



# Utvärderingsberättelse

Åbo stads revisionsnämnd  
23.5.2023

# 2022

<b>Rapportör och rapporteringstid</b>	Åbo stads revisionsnämnd, 2023 Åbo stads revisionsnämnd publicerar årligen en utvärderingsrapport om uppnåendet av Åbo stads mål för verksamheten och ekonomin.
<b>Rapportens namn</b>	Utvärderingsberättelse 2022
<b>Rapportens distribution</b>	Rapporten finns på finska och svenska på internet på adressen <a href="http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut">www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut</a>
<b>Ämnesord</b>	Utvärderingsrapport, utvärderingsberättelse, utvärdering, Åbo stad, mål
<b>Rapportseriens namn</b>	Åbo stads revisionsnämnd
<b>Identifierande information om rapporten</b>	Sidor 106 + bilaga Språk svenska
<b>Rapportens distribution</b>	Åbo stads revisionsbyrå, tfn (02) 330 000

## SAMMANDRAG

# Sammandrag

I denna utvärderingsberättelse behandlas

1. stadskoncernens ledning,
2. bokslutet, den ekonomiska situationen och investeringar
3. byggnadstillsynens tillståndsprocess.

Centrala observationer i utvärderingen

## 1. Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet

### 1.1 Stadens lednings- och styrsystem

- Vid utvecklingen av rapporteringen av stadens målhelheter bör man beakta beroendeförhållandet och transparensten mellan de budgeterade anslagen och de operativa målen och resultaten.
- Viktiga frågor i stadens strategiska ledning och utveckling är bland annat:
  - transparens,
  - öppenhet,
  - stadsbornas genuina delaktighet,
  - fördomsfritt sökande efter bästa praxis,
  - långsiktighet och
  - helhetssyn.
- Utifrån intervjuerna råder det oklarhet om de biträdande borgmästarnas uppgiftsområde och roll på grund av att uppgiftsbeskrivningen och befo-

genheterna inte har definierats tydligt. I fortsättningen borde man diskutera definitionen av uppgiftsområdet på en noggrannare nivå än i nuläget.

- I staden tillämpas ett matrisliknande verksamhetssätt vid ledningen. Utifrån intervjuerna har verksamhetssättet ansetts utmanande i praktiken eftersom det inom uppgiftsområdena till exempel kan finnas överlappningar mellan servicehelheterna och koncernförvaltningens olika funktioner. Man bör komma överens om gränssnitten för uppgiftsområdena.
- Utifrån intervjuerna har man bland annat konstaterat att uppgifter i anslutning till stadens lokaler sköts av många olika aktörer. När organisationen utvecklas bör man bedöma hur organisationsmodellen fungerar i sådana situationer.

## SAMMANDRAG

### 1.2 Åbo stads koncernstyrning

- 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. På så sätt förverkligas på bästa möjliga sätt både koncernens helhetsintresse enligt kommunallagen och stadsbornas och skattebetalarnas intressen.
- Ägarstyrningsenheten inom stadens koncernförvaltning är mycket liten. År 2022 omfattade enheten en person utöver ägarstyrningsdirektören. År 2023 flyttades två personer från koncernförvaltningens övriga enheter till enheten. Med tanke på fortsättningen är det skäl att noggrant bedöma ägarstyrningens tillräckliga resurser på grund av dess strategiskt betydande roll. Inom enheten ska nödvändiga reservpersonalarrangemang säkerställas.

- I fråga om stadskoncernens rapportering förblir det oklart hur man rapporterar om genomförandet av de bolagsgrupps- och bolagsspecifika riktlinjerna för ägarpolitiken och om man bedömer och rapporterar tillräckligt om genomförandet av principerna för ägarstyrningen i praktiken.

### 1.4 Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

- Tillgången till personal och nyckelpersonrisker har liksom tidigare år varit de viktigaste riskerna år 2022.
- När Åbo stads organisation och verksamhetsmodeller förnyas ska man fästa uppmärksamhet vid att organisationen, ansvarsområdena, arbetsfördelningen och behörighetsanteckningarna är tydliga.
- 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.

- Intervjuerna visar att helhetsansvaret för utrymmenas skick och kvalitet är oklart.
- 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.
- På basis av intervjuerna är det ett utvecklingsområde att utse ansvarspersoner för ägarskap och hantering i anslutning till riskfaktorer.

## SAMMANDRAG

### 2. Åbo stadskoncerns bokslut och ekonomiska situation

#### 2.1 Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra städer

- Åbos koncernresultaträkning uppvisade ett litet underskott (3,0 miljoner euro) år 2022. Som helhet var det ekonomiska utfallet bättre än budgeten och prognoserna.
- Största delen, dvs. cirka 87 % av moderstadens verksamhetskostnader, är köp av tjänster och personalkostnader.
- Åbokoncernens ekonomi har varit mycket ansträngd under de senaste åren trots att stadskoncernens investeringar har varit bland de minsta i de stora städerna.
- Målen för anpassningsprogrammen ska kunna mätas så att man kan rapportera och utvärdera hur målen uppfylls.

#### 2.2 Planering, finansiering och genomförande av investeringar

- Stadskoncernen har redan länge fungerat och investerat med skuldfinansiering. Koncernens lånebestånd är över 1,5 miljarder euro.
- Koncernens investeringsmål för de närmaste åren är höga.
- De höjda byggnadskostnaderna och den stigande räntenivån har inte påverkat de investeringsplaner som fastställts i styrdokumentet.
- Ett högt lånebestånd och beroende av skuldfinansiering utsätter koncernen för finansieringsrisker.

### 3. Byggnadstillsynens tillståndsprocess

- Den tid som använts för tillståndshandläggningen har varit klart längre i Åbo än i omgivande kommuner eller andra stora städer.
- I Åbo var handläggningstiden för bygglov som längst år 2021, varefter den har börjat minska.
- Tilläggsresurser har allokerats för tillståndshandläggningen och handläggningstiden för tillstånd väntas normaliseras under 2023.
- Orsaker till att handläggningstiden för tillstånd förlängts är bl.a. de ändringar i byggbestämmelserna som gjordes år 2018, stadens interna organisationsförändring som genomfördes samtidigt samt ett resursunderskott.
- Med undantag av den tid som gått åt till tillståndshandläggning har byggnadstillsynens kundnöjdhet varit ganska god.

# Innehåll

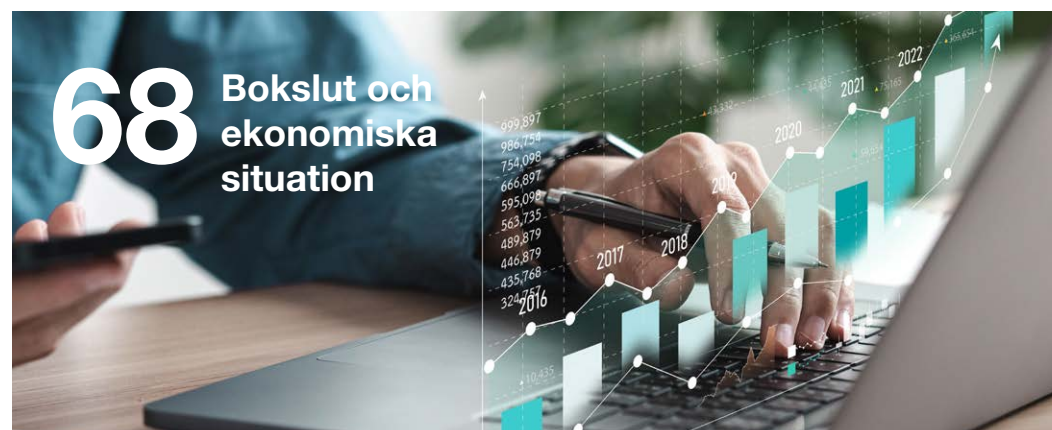
<b>Sammandrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Ordförandes hälsning</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet</b> ... 9	
1.1 Stadens lednings- och styrsystem.....	10
1.2 Åbo stads koncernstyrning .....	31
1.3 Mål för koncernsammanslutningar: Åbo Energi.....	43
1.4 Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning .....	44
<b>2. Åbo stadskoncerns bokslut och ekonomiska situation</b> .....	<b>68</b>
2.1 Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra städer.....	69
2.2 Planering, finansiering och genomförande av investeringar .....	85
<b>3. Byggnadstillsynens tillståndsprocess</b> .....	<b>92</b>
3.1 Operativa och ekonomiska mål för byggnadstillsynen .....	94
3.2 Förverkligandet av uppställda mål.....	95
3.3 Effektiviteten av byggnadstillsynens tillståndsprocess .....	102
3.4 Sammanfattning och rekommendationer .....	106
<b>Bilaga 1</b> .....	<b>107</b>
Granskning av Åbo stads förvaltning och ekonomi	



**Mål och verksamhet**



**92 Byggnadstillsynens tillståndsprocess**



**68 Bokslut och ekonomiska situation**

## ORDFÖRANDES HÄLSNING

---



## Ärade ledamöter, åbopor och andra läsare,

Åbos koncernresultaträkning uppvisade ett litet underskott (3,0 miljoner euro) år 2022. Som helhet var det ekonomiska utfallet bättre än budgeten och prognoserna. Enligt revisionsnämndens observationer har Åbo-koncernens ekonomi varit mycket ansträngd under de senaste åren trots att stads-koncernens investeringar har varit bland de minsta i de stora städerna.

Om man i slutet av 2022 skulle ha fördelat moderstadens lån jämnt mellan alla Åbopor, skulle vi alla ha haft en andel på 3 620 € och om man tittar på hela stads-koncernen skulle andelen ha varit 7 707 €. Som koncern agerar Åbo förnuftigt när staden skaffar lå-nepengar och lånar ut dem vidare till aktörer som lyder under dess koncern. Detta är totalekonomiskt klokt och står i linje med kommunkoncernens helhetsintresse enligt kommunallagen.

Under de senaste åren har både räntenivån och byggnadskostnaderna stigit kraftigt. Enligt den ekonomiska ledningens prognos kommer medelräntan att stiga från nivån under en procent 2022 till 2,26 procent år 2026. I praktiken skaffar staden lånefi-nansiering via Kommunernas garanticentral och Kommunfinansieringen. Enligt revisions-nämndens intervjuer går finska statens och Kommunernas garanticentrals kreditbetyg och kreditvärdighet hand i hand.

På koncernnivå kan man påverka beroendet av skuldfinansiering genom en god hantering av driftsekonomin och investe-ringarna. Det är också viktigt att stadens befolkningsutveckling förblir positiv. Tack vare befolkningsökningen har koncernens lånebestånd per invånare förblivit rätt oförändrad under de senaste åren, även om lånebeståndet i sin helhet har ökat. Enligt bokslutet för 2022 hade invånarantalet i Åbo ökat med 2 780 personer jämfört med året innan.

## ORDFÖRANDES HÄLSNING

Stadskoncernens skuld kan dock inte betraktas som en likvärdig massa. Det är en stor skillnad om man skuldsätter sig när man betalar driftsutgifter eller när man investerar för framtiden. Om man till exempel tänker sig att låneräntorna går upp till 4 %, men koncernens förväntade avkastning på investeringen går upp till 10 %, blir vinsten 6 %. Är det då klokt att överlåta sådana investeringsobjekt till utländska kapitalinvestorer om det inte är ett problem för staden att få pengar från marknaden?

Jag har hört om sådana scenarier till exempel i anslutning till investeringar i vindkraft. I början av året producerades 21,5 % av den el som används i hela Finland med vindkraft och investeringarna fortsätter. Detta innebär att Finland kommer att få enorma mängder utsläppsfri elproduktion och nu borde man diskutera hur denna möjlighet bäst förverkligas totalekonomiskt och kanaliseras till framtida industriinvesteringar i vårt område.

För att stävja driftsutgifterna har staden utarbetat mål för anpassningen, men möjligheten att bedöma hur de uppnås försvåras av att rapporteringen om dem är knapp och mätbarheten svag.

Fram till våren 2022 förekom det relativt mycket utbrändhet och en stor mängd långa sjukledigheter inom byggnadstillsynen. Antalet anställda har ökat betydligt under de senaste åren och situationen har förbättrats under våren 2022. Enligt de intervjuade bedöms arbetshälsan för närvarande vara på en god nivå. Det veckoslutsarbete som använts för att avveckla tillståndsrusningen har ökat gruppandan.

I Åbo var handläggningstiden för bygglov som längst år 2021, varefter den har börjat minska. Målet för handläggningstiden 2022 uppnåddes inte. Däremot minskade antalet anhängiga ansökningar, dvs. kön har kunnat avvecklas. Handläggningstiden för tillstånd väntas normaliseras under 2023. Med undantag av den tid som gått åt till till-

ståndshandläggning har byggnadstillsynens kundnöjdhet varit ganska god och beslutens kvalitet har varit på en hög nivå.

Nyckelpersonrisker 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. Därför konstaterar jag här på samma sätt som i fjolårets utvärderingsrapport: 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.

Åbo, den 23 maj 2023

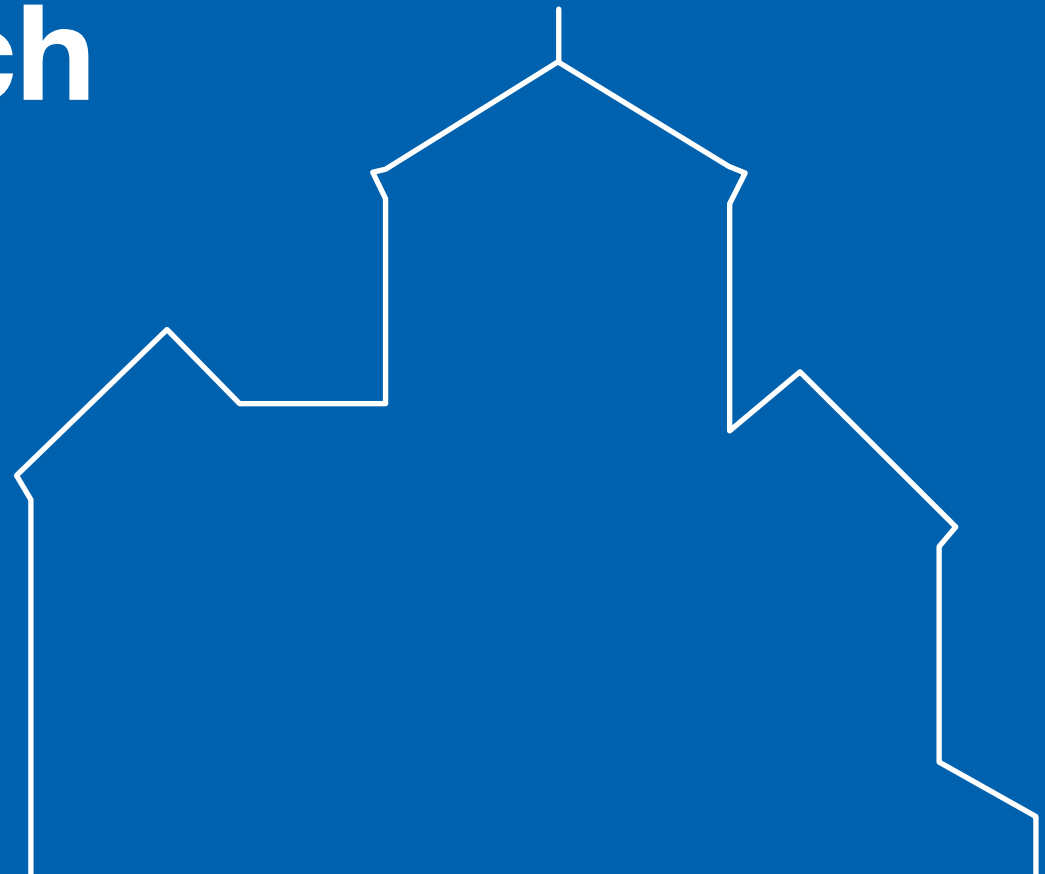
**Janina Andersson**

Revisionsnämndens ordförande



# 1.

## Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet



## 1.1 Stadens lednings- och styrsystem

Revisionsnämnden har i utvärderingen 2021 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. I utvärderingen 2022 har förändringarna i och utvecklingen av lednings- och styrsystemet granskats utifrån en tidigare granskning.

### 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



**Den strategiska styrningen och den ekonomiska kopplingen ska vara strikt.**



## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

fasen ändras förvaltningsstadgan jämte bestämmelserna om borgmästarmodellen.

I en rapport från styrgruppen för utvärderingen av ledningssystemet (27.9.2019) konstateras i anslutning till **ledningsmodellen** 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 (ledningssystemmodell alternativ 2).

**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.

# Åbo stads administrativa organisation

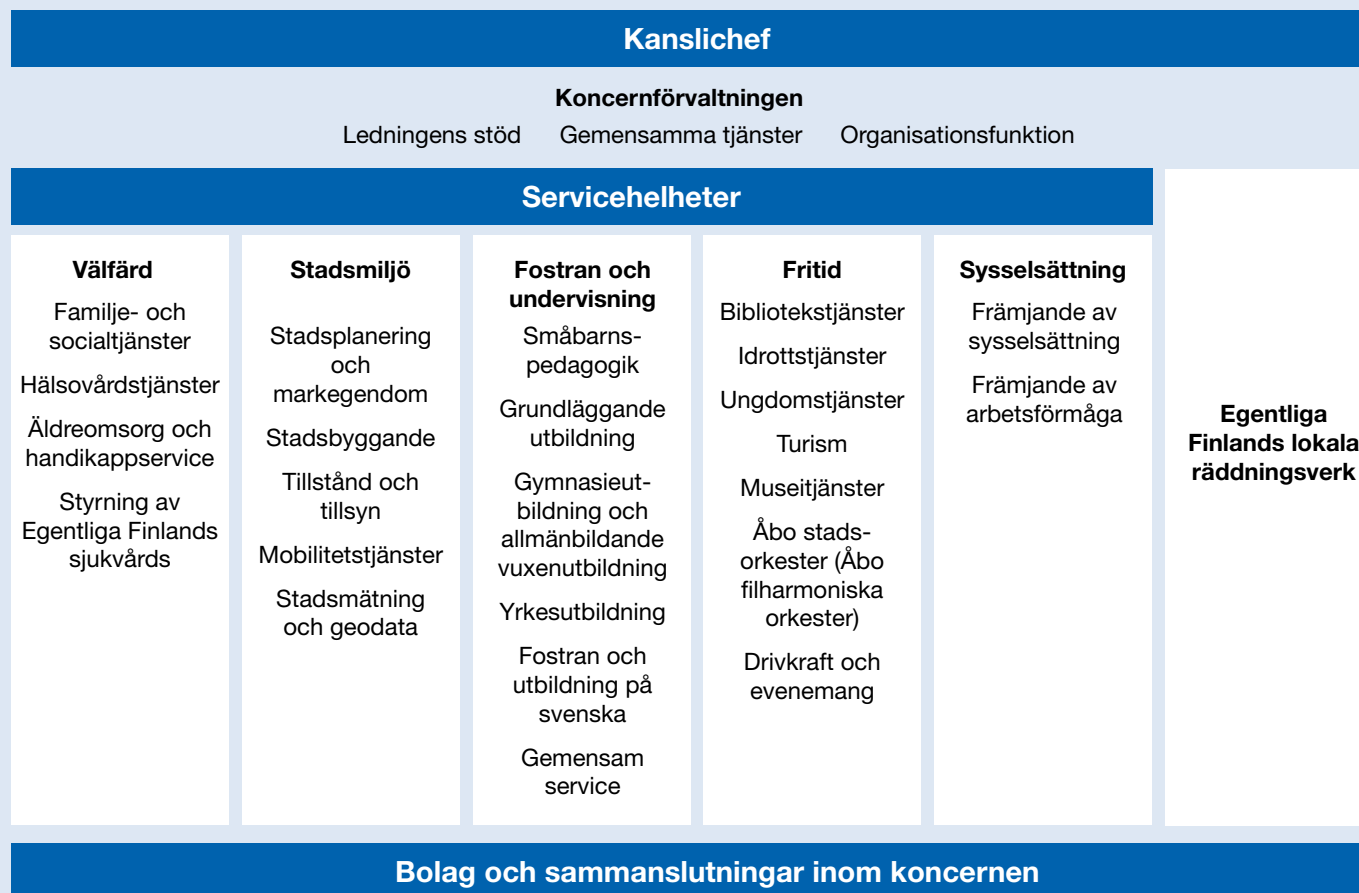


Bild 1. Åbo stads nya administrativa organisation 2021

# Koncernförvaltningen



Bild 2. Åbo stads koncernförvaltnings nya organisation 2021

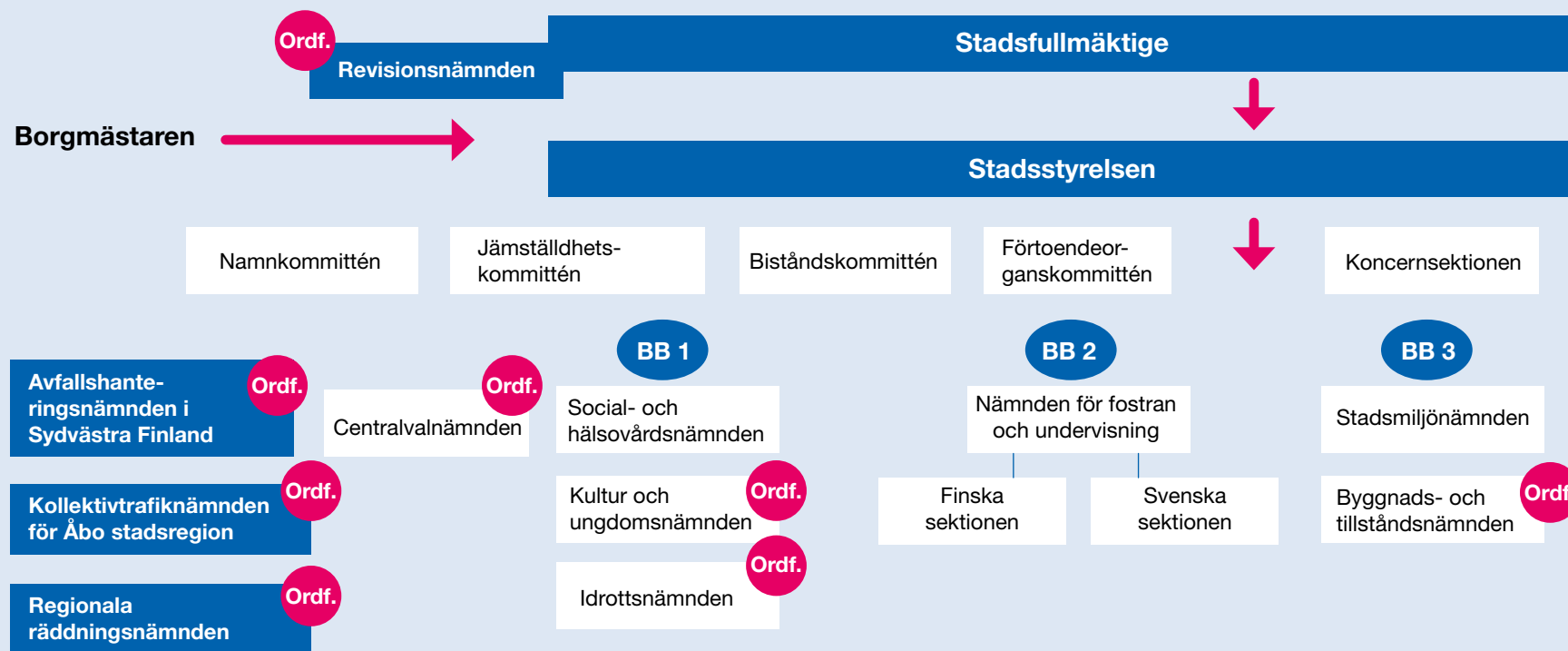
STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

**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 2021 (bb: biträdande borgmästare, ordf.:ordförande)



## Anmärkningar om uppdateringen av besluts- och ledningssystemet:

- Många förändringar i organisationen och ledningssystemet fram till 2020 och 2021 har medfört utmaningar för genomförandet av förändringarna och tillgåendet av nya verksamhets sätt. År 2020 förnyades stadens organisation och år 2021 togs borgmästarmodellen i bruk. Dessutom har coronapandemin medfört ytterligare utmaningar för den dagliga verksamheten.
- 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 stadens organisation, dess hierarki och ledningssätt. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att uppgifterna och ansvarsområdena är tydliga vid förändringen.



# Stadens styrmodell och målhelhet för styrningen

Stadens styrmodell och tidsspannet för dess delar har beskrivits på följande sätt (stadsfullmäktige 14.2.2022 stadsstrategin)

- 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 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. Utöver de ovan nämnda kan det finnas ett stort antal andra principbeslut eller program som påverkar olika servicehelheters verksamhet eller tjänster.

# Styrmodell

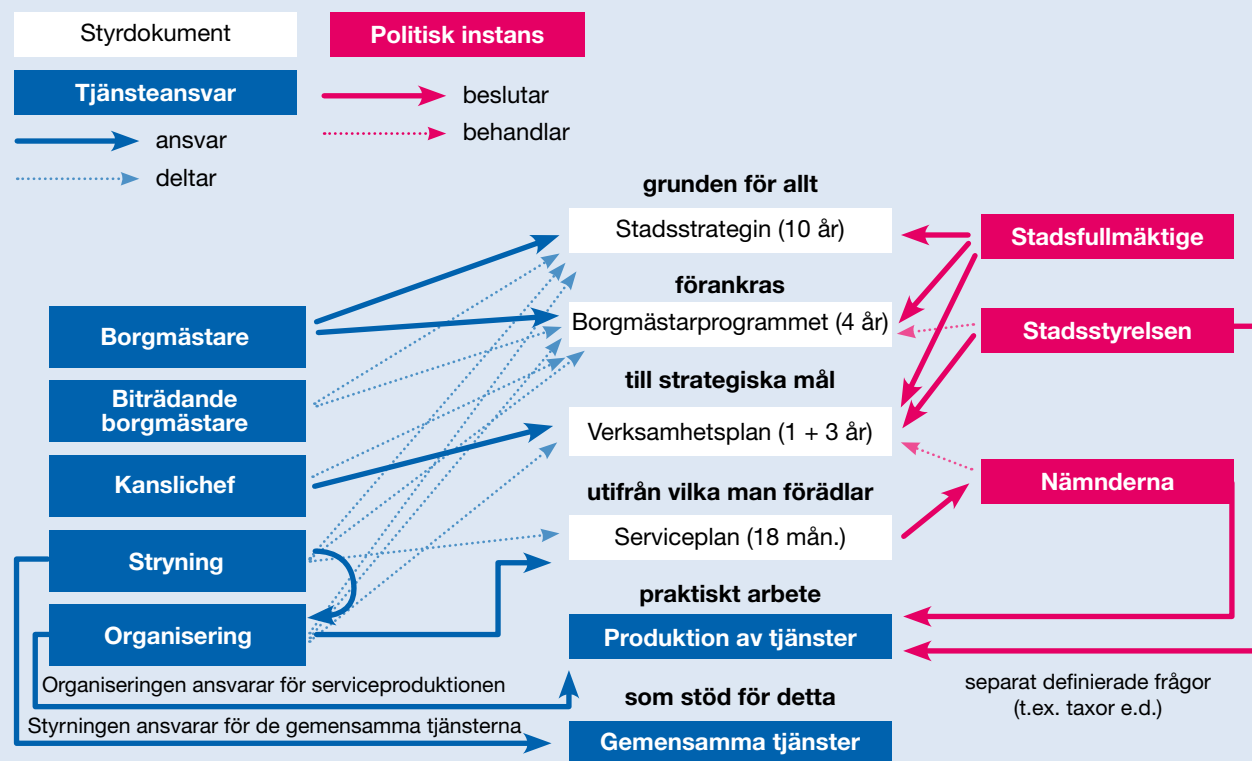


Bild 4. Åbo stads styrmodell i borgmästarmodellen

# 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.

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. De strategiska dokumenten har grupperats enligt klass. Klassen ”välbefinnande” omfattar till exempel nio styrdokument.

Under stadsstrategins åtta huvudteman har 20 strategiska mål fastställts. För varje mål har det fastställts minst en mätare som ska följas upp. Ägare och ansvarspersoner har utsetts för målen.

Uppföljningsinformationen om strategin finns till påseende i det elektroniska verktyget för uppföljning av strategin på Åbo stads webbplats på adressen [www.turku.fi/strategia/seuranta](http://www.turku.fi/strategia/seuranta). Rapporten Strategiindikatorer (Strategiamittarit) uppdateras en gång per år i samband med uppföljningen och rapporteringen av strategin.

Indikatorerna innehåller de senaste tillgängliga uppgifterna om de indikatorer som fastställts i stadsstrategin samt experternas bedömning av utvecklingen. Uppgifterna om alla indikatorer uppdateras inte årligen. En del av indikatorerna är ännu under utveckling. Det är också möjligt att följa upp Åbos strategiindikatorer via en separat PDF-rapport.



## 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 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.
- Den gamla strategin och dess delprogram hade 254 mål. I den nya strategin har man eftersträvat tydlighet och ett enklare framställningssätt.
- 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.
- Utvecklingen av strategins uppföljningsindikatorer förtydligar förståelsen av strategins innehåll och synliggör därigenom genomförandet av strategin.

# 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 förhandlade fullmäktigegrupperna 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.

Borgmästarprogrammet genomförs genom ett separat mål- och uppföljningsdokument. Ansvarspersoner har utsetts för att uppnå målen. Borgmästarprogrammet följs upp som en del av delårsrapporterna och bokslutsrapporteringen.



**Syftet med borgmästarprogrammet 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 verksamhets sätt 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 ansvariga instanser 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 bland annat grundar sig på att förtydliga (verksamhetens) riktning och betydelse.
- Rapporteringen om uppnåendet av målen i borgmästarprogrammet presenteras i mycket kortfattad form, vilket gör det svårare att förstå hur målen uppnås.

# Åbo stads strategirapport 2022

**Stadsfullmäktige** behandlade 2022 års strategirapport och uppföljningen av strategin som en del av personalrapporten **17.4.2023** och antecknade rapporterna för kännedom. Uppföljningen av strategin 2022 har gjorts för första gången i enlighet med den nya uppdaterade Åbostrategin.

## Observationer om stadsstrategins rapportering:

- Utmaningarna i rapporteringen är mångfalden av dokument och mål samt den administrativa arbetsmängden. 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 målpetsarna 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.

## Åbo stads organ och administrativa organisation 1.1.2023

På bilderna nedan beskrivs Åbo stads organ och administrativa organisation 1.1.2023. Servicehelheten för välfärd och Egentliga Finlands regionala räddningsverk överfördes till välfärdsområdet från och med den 1.1.2023.

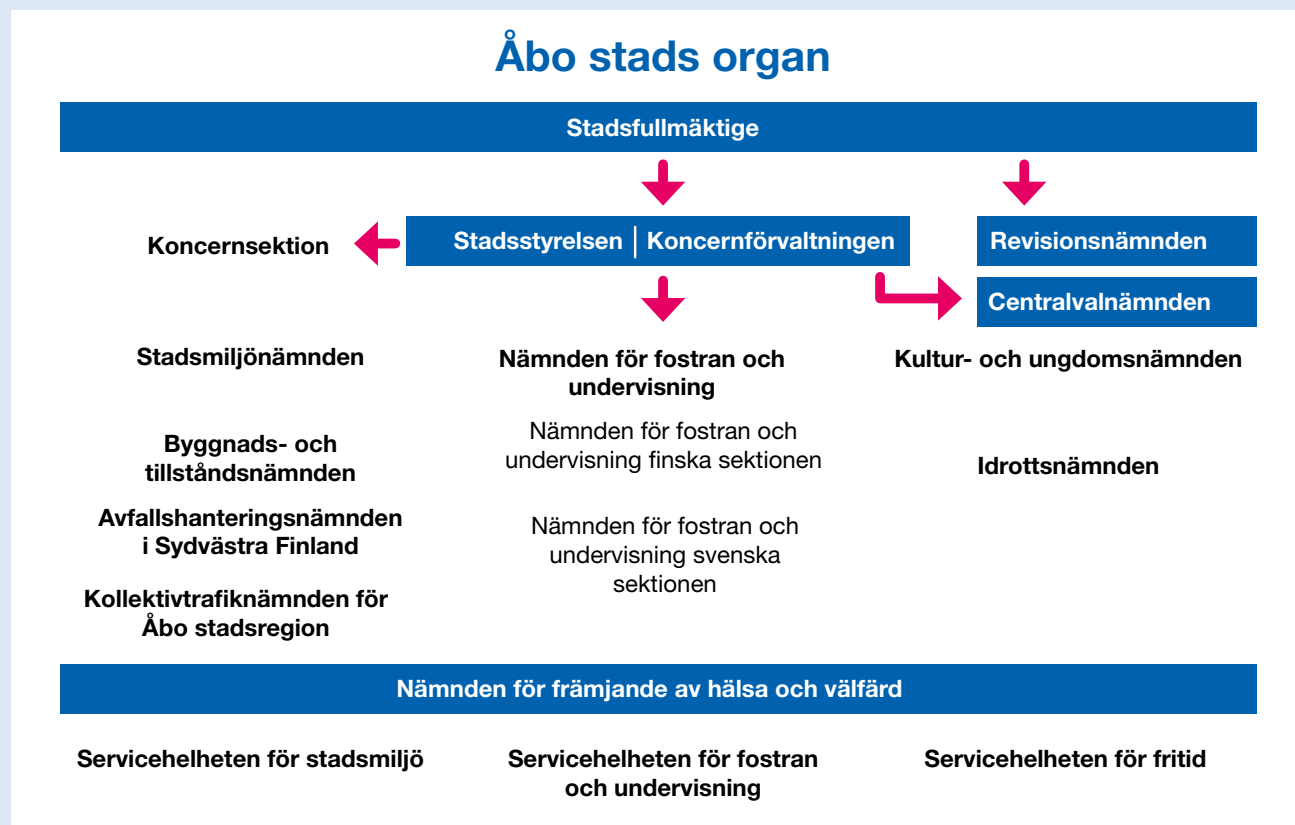


Bild 5. Åbo stads organ



## Åbo stads administrativa organisation

### Kanslichef

#### Koncernförvaltning

Ledningens stöd    Gemensamma tjänster    Integrationsfunktion

### Serviceenheter

Stadsmiljö	Fostran och undervisning	Fritid	Sysselsättning
Stadsplanering och markegendom	Småbarnspedagogik	Bibliotekstjänster	Främjande av sysselsättning
Stadsbyggande	Grundläggande utbildning	Idrottstjänster	Främjande av arbetsförmågan
Tillstånd och tillsyn	Gymnasieutbildning och allmänbildande vuxenutbildning	Ungdomstjänster	
Mobilitetstjänster	Yrkesutbildning	Museitjänster	
Stadsmätning och geodata	Pedagogik och undervisning på svenska	Åbo filharmoniska orkester	
	Gemensamma tjänster	Evenemang	

### Bolag och sammanslutningar inom koncernen

Bild 6. Åbo stads administrativa organisation

## Åbo stads koncernförvaltning

### Kanslichef

#### Ledningens stöd

##### Ansvarsområden

- Ledningen
- Intressebevakning
- Näringar, välfärd och kompetens
- Klimat och miljöpolitik
- Internationella ärenden och protokolltjänster
- Spetsprojekt
- Ägarstyrning
- Regionalt samarbete (tidsbundet)
- Strategisk markanvändning, mobilitet och bostadspolitik

#### Gemensamma tjänster

##### Ansvarsområden

- Kundservice
- Upphandlingstjänster
- Personaltjänster
- IT-tjänster
- Utvecklingstjänster
- Juridiska tjänster
- Ekonomiska tjänster
- Informationstjänster
- Lokaltjänster
- Kommunikations- och marknadsföringstjänster
- Allmän förvaltning

#### Integrationsfunktion

##### Enheter

- Kundstyrning
- Främjande av hälsa och välfärd
- Invandrartjänster
- Styrning av tjänster och servicenätet
- Verksamhetsstyrning

Bild 7. Åbo stads koncernförvaltning

## Inrättande av projektet Det nya Åbo

Stadsstyrelsen har 23.6.2022 § 320 beslutat att inrätta projektet Det nya Åbo som ett ändringsprojekt för stadens ledningssystem kompletterat så att följande tankstreck läggs till punkten ”Förändringsledningens resultat”: beskrivning av det politiska ledningssystemet.

Dessutom beslöt stadsstyrelsen att

- den politiska styrgruppen för beredningen utgörs av ordförandekommittén,
- resultaten från projektets första skede ska föras till stadsstyrelsen för beslut i november 2022 och
- stadsstyrelsen får regelbundet rapporter om hur projektet framskrider.

Vid föredragningen av ärendet konstaterades:

Stadsfullmäktige beslutade 14.12.2020 § 214 att förvaltningsstadgan för borgmästarmodellen träder i kraft 1.6.2021. Ikraftträdandet flyttades till början av augusti 2021 (Sf 17.5.2021). Borgmästarkåren valdes och borgmästarprogrammet godkändes av stadsfullmäktige 23.8.2021.

De huvudsakliga målen för förändringen av ledningssystemet 2020 var: ibruktagande av borgmästarmodellen, stärkande av den politiska ledningen, ändring av ledningssystemet så att det tydligare skiljer mellan produktion och ordnande (organisationsfunktion), definition av förvaltningens servi-

cefunktion och beskrivning av dess tjänster, processer och organisation (gemensamma tjänster), korrigerande av oklara ledningsföreländanden, bättre identifiering av ärenden som leds på stadsnivå.

I och med social- och hälsovårdsreformen och inrättandet av välfärdsområden från och med början av 2023 sker det stora förändringar i kommunernas verksamhet som man ska förbereda sig för under 2022. I och med att välfärdsområdet bildas och stadens social- och hälsovårdsverksamhet överläts uppstår Det nya Åbo

## Projektet Det nya Åbo är tidsmässigt indelat i tre delar:

**1.**

Ändringar som  
social- och  
hälsovårdsreformen  
förutsätter 2022

**2.**

Ändringar i anslutning  
till reformen av arbets-  
och näringstjänsterna  
2024

**3.**

Vision 2025, där  
man förbereder  
sig på lösningar  
för den kommande  
fullmäktigeperioden.

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

### **I vision 2025 söker man lösningar på bl.a. följande av stadens frågor:**

- stadens politiska och ämbetsorganisationens struktur och ändringsbehov,
- en balanserad organisationsmodell,
- metoder för att ändra organisationsformen
- stärka fördelarna med borgmästarmodellen,
- förening av borgmästarprogrammet och andra verktyg för strategisk ledning

### **Förändringsprojektets mål är:**

- Stärka ett människocentrerat och kundorienterat verksamhetssätt i Åbo stad.
- Förbättra verktygen för politisk ledning och de strategiska målens verkställighetsförmåga.
- Skapa modeller för politisk ledning som svarar på kommunernas nya roll efter social- och hälsovårdsreformen.
- Förtydliga ledningsförhållandena när stadens organiseringsansvar förändras samt intensifiera ledningen på stadsnivå.
- Beskriva stadens ledningsmodell på ett begripligt sätt.

Stadsfullmäktige har 12.12.2022 § 250 beslutat om ändringarna i förvaltningsstadgan från och med 1.1.2023 Vidare har stadsfullmäktige 17.4.2023 beslutat om huvuddelen av ändringarna i förvaltningsstadgan från och med 1.6.2023.

Kanslichefen har den 2.2.2023 beslutat om hur verksamhetsmodellen Det nya Åbo tas i bruk stegvis före den 30.6.2023.



## Anmärkningar om målen för ändringsprojektet inom projektet Det nya Åbo och de frågor som ska lösas:

- Utifrån intervjuerna råder det oklarhet om de biträdande borgmästarnas uppgiftsområde och roll på grund av att uppgiftsbeskrivningen och befogenheterna inte har definierats tydligt. I fortsättningen borde man diskutera definitionen av uppgiftsområdet på en noggrannare nivå än i nuläget.
- I staden tillämpas ett matrisliknande verksamhetssätt vid ledningen. Utifrån intervjuerna har verksamhetssättet ansetts utmanande i praktiken eftersom det inom uppgiftsområdena till exempel kan finnas överlappningar mellan servicehelheterna och koncernförvaltningens olika funktioner. Man bör komma överens om gränssnitten för uppgiftsområdena.
- Utifrån intervjuerna har man bland annat konstaterat att uppgifter i anslutning till stadens lokaler sköts av många olika aktörer. När organisationen utvecklas bör man bedöma hur organisationsmodellen fungerar i sådana situationer.
- En tydlig definition av ägarskapet för beslutsfattandet och processerna samt ansvaren och riskerna i anslutning till dessa. I revisionsnämndens intervjuer med ledningen har satsningar på riskhanteringsarbete framkommit som ett utvecklingsbehov.

## 1.2 Åbo stads 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, personval, 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 koncernens 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.

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET



### 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.



## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

# 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.**

Mer information om bolag och sammanslutningar inom Åbo stadskoncern:  
<https://www.turku.fi/sv/organisation/bolag-och-samfund-inom-koncernen>

## Kommunstrategins mål

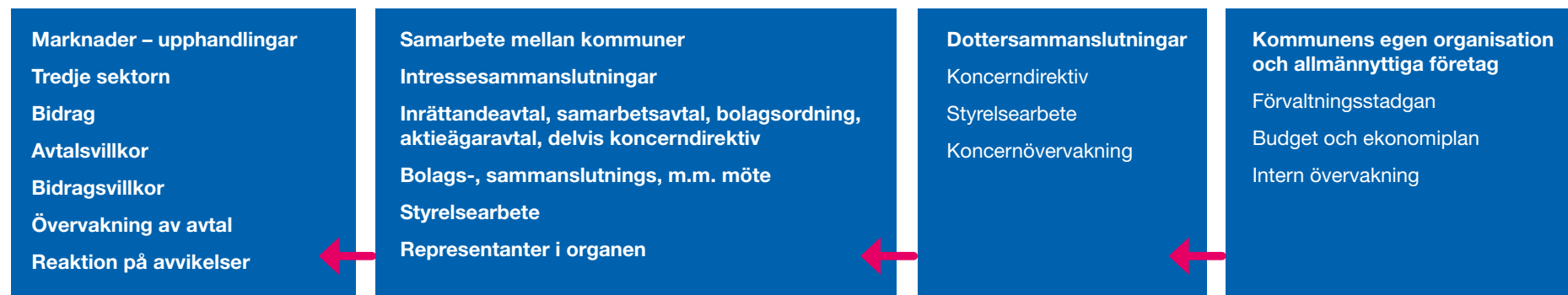
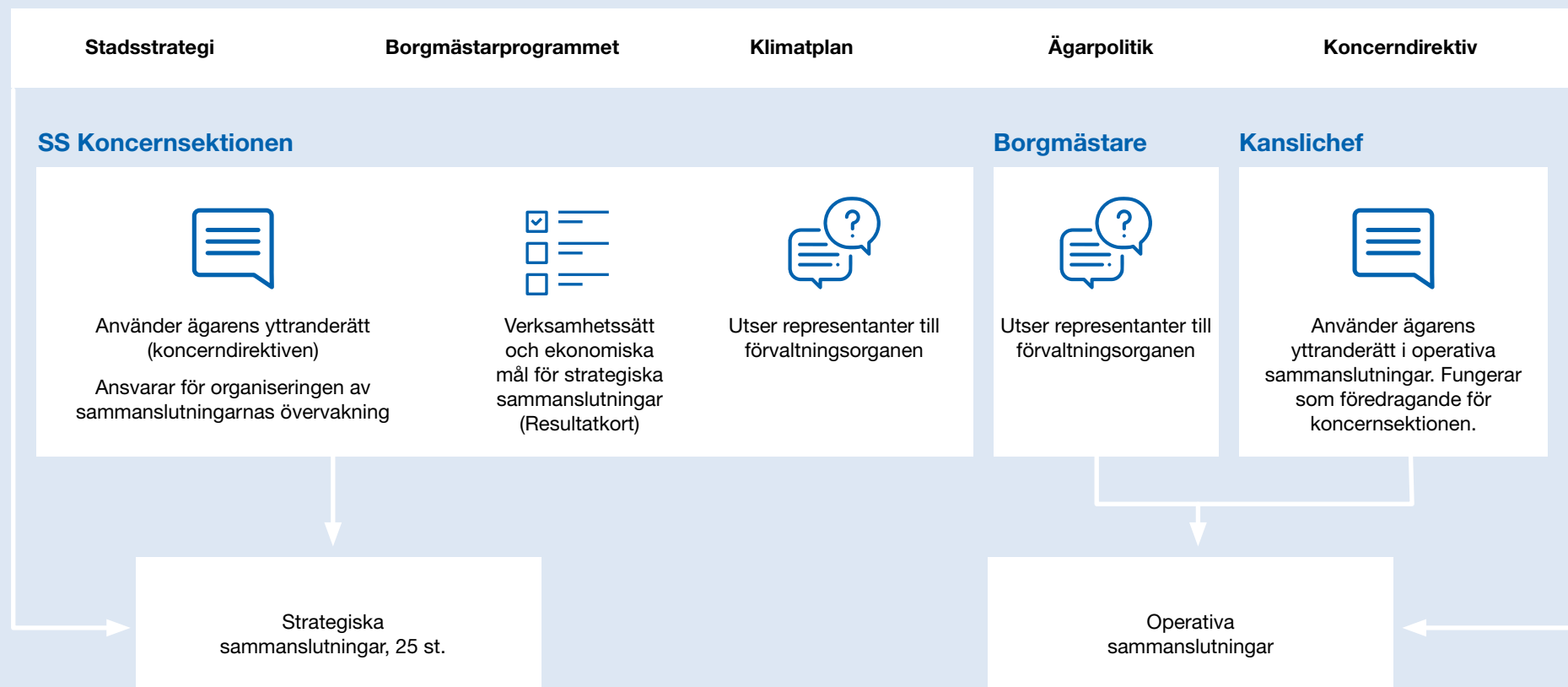


Bild 8. Kommunens verksamhet som helhet

# Styrmodell för koncernsammanslutningarna

## Stadsfullmäktige

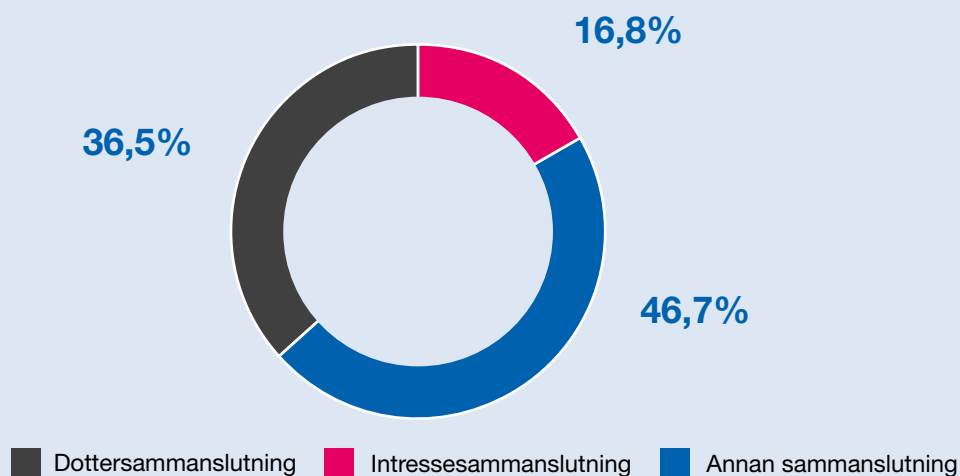


**Bild 9.** Styrmodell för koncernsammanslutningar (källa: Åbo stads koncernförvaltning, ägarstyrning 17.2.2023)

Åbos koncernstruktur omfattar flera strategiska och operativa dotterbolag. Enheten för ägarstyrning bereder och representerar staden vid dotter- och intressebolagens bolagsstämmor samt i myndighets-

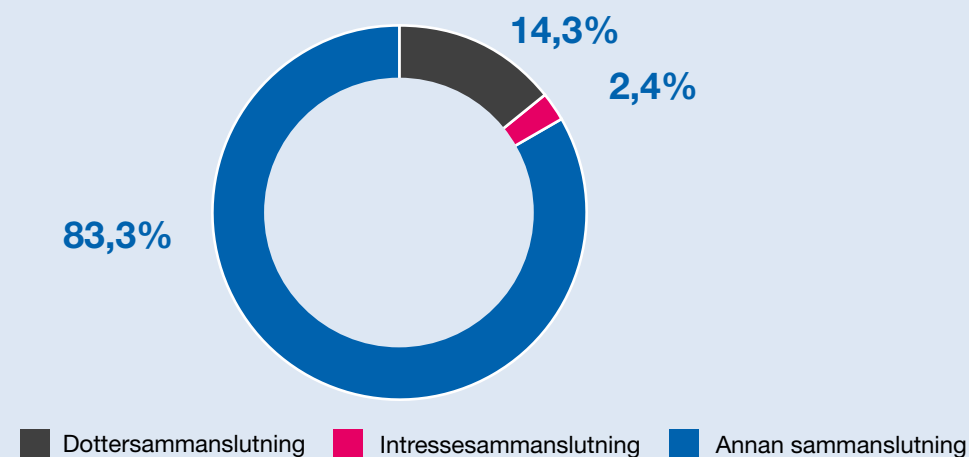
sammanhang. Ansvarsområdet för ägarstyrning har också till uppgift att stödja stadens ledning i ägarstyrningen samt i samordningen och övervakningen av de sammanslutningar som hör till stadskoncernen.

### Antal aktiebolag och deras andel enligt ställning



Aktiebolag	Operativt	Strategiskt	Totalt
Dottersammanslutning	44	18	61
Intressesammanslutning	26	3	28
Annan sammanslutning	78	-	78
<b>Totalt</b>	146	21	165

### Antal stiftelser och deras andel enligt ställning



Stiftelser	Operativt	Strategiskt	Totalt
Dottersammanslutning	2	4	6
Intressesammanslutning	1	-	1
Annan sammanslutning	33	-	33
<b>Totalt</b>	36	4	40

Bild 10. Åbos koncernstruktur (källa: Åbo stads koncernförvaltning, ägarstyrning 17.2.2023)

## Målen för ägarstyrningen i Åbo stadsstrategi

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.

**Ägarpolitiken** är ett **verktyg för stadens strategiska ledning**, vars **mål** är att främja **konsekvens, planmässighet och bevarandet av egendomens värde i Åbokoncernens beslutsfattande**. Med undantag för stiftelser tillämpas dokumentet om ägarpolitik endast på ägande i bo-

lagsform. Ägande av gårds-, mark- och investeringstillgångar behandlas i separata dokument. De ägarpolitiska riktlinjer som stadsfullmäktige godkänt är en del av Åbo stadsstrategi som godkändes av fullmäktige den 14.2.2022.

## 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 sida 9)

I borgmästarprogrammet har ansvaret för målet fördelats till koncernförvaltningen som en åtgärd under temat ”Ett Åbo som kontinuerligt förbättras”. I budgeten för 2022 har målet varit: ”Genomförandet av de åtgärder som de bolagsspecifika målen för den uppdaterade ägarpolitiken förutsätter inleds och bolagsspecifika separata beslut utanför ägarpolitiken samt separata företagsarrangemang verkställs”.

Uppnåendet av målet har rapporterats i samband med bokslutet 2022: ”Ägarpolitikens riktlinjer och separata beslut har verkställts och beaktats bolagsvis i beredningen”.

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

### Ägarpolitiken som verktyg för strategisk ledning

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 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 ägarpolitiken för 2018 - 2021 som godkändes av stadsfullmäktige 11.6.2018 § 145.

I dokumentet om ägarpolitik behandlas bland annat ägarpolitikens utgångspunkter, principerna för ägarstyrning, kapitalanvändning och avkastningskravet samt balansstrukturen, intäktsföringar och utdelningspolicy.

Innehållet i dokumentet om ägarpolitik är indelat i grupper enligt huvudindelningen för stadens strategiska sammanslutningar. Strategiska val och ägargrunder har fastställts för varje grupp. Dessutom har en grundläggande uppgift och ägargrund samt bolagsspecifika riktlinjer fastställts för varje samfund.



**I fråga om stadskoncernens rapportering förblir det oklart hur man rapporterar om genomförandet av de bolagsgrupps- och bolagsspecifika riktlinjerna för ägarpolitiken och om man bedömer och rapporterar tillräckligt om genomförandet av principerna för ägarstyrningen i praktiken.**

Mer information: [Åbo stads ägarpolitik](#)

## Ägarpolitiken genomförs med koncerndirektiven

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 koncerndanvisningen på ägarstyrningen av kommunens dottersammanslutningar och i tillämpliga delar på intresseammanslutningar.

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 direktiven är att stärka och koordinera Åbo stadskoncerns ägarstyrning. Syftet med koncerndirektivet är att effektivisera förutsättningarna för ledning av stadskoncernen så att stadskoncernen och stadens verksamhet kan ledas som en helhet enligt enhetliga principer och med beaktande av stadskoncernens helhetsintresse. Med direktiven strävar man efter

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

att skapa gemensamma förfaringssätt och engagera koncernsammanslutningarna i stadskoncernens gemensamma mål.

**Enligt koncerndirektivet** (13. Anvisningar för finansiering och annan ekonomi) **Åbo stadskoncerns ekonomi och investeringar planeras och styrs tillsammans så att koncernens totala fördel kan säkerställas och dess begränsade resurser användas så effektivt som möjligt.**

Koncerndirektivet har utarbetats så att de dokument och separata beslut som styr koncernsammanslutningarnas verksamhet finns centraliserat. Koncerndirektiven består av de egentliga koncerndirektiv som stadsfullmäktige en gång godkänt under fullmäktigeperioden, de bilagor som bildats av de separata anvisningarna inom stads-

styrelsens koncernsektions behörighet samt annat tilläggsmaterial i anslutning till koncernstyrningen.

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.**

Mer information: [Åbo stads koncerndirektiv](#)



**Koncerndirektivet ska granskas regelbundet så att det motsvarar förändringarna i verksamhetsmiljön och stadskoncernen.**



**Enligt koncerndirektivet  
Åbo stadskoncerns  
ekonomi och  
investeringar planeras  
och styrs tillsammans  
så att koncernens totala  
fördel kan säkerställas  
och dess begränsade  
resurser användas så  
effektivt som möjligt.**



## 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 toimitilojen 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 byggheresamarbetet utvecklas projektspecifikt med hjälp av processtyrning.

I augusti 2021 godkände stadsfullmäktige ett borgmästarprogram, där följande riktlinjer avvek från fullmäktiges föregående beslut från maj 2021: "I byggherverk-

samheten 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." (Sf 23.8.21 Borgmästarprogrammet 2021--2025 sida 10)

I bokslutsrapporteringen för 2022 har stadsstyrelsens budgetklausul varit att "I den fortsatta beredningen av bolagiseringen av byggandet enligt borgmästarprogrammet preciseras bolagets grundläggande uppgift och säkerställs att bolaget producerar nödvändiga fastigheter för staden på ett kostnadseffektivt sätt och sörjer för att våra fastigheter sköts på behörigt sätt. Alternativa modeller för bolagisering samt deras för- och nackdelar läggs fram för stadsstyrelsen för beslut, varefter beslut fattas om bolagisering". Om budgetklausulens utfall har rapporterats

att "Beredningen har flyttats på grund av resursbrist bland stadsmiljöberedarna och målet är att genomföra arrangemangen i slutet av fullmäktigeperioden".

Åtgärds målet i anslutning till borgmästarprogrammets mål har i bokslutet 2022 varit "Förbereder bildandet av ett eller flera bolag som ska grundas för ändamålet". Följande har rapporterats om uppnåendet av målet: "Anbud på konsultupphandling om reformen av modellen för hantering av daghem har inkommit och ett upphandlingsbeslut om konsult fattas Q1/2023. Fusionen av KOy-objekt (Övre S:t Marie och Syvälahti allaktivitetshus) har slutförts.

I stadens borgmästarprogram har koncernförvaltningens lokalservicedirektör utsetts till ansvarsperson för ärendet.

## Revisionsnämndens observationer och slutsatser

- Enheten för ägarstyrning inom stadens koncernförvaltning har utvecklat ett system för hantering av uppgifter i anslutning till stadens koncernsammanslutningar. Tidigare har samlade centrala rapporter och andra uppgifter om alla strategiska sammanslutningar sammanställts i det centraliserade extranätet. Däremot har staden knappt haft 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 rapporter och basuppgifter.
- Stadens ägarstyrningsenhet är mycket liten. År 2022 omfattade enheten en person utöver ägarstyrningsdirektören. År 2023 flyttades två personer från koncernförvaltningens övriga enheter till enheten. Revisionsnämnden anser att det även med tanke på fortsättningen finns skäl att noggrant bedöma hur tillräckliga resurser för ägarstyrningen ska fördelas på grund av dess strategiskt viktiga roll. Inom enheten ska nödvändiga reservpersonallarrangemang säkerställas.
- 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.
- Till följd av reformen av välfärdsområdena 2023 har koncernsammanslutningarnas relativa betydelse i stadskoncernen ökat betydligt. Staden ska säkerställa att koncernstyrningen och koncernövervakningen samt riskhanteringen<sup>1</sup> fungerar på ett högklassigt sätt. På så sätt förverkligas på bästa möjliga sätt både koncernens helhetsintresse enligt kommunallagen och stadsbornas och skattebetalarnas intressen.

<sup>1</sup> Mer information om koncernövervakningen och riskhanteringen finns på kapitel 1.4 i Utvärderingsberättelsen

## 1.3 Mål för koncernsammanslutningar

### Åbo Energi Ab

Energimarknaden präglades särskilt från och med vårvintern 2022 av den energikris som kriget i Ukraina orsakade, vilket avbröt energiimporten från Ryssland. Förbindelserna för elöverföring från de nordiska länderna till Mellaneuropa har också förbättrats under de senaste åren, vilket för sin del har lett till att elpriset har stigit i de nordiska länderna. År 2022 var elpriset i Finlands prisområde i genomsnitt cirka 154 euro/MWh, vilket var cirka dubbelt så mycket som året innan.

På grund av en eventuell elbrist under den gångna vinter förberedde sig Åbo Energi till och med på cirkulerande elavbrott. Tack vare den milda vintern och konsumenternas minskade energianvändning behövde man emellertid inte ta till de

planerade elavbrotten. I Åbo Energis distributionsområde sjönk elförbrukningen med cirka 16 procent. Åbo Energis egen elproduktion utgör knappt 30 procent av elförsäljningskapaciteten, och därför är bolaget tvunget att skaffa en betydande del av den energi det säljer från elmarknaden.

Kriget i Ukraina har också orsakat problem med tillgången på biobränslen, och därför blev man i synnerhet i fjärrvärmeproduktionen något under målet på 85 procent gällande användningen av förnybara energikällor. År 2022 producerades 78,2 procent av fjärrvärmem med förnybara energikällor. Energi- och värmeproduktionen med förnybara energikällor är centralt för att Åbo stads kolneutralitetsmål ska kunna uppnås.

#### Kort om Åbo Energis ekonomiska utfall 2022:

- I anslutning till kärnkraftsprojektet Fennovoima gjorde bolaget en nedskrivning på 20 miljoner euro
- Rörelsevinsten för koncernen Åbo Energi var 1,9 miljoner euro.
- Bolaget betalade 20 miljoner euro i utdelning till staden.

Bland annat de krav som elektrifieringen av trafiken ställer på överföringsnätet håller bolagets investeringsnivå på en hög nivå under de kommande åren. Priserna på komponenter som behövs för att upprätthålla överföringsnätet har också stigit.

I fråga om elöverföringspriserna är bolaget bland de förmånligaste i Finland. I en jämförelse av Suomen Omakotiliitto var överföringspriset år 2022 på 1,75 cent/kWh för småkunder det billigaste i jämförelsen. Under de senaste tre åren har leveranssäkerheten för el och värme varit hög.

## 1.4 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 osäkerhetsfaktorerna”.**

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 2022 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.

Med undantag av skaderisker, utställningsgarantier, risker som är betydande för sammanlutningar och finansieringsrisker har alla riskområden behandlats under en och samma rubrik.

## Tidtabellen och sättet att genomföra riskbedömningen utvecklas

I riskbedömningen 2022 användes för andra gången riskhanteringsapplikationen, programmet 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. Riskhanteringsprogrammet har ett eget avsnitt för realiserade risker, i vilket man bland annat antecknar uppgifter om när risken realiserades, vilka störningar den orsakade verksamheten och vilka orsakerna var till att risken realiserades. Som anvisning för riskbedömningen 2022 gavs att de realiserade riskerna ska dokumenteras med ovan nämnda uppgifter. Riskbedömningarna ska dock göras minst en gång om året.

Riskbedömningen görs av stadens olika serviceenheter och ansvarsområden samt av centrala strategiska sammanslutningar.

### 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 2022

Enligt verksamhetsberättelsen för 2022 var de mest betydande riskerna i riskbedömningarna i huvudsak samma risker som år 2021.

- risker med anknytning till personalen,
- risker i anslutning till fastigheter,
- cyberhot,
- välfärdsområdesreformen,
- ändringar i lagstiftning,
- fortfarande pågående pandemi, covid-19

Av de risker som betraktades som viktiga nämndes följande som nya

- Rysslands anfallskrig,
- den långsamma ökningen av skatteutfallet

Av de riskerna som nämndes som betydande år 2021 lyftes följande inte fram i verksamhetsberättelsen:

- stadens organisationsreform och

därigenom organisationsstruktur och verksamhetsmodell och

- arbetskonflikter.
- I fråga om reformen av välfärdsområdena hänvisade man till att reformen medför utmaningar för riskhanteringen genom att välfärdsområdets verksamhet inleds i början av 2023.

## Tillgången till personal och nyckelpersonriskerna de mest betydande riskerna 2022 på samma sätt som under tidigare år

Enligt bokslutets verksamhetsberättelse **var de mest betydande riskerna som identifierades i 2022 års riskbedömningar bland annat tillgång till personal, tillräcklig personal, omsättning och nyckelpersonriskerna.**

Enligt verksamhetsberättelsen finns det inte tillräckligt med nya kompetenta arbetstagare och personalomsättningen är intensiv, vilket belastar den befintliga personalen. Personalomsättningen kan orsaka nyckelpersonrisker **Riskhante-**

**ringsmetoder** är bland annat **utveckling av personalledningen, kritisk bedömning av lönenivåer, presentation av anställningsförmåner, förbättring av arbetsgivarbilden och bedömning av uppgiftsbeskrivningar samt stöd för vidareutbildning.**

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

Metoder för att hantera nyckelpersonrisker är bl.a. prognostisering, överlappning av uppgiftsbeskrivningar, par- och teamarbete, utnämning av vikarier och ersättare samt god introduktion av dem.

**Tillgången till personal** har konstaterats vara en betydande **risk** för staden redan åren **2018-2021**. 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 på personal kan äventyra kvaliteten på kundservicen eller även utförandet av lagstadgade uppgifter.
- Tjänsternas tillgänglighet kan försämrats och det kan hända att grundläggande uppgifter och stöduppgifter inte blir omsköta.
- I vissa yrkesgrupper har problemet med tillgången på personal konstaterats vara ett problem även på nationell nivå, till exempel i fråga om uppgifter inom småbarnspedagogiken.



## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

I Åbo stads **personalrapport 2022** behandlades **tillgången på arbetskraft och rekryteringar**. Enligt rapporten ökade rekryteringarna i Åbo stad med cirka 16 % år 2022 (2021: 33 %) och antalet lediga arbetsplatser ökade med cirka 21 % (2021: 20 %) jämfört med året innan. Enligt personalrapporten kom det in cirka fem ansökningar per arbetsplats (2021: 6,6) ansökningar, vilket är cirka 1,7 ansökningar färre än för ett år sedan. Antalet ansökningar per arbetsplats varierade stort. Med tanke på tillgången på arbetskraft var hälso- och sjukvårdsbranschen i sin helhet den mest utmanande branschen. I personalrapporten berättas hur staden har 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.

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

Om en **nyckelpersonrisk** realiseras kan följden bli att arbetet blir mindre smidigt och att tyst information går förlorad. **Metoder för att hantera en risk är prognostisering, överlappning av uppgiftsbeskrivningar, par- och teamarbete, utnämning av vikarier och ersättare samt god introduktion av dem.**

**En strategisk risk** som framkom i stadens utvärdering var **stadens organisationsreform** och därigenom **organisationsstrukturen** och **verksamhetsmodellen** 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.
- Även risken för personer i den högsta ledningen ska identifieras och hanteringsmetoderna säkerställas.
- När Åbo stads organisation och verksamhetsmodeller förnyas ska man fästa uppmärksamhet vid att organisationen, ansvarsområdena, arbetsfördelningen och behörighetsanteckningarna är tydliga.

## Visionen för Åbo stads personalstrategi är att Åbo är en attraktiv arbetsgivare

Visionen för personalstrategin genomförs med hjälp av tre tyngdpunkter:

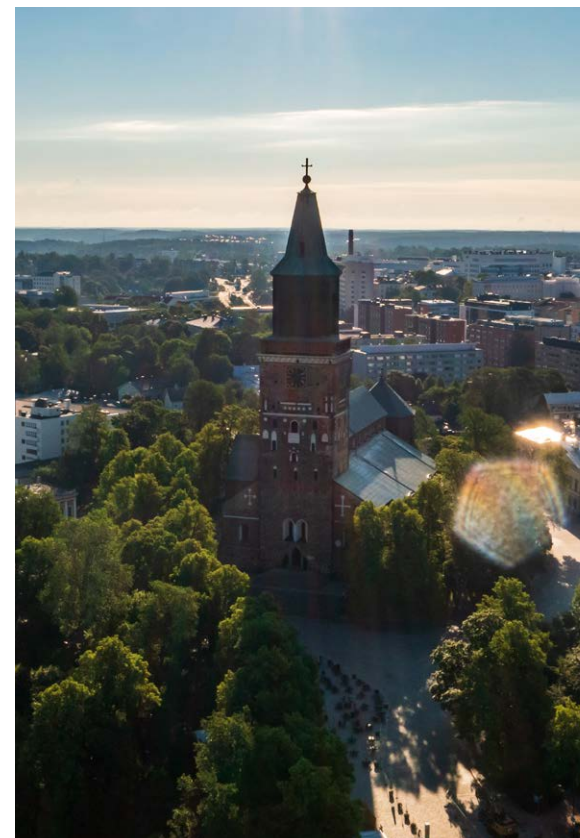
- Arbete ökar välmåendet
- Kompetens och förnyelse
- Bättre ledarskap

Enligt personalrapporten 2022 är Åbo en arbetsgivare som både har dragningskraft och förmåga att behålla sina arbetstagare. I stadens tjänst kan var och en uppnå sin egen potential och känna sig värdefull.

Åbo deltog år 2022 i undersökningen Kommun10 som genomförs vartannat år. Enkäten Kommun10 genomfördes för personalen i september–oktober 2022.

Antalet respondenter minskade i alla kommuner jämfört med föregående enkät år 2020. I Åbo besvarades enkäten av 55 % av dem som fått enkäten (5383 respondenter).

Nedan presenteras några av enkätresultaten. I resultaten ingår servicehelheten för välfärd och Egentliga Finlands regionala räddningsverk som överfördes till välfärdsområdet från och med den 1.1.2023.



## Avsnittet för arbete/observationer

### Styrkor

- Arbetet upplevs vara meningsfullt 68 % (positiv förändring)
- Förändringar i arbetet upplevs som mer positiva än tidigare 37% (positiv förändring)

### Behöver utvecklas

- 36% återhämtar sig från arbetsdagen (negativ förändring)
- 64% upplever att de absorberas i arbetet (negativ förändring)
- 24% upplever stress i arbetet (positiv förändring)

### Vad ska man vara orolig över?

- 42% har upplevt våldssituationer från kundens sida (ungefär på samma nivå som tidigare)

## Avsnittet för arbetsgemenskap/ Åbos huvudresultat

### Styrkor

- Atmosfären på arbetsplatsen upplevs som positiv 66% (positiv förändring)
- Arbetsgemenskapen har förmåga till samarbete 68% (positiv förändring)

### Behöver utvecklas

- Har upplevt mobbning på arbetsplatsen 10 % (positiv förändring)

## Avsnittet för arbetsgemenskap/ Åbos huvudresultat

### Styrkor

- Den närmaste chefens agerande upplevs som rättvist 75% (positiv förändring)
- Man får stöd i arbetet av den närmaste chefen 62 % (positiv förändring)

### Behöver utvecklas

- Fortbildningen har varit tillräcklig 64% (negativ förändring)

### Vad ska man vara orolig över?

- Beslutsfattande upplevs vara rättvist 39% (negativ förändring)

## Åbo stads egna frågor

### Styrkor

- 92% av de anställda vid Åbo stad upplever att deras arbete är meningsfullt

### Behöver utvecklas

- 61% av de anställda har delat sin oro med sin närmaste chef över att arbetsmängden överstiger toleransgränsen
- 46% upplever att det finns karriäralternativ om arbetsförmågan inte räcker till

## Lyft från resultaten

- I resultaten ingår servicehelheten för välfärd och Egentliga Finlands regionala räddningsverk som överfördes till välfärdsområdet från och med den 1.1.2023
- **Upplevelse av ökad arbetsmängd som översteg toleransgränsen**
  - Åbo 2022 44,2 %
  - Åbo 2020 42,2 %
  - Åbo 2018 42,1 %
  - Servicehelheternas resultat varierar mellan 30,5 % inom Egentliga Finlands räddningsverk och 51,1 % inom servicehelheten för välfärd
- I enkäten 2022 har 60,5 % (2020 59,3 %) meddelat den närmaste chefen sin oro över den ökande arbetsmängden som överstiger toleransgränsen (Åbo stads egen fråga)
- År 2022 upplevde 91,5 % (2020 92,2 %) **att de utförde betydelsefullt arbete**
- Arbetsgivarvarumärke; **arbetsgivaren rekommenderas för vänner**
  - Åbo 2022 67 % - sjunkande trend – något som måste utvecklas
  - Åbo 2020 71 %
  - Åbo 2018 70 %

- Servicehelheten för välfärd och Egentliga Finlands regionala räddningsverk har för sin del påverkat de framförda resultaten och bortfallet av dem kommer i fortsättningen att påverka de totala resultaten.
- Upplevelse av ökad arbetsmängd som överstiger toleransgränsen har länge varit på en hög nivå. Personalens tillräcklighet och ork har i flera år konstaterats vara en identifierad risk för staden.
- Vid förändringar i organisationen bör särskild uppmärksamhet fästas vid personalens ork, hantering av arbetsförmågan och kompetensutveckling. Samtidigt bör man främja personalens möjligheter att påverka utvecklingen av sitt eget arbete, vilket också är en indikator i personalstrategin.

## Risker i anslutning till fastigheter blev återigen betydande risker i riskbedömningen 2022

År **2022** bedömdes **risker i anslutning till fastigheter** vara problem med inomhusluften, att lokalerna är kvantitativt eller kvalitativt otillräckliga, att man prutar på grundliga renoveringar i årtal samt att det finns för få tillfälliga lokaler. I verksamhetsberättelsen ansågs **riskhanteringsmetoderna** utgöras av att tidtabellerna för projektplaneringen är realistiska och tväradministrativa, av att fastigheterna är i skick och att reparationsskulden förhindras samt att problem med inomhusluften följs upp och förebyggs.

- År 2021 ansågs ombyggnadssituationer och utrymmesbehov orsakade av problem med inomhusluften vara problem.
  - Som riskhanteringsmetod år 2021 ska tillräckligt med tid och personalresurser reserveras för projektplaneringens tidtabeller tväradministrativt.
  - I verksamhetsberättelsen för 2019 nämndes dessutom **ändamålsenliga långsiktiga planer för byggnader** 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 (senare ändrad till integrationsfunktion).**
- 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.

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

- En utmaning i fråga om servicenätverks- och lokalprojektprocesserna är upp-giftsfältets omfattning och det stora antalet aktörer. Utöver stadens helheter av substanstjänster är stadens interna aktörer i anslutning till ärendet förutom den nuvarande integrationsfunktionen 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 har deltagit 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 – nämns inte år 2022 som en risk i verksamhetsberättelsen**

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 (sf 23.9.2019 § 139). Stadsfullmäktige har 13.2.2023 godkänt en ny uppdaterad anvisning om behovsutredning och 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 17.03.2020 § 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



## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

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 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.
  - Intervjuerna visar att helhetsansvaret för utrymmenas skick och kvalitet är oklart.

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

### 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 lyftes det ekonomiska perspektivet inte fram som en risk på motsvarande sätt som under tidigare år.

Enligt verksamhetsberättelsen för 2022 äventyras tjänsterna till följd av den långsamma ökningen av skatteintäkterna. Statsunderstödet minskar från början av 2024. Utan åtgärder kommer ekonomin årligen under planeperioden att uppvisa ett underskott på cirka 30 miljoner euro. Hanteringsmetoderna är programmet för ekonomisk anpassning, som påverkar all verksamhet i staden samt förbättrar prognostiseringen av ekonomin.

I utvärderingsberättelsen för 2019 har revisionsnämnden redan 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.**

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

### Stadens organisationsreform, organisationsstruktur, verksamhetsmodell, social- och hälsovårdsreform

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

Enligt verksamhetsberättelsen för 2022 bedömdes reformen av välfärdsområdet som inledde sin verksamhet den 1.1.2023 medföra såväl ekonomiska som operativa risker.

- 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 inverkan av reformen av välfärdsområdet 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.

## 2. Redogörelse för ordnande av stadens interna övervakning och riskhantering i bokslutens verksamhetsberättelser 2017–2022

**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 **bokslutets verksamhetsberättelse för 2022:**

- Enligt 80 § 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 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 och fastställandet av metoderna för dem har gjorts per servicehelhet i enlighet

med årsklockan av servicehelhetens och koncernförvaltningens högsta ledning

- **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.

Enligt förvaltningsstadgan fungerar intern revision inom koncernförvaltningen. Den interna revisionen leds av revisionsdirektören. Kanslichefen bestämmer om revisionsdirektörens allmänna uppgifter.

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

**Som centrala resultat** av revisionerna av den **interna revisionen 2022** nämns i verksamhetsberättelsen bland annat följande:

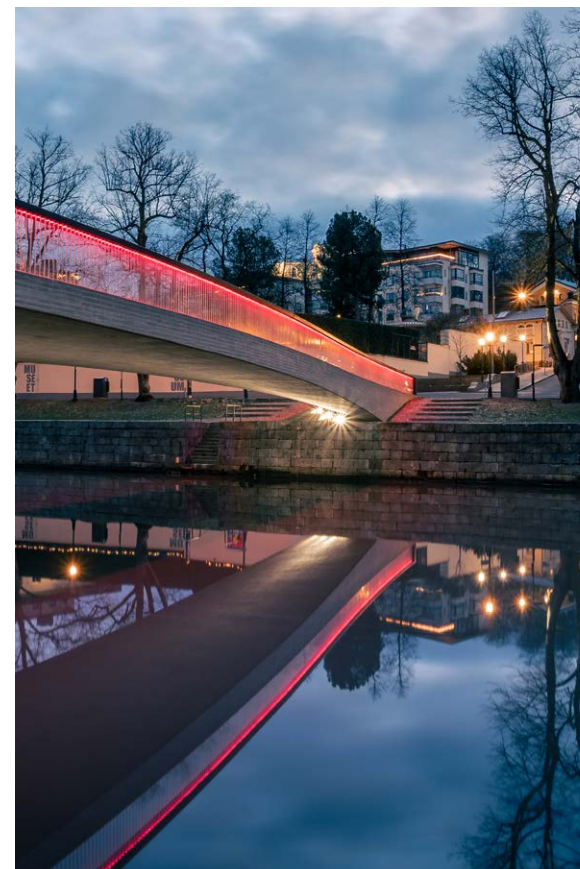
- processbeskrivningarna kan vara föråldrade och de tillsynsmetoder som verksamheten förutsätter saknas
- man bör fästa uppmärksamhet vid att ansvarsfördelningen är tydlig
- övervakningsmetoderna och eventuella överenskomna åtgärder har delvis inte dokumenterats, så de kan inte nödvändigtvis verifieras i efterhand (nämndes även som observation 2021)
- det finns brister i uppföljningen och avstämningen av kontantinkomster och anläggningstillgångar
- det ska säkerställas att anvisningarna om farliga och hotfulla situationer är aktuella och säkerhetsövningarna ordnas regelbundet

- dataskyddet och datasäkerheten samt hanteringen av it-användarrättigheter bör utvecklas även i fortsättningen

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

- 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.



## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

### **Temat som betonades 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 nyckel-personrisker. Beskrivningarna av verksamhetsprocesserna och kontrollerna har gjorts delvis men kräver fortsatt bearbetning, liksom preciseringen av ansvaren och upp-giftsfördelningen 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 konkurrensut-sättning av upphandlingar,
  - övervakning och uppföljning av upp-handlingar 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.**
- **I intervjuerna har det framförts ett behov av mer utbildning i frågor som gäller den interna kontrollen.**

## 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

**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 2022 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.

Målet med koncerndirektiven är att stärka och samordna stadskoncernens styrning så att koncernen styrs enligt enhetliga verksamhetsprinciper med beaktande av stadskoncernens helhetsintresse.

**Enligt verksamhetsberättelsen för 2021 följdes de principer som nämns i koncerndirektiven 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 verksamhetsberättelsen för 2022 konstateras att

- Fördelningen av befogenheter och ansvar i koncernstyrningen har fungerat tillbörligt och anvisningarna för räkenskapsperioden har varit tillräckliga.
- I fråga om sammansättningen och utnämningen av dottersammanslutningarnas styrelser har koncerndirektiven samt kraven i 47 § 2 mom. i kommunallagen iakttagits.
- Den tillräckliga sakkunskap om ekonomi och affärsverksamhet som sammanslutningens verksamhetsområde förutsätter har beaktats, liksom även verksamhetens art, storlek och utvecklingsskede.



## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

I koncerndirektiven (sf 13.12.2021 § 286) nämns under rubriken för god förvaltningsledning även andra **kriterier som gäller styrelsemedlammarnas sakkunskap** och bolagets verksamhet. I koncerndirektiven fästs också uppmärksamhet vid **styrelsemedlemmarnas förutsättningar att agera oberoende**.

- I fråga om processen för val av styrelsemedlemmar 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 förmåga att självständigt fatta beslut och föra ett jämlikt samtal med den operativa ledningen för bolaget.**

Enligt verksamhetsberättelsen för 2022 fungerar koncernövervakningen och den interna kontrollen på behörigt sätt **utifrån dottersammanslutningarnas självutvärderingar**, och inga betydande brister har observerats.

Faktorer som lyftes fram i självutvärderingarna var bl.a.

- it-systemens funktion och tillförlitlighet samt
- dataskydd och -säkerhet.

Under räkenskapsperioden har det inte funnits någon annan rapportering om

ordnandet och genomförandet av dottersammanslutningarnas interna kontroll och riskhantering. Därför **kommer man att fästa uppmärksamhet vid anvisningarna för intern kontroll och riskhantering enligt koncerndirektivet** under de kommande räkenskapsperioderna.

Enligt **verksamhetsberättelsen för 2021** fungerade 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 komtyngdpunkten för utvecklingen av koncernsammanslutningarnas interna kontroll** under den pågående ekonomiplaneringsperioden att ligga på en utredning av eventuellt utnyttjande av revisorernas

## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET

rapportering samt rapportering av den interna kontrollen och riskhanteringen i enlighet med koncerndirektiven.

- **Utvecklingen av rapporteringen som nämns i verksamhetsberättelserna för 2021 och 2022 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.



## STADSKONCERNENS STYRNING, MÅL OCH VERKSAMHET



- hänsyn måste tas till självbedömningens dokumentation, grunder och nivå, och
- kunnande 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 slutsatser om hur övervakningen fungerar i koncernsammanslutningar.**

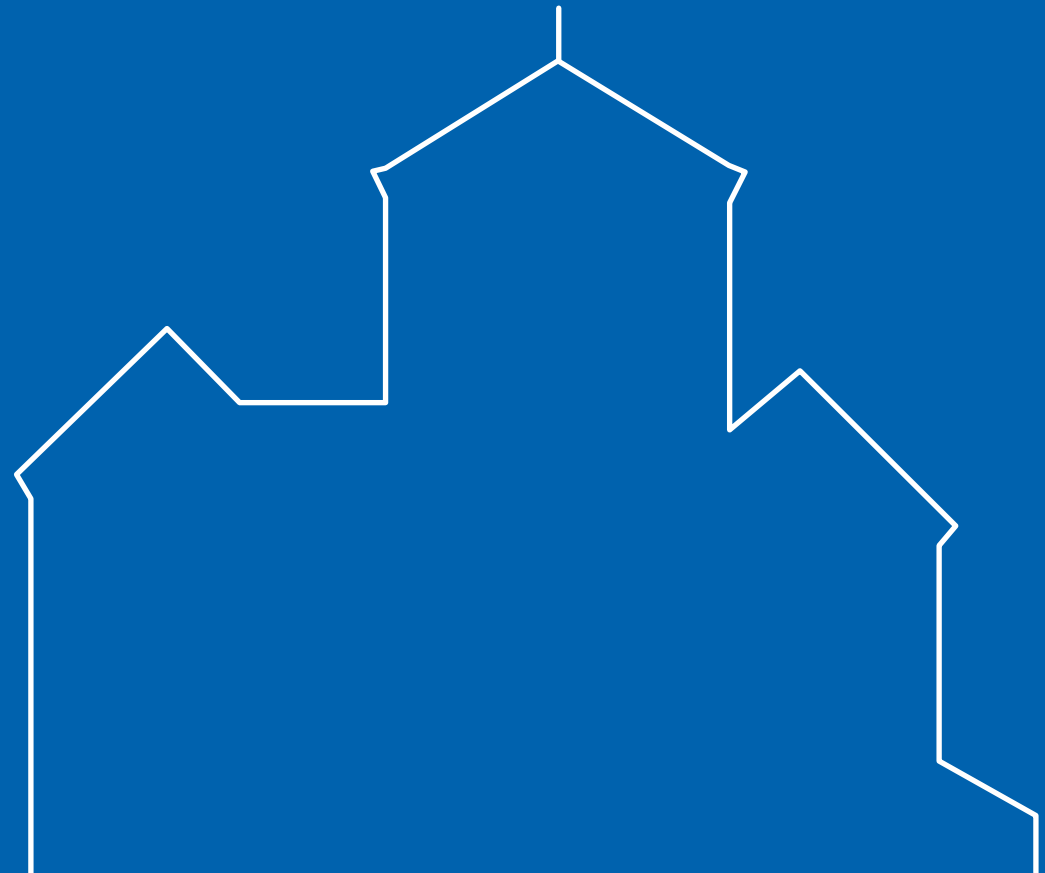
- **På grundval av verksamhetsberättelsen i bokslutet för 2022 och med beaktande av de utvecklingsområden som under tidigare år har lyfts fram i**

**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.**

# 2.

## Åbo stadskoncerns bokslut och ekonomiska situation



## 2.1 Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra städer<sup>1</sup>

**Koncernens resultat för räkenskapsperioden var enligt Åbokoncernens resultaträkning +5,8 miljoner euro** (+92,5 miljoner euro år 2021). Koncernens årsbidrag var 190,6 miljoner euro (241,6 miljoner euro år 2021).

Enligt koncernens resultaträkning var **underskottet för räkenskapsperioden 2022** 3,0 miljoner euro (överskott 77,2 miljoner euro år 2021). Verksamhetsberättelsen innehåller en redogörelse för de sammanslutningar som ingår i koncernbokslutet.



**Moderstad + Koncernsammanslutningar = Stadskoncernen**

(skolor, planläggning, museer m.m.) (aktiebolag, stiftelser, samkommuner)

**Bild 11.** Åbo stadskoncern som helhet

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



## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION



	Personalantal	Balansomslutning (miljoner euro)
	2022	2022
Moderstaden	12 088	1 888
Stadskoncernen	12 088+6 177 = 18 265	3 517

Tabell 1. Moderstadens och stadskoncernens personal och balansomslutning 2022.

I början av januari 2023 minskade personalen i Åbo moderstad med cirka hälften jämfört med tidigare, då personalen inom välfärdstjänsterna övergick till Egentliga Finlands välfärdsområdes tjänst.

**Åbo moderstads resultat för räkenskapsåret 2022 var +16,0 miljoner euro.** I budgeten för 2022 var räkenskapsperiodens resultat med ändringar -80,8 miljoner euro. Avvikelsen jämfört med förändringarna i budgeten var +96,9 milj. euro. Moderstadens resultat för räkenskapsåret 2022 var 18,2 miljoner euro..

Den goda resultatutvecklingen berodde huvudsakligen på att sam-

fundsskatteinkomsterna var större än väntat. 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. Genomförandet av åtgärderna i anpassningsprogrammet har rapporterats i bokslutet 2022..

Stödfinansieringen från staten i anslutning till coronaviruset uppgick till sammanlagt cirka 21 miljoner euro år 2022, medan den året innan var cirka 74 miljoner euro.

**Åbos koncernresultaträkning uppvisade ett litet underskott (3,0 miljoner euro) år 2022. Som helhet var det ekonomiska utfallet bättre än budgeten och prognoserna.**

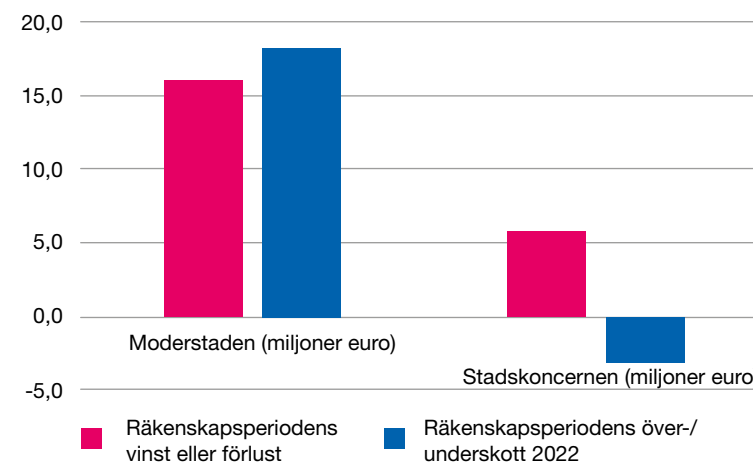


Bild 12. Åbo moderstads och stadskoncernens resultat och över-/underskott för räkenskapsperioden 2022

## Balans mellan intäkter och utgifter

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

Verksamhetsbidrag i moderstadens bokslut var -1 225,4 miljoner euro (-1 130,5 miljoner euro år 2021) för moderstaden. Verksamhetsbidraget blev +8,4 miljoner euro bättre än budgeterat (budgeten 2022 med ändringar -1 233,8 miljoner euro).

Driftsekonomidelens nettoutgifter underskred den ändrade budgeten med 28,9 milj. euro. **Köp av tjänster stod redan för hälften av stadens verksamhetskostnader:**

- **personalkostnadernas** (564,7 miljoner euro) **andel var 36,6 % och**

- **andelen köp av tjänster** (773,5 miljoner euro) **var 50,1 %.**
- **Personalkostnaderna ökade med 15,2 miljoner euro (+2,8 %) jämfört med år 2021 och**
- **kostnaderna för köpta tjänster ökade med 48,6 miljoner euro (+6,7 %).**

Av inköpen av tjänster gjordes 379,8 miljoner euro, dvs. cirka 49 %, inom stads-koncernen, dvs. av koncernbolag eller samkommuner såsom sjukvårdsdistrikt. Den klart största tjänsteproducenten var Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt (VSSHP) med 277,3 miljoner euro, vars roll upphörde 2023.



Du kan bekanta dig med bokslutet i sin helhet här:

[Åbo stads bokslut 2022](#)

**Bild 13.** Personalkostnader och köp av tjänster i Åbo moderstad år 2022

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION



**Största delen,  
dvs. cirka 87 %  
av moderstadens  
verksamhetskostnader  
är köp av tjänster och  
personalkostnader.**

Enligt bokslutets verksamhetsberättelse uppgick användningen av den totala arbetskraften till 10 675,9 årsverken under perioden 1.1.-31.12.2022. Med beaktande av organisationsförändringarnas effekter ökade användningen av den totala arbetskraften år 2022 med 28 årsverken (under 0,3 %) jämfört med år 2021.

Staden har rapporterat om personalfrågor i personalrapporten 2022:

[Åbo stads personalrapport 2022 \(på finska\)](#)

Åbo moderstads årsbidrag har sedan 2017 utvecklats enligt följande:

2017	2018	2019	2020	2021	2022
39 074	6 239	11 727	64 899	94 093	77 546

Tabell 2. Åbo moderstads årsbidrag (1 000 €) åren 2017–2022.

**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 (täcka driftsutgifterna). Åbo moderstads årsbidrag minskade med omkring 16,5 miljoner euro jämfört med föregående år (se tabell 2).

**År 2022 var moderstadens årsbidrag i procent av avskrivningarna 126,1 % procent i Åbo, vilket var under medelnivå i de stora städerna (se tabell 3). Genomsnittet i de sex största städerna var 166 %.**



## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

### 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.

	2020	2021	2022
Helsingfors	230	185	189
Esbo	174	201	174
Tammerfors	160	170	114
Vanda	149	158	112
Uleåborg	116	130	279
Åbo	114	164	126

Källa: de största städernas bokslut 2020–2022

**Tabell 3.** Moderstadens årsbidrag i procent av avskrivningar i stora städer under 2020–2022.

### Inkomstfinansieringens tillräcklighet i förhållande till skatteprocenten

Vid en bedömning av inkomstfinansieringens tillräcklighet måste man beakta den skatteprocent med vilken årsbidraget har uppnåtts. Åbos inkomstskattesats år 2022 var 19,50 (19,50 år 2021).

Kommunens skatteintäkter utgörs huvudsakligen av inkomstskatt, fastighetsskatt och samfundsskatt. Inkomstskatten utgör kommunens viktigaste skatteintäkt. Enligt bokslutet uppgick Åbos totala skatteintäkter år 2022 till 948,0 milj. euro. Tillväxten jämfört med föregående år var +59,0 miljoner euro, det vill säga 6,6 %.

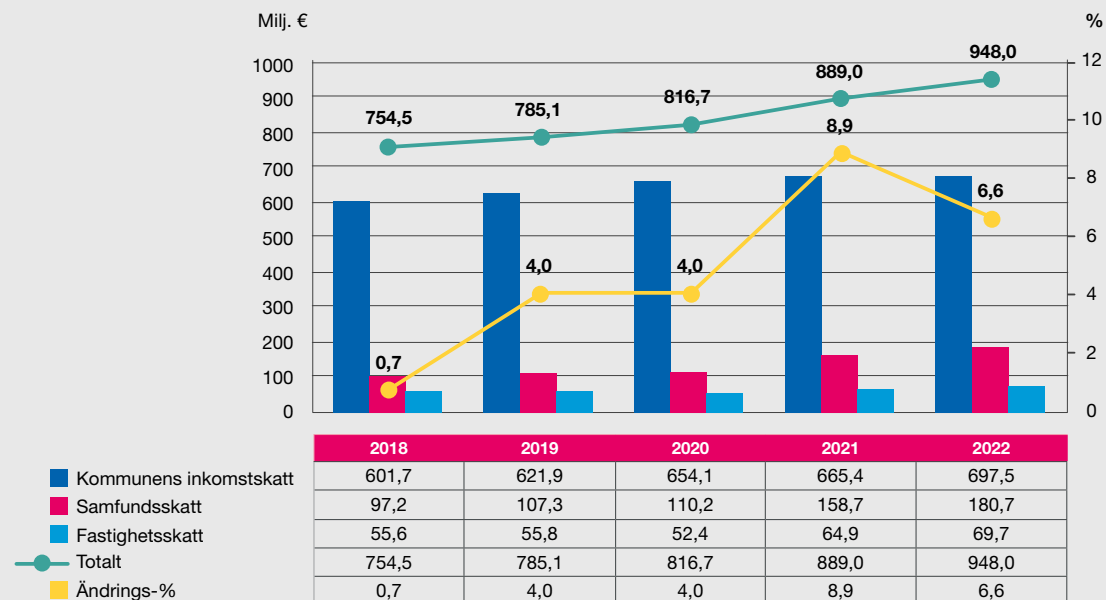
Skatteinkomsterna och statsandelarna ökade med sammanlagt 72,4 miljoner euro. Verksamhetsintäkterna täckte 20,6 procent av verksamhetskostnaderna (23,1 % i bokslutet 2021). Skatteintäkterna och statsandelarna finansierade 79,4 procent (76,9 % i bokslutet 2021).

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

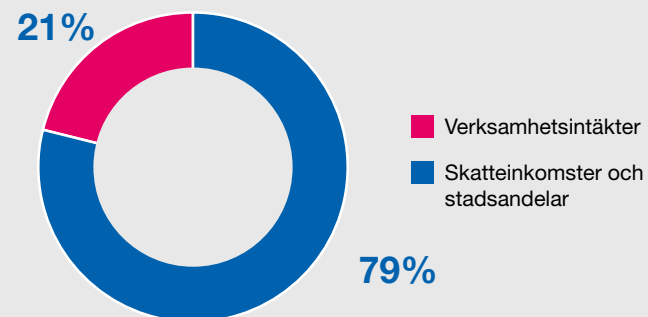
**Samfundsskatteintäkterna** ökade år 2022 med 22,0 milj. euro jämfört med år 2021. I budgeten för 2022 prognostiserades samfundsskatteintäkter på 110,9 milj. euro. I bokslutet 2022 var samfundsskatteintäkterna 180,7 milj. euro, vilket överskred budgeten med 69,8 milj. euro.

**Statsandelarna** ökade med 13,4 miljoner euro jämfört med år 2021. Enligt bokslutsuppgifterna uppgick statsandelarna år 2022 till 319,7 milj. euro. Denna summa överskred budgeten med 2,8 milj. euro.

Förändringar i skatteintäkterna beror bland annat på utvecklingen av ekonomin och sysselsättningen. En granskning på stadsnivå visar att arbetslöshetsgraden i Åbo var 12,3 % i slutet av december 2022 (13,2 % år 2021) enligt ANM:s arbetsförmedlingsstatistik.



**Bild 14.** Redovisning av skatteinkomster och deras utveckling 2018–2022



**Bild 15.** Täckning av Åbo moderstads verksamhetskostnader med verksamhetsintäkter samt skatteinkomster och statsandelar (%) 2022.

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

## 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 2022 täckte staden 65,8 % av investeringarnas anskaffningskostnader med inkomstfinansiering från den ordinarie verksamheten (67,8 % år 2021). Detta handlar om siffror för moderstaden.** Den andel som täcks av inkomstfinansieringen var näst minst i Åbo av de sex största städerna (medeltal 108 %). 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, %

	2020	2021	2022
Helsingfors	85	88	72
Esbo	89	134	142
Tammerfors	76	80	61
Vanda	117	143	94
Uleåborg	79	129	212
Åbo	84	68	<b>66</b>

Källa: olika städernas bokslut 2020–2022

**Tabell 4.** Inkomstfinansieringsprocenten i de större städernas investeringar 2020–2022.



**Med Åbo stads  
inkomstfinansiering  
kunde man betala 66 %  
av investeringarna.**

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

### 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 stadskoncernerna..

#### INVESTERINGSUTGIFTERNAS OMFATTNING PER INVÅNARE I DE STÖRSTA STADSKONCERNERNA (€/invånare)

	2019	2020	2021
Helsingfors	3 381	3 462	3 200
Esbo	2 282	2 680	1 886
Tammerfors	1 648	1 844	2 132
Vanda	1 787	1 906	1 714
Uleåborg	1 722	1 850	1 424
Åbo	1 443	1 260	1 787

Källa: Statistikcentralen/ Statskontoret, behandling av material FCG

**Tabell 5.** Investeringsutgifter per invånare i de stora stadskoncernerna 2019 – 2021.

Under granskningsperioden 2019–2021 ligger Helsingfors stadskoncerns investeringsutgifter per invånare på en egen nivå som är klart högre än de övriga. Åbo stadskoncerns investeringsutgifter per invånare har varierat mellan 1 260 och 1 787 euro.

Nyckeltalen som beskriver Åbo stadskoncerns ekonomi visar att den ekonomiska situationen i koncernen har varit utmanande under en lång tid. Detta har lett till, och leder till, att en betydande del av investeringarna måste finansieras med lånepengar.

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

### Balansen i helhetsfinansieringen

Begreppen solvens och likviditet anknyter till balansen i helhetsfinansieringen och bygger upp kommunens ekonomiska ställning som helhet. Solvensen 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.

Åbo moderstads soliditetsgrad har stigit något sedan föregående år, men kan ändå betraktas som svag. Den allmänna målnivån för den kommunala ekonomin kan anses överstiga 50 procent.



**Utgående från revisionsnämndens observationer har Åbokoncernens ekonomi varit mycket stram under de senaste åren, trots att stadskoncernens investeringar har varit bland de minsta i de stora städerna.**

Utvecklingen av soliditetsgraden (%) för Åbo moderstad

2017	2018	2019	2020	2021	2022
46,8	44,2	44,8	45,6	44,2	<b>46,0</b>

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

**Tabell 6.** Utvecklingen av Åbo moderstads soliditetsgrad (%) åren 2017 – 2022.

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

**Stadskoncernens soliditetsgrad var 36,1 procent år 2022 (37,7 % år 2021).**

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.**

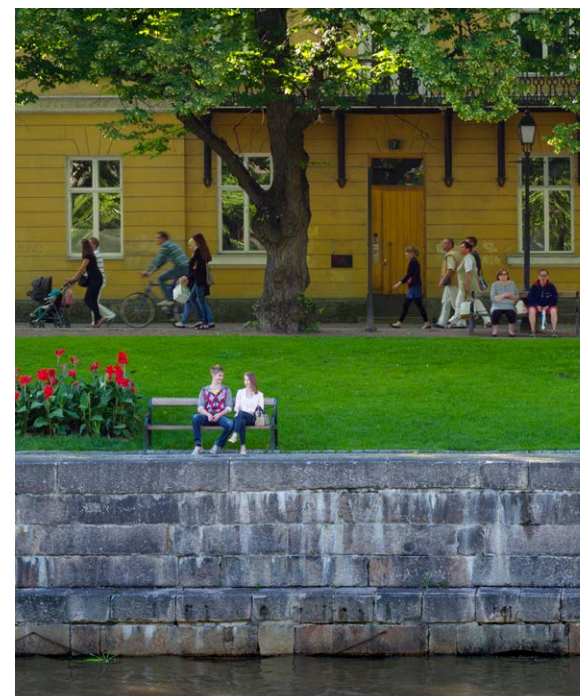
**Koncernens relativa skuldsättning var 86,4 procent (2021: 86,4 %).** Detta tal anger hur mycket av kommunkoncernens bruksinkomster för räkenskapsperioden som behövs för att återbetala det främmande kapitalet.

**”Kriskommunkriterierna” har ändrats.** Kriskommunmätarnas struktur bibehålls, men nyckeltalen och dessas gränsvärden har ändrats. De nya gränsvärdena har tillämpats första gången år 2022 utifrån indikatorerna i boksluten för år 2020 och 2021.

I ”Kriskommunkriterierna” fästs uppmärksamhet bland annat vid förhållandet mellan årsbidraget och avskrivningarna i kommunens koncernresultaträkning och det kalkylerade låneskötselbidraget i koncernbokslutet. Utöver koncernens lånebelopp beaktas även antalet hyresansvar<sup>2</sup>.

**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. (Åbo - inget underskott)
- om underskottet i kommunens senaste koncernbokslut är minst 1 000 euro per invånare och året innan minst 500 euro per invånare. (Åbo - inget underskott)



<sup>2</sup> 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. 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, ALLMÄN 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>

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

### 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 (Åbo 161 % år 2021);
  2. kommunens inkomstskattesats är minst 2,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner (Åbo – överskrider inte medelvärde 20,02 år 2021);
  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 (Åbo – lån och hyresansvar 10 953 € under gränsvärdet 13 625 € år 2021);
  4. det kalkylerade låneskötselbidraget i koncernbokslutet<sup>3</sup> är under 0,8. (Åbo 1,3 år 2021 – överskrider gränsvärdet)

Mer information: [Kommuner som befinner sig i en särskilt svårt ekonomisk ställning \(vm.fi\)](http://kommuner.som.befinner.sig.i.en.sarskilt.svart.ekonomisk.stallning.v.m.fi)

<sup>3</sup>Kalkylmässigt låneskötselbidrag = (Överskott (underskott) före extraordinära poster + Avskrivningar och nedskrivningar + Räntekostnader – Inkomstskatter) / (Räntekostnader + Amorteringar på lån)

Om mer än 20 % av lånestocken är ståendelån, tas som låneamortering den kalkylmässiga årliga amorteringen genom att dividera ovan nämnda lånestock 31.12 med åtta, vilket beskriver den antagna återstående lånetiden. Till lånen räknas räntebelagda långfristiga och kortfristiga lån, såsom kommuncertifikat

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

### 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.

Åbo moderstads relativa skuldsättning var 60,6 % år 2022.

**Moderstadens lånestock, dvs. den totala räntebärande skulden**, var 716,4 miljoner euro i slutet av 2022 (796 miljoner euro år 2021) och skulden minskade med 79,3 miljoner euro under året. Minskningen berodde huvudsakligen på att bolagens insättningar minskade och personalkassans insättningar slopades helt i och med att personalkassan upphörde 2022.

Åbo moderstads stads lån minskade alltså under 2022 och var 3 620 euro per invånare.

### Relativ skuldsättning, % i Åbo åren 2017 - 2022

2017	2018	2019	2020	2021	2022
75,3	79,1	70,8	64,5	65,9	<b>60,6</b>

**Tabell 7.** Relativ skuldsättning, % i Åbo åren 2017–2022. Relativ skuldsättning, % = 100 x (främmande kapital – erhållna förskott) / bruksinkomster. Främmande kapital innefattar depositioner i personalkassan.

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

### Åbo moderstads lån € / invånare

2017	2018	2019	2020	2021	2022
3 991	4 283	3 837	3 665	4 078	<b>3 620</b>

**Tabell 8.** Åbo moderstads lån (€ / invånare) åren 2017 – 2022.



## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

Räntekostnaderna för den totala räntebärande skulden uppgick till 6,3 miljoner euro (8,2 miljoner euro år 2021) och den effektiva räntesatsen till 0,97 % (1,40 % 2021), inklusive skuldens säkringskostnader. En höjning av räntenivån med en procentenhet skulle höja räntekostnaderna för lånestocken (inklusive säkringar) cirka 1,01 % år 2023.

Vid årsskiftet var **moderstadens långvariga utlåningsstock** 560 miljoner euro (570 miljoner euro år 2021) och den till koncernkontot anknutna kortvariga kreditlinskulden från dotterbolag 25,4 miljoner euro (38,1 miljoner euro 2021).

	Lån € / invånare		Koncernens lån € / invånare	
	2021	2022	2021	2022
Helsingfors	1 387	1 431	8 946	9 800
Esbo	4 686	4 215	15 212	14 406
Tammerfors	3 648	3 718	9 343	9 133
Vanda	3 721	3 323	8 259	8 597
Uleåborg	3 221	2 759	6 120	5 999
Åbo	4 078	3 620	7 782	7 707

**Tabell 9.** Moderstadens och stadskoncernens lånestock i de största städerna åren 2021 och 2022.

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** minskade något år 2022 enligt Åbo stads bokslut och var 7 707 euro per invånare (7 393 € / invånare år 2021).

För de sex största städerna (moderstad) uppgick den genomsnittliga lånestocken



**Bild 16.** Åbo moderstads och stadskoncernens lån per invånare år 2022



**Jämnt fördelat mellan varje Åbobo skulle moderstadens lån vara 3 620 € och stadskoncernens lån 7 707 € (inkluderar även moderstadens lån) för varje invånare.**

per invånare till 3 178 €. För de sex största stadskoncernerna uppgick den genomsnittliga lånestocken per invånare till 9 274 €.

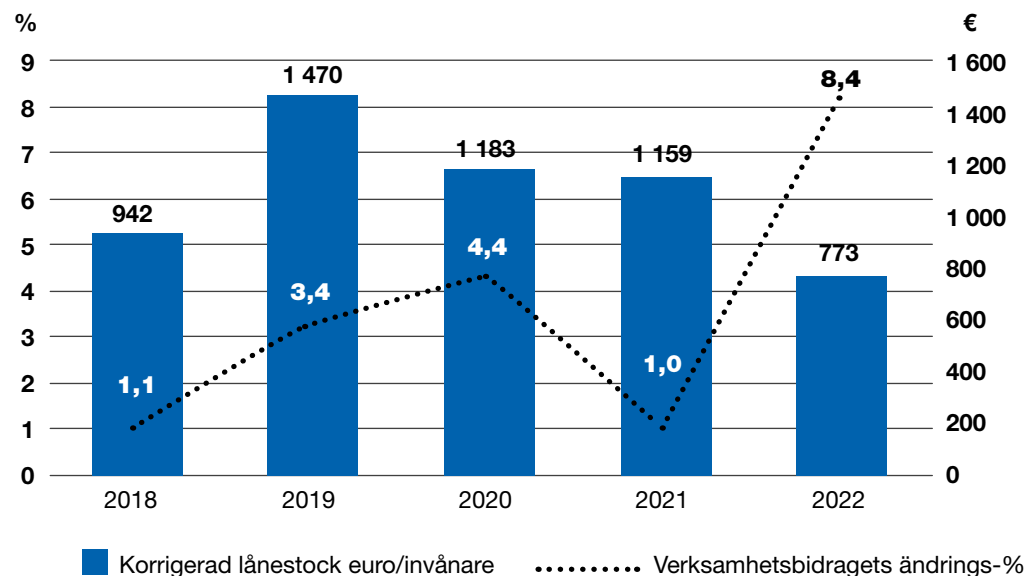
Åbo stadskoncerns lån och hyresansvar uppgick vid utgången av räkenskapsperioden 2022 till 2 191,9 miljoner euro (2 084,1 miljoner euro år 2021).

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

# Borgmästarprogrammets riktlinjer för ekonomin

I borgmästarprogrammet dras följande riktlinjer upp för ekonomin:

1. Borgmästarprogrammets mål är en genomsnittlig förändring av verksamhetsbidraget med 2,3 % åren 2022–2025. Med andra ord är en årlig tillväxt på i genomsnitt 2,3 % tillåten.
2. Det korrigerade lånebeståndet får uppgå till högst 3 390 euro per invånare vid utgången av 2025. Korrigerat lånebestånd innebär att utlåningsstocken till koncernsammanslutningarna har dragits av från moderstadens lån.



**Bild 17.** Förändring av moderstadens verksamhetsbidrag (%) och korrigerat lånebestånd (euro/invånare) 2018-2022

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

Det bör observeras att de ekonomiska riktlinjerna i borgmästarprogrammet endast gäller moderstaden – inga riktlinjer finns för stadskoncernens del.

- **Det första målet uppnåddes inte år 2022**, eftersom moderstadens verksamhetsbidrag ökade med 8,4 %, medan målet var högst 2,3 %.
- **Det andra målet uppnåddes**, eftersom moderstadens korrigerade lånebestånd 773 €/ invånare låg klart under gränsen 3 390 €/ invånare. Detta mål beaktar inte stadskoncernens lånebestånd.

### **De största förändringarna som förklarade de ökade nettodriftsutgifterna, dvs. verksamhetsbidraget, var:**

- De jämförbara personalkostnaderna ökade med 22,5 miljoner euro (4,1 %).
- För köp av tjänster användes 43,6 miljoner euro (6,0 %) mer än året innan.
- Inköp av material och förnödenheter ökade med 8,7 miljoner euro (13,7 %). Ökningen var störst i energikostnaderna 4,3 miljoner euro (44,2 %).
- Verksamhetsintäkterna uppgick till 318,4 miljoner euro, vilket var 22,0 miljoner euro (6,5 %) mindre än året innan.



## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

### Målen för anpassningsprogrammen ska kunna mätas

- Det är mycket svårt att följa upp utfallet av de ekonomiska siffrorna i anpassningsprogrammet som avslutades 2019, eftersom rapporteringen inte innehåller någon sammanställning av de faktiska siffrorna för anpassningen.
- Enligt intervjuerna kommer också utmaningen i det kommande anpassningsprogrammet att vara hur man kan mäta och verifiera att ökningen av de prognostiserade kostnaderna bromsas till en lägre nivå än väntat.

**Stadsfullmäktige beslöt 17.6.2019 (§ 108) om inledandet av ett anpassningsprogram: Utgångspunkten för planeringstalen var en kontrollerad fördröjning av ökningen av verksamhets-**

**bidraget så att stadens driftsekonomi balanseras med 50 miljoner euro under planperioden 2020-2023. I anpassningsprogrammet ingick 95 åtgärder, vars situation skulle rapporteras i samband med den andra delårsrapporten och bokslutet som en del av den normala uppföljningen av verksamheten och ekonomin.** Enligt revisionsnämndens observationer har rapporteringen om det ekonomiska utfallet varit knapp och svagt mätbar i en betydande del av åtgärderna. Enligt intervjuerna beror detta huvudsakligen på att åtgärderna i anpassningsprogrammet förändrade den s.k. utvecklingsvinkeln i fråga om inkomster och/eller utgifter. Då går det inte att rapportera exakta realiserade siffror.



**Revisionsnämnden anser att det blir betydligt mer meningsfullt att ställa upp mål för anpassningen om man kan rapportera mätbart om hur målen har uppnåtts så att det är möjligt att bedöma hur målen har uppnåtts.**

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

## 2.2 Planering, finansiering och genomförande av investeringar

### Koncernen har redan länge varit verksam och investerat med skuldfinansiering

Kassaflödet för verksamhet och investeringar beskriver inkomstfinansieringens tillräcklighet, det vill säga den summa som blir kvar efter driftsekonomins intäkter och utgifter samt investeringsutgifterna. **Ett negativt kassaflöde för verksamhet och investeringar innebär att kommun-koncernen 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 överskuldssättning.

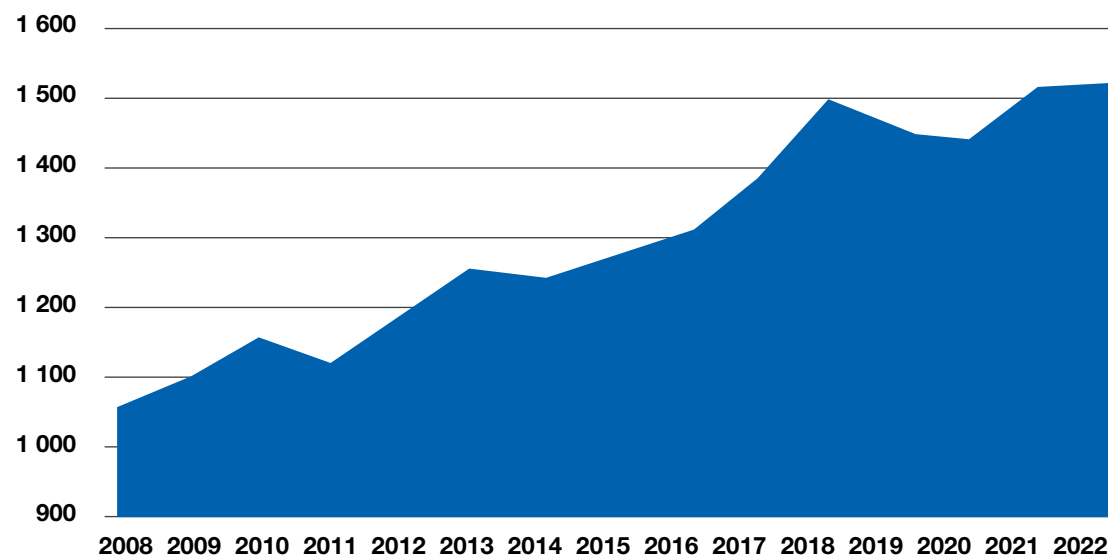
**Kassaflödet för Åbo stadskoncerns verksamhet och investeringar har under de senaste tretton åren i genomsnitt varit omkring 55,4 miljoner euro negativt på årsnivå.** År 2022 var samma kassaflöde hela 157 milj. euro negativt. **Den otillräckliga inkomstfinansieringen har kompletterats med lån, försäljning av**

**tillgångar eller minskning av kassamedel.**

På grund av den höga investeringsnivån och den låga inkomstfinansieringen har koncernens lånestock ökat kraftigt. Sedan år 2008 har lånestocken ökat med sammanlagt cirka 472 miljoner euro, dvs. cirka 45 %, i genomsnitt cirka 34 miljoner euro per år. Avslutad år 2022 ökade koncernens lånestock med 7 miljoner euro från föregående år och uppgick till 1525 miljoner euro i slutet av 2022.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	ka.09-22
konc.	-33 228	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-7 282	-17 660	-82 890	-89 647	-101 193	-44 449	-90 660	-157 205	-55 378
moder	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	-89 878	-2 412	-37 658	-25 367	-3 192

**Tabell 10.** Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i koncernen och moderstaden 2010 – 2022 (miljoner euro). Negativt kassaflöde anges med rött i tabellen.

**BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION****UTVECKLING AV KONCERNENS LÅNEBESTÅND 2008-2022, MILJONER €**

I reformen av välfärdsområdena överfördes samkommunerna i anslutning till välfärd till välfärdsområdena i början av 2023. Därför överfördes Åbo stadskoncerns andelar av dessa samkommuners lån till Egentliga Finlands välfärdsområde. I slutet av 2022 var dessa samkommuners andel av Åbos lånestock cirka 101 miljoner euro. Samkommunernas andel av hela lånestocken är dock ganska liten, knappt 7 procent.

**Bild 18.** Utvecklingen av koncernens lånestock åren 2008 - 2022

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION



## Koncernen har stora investeringsplaner för de kommande åren

**Stadsstrategin** godkändes av stadsfullmäktige 14.2.2022. Den innehåller inga konkreta och kalkylerbara målet för finansieringen av investeringar: **I borgmästarprogrammet** har ett **tak för moderstadens skuldsättning** fastställts så att det korrigerade lånebeståndet kan vara högst 3 390 euro per invånare i slutet av 2025. Med korrigerat lånebestånd avses moderstadens lånestock från vilket utlåning till dottersamfund har avdragits. Det korrigerade lånebeståndet minskade 2022 från 226 miljoner euro året innan till cirka 153 miljoner euro. Moderstadens korrigerade lånestock beräknad per invånare var cirka 770 euro.

**Begränsningen av det skuldtak som fastställts i borgmästarprogrammet till endast moderstadens skuldsättning**

**ger en ganska snäv bild av koncernens skuldsättning.** För det första minskade social- och hälsovårdsreformen moderstadens storlek avsevärt från början av 2023, varefter koncernsammanslutningarnas relativa andel av stadskoncernen ökar. För det andra betonar lagstiftningen om kommunernas ekonomiska ställning hela kommunkoncernens perspektiv. I kommunallagen (118 §) föreskrivs om utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. De gränsvärden som anges i paragrafen är allmänt kända också som s.k. kriskommunkriterier och de beräknas till största delen utifrån koncernbokslutet. **I slutet av 2022 var koncernens lånestock per invånare 7707 euro, dvs. cirka tio gånger större än moderstadens korrigerade lånebestånd.**

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

# Målen i styrdokumenterna håller koncernens investeringsnivå hög under de närmaste åren

De mål för bostadsproduktionen som ställts upp för till exempel koncernsammanlutningarna (TVT Asunnot Oy, Studentbystiftelsen i Åbo och Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy) i principerna för Åbo stads bostads- och markpolitik håller koncernens investeringsbelopp högt under de kommande åren. Enligt målet ska den relativa andelen av bostadsbeståndet som ägs av TVT Asunnot av hela bostadsbeståndet i Åbo inte ändras nämnvärt. Antalet bostäder som bolaget äger kan enligt målet variera med 0,5 procentenheter (10,25 % - 10,75 %) i förhållande till bolagets nuvarande andel av det totala bostadsbeståndet i Åbo. I slutet av 2022 var 9,9 procent av hela stadens bostadsbestånd i TVT:s besittning, dvs. om man når upp till det intervall som fastställts för målet orsakar

det betydande nyinvesteringar. År 2022 var TVT:s nyproduktion 490 bostäder (målet i verksamhetsplanen var 300) och bolaget avstod från 91 bostäder (målet var 50). Både Studentbystiftelsen och Vaso har ställt upp ett mål för bostadsproduktionen på 100 bostäder per år för perioden 2023–2026.

### **Konsekvenserna av höjningen av räntenivån och byggnadskostnaderna för investeringsplanerna är små**

Under de senaste åren har både räntenivån och byggnadskostnaderna stigit kraftigt. **Höjningen av räntenivån kommer att påverka kostnaderna för stadens medelsanskaffning med en viss fördröjning, i synnerhet åren 2024 – 2026.** Enligt den ekonomiska ledningens prognos kommer

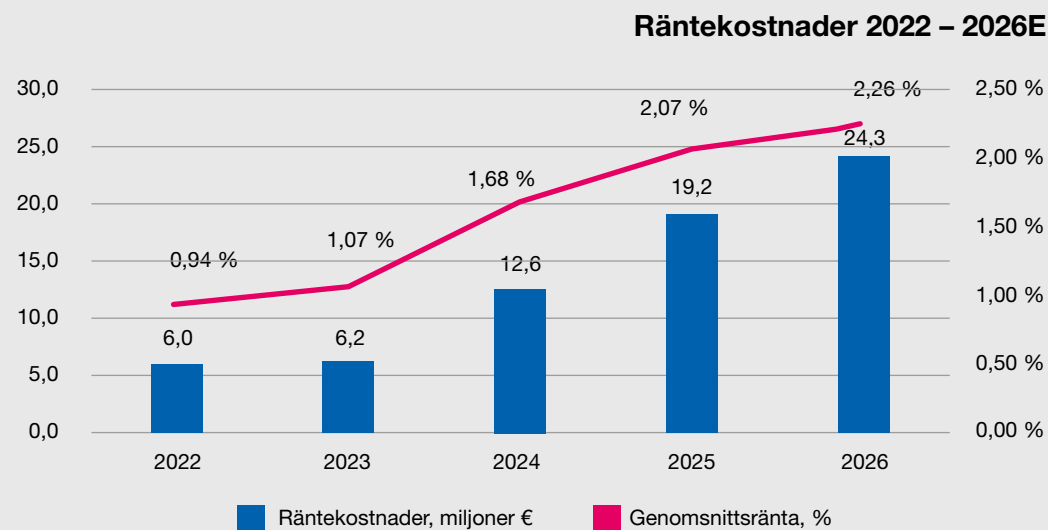
medelräntan att stiga från nivån under procent 2022 till 2,26 procent 2026. Ränteutgifterna stiger under samma period från cirka 6 miljoner euro till cirka 24 miljoner euro.

Koncernens investeringsutgifter var sammanlagt cirka 366 miljoner euro 2022. Av koncernsammanlutningarna var de största investeringsutgifterna för TVT cirka 78 miljoner euro, för Åbo Energi cirka 29 miljoner euro och för Vaso cirka 24 miljoner euro. Koncernens årsbidrag 2022 var cirka 191 miljoner euro, dvs. endast 52,9 procent av investeringarna finansierades med intern finansiering. Cirka 14 procent av investeringarna finansierades med försäljning av egendom. Resten av investeringarna finansierades huvudsakligen med lånefinansiering.



## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

**Den höjda räntenivån har knappast påverkat investeringsanslagen i verksamhetsplanen.** I verksamhetsplanen har sammanlagt cirka 722 miljoner euro reserverats i moderstadens investeringsanslag för 2023-2026. Utöver bostadsbyggandet planerar koncernen stora projekt för de närmaste åren, såsom Ferry Terminal Turku, Kuppis däck och kollektivtrafiklösningen. Kostnaderna för dessa ingår inte i investeringsanslaget på 722 miljoner euro. Om de förverkligas kan koncernens lånestock nästan fördubblas från nuvarande cirka 1,5 miljarder euro.



**Bild 19.** Prognos för ränteutgifter och medelräntor 2022 – 2026, källa: ekonomitjänster

## BOKSLUT OCH EKONOMISKA SITUATION

## Skuldberoendet medför ett tryck på hanteringen av ekonomin, lånestocken och finansieringsriskerna

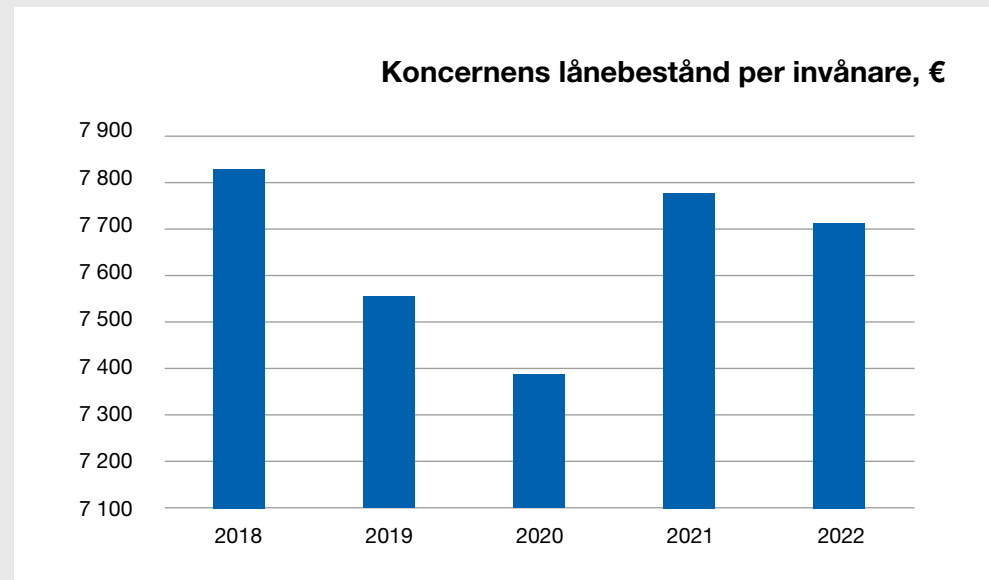
Höjningen av räntenivån kommer att påverka koncernens finansieringskostnader med fördröjning under de kommande åren. Särskilt genom att lyfta ett nytt lån exponeras man för en räntenivå som redan nu har stigit. Ett nytt lån måste tas ut för genomförandet av koncernens investeringar samt för återfinansieringen av lån som förfaller till betalning. Till följd av höjningen

av räntenivån måste en allt större del av verksamhetsbidraget i framtiden användas för finansiella kostnader.

Koncernens växande lånestock ökar i synnerhet **ränterisken**. Beroendet av skuldfinansiering och behovet av återfinansiering av befintliga lån ökar också risken för **medelsanskaffning**. Koncernen har knappt någon likvid egendom som snabbt kan omsättas i pengar och kassamedlens tillräcklighet är begränsad. I slutet av år 2022 räckte koncernens kassa till för 33 dagar. Enligt bokslutet hanteras **likviditetsrisken** genom att man gör upp en tre månaders rullande kassaprognos för koncernkontona av vilken likviditetsbehovet för perioden framgår.

I praktiken skaffar staden lånefinansiering via Kommunernas garanticentral och Kommunfinansieringen. Kommunernas garan-

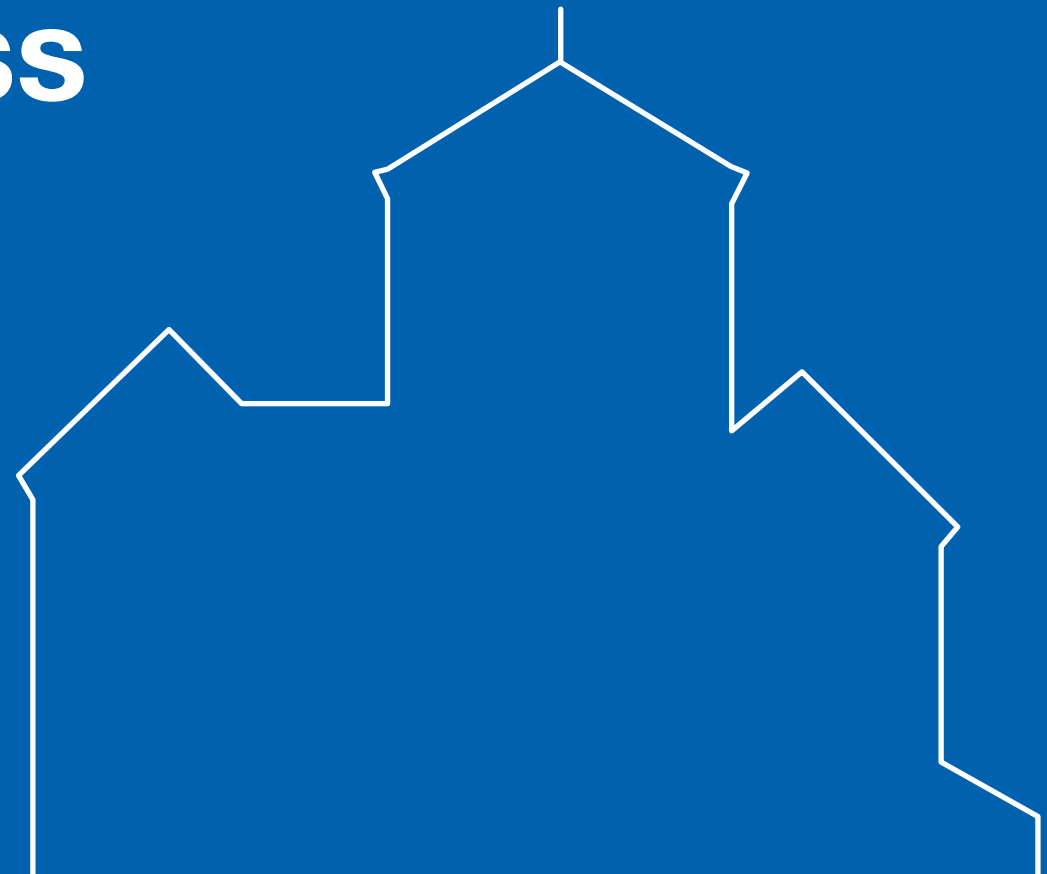
ticentral och Kuntarhoitus Oyj bildar ett gemensamt system för kommunernas medelsanskaffning. Enligt de som intervjuats går finska statens och Kommunernas garanticentrals kreditvärdighet och -duglighet hand i hand. Åbo stads förmåga att påverka kreditvärdigheten i hela Finlands offentliga ekonomi är således begränsad. På koncernnivå kan man påverka beroendet av skuldfinansiering genom en god hantering av driftsekonomin och investeringarna. Det är också viktigt att stadens befolkningsutveckling förblir positiv. **Tack vare befolkningsökningen har koncernens lånestock per invånare förblivit rätt oförändrad under de senaste åren, även om lånestocken i sin helhet har ökat.** Enligt bokslutet för 2022 hade invånarantalet i Åbo ökat med 2 780 personer jämfört med året innan.



**Bild 20.** Utvecklingen av koncernens lånestock åren 2018 - 2022

# 3.

## Byggnadstillsynens tillståndsprocess



## BYGGNADSTILLSYNS TILLSTÅNDSPROCESS

Enligt kommunallagen är revisionsnämndens uppgift bland annat att utvärdera

- huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige ställt upp har uppnåtts i kommunen och kommun-koncernen och
- huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt.

Uppfylldandet av de mål som ställts upp för byggnadstillsynens tillståndprocess har bedömts i kapitel 3.2. Verksamhetens effektivitet har bedömts i kapitel 3.3.

Byggnadstillsynens verksamhet styrs av markanvändnings- och bygglagen och de förordningar som utfärdats med stöd av den. Tillstånden för byggande kan indelas i bygglov samt mer begränsade åtgärds-tillstånd, rivningstillstånd och tillstånd för miljöåtgärder (inkl. tillstånd för trädfällning). I denna utvärdering har man särskilt fokuserat på bygglovsprocessen.



## 3.1 Operativa och ekonomiska mål för byggnadstillsynen

Byggnadstillsynsmyndighetens uppgift är bland annat att övervaka att de som genomför byggprojekt följer byggbestämmelserna, som är mycket detaljerade. Enligt de intervjuade har den tid som går åt till byggnadstillsynens tillståndshandläggning inte begränsats i lagstiftningen. Staden kan alltså själv fastställa målen gällande tid för handläggning av tillstånd.

I de strategier och åtgärdsprogram som godkänts av stadsfullmäktige har ganska få mål ställts upp för bygglovsprocessen och de innehåller inga indikatorer eller kriterier med vilka uppnåendet av målen bedöms. De uppställda verbala målen gäller främst:

- den tid som går åt till tillståndshandläggning,

- antalet beviljade bygglov och
- byggnadstillsynens resursfördelning.

Mål i Borgmästarprogrammet gällande byggnadstillsyn

**”Vi avger ett servicelöfte för partnerskapsprojekt samt handläggningen av planläggningsinitiativ och tillståndprocesser, vilket säkerställer att planläggnings- eller bygglovsprocesser inte tar längre tid än vad som har lovats.”**

**”Vi ser samtidigt till att planläggnings- och tillståndsverksamheten har tillräckliga resurser så att stadens mål för markanvändningen och snabb tillståndshandläggning kan uppnås.”**

Mål för byggnadstillsynen i de strategiska programmen (sf 16.4.2018 § 72)

**”Indikatorer som beskriver konkurrenskraften och tillväxten på stadsnivå: Antal överlåtna tomter och beviljade bygglov under året.”**

Fullmäktige har beslutat om Stadsstrategin 14.2.2022. I den fastställs inga mål för byggnadstillsynens tillståndprocess.

De verbala målen för de strategier och åtgärdsprogram som stadsfullmäktige godkänt preciseras bland annat i budgetklausulerna i stadsmiljösektorns verksamhetsplan samt i stadsmiljösektorns serviceplan.

## BYGGNADSTILLSYNENS TILLSTÅNDSPROCESS

## 3.2 Förverkligandet av uppställda mål

### 3.2.1 Tid som går åt till tillståndshandläggning

Handläggningstiden för bygglov var som längst år 2021, då den genomsnittliga handläggningstiden för bygglov var 135 dygn. Den genomsnittliga handläggningstiden har förlängts redan sedan år 2015, då bygglov i Åbo i genomsnitt behandlades på mindre än en månad.

**Antalet tillståndsansökningar** har varit mycket jämnt sedan 2013. **Antalet tillståndsbeslut** har kontinuerligt underskridit antalet tillståndsansökningar 2015-2021, vilket till en början ledde till en långsam förlängning av handläggningstiderna under åren 2015 - 2018. Åren 2018-2020 ökade skillnaden mellan antalet tillståndsansökningar och tillståndsbeslut ytterligare, vilket ledde till att den genomsnittliga handläggningstiden förlängdes kraftigt. År 2021 var den genomsnittliga handläggningstiden för tillståndsansökan cirka sex gånger längre än 2015.

Inlämnade tillståndsansökningar, avgjorda tillståndsbeslut och medeltal för handläggningstid (80 %) 1.4.2017-31.3.2023

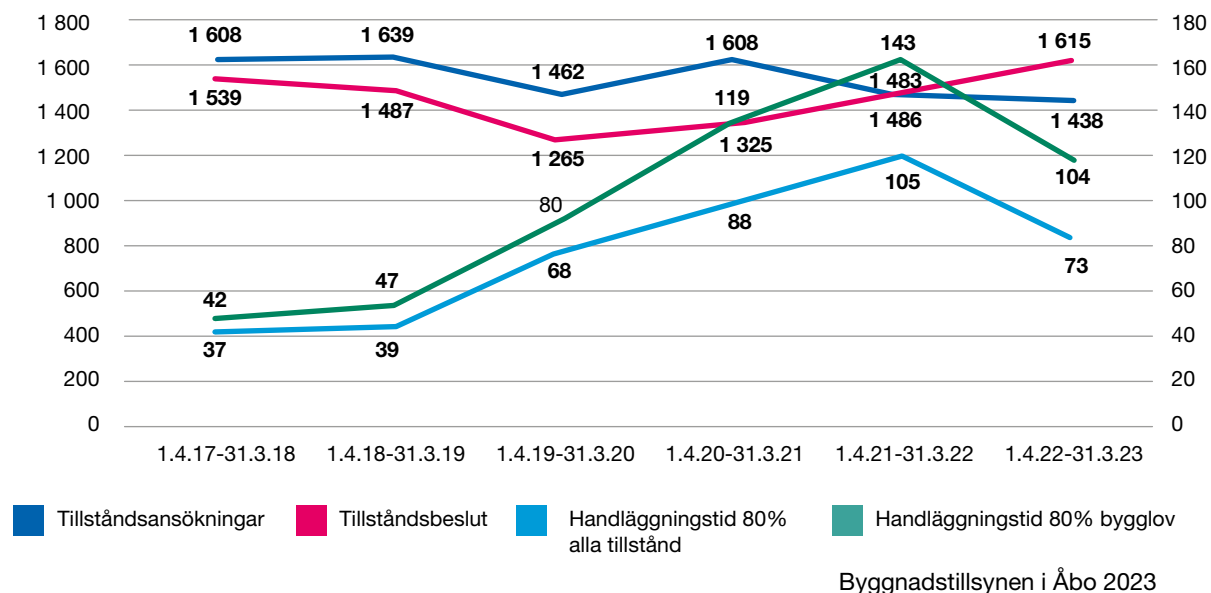


Bild 21. Inlämnade tillståndsansökningar, fattade tillståndsbeslut och genomsnittlig handläggningstid

## BYGGNADSTILLSYNS TILLSTÅNDSPROCESS

År 2022 är en genomsnittlig handläggningstid på mindre än en månad typisk i de omgivande kommunerna i Åbo (se tabell 1).

Kommun	Tid för handläggning av bygglov genomsnitt 2022 (dygn)
Åbo	132
Tammerfors	87
Nådendal	30
Reso	28
Lundo	21-20
Masko	10-21
Rusko	7-14

**Tabell 11.** Den genomsnittliga handläggningstiden för bygglov i Tammerfors, Åbo och Åbos omgivande kommuner 2022 (Källa HS 24.10.2022)

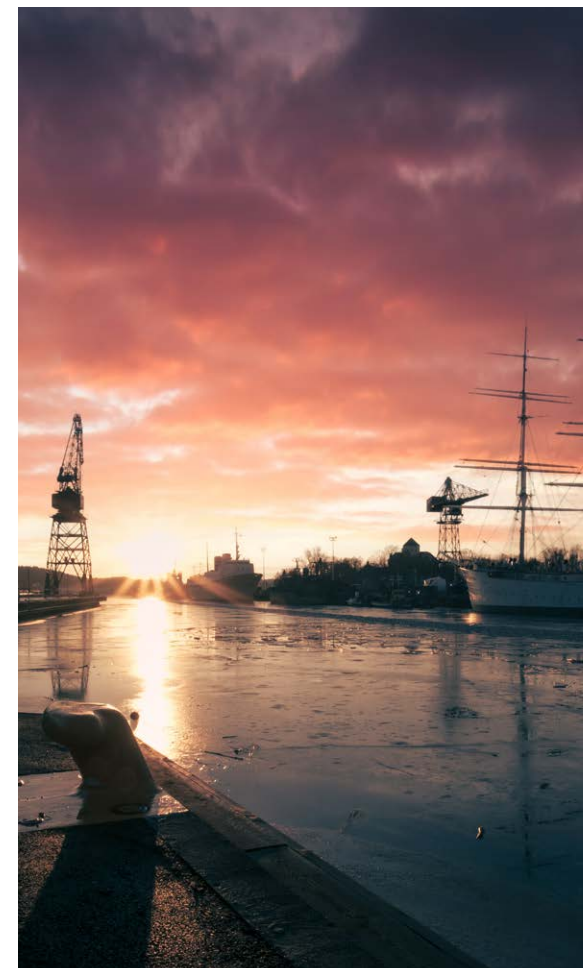
**De viktigaste orsakerna** till att handläggningstiden förlängdes var:

- Ändringen av byggbestämmelserna<sup>1</sup> 2018, vilket ledde till att både tillståndssökandenas rådgivningsbehov ökade, liksom även och utbildningsbehovet för byggnadstillsynens personal.

- Vid samma tidpunkt som ändringarna i byggbestämmelserna skedde en intern organisationsförändring inom staden, där fastighetssektorn och miljösektorn slogs samman till stadsmiljösektorn från och med 1.1.2018.
- Stor personalomsättning och brist på fast chef för byggnadstillsynen. Det har funnits få erfarna tillståndsberedare i förhållande till nya tillståndsberedare.
- Övergång till elektronisk tillståndsbehandling.

Enligt de intervjuade är ett särdrag för Åbo stad att detaljplanerna inte är enhetliga. En del av detaljplanerna är mycket gamla. En del av de nyare detaljplanerna har däremot upplevts som tämligen småskaliga, vilket har upplevts öka arbetsmängden för byggnadstillsynen.

Ett annat särdrag är att en del av tillståndsansökningarna godkänns av byggnads- och tillståndsnämnden som består av 13 medlemmar, även om största delen av tillstånden för byggande kunde



<sup>1</sup>Miljöministeriets och Statsrådets förordningar om byggande



## BYGGNADSTILLSYNS TILLSTÅNDSPROCESS

beviljas av stadens tjänsteinnehavare. Det finns inga tydliga kriterier i stadens regelverk för vilka tillståndsbeslut som behandlas av nämnden och vilka inte.

Mål för handläggningstiden har ställts upp i stadens verksamhetsplaner. Budgetklausulen i verksamhetsplanen 2022 (sf 15.11.2021 § 258, Budgeten för 2022 och ekonomiplanen för 2022–2025) är att ”De årliga målen för handläggningstiden för bygglov beräknas snabbare mot det allmänna målet på 30 dygn. Till exempel minst 60 dygn 2022, 45 dygn 2023, 30 dygn 2024, 30 dygn 2025.” I avsnittet ”Operativa nyckeltal” i samma verksamhetsplan är målet för den genomsnittliga handläggningstiden för alla tillstånd inom byggnadstillsynen 80 dygn år 2022.

År 2022 uppnåddes inte målen i verksamhetsplanen gällande handläggningstiden för bygglov (Byggnads -och tillståndsnämnden 22.12.2022 § 357). Handläggningstiden för bygglov var 128 dygn (mål 60 dygn). Däremot har målet på 80 dygn för alla tillstånd uppnåtts.

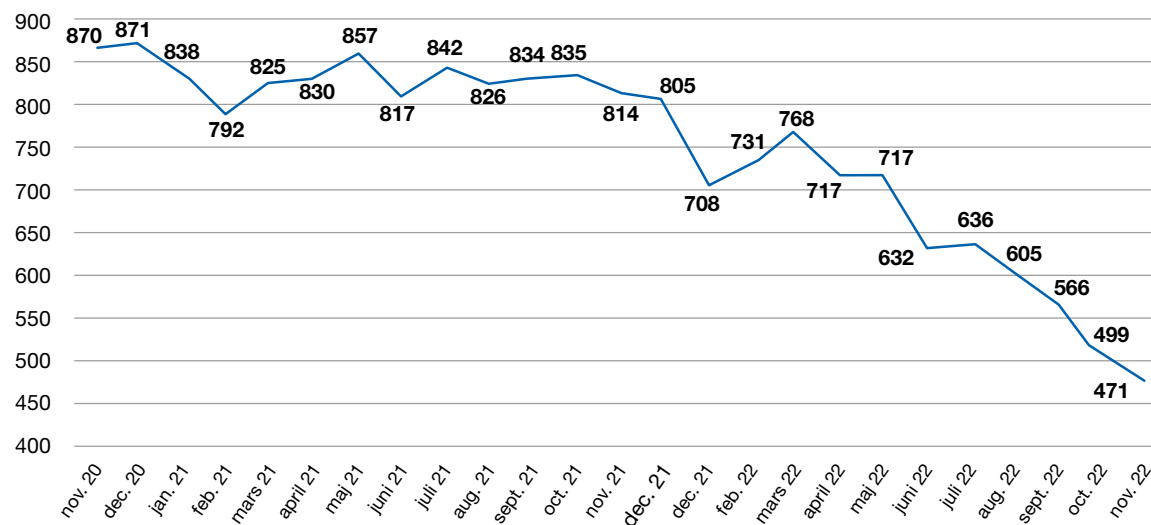
Även om målen för handläggningstid för bygglov i verksamhetsplanen inte uppfylldes, är det positivt att handläggningstiden inte blivit längre jämfört med nivån år 2021. Under 2022 har man också lyckats minska rusningen i tillståndsansökningar, vilket kommer att förkorta handläggningstiderna. I verksamhetsplanen 2023 (sf 14.10.2022 § 232) är målet för handläggningstiden för byggnadstillsynens alla tillståndsansökningar 60 dygn för år 2023.

Vid uppsättande av målen har man tydligt fäst uppmärksamhet vid de långa handläggningstiderna för tillståndshandläggningen och målet är att förkorta handläggningstiden så att den närmar sig situationen i de omgivande kommunerna och i Åbo före 2016, dvs. till cirka en månad.

## BYGGNADSTILLSYNENS TILLSTÅNDSPROCESS

### 3.2.2 Antalet beviljade bygglov

Enligt stadsmiljösektorns ledning är målet ett "normalt" tillståndsläge, dvs. cirka 400 aktiva ansökningar som är anhängiga kontinuerligt. Tillståndsbeslut som fattats för att bli av med tillståndsrusningen och förkorta handläggningstiderna ska överskrida antalet inlämnade tillståndsansökningar. Under 2022 har man sett en kraftig minskning i antalet anhängiga ansökningar. I januari 2023 fanns det 432 anhängiga tillståndsansökningar, varav 67 inte var aktiva (t.ex. personer som väntade på undantagsbeslut).



**Bild 22.** Anhängiga ansökningar, november 2020 – november 2022. Antalet anhängiga ansökningar har nästan halverats sedan 2020.

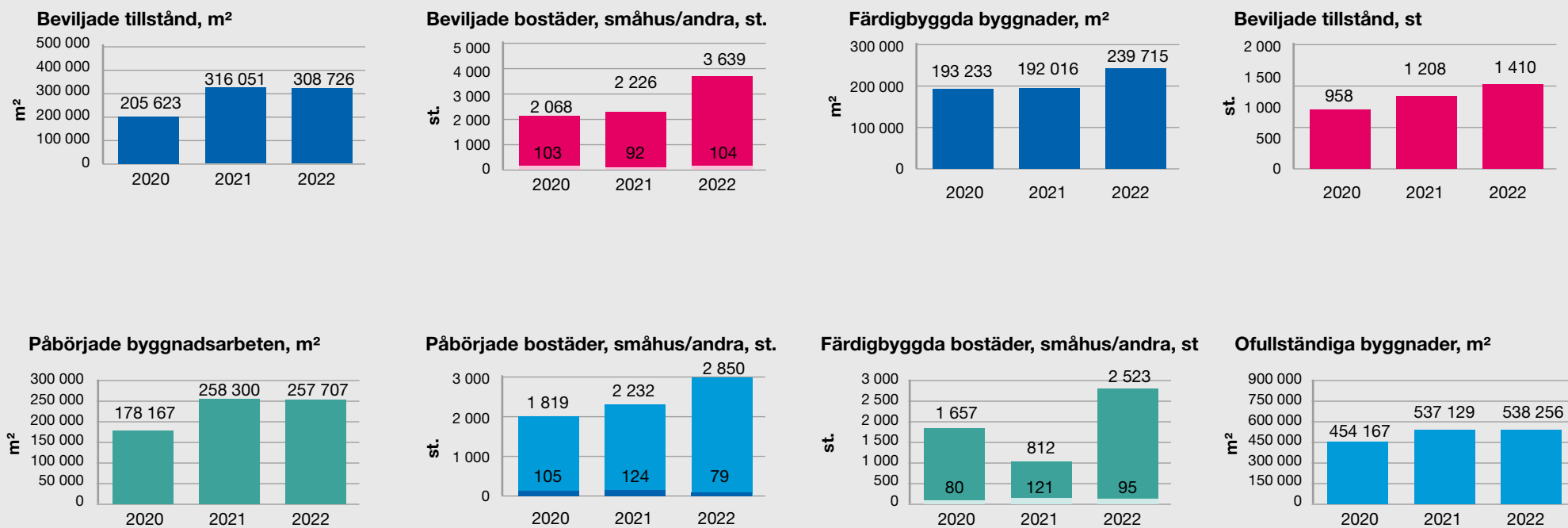


Bild 23. Volymuppgifter för byggnadstillsynens tillståndprocess 2020 - 2022

## BYGGNADSTILLSYNS TILLSTÅNDSPROCESS

### 3.2.3 Tillräckliga personalresurser inom byggnadstillsynen

Ett av målen i borgmästarprogrammet är tillräckliga resurser för licensiering, så att stadens mål för en snabb tillståndshandläggning kan uppnås. **Mål i anslutning till användningen av och mängden personalresurser** har ställts upp bland annat i verksamhetsplanen 2022, där målet för byggnadstillsynens del var att ”definiera åtgärder för att reda ut tillståndsrusningen och göra verksamheten smidigare”. Dessutom förutsattes att ”i personalplanen för 2022 görs ett tillägg om nya vakanser som särskilt är avsedda att reda ut tillståndsrusningen”.

**Frågor i anslutning till personalanvändningen och resursfördelningen som bidrog till rusningen i tillståndshandläggningen** var bl.a. att byggnadstillsynen saknade fast chef 8/2018 - 9/2019 och 3/2020 - 12/2020. Åren 2019 - 2020 avgick dessutom ett stort antal erfarna tillståndsbereidare från tillståndstjänsterna, vilket

ledde till att introduktionen för nya tillståndsbereidare inte var tillräcklig. Samtidigt som det saknades en ordinarie chefen och personalomsättningen var stor inträffade också övergången till elektronisk tillståndshantering. Antalet tillståndsbeslut som fattades sjönk delvis **till följd** av ovan nämnda problem i anslutning till användningen av och resurserna för personalen till nivån för 2018, från 1515 tillståndsbeslut 2018 till 1204 år 2020, vilket ledde till en kraftig förlängning av den innevarande tiden (se bild 21).

Byggnads- och tillståndsnämnden beslutade 5.3.2020 § 55 om åtgärder för att förbättra personalresurserna vid tillståndshandläggningen. De åtgärder man beslöt om **för att öka personalresurserna har till stor del genomförts:**

- En ny byggnadstillsynschef har valts och har inlett sitt uppdrag den 2.1.2021.

- Tilläggspersonal har anställts för byggnadstillsynen och lediga tjänster har tillsatts så att de nya tjänsterna/befattningarna huvudsakligen kunde tillsättas under 2022.
- Visstidsanställda (deltidsanställda) vakanser har inrättats och man har också anställt studerande som varit på praktik på sommaren (ingenjör-, arkitekt- och hortonomstuderande).

I syfte att reda ut tillståndsrusningen var avsikten att köpa hjälp av grannkommuner, men detta har dock inte genomförts. Inte heller inom stadsmiljösektorn hittades personer vars kompetens och arbetssituation skulle ha gjort det möjligt att överföra dem till byggnadstillsynen för en viss tid (3 - 6 månader).

Utöver dessa då identifierade och därefter också genomförda **åtgärder har byggnadstillsynen bland annat vidtagit följande åtgärder i anslutning till användningen**

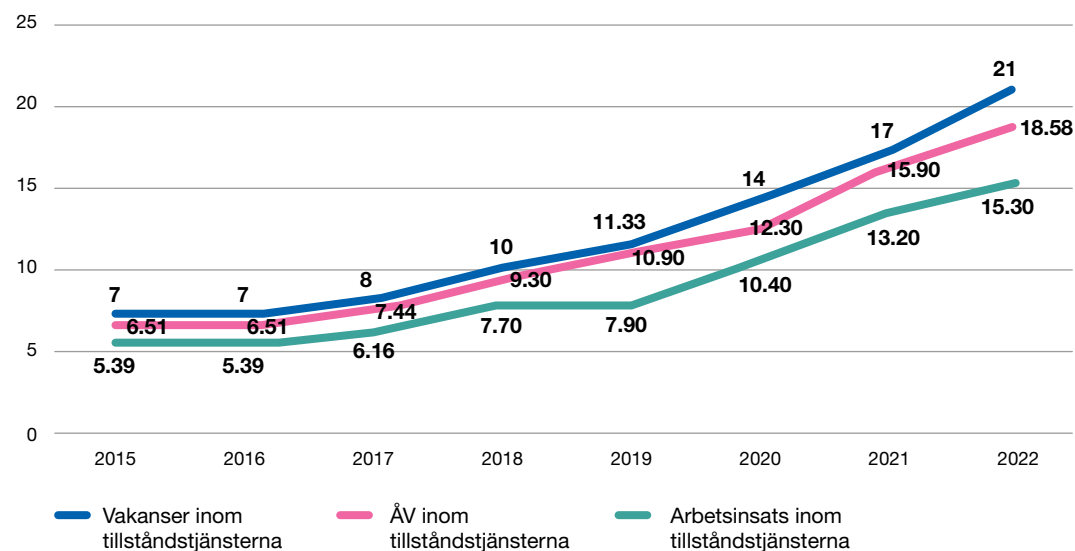
## BYGGNADSTILLSYNS TILLSTÅNDSPROCESS

### av personalresurser för att reda ut rusningen i tillståndskön:

- Övertidsarbete under veckoslut, där deltagarna med en verkstadsmodell har berett ansökningar tillsammans. Enligt de intervjuade är detta den mest effektiva åtgärden för att reda ut rusningen, utöver utökandet av antalet anställda.
- Ändringar i beredningsprocessen, såsom införande av ett arbetssätt baserat på verkstadsmodell även under normal arbetstid, utöver veckoslutsverkstäderna.
- En pensionerad tillståndsarkitekt har återanställts för viss tid för tillståndsberedningen.

Byggnadstillsynen omfattar 40,5 årsverken, varav 21 personer arbetar inom tillståndstjänsterna och 17,5 personer inom tillsynstjänsterna. Till personalen hör dessutom en byggnadstillsynschef och en tillsynsjurist.

### Vakanser, ÅV och arbetsinsatsen inom tillståndstjänsterna



**Bild 24.** Resurserna för byggnadstillsynens tillståndstjänster har under de senaste åren ökats i enlighet med målen

## BYGGNADSTILLSYNS TILLSTÅNDSPROCESS

## 3.3 Effektiviteten av byggnadstillsynens tillståndsprocess

Resultatrikhet är ett överordnat begrepp för produktivitet, effektivitet, kvalitet, kostnadseffektivitet, effektivitet och arbetslivets kvalitet. Verksamheten kan anses vara resultatrik då man svarar på klienternas behov på ett kostnadseffektivt och högklassigt sätt och motivationen och arbetsglädjen hålls på en hög nivå. En av revisionsnämndens uppgifter är att bedöma om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt.

### 3.3.1 Tillståndsprocessens produktivitet

Antalet anställda i förhållande till folkmängden ligger på ungefär samma nivå i Finlands största städer. I denna jämförelse representerar Åbo genomsnittet. Endast i Tammerfors är antalet anställda jämfört med folkmängden något lägre än i andra stora städer. I Björneborg finns det däremot klart mer personal i förhållande till invånarantalet än i jämförelsestäderna.

Personal i förhållande till folkmängden 2021

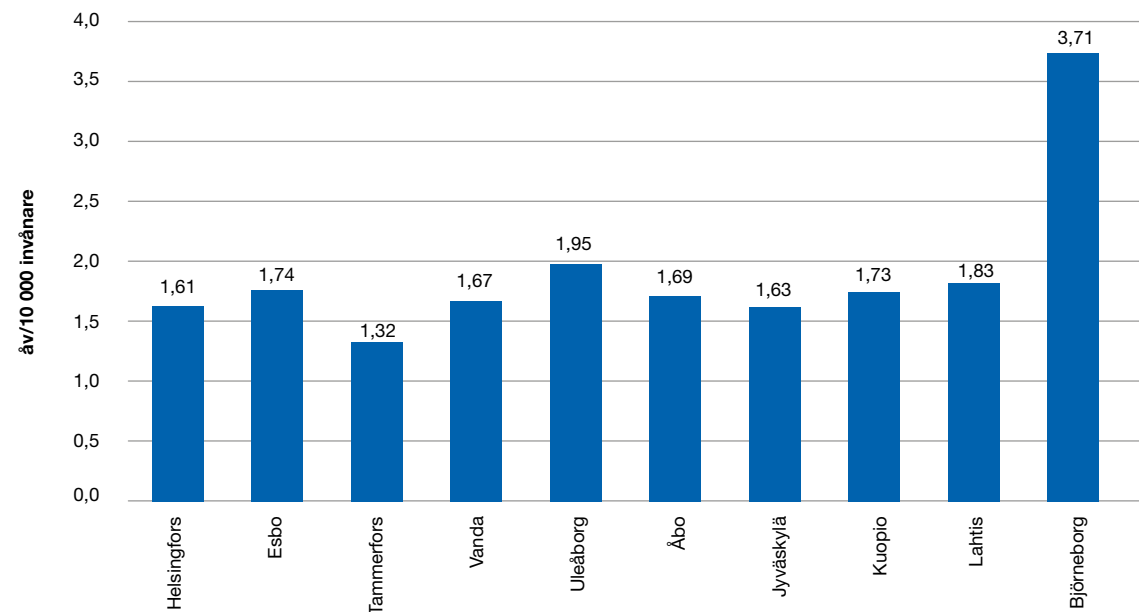
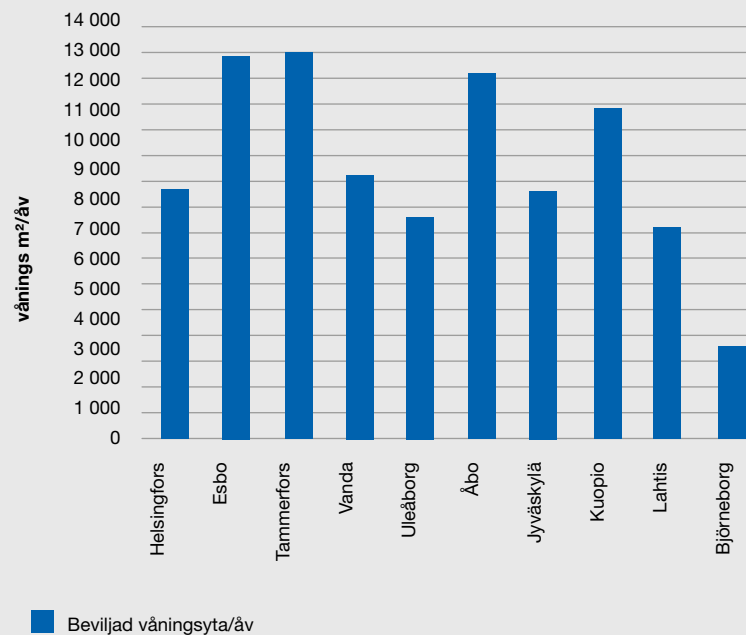


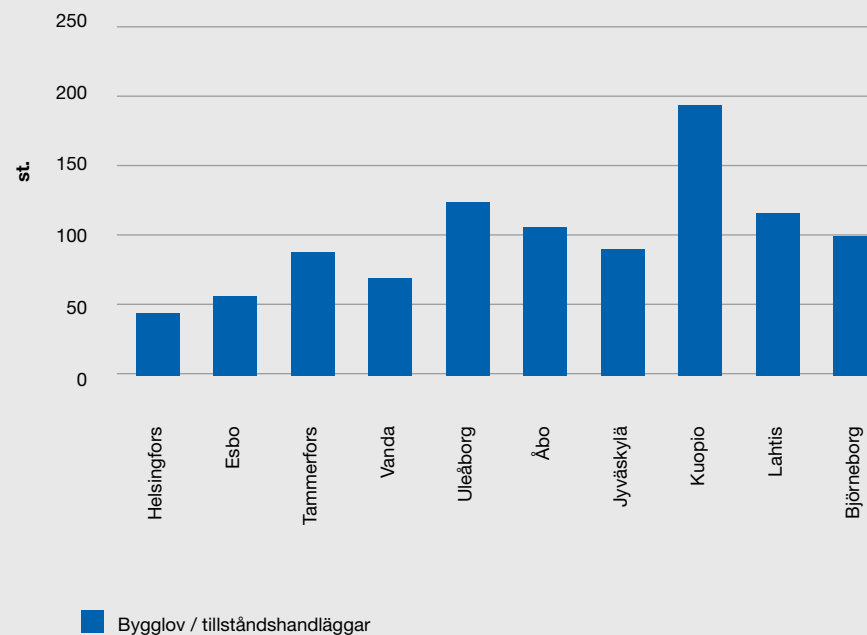
Bild 25. Anställda i förhållande till folkmängden (Källa: jämförelse av Topten)

### Mängd beviljad våningsyta i förhållande till hela personalens årsverken år 2021 (ordinarie och tillfälliga)



**Bild 26.** Beviljad våningsyta i förhållande till personalen (Källa: jämförelse av Topten)

### Antal inkomna bygglovsansökan i förhållande till årsverken inom tillståndsberedningen 2021 (ordinarie och tillfälliga)



**Bild 27.** Antal inkomna ansökningar om bygglov per tillståndshandläggare (Källa: jämförelse av Topten)

## BYGGNADSTILLSYNENS TILLSTÅNDSPROCESS

**Tillståndprocessens produktivitet kan mätas genom att våningsytan för beviljade bygglov ställs i relation till antalet totala årsverken (åv).** I denna jämförelse placerade sig Åbo år 2021 i toppen av de stora städerna tillsammans med Tammerfors och Esbo. Även i denna jämförelse var Björneborgs nivå klart sämre än andra stora städer. Anmärkningsvärt är dock att fördelningen av bostadstyper (småhus/höghus) påverkar detta nyckeltal.

I de stora städerna förekommer betydande variationer i **antalet inkomna bygglovsansökningar per tillståndshandläggare**. Om det inte sker några stora förändringar i antalet ansökningar som är anhängiga eller i handläggningstiden för tillstånd vid en enskild stads byggnadstillsyn, visar denna indikator på hur effektiv tillståndshandläggningen är. Helsingfors hade helt klart det minsta antalet ansökningar om bygglov per tillståndshandläggare. Den andra ytterligheten representerades av Kuopio med nästan 200 tillståndsansökningar per tillståndshandläggare. År 2021 låg Åbo på medelnivå i denna jämförelse med cirka

100 tillståndsansökningar per tillståndshandläggare.

Det är svårt att mäta tillståndprocessens effektivitet. Enligt de intervjuade har man med tillståndsförfarandet möjlighet att påverka den byggda miljöns kvalitet och dess positiva eller negativa konsekvenser syns till fullo först flera år senare.

### 3.3.2 Tillståndprocessens kvalitet

Tillståndsbeslutens kvalitet kan mätas genom en bedömning av hur **bestående tillståndsbesluten är i domstol**. År 2022 fattades 3 beslut i domstol. I två av dessa fall avslogs besvären och i ett av dem godkände Högsta förvaltningsdomstolen besvären.

Inom byggnadstillsynen har man sedan sommaren 2022 gjort en fortlöpande kundnöjdhetsundersökning. Kundnöjdhetsnivåerna i januari 2023 var relativt goda eller på medelnivå:

- ansökan om tillstånd 3/5
- behandling av tillstånd 3/5
- verksamhet under byggtiden 4/5

### 3.3.3 Arbetslivets kvalitet

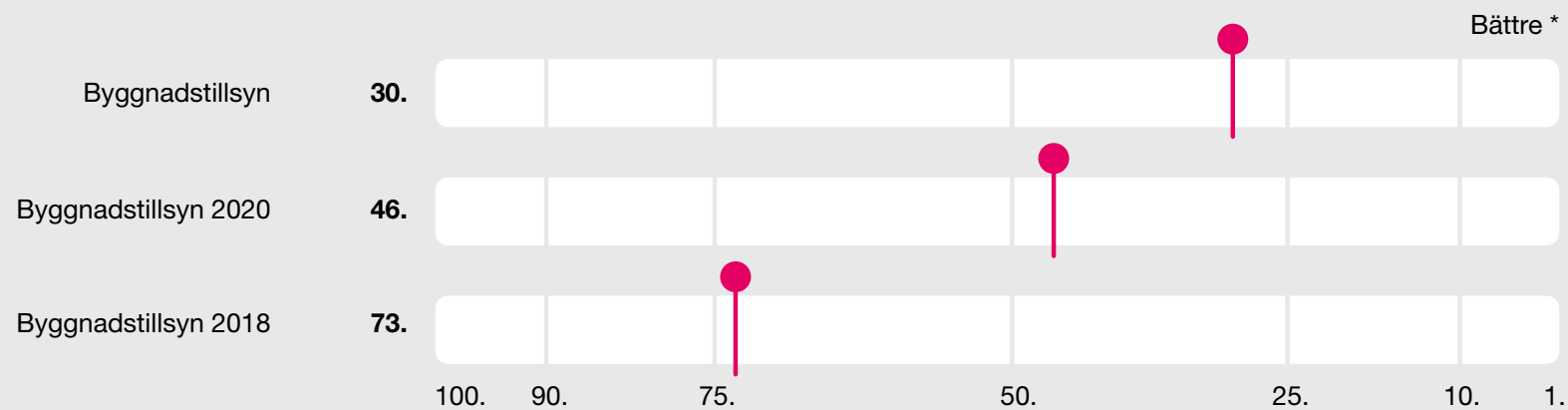
Fram till våren 2022 förekom det relativt mycket utbrändhet och en stor mängd långa sjukledigheter inom byggnadstillsynen. Antalet anställda har utökats betydligt under de senaste åren (se bild 24). För arbetshälsans del har situationen förbättrats under våren 2022. Enligt de intervjuade bedöms arbetshälsan för närvarande vara på en god nivå. Det veckoslutsarbete som använts för att reda ut tillståndsrusningen har ökat gruppandan.

Kommun10-undersökningen som genomförs vartannat år utreder arbetet för kommunsektorns personal och förändringar i arbetet samt deras inverkan på personalens hälsa och välfärd. I denna undersökning har byggnadstillsynens totala placering 2022 i förhållande till stadsorganisationens övriga enheter förbättrats betydligt sedan 2018.



## Helhetsplacering

Helhetsplacering är ett relativt placeringstal som anger hur din enhet placerar sig i din organisations interna jämförelse (1=bäst, 100=svagast) när man jämför de totala resultatet av alla enkätmatrare.



**Bild 28.** Byggnadstillsynens placering i stadsorganisationens interna jämförelse i Kommun10-arbetshälsundersökningen

## 3.4 Sammanfattning och rekommendationer

- Den genomsnittliga handläggningstiden för bygglov har mer än tredubblats jämfört med nivån före 2018.
- Den tid som använts för tillståndshandläggningen har varit klart längre än i omgivande kommuner eller andra stora städer, vilket i första hand har orsakat olägenheter för Åbos rykte.
- Orsaker till att handläggningstiden förlängts är bl.a. De ändringar i byggbestämmelserna som gjordes år 2018, stadens interna organisationsförändring som genomfördes samtidigt samt ett resursunderskott.
- Den otillfredsställande situationen har erkänts bl.a. I Borgmästarprogrammet och ett tydligt mål har ställts upp för handläggningstiden.
- Handläggningstiden var som längst år 2021, varefter den har börjat minska.
- Målet för handläggningstiden 2022 uppnåddes inte. Däremot minskade antalet anhängiga ansökningar.
- För att uppnå målet har tilläggsresurser allokerats till byggnadstillsynen och handläggningstiden för tillstånd väntas normaliseras under 2023.
- I syfte att reda ut tillståndsrusningen har man i tillståndshanteringen tillämpat exceptionellt flexibel arbetstidspraxis inom den offentliga sektorn.
- Med undantag av den tid som gått åt till tillståndshandläggning har byggnadstillsynens kundnöjdhet varit ganska god och kvalitén på besluten har varit hög.

### Rekommendationer:

- Arbetsprocesserna vidareutvecklas och effektiva verksamhetsmodeller tas i bruk för att handläggningstiden för tillstånd ska kunna hållas rimlig.
- Man satsar på personalens introduktion och fortbildning för att stärka kompetensen hos nya tillståndsberedare.
- Kunder och intressentgrupper informeras aktivt om utvecklingen av tillståndsprocessen och man strävar efter att återställa förtroendet för en snabb och högklassig tillståndshandläggning.
- Man satsar på utbildning för planerare och andra ordinarie aktörer.

## BILAGA

# 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, i synnerhet 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,
- de gällande styrdokumentens struktur och innehåll samt de förändringsfaktorer som påverkar stadskoncernens och dess olika delars verksamhet och resultat,
- ständiga förändringar i verksamhetsmiljön, såsom ändringar i lagstiftningen och ökat samarbete över kommungränserna.

## BILAGA

**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 ett vid varje tillfälle ändamålsenligt sätt.

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

Följande personer har verkat som medlemmar, deras personliga suppleanter, ordförande och vice ordförande i revisionsnämnden för **mandatperioden**

**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**

Ordförande:

Vice ordförande:

**Suppleant**

Ulises Marquez  
 Päivi Salminen  
 Janina Rosten-Nurmi  
 Lauri Kouki  
 Noora Hännikkälä  
 Juha Aaltonen  
 Satu Hildén  
 Markku Liitola  
 Sanna Hovi  
 Hannu Maja  
 Nina Tiitta  
 Maija Myllymäki  
 Erika Halonen

**Janina Andersson**

**Yusuf Mohamed**

**Revisionsbyrån har fungerat som revisionsnämndens enhet för beredning och verkställande.**

Våren 2022 anordnade revisionsnämnden för mandatperioden 2021–2025 samråds- och diskussionstillfällen för utvärderingen för år 2021. Vid dessa tillfällen hördes representanter för stadens ledning om bokslutet för år 2021, utfallet av budgetmålen och utfallet och rapporteringen av personalmålen samt övriga aktuella frågor. Revisionsnämnden godkände utvärderingsberättelsen för 2021 den 24.5.2022. Rapporterna publicerades på finska och svenska på adressen: <http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut>.

I utvärderingsberättelsen för 2021 behandlades förutom bokslutet 2021 särskilt stadskoncernens bokslut och ekonomiska

BILAGA

Bild: Bo Stranden, Studio Auran Kuva



**I främre raden från vänster:** Yusuf Mohamed (vice ordf.), Janina Andersson (ordf.), Taru Säteri, Eija Raunio, Vuokko Lahtela, Heikki Laaksonen, Anne-Maarit Vehosmaa (revision), Aleksandra Helin.

**I bakre raden från vänster:** Kari Koivuluhta (revision), Veli-Pekka Nurmi, Seppo Laakso (revision), Anna Funck, Ilona Koivunaho, Tommi Väyrynen, Heikki Korhonen (revision).

**Av revisionsnämndens ordinarie medlemmar saknas:** Turja Lehtonen, Tommi Terä.

## BILAGA

situation, planeringen och genomförandet av investeringar samt stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning. Stadsfullmäktige behandlade utvärderingsberättelsen den 13 juni 2022. Under år 2022 hörde revisionsnämnden sammanlagt 30 personer för utvärderingarna.

För utvärderingen för 2022 sammanträdde revisionsnämnden under mandatperioden 2021–2025 till ordinarie möten sammanlagt fyra gånger under hösten 2022 och sju gånger under våren 2023.

Under höstsäsongen 2022 och vårsäsongen 2023 har revisionsnämnden hört borgmästarkåren, stadens tjänsteledning, servicehelheternas ledning, personal- och ekonomiledningen samt personer i sakkunniguppgifter i Åbo stads bokslut för 2022, utfallet av budget- och personalmålen och andra aktuella frågor.

Vårvintern 26.1.2023 publicerade revisionsnämnden en utvärderingsrapport om välfärdstjänsterna.

Rapporten behandlar välfärdstjänster som fram till slutet av 2022 anordnats av Åbo stad. Stadsfullmäktige behandlade rapporten 13.3.2023.

[Utvärdering av Åbo stads välfärdstjänster](#)

Revisionsnämnden godkände 23.5.2023 rapporten om utvärderingen 2022. Stadens bokslut för år 2022, revisionsnämndens utvärderingsberättelse, revisorns revisionsberättelse för år 2022 och de redogörelser för bindningar som revisionsnämnden berett behandlas på stadsfullmäktiges sammanträde 19.6.2023.

### 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 för 2022 och en sammanfattande rapport om revisionen av bokslutet 31.12.2022 för 2022 till revisionsnämnden den 27.4.2023. Revisionsberättelsen för år 2022 jämte revisorns sammanfattade rapport om bokslutet 31.12.2022 har behandlats av revisionsnämnden 27.4.2023 och 23.5.2023. Revisionsberättelsen behandlas i fullmäktige den 19.6.2023.

Revisionsnämnden beslutade den 23.5.2023 att lämna revisorns rapport om bokslutet för Åbo stad för år 2022 till stadsstyrelsen för kännedom och åtgärder.

Stadsstyrelsen lämnade den 20.6.2022 en utredning till revisionsnämnden om de åtgärder som föranletts av revisorns rapport för år 2021.

