkats av den minskade användningen av fossila bränslen i energiproduktionen och fjärrvärmeproduktionen. Även utsläppen från trafiken minskade betydligt jämfört med utgångsnivån. Elförbrukningen och uppvärmningen orsakar cirka 60 % av utsläppen och trafiken cirka 30 % (2019).

Enligt den rapportering som behandlades i stadsfullmäktige 20.9.2021 har klimatplanens första etappmål förverkligats väl. Etappmålet för 2021 – att halvera utsläppen från 1990 års nivå – uppnåddes och förbigicks redan år 2020. Den uppnådda minskningen av de totala utsläppen var, beräknat enligt det normerade beräkningssättet som närmare beskriver effekten av de genomförda åtgärderna, över 51 procent och per invånare över 60 procent jämfört med 1990 års nivå. Siffrorna baserar sig på en beräkning som baserar sig på förhandsuppgifterna för år 2020.

Stadsfullmäktige beslutade 16.5.2022 § 103 om den uppdaterade klimatplanen 2029, där riktlinjerna i borgmästarprogrammet har beaktats och stadsstrategin har förnyats. I samband med uppdateringen konstaterades att Klimatmålen hittills har uppnåtts snabbare än de fastställda tidtabellerna. De uppdaterade utsläppsminskningarna som är mer ambitiösa än tidigare är:

- Fram till år 2025 ska utsläppen minska med minst 75 procent jämfört med 1990 (det gamla målet: minst 60-70 procent).
- Fram till år 2029 ska utsläppen minska med minst 90 procent jämfört med 1990 (det gamla målet: minst 80 procent).

Som bilaga till den uppdaterade klimatplanen finns klimatåtgärdernas SECAP-kort, där stadskoncernens egna åtgärder för att stävja klimatförändringen beskrivs. Av dessa åtgärder berörs Åbo energi av 16 enskilda åtgärder för att minska utsläppen. Även kollektivtrafiksystemet Föli och Turun Seudun Vesi Oy berörs av flera åtgärder. *Största delen av de listade utsläppsminskningståtgärderna förutsätter betydande investeringar av koncernsammanslutningarna. I SECAP-åtgärdslistan presenteras dock inga kostnadskalkyler för dessa investeringar, tidtabeller för genomförandet eller effekter på minskningen av utsläppen.*





Bilaga 1 Granskning av Åbo stads förvaltning och ekonomi

Revisionsnämndens sammansättning och verksamhet

Fullmäktige tillsätter en revisionsnämnd för organiseringen av granskningen av förvaltningen och ekonomin samt för utvärderingen.

Revisionsnämnden är en lagstadgad nämnd och lyder direkt under stadsfullmäktige. Revisionsnämnden har till uppgift att

- bereda ärenden som gäller granskning av förvaltning och ekonomi inför fullmäktiges beslut,
- sörja för samordningen av granskningen av kommunen och dess dottersammanslutningar,
- övervaka att skyldigheten enligt 84 § i kommunallagen att redogöra för bindningar iakttas och delge fullmäktige redogörelserna,

Revisionsnämnden utvärderar

- huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige ställt upp har uppnåtts i kommunen och kommunkoncernen,
- huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt,
- utfallet av balanseringen av ekonomin under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens tillräcklighet, om kommunens balansräkning uppvisar underskott som saknar täckning,

Revisionsnämndens utvärderingsområde påverkas av:

- krav på balansering av ekonomin, innehållet i planerna gällande balanseringen och behovet av utvärdering av genomförandet av åtgärder och deras tillräcklighet.
- organisationen, ordnandet och ledningen av kommunkoncernens verksamhet och serviceproduktion samt förändringar i dessa.
- I nämndens verksamhet måste man också beakta de gällande styrdokumentens struktur och innehåll samt de förändringsfaktorer som påverkar stadskoncernens och dess olika delars verksamhet och resultat.
- I verksamhetsmiljön pågår ständigt förändringar till följd av bland annat lagstiftning och ökat samarbete över kommungränserna.

Revisionsnämndens mål har varit att stödja förverkligandet av de strategiska mål som fastställts av fullmäktige. Förverkligandet av målen har understötts **genom utvärderingsverksamhet** där man granskar verkställandet och förverkligandet av de uppställda målen samt deras effekter på olika nivåer och i olika funktioner i organisationen.

I utvärderingsverksamheten strävar man efter att omfatta de ärendehelheter eller funktioner som betraktats som mest väsentliga under fullmäktigeperioden. Utvärderingsverksamhetens resultat rapporteras på ändamålsenliga sätt.

Revisionsnämnden består enligt förvaltningsstadgan av **13 medlemmar**.

Följande personer har under 2017–2021 verkat som medlemmar, dessas personliga suppleanter, ordförande. Följande personer har verkat som ersättare, ordförande och vice ordförande i enlighet med fullmäktiges beslut (sf 25.1.2021 § 5) fram till 22.8.2021 och berett utvärderingen för 2020:

Medlem

Anne Aholainen

Timo Laihinen

Markku Liitola

Riina Lumme

Tuija Ollikkala

Päivi Salminen

Eija Raunio

Ari Rantanen

Riikka Oksanen

Elias Laitinen

Jyrki Åland

Ilona Koivunhalo

Jari Viherlampi (sf fram till 25.1.2021 § 22)

Ville Auvinen (sf fr.o.m. 25.1.2021 § 22)

Ordförande

Vice ordförande

Riina Lumme

Riikka Oksanen

Suppleant

Aira Hellström

Pentti Korhonen

Samuli Salanterä

Rauli Elenius

Eija Adenius-Tiilikainen

Roos Merja

Pia Matihaldi

Mika Kärkkäinen

Kaija Rantanen

Teuvo Peltoniemi

Erkki Koskinen

Liisa Fredriksson

Marita Kangasniemi

Följande personer har verkat som medlemmar, deras personliga suppleanter, ordförande och vice ordförande i revisionsnämnden för **perioden 2021–2025 från och med 23.8.2021** i enlighet med fullmäktiges beslut (sf 23.8.2021 § 187):

Medlem

Janina Andersson

Yusuf Mohamed

Tommi Terä

Turja Lehtonen

Anna Funck

Aleksandra Helin

Eija Raunio

Veli-Pekka Nurmi

Taru Säteri

Heikki Laaksonen

Vuokko Lahtela

Ilona Koivunaho

Tommi Väyrynen

Suppleant

Ulises Marquez

Päivi Salminen

Janina Rosten-Nurmi

Lauri Kouki

Noora Hännikkälä

Juha Aaltonen

Satu Hildén

Markku Liitola

Sanna Hovi

Hannu Maja

Nina Tiitta

Majja Myllymäki

Erika Halonen

Ordförande

Janina Andersson

Vice ordförande

Yusuf Mohamed

Revisionsbyrån har fungerat som revisionsnämndens enhet för beredning och verkställande.

Under våren 2021 anordnade revisionsnämnden samråds- och diskussionstillfällena för perioden 2017–2021 för **utvärderingen för 2020**. Vid dessa tillfällen hördes representanter för stadens ledning om bokslutet för år 2020, utfallet av budgetmålen och utfallet och rapporteringen av personalmålen samt övriga aktuella frågor. Revisionsnämnden godkände utvärderingsberättelsen för 2020 den 27.5.2021. Rapporterna publicerades på finska och svenska på adressen: <http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut>.

I utvärderingsberättelsen för 2020 behandlades förutom bokslutet 2020 särskilt stadskoncernens bokslut och ekonomiska situation, planeringen och genomförandet av investeringar samt stadens interna övervakning, riskhantering och

koncernövervakning. Stadsfullmäktige behandlade utvärderingsberättelsen den 14.6.2021. Under år 2021 hörde revisionsnämnden sammanlagt 27 personer för utvärderingarna.

För utvärderingen för 2021 sammanträdde revisionsnämnden under mandatperioden 2021–2025 till ordinarie möten sammanlagt fyra gånger under hösten 2021 och under våren 2022 åtta gånger.

Under höstsäsongen 2021 och vårsäsongen 2022 har revisionsnämnden hört borgmästare, stadens tjänsteledning, servicehelheternas ledning, personal- och ekonomiledningen samt personer i sakkunniguppgifter i Åbo stads bokslut för 2021, utfallet av budget- och personalmålen och andra aktuella frågor. I maj 2022 godkände revisionsnämnden en rapport om utvärderingen för år 2021. Stadens bokslut för år 2021, revisionsnämndens utvärderingsrapport och revisionsnämndens revisionsberättelse för år 2021 behandlas på stadsfullmäktiges sammanträde 13.6.2022.







Revisor och genomförande av revisionen

Fullmäktige har valt KPMG Oy Ab till revisor för Åbo stad för avtalsperioden 2019–2022 och JHT, KHT Jorma Nurkkala som ansvarig revisor (Sf 17.6.2019 § 109). Stadsfullmäktige beslöt 11.4.2022 § 74 att använda den option som ingår i anskaffningsavtalet för revision och välja KPMG med JHT, KHT Jorma Nurkkala som ansvarig revisor som revisor för Åbo stad för åren 2023–2024.

Revisorn har rapporterat till revisionsnämnden om hur revisionsarbetet har framskridit i enlighet med årsplanen och den revisionsplan som uppgjorts för fullmäktigeperioden. Revisorn lämnade en revisionsberättelse och en sammanfattande rapport om revisionen av bokslutet för 2021 till revisionsnämnden den 28.4.2022. Revisionsberättelsen för år 2021 jämte revisorns sammanfattade rapport om revisionen av bokslutet 31.12.2021 har behandlats av revisionsnämnden den 28.4.2022 och den 24.5.2022. Revisionsberättelsen behandlas i fullmäktige den 13.6.2022.

Revisionsnämnden beslutade den 24.5.2022 att lämna revisorns rapport om bokslutet för Åbo stad för år 2021 till stadsstyrelsen för kännedom och åtgärder.

Stadsstyrelsen lämnade den 5.10.2021 en utredning till revisionsnämnden om de åtgärder som föranletts av revisorns rapport för år 2020.



Bilaga 2 Koncernsammanslutningar inom Åbo stadskoncern – maj 2022

Definition av begreppen i tabellen

- a. sammanslutningar – omfattar olika juridiska personer såsom aktiebolag, stiftelser, samkommuner
- b. dottersammanslutning – stadens ägarandel är över 50 %
- c. intressesammanslutning – stadens ägarandel är över 20 % men under 50 %
- d. övrig sammanslutning – stadens ägarandel är över 20 %
- e. direkt ägda sammanslutningar - moderstaden är ägare
- f. indirekt ägda samfund - Till exempel aktier i Turun Teknologiaiinteistöt Oy ägs av både staden och Åbo yrkeshögskola. Av dessa ägs stadens aktier direkt av staden, medan de ägs indirekt av Åbo yrkeshögskola. Staden har ändå rätt att utöva (indirekt) bestämmanderätt över aktier som ägs av Åbo yrkeshögskola.

Direkt ägda sammanslutningar	Operativ	Strategisk	Totalt
Dottersammanslutning	21	22	43
Aktiebolag	18	18	36
Stiftelse	3	4	7
Intressesammanslutning	7	4	11
Aktiebolag	7	4	11
Övrig sammanslutning	68		68
Samkommun	4		4
Aktiebolag	29		29
Stiftelse	35		35
Totalt	96	26	122

Indirekt ägda sammanslutningar	Operativ	Totalt
Dottersammanslutning	23	23
Aktiebolag	17	17
Stiftelse	6	6
Intressesammanslutning	20	20
Aktiebolag	18	18
Stiftelse	2	2
Övrig sammanslutning	48	48
Aktiebolag	47	47
Stiftelse	1	1
Totalt	91	91

Strategiska intressebolag	Koncernens bestämmanderätt, %
Aktiebolag	
Dottersammanslutning	
Arkea Oy	99,5
Blue Industry Park Oy	100
Kuntec Oy	100
Oy Turku Energia Ab	100
Turku City Data Oy	100
Turku Science Park Oy	87,8
Turun ammattikorkeakoulu Oy	91
Turun Kaupunginteatteri Oy	100
Turun Kaupunginliikenne Oy	100
Turun Musiikinopetus Oy	100
Turun Satama Oy	100
Turun seudun puhdistamo Oy	62,3
Turun Seudun Vesi Oy	64,7
Turun Taiteen talo Oy	100
Turun Vesihuolto Oy	100
TVT Asunnot Oy	100
Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy (Vaso)	56,7
Visit Turku archipelago	100

Intressesammanslutning	46
Kaarea Oy	39
Logomo Oy	23
Lounais-Suomen Jätehuolto Oy	47,9
Turun Teknologiaihteistöt Oy	
Stiftelse	
Dottersammanslutning	
Stiftelsen Forum Marinum	50
Turku 2029 säätiö	100
Turun Aikuiskoulutussäätiö	57,1
Studentbystiftelsen i Åbo	53,9

Strategiska aktiebolag	Antal sammanslutningar
Aktiebolag	22
Dottersammanslutning	18
Intressesammanslutning	4
Stiftelse	4
Dottersammanslutning	4
Totalt	26



*I övre raden från vänster: Turja Lehtonen, Rami Aaltonen (revision), Anne-Maarit Vehosmaa (revision), Kari Koivuluhta (revision), Aleksandra Helin, Vuokko Lahtela, Eija Raunio, Heikki Laaksonen, Heikki Korhonen (revision). I nedre raden från vänster: Tommi Väyrynen, Seppo Laakso (revision) Taru Säteri, Janina Andersson (ordf.), Veli-Pekka Nurmi, Ilona Koivunaho. Av revisionsnämndens ordinarie medlemmar saknas följande på bilden: Yusuf Mohamed (vice ordf.), Tommi Terä och Anna Funck.
Bild: Bo Stranden, Studio Auran Kuva*





TURKU
ÅBO