

Utvärderings- berättelse 2024

Åbo stads
revisionsnämnd
22.5.2025



Åbo stads publikation 2025





**Rapportör och
rapporteringsstid**

Åbo stads revisionsnämnd, 2025
Åbo stads revisionsnämnd publicerar årligen en utvärderingsrapport om
uppnåendet av Åbo stads mål för verksamheten och ekonomin.

Rapportens namn

Utvärderingsberättelse 2024

Rapportens distribution

Rapporten finns på finska och svenska på internet på adressen [Revisionsnämnden | Turku.fi](https://revisionsnamnden.turku.fi)

Ämnesord

Utvärderingsrapport, utvärderingsberättelse, utvärdering, Åbo stad, mål

Rapportseriens namn

Åbo stads revisionsnämnd

**Identifierande
information om
rapporten**

Sidor 117
Språk svenska

Rapportens distribution

Åbo stads revisionsbyrå, tfn (02) 330 000

Sammandrag

I utvärderingsberättelsen behandlas

1. ledningen av stadskoncernen,
2. bokslutet, den ekonomiska situationen och investeringar,
3. utvärdering av avfallshanteringen,
4. utvärdering av den grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen och
5. genomförande av revisionsnämndens tidigare rekommendationer för småbarnspedagogiken.

Centrala observationer i utvärderingen

1. Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet

1.1 Stadens lednings- och styrsystem

Åtgärder med vilka man strävar efter att förtydliga och förenkla strukturen av styrdokument kan ses som en positiv utveckling. Det är dock viktigt att staden, utöver genomförandeplanerna på kortare sikt, har strategiska långsiktiga visioner och planer.

I samband med organisationsförändringar ska uppgifts- och ansvarsområdenas tydlighet och funktion utvärderas. Det är också viktigt att informera om forumen för beslutsfattande och det informationsflöde som behövs mellan olika aktörer.

1.2 Åbo stads personalmål

Enligt enkäten Kommun10 finns det i staden fortfarande utrymme för utveckling i följande:

- Granskning, reglering och hantering av arbetsmängden

- Förebyggande och hantering av vålds- och hotsituationer
- Upplevelser av diskriminering
- Främjande av återhämtning från arbetet

1.3 Välfärdsperspektiv i stadens verksamhet

Största delen av de vuxna i Åbo mår bra. Under fullmäktigeperioden har samtidigt i synnerhet den vuxna befolkningens olika psykiska utmaningar ökat både i Åbo och i hela landet. I Åbo finns det dessutom stora skillnader mellan olika bostadsområden i fråga om hälsa och välfärd.

För att man ska kunna undanröja utmaningar som påverkar välfärden ska man identifiera de förhållanden som orsakar problem och de faktorer som ligger bakom dem, de grundläggande orsakerna till problemen.

1.4 Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

Strävan efter kontinuerlig riskbedömning i realtid med hjälp av riskhanteringsapplikationen tyder på en positiv utveckling.

- Riskhantering ska vara kontinuerlig och aktuell.
- Det ska stå klart vem som äger riskerna i organisationen.
- De centrala riskerna på stadsnivå och förfarandena för att hantera dem ska beaktas i planeringen, verkställandet och beslutsfattandet av verksamheten och ekonomin.

2. Ekonomiska nyckeltal och finansiering av investeringar

Koncernens lånebestånd har ökat till nästan 1,8 miljarder euro. Den årliga ökningen av koncernens lånestock 2024 var störst i uppföljningshistorien som inleddes 2010.

Trots den snabba skuldsättningen finns det stora investeringsplaner för de närmaste åren. Den växande skuldbördan utsätter koncernen för finansieringsrisker och kommer att orsaka ett tryck på koncernresultatet i form av ökade finansieringskostnader och avskrivningar.

3. Utvärdering av avfallshanteringen

Många mål har ställts upp för avfallshanteringen både i lagstiftningen och i kommunernas styrdokument. Målen har i regel uppnåtts väl.

Positivt är det lokala utnyttjandet av blandavfall i energiproduktionen sedan 2021.

I en nationell jämförelse är konsumenternas avfallshanteringskostnader i Åbo något högre än i andra städer.

Växthusgasutsläpp orsakade av avfallshanteringen har minskat betydligt jämfört med nivån vid millennieskiftet.

4. Utvärdering av den grundläggande undervisningen, högstadiet och yrkesutbildningen

I Åbo liksom i Helsingfors, Esbo, Vanda och Tammerfors har antalet elever inom den grundläggande utbildningen ökat 2019–2023.

En av de viktigaste utvecklingsmetoderna i skolorna är bemötande av elever.

Resultaten av undersökningen som gjordes inom den grundläggande utbildningen i Åbo hösten 2024 stärker uppfattningen om att utmaningarna med lärandet kan hopa sig. Om man inte ingriper i inläringssvårigheterna i ett tillräckligt tidigt skede kan de fördjupas och försvåra senare inläring.

I skolorna i Åbo finns inte alla yrkesutbildade personer inom elevvården som förutsätts enligt dimensioneringen.

Genom ändringar i elevantagningsområdena inom den grundläggande utbildningen kan man i viss mån minska den regionala differentieringen och dess skadeverkningar.

År 2023 är 80,6 % av dem som utexaminerats från Åbo yrkesinstitut i arbetslivet eller deltar i fortsatta studier ett år senare, huvudsakligen i Åboregionen. Dessutom var graden av hållkraft hög: 91,2 % av dem som utexaminerades 2019–2023 bodde fortfarande i Egentliga Finland i slutet av 2023.

5. Genomförande av revisionsnämndens tidigare rekommendationer för småbarnspedagogiken

I Åbo har deltagandegraden bland barn i åldern 4–6-år inom småbarnspedagogiken hållits på en hög nivå, cirka 96 % 2023.

I genomsnitt saknade 20 % av arbetstagar-
na behörighet (23 % 2024). I fråga om den
svenskspråkiga småbarnspedagogiken var
tillgången till personal ett ännu större problem:
där saknade 30 % av de anställda behörighet
(35 % 2024).

Det är viktigt att det på daghemmet finns kompetenta och yrkeskunniga arbetstagare samt en speciallärare som hjälper grupperna. Detta bidrar till att säkerställa att alla barn får lika behandling och möjligheter oberoende av deras olika behov och bakgrunder.



Innehållsförteckning

Sammandrag	3
Ordförandes hälsning	7
Revisionsnämnden och dess verksamhet	9
1. Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet.....	13
1.1 Stadens lednings- och styrsystem	14
1.2 Åbo stads personalmål.....	18
1.3 Valfärdsperspektiv i stadens verksamhet.....	30
1.4 Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning.....	41
2. Ekonomiska nyckeltal och finansiering av investeringar	47
3. Utvärdering av avfallshanteringen	67
3.1 Avfallshantering i Åbo	68
3.2 Mål för avfallshanteringen	70
3.3 Uppnående av målen	75
3.4 Slutsatser	85
4. Utvärdering av den grundläggande undervisningen, högstadiet och yrkesutbildningen	87
4.1 Den grundläggande utbildningens mål och statistisk bakgrund för den grundläggande utbildningen	88
4.2 Undervisningen inom den grundläggande utbildningen och i högstadierna i Åbo ligger på en relativt god nivå – satsningar görs på att utveckla läskunnigheten.....	94
4.3 Antalet barn med särskilda behov har ökat – det finns behov av små grupper och fungerande elevvård.....	97
4.4 Organisering av ordnandet av tjänster i förändring	100
4.5 Utmaningar och toppresultat inom yrkesutbildningen	103
5. Genomförande av revisionsnämndens tidigare rekommendationer för småbarnspedagogiken	107



Bästa läsare,

Fyra år som ordförande för revisionsnämnden närmar sig sitt slut, och detta är den sista berättelsen som den nuvarande nämnden lämnar till stadsfullmäktige. Under årens lopp har vi fått bekanta oss med stadens verksamhet och dess anställda i stor utsträckning. Särskilt minnesvärda upplevde jag de personer som utför sitt arbete med stort engagemang – på daghem, i skolor, inom vatten- och avfallshandlingen samt i otaliga andra uppgifter som är centrala för vardagen.

På basis av årets studiebesök är i synnerhet differentieringen mellan skolorna något som jag ännu funderar på. Det finns skolor i staden där en stor del av eleverna har ett annat modersmål än finska eller svenska, medan det i andra skolor kan vara tvärtom, att sådana elever är väldigt få. Detta vittnar om segregationsutvecklingen, som syns tydligast just i skolornas vardag. Ledningens och personalens engagemang och expertis i dessa skolor var imponerande. Ändå är det klart att det med

tanke på elevernas språkliga utveckling skulle vara nyttigt att antalet elever med finska som modersmål skulle vara jämnare i alla skolor.

En annan betydande observation gällde hur stor del av arbetstagarna inom till exempel rengöringsbranschen och kollektivtrafiken som har invandrarbakgrund. Under de senaste tio åren har endast några unga med finska som modersmål sökt sig till att studera till busschaufför, eller till studier inom rengöringsbranschen. Utan invandring skulle det vara svårt att få vår vardag att fungera. Just nu behövs cirka 100 nya förare. Förhoppningsvis kan vi hitta dem. Detta betonar behovet av att uppskatta och stödja arbetsinsatsen hos personer med olika bakgrund.

Något tankeväckande var också den överraskande låga andelen deponiavfall av det kommunala avfallet, som var endast 1,4 % 2022.



I år har revisionsnämnden också granskat hur den politiska ledningen och beslutsfattandet fungerar i borgmästarmodellen. Gruppernas ordförande och fullmäktigeledamöter har erfarenhet av att det finns bra tillgång till informationen och att borgmästarmodellens struktur i huvudsak är tydlig. Däremot har vicefullmäktige, nämnder och sektionsmedlemmar mindre positiv erfarenhet. Här betonas vikten av fullmäktigegruppernas interna kommunikation. De biträdande borgmästarnas roll upplevs som oklarare - även av de biträdande borgmästarna själva - och utanför den politiska kärnan är kännedomen om borgmästarprogrammet liten.

Det upplevs vara svårt att påverka anteckningar i budgeten och deras effekter förblir ofta oklara. Enligt enkäten konkretiseras nya Åbo framför allt som en borgmästarmodell för den politiska ledningen. Riktningen anses vara korrekt, men utvecklingsarbete behövs fortfarande, i synnerhet i riktning mot en samverkande ledning.

I fråga om de ekonomiska utsikterna fokuserade vår granskning särskilt på Åbo stads-koncern vars betydelse har framhävts efter social- och hälsovårdsreformen. Enligt koncernbokslutet är Åbos soliditetsgrad lägre än den rekommenderade 50 % och den relativa skuldsättningen ökar. År 2024 steg koncernens lånestock till cirka 1 763 miljoner euro – till den högsta nivån i uppföljningshistorien. Skulden per invånare är nästan fem gånger större än moderstadens korrigerade lånestock.

Moderstadens skuldtak enligt borgmästarprogrammet kan sannolikt uppnås, men det andra huvudmålet – en årlig förändring på högst 2,3 % av verksamhetsbidraget – verkar inte uppnås. Samtidigt är koncernens investeringsnivå historiskt hög och finansieringen grundar sig i allt högre grad på upplåning. Detta ökar ränterisken och sätter press på de kommande åren.

Det står klart att Åbo växer – invånarantalet har ökat med över 4 146 personer per år. Men ökningen överskuggas av stadens höga grad av arbetslöshet, som i slutet av 2024 var den högsta bland de sex största städerna, 14,8 %.

Arbetet i revisionsnämnden har varit ett privilegium som har erbjudit en utsiktsplats över utvecklingen, utmaningar och möjligheter i vår stad. Ett stort tack till stadens alla anställda och tjänsteinnehavare samt till nämndens medlemmar för ett gott och samarbetsinriktat arbete. Arbetet för stadens bästa fortsätter – i fullmäktige, ämbetsverk och tjänster som vi använder varje dag.

Åbo, våren 2025

Janina Andersson

Revisionsnämndens ordförande

Revisionsnämnden och dess verksamhet

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.

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**Andersson Janina****Mohamed Yusuf****Helin Aleksandra****Kaunislampi Leena från och med 21.8.2023****Funck Anna fram till 21.8.2023****Koivunaho Ilona****Nurmi Veli-Pekka fram till 11.11.2024****Koli Juho från och med 11.11.2024****Laaksonen Heikki****Lahtela Vuokko****Lehtonen Turja****Raunio Eija****Säteri Taru****Terä Tommi****Väyrynen Tommi****Suppleant**

Marquez Ulises

Salminen Päivi

Aaltonen Juha

Hännikkälä Noora

Myllymäki Maija

Liitola Markku

Maja Hannu

Tiitta Nina

Kouki Lauri

Hildén Satu

Hovi Sanna

Rosten-Nurmi Janina

Halonen Erika

Ordförande: Janina Andersson**Vice ordförande: Yusuf Mohamed**

Bild: Bo Stranden, Studio Aura Bild



I främre raden från vänster: Vuokko Lahtela, Leena Kaunislampi, Janina Andersson (ordf.), Taru Säteri.

Andra raden: Anne-Maarit Vehosmaa (revision), Ilona Koivunaho, Seppo Laakso (revision).

Tredje raden: Eija Raunio, Turja Lehtonen.

Fjärde raden: Aleksandra Helin + Thor -baby, Heikki Korhonen (revision), Tommi Väyrynen.

Bakre raden: Heikki Laaksonen, Kari Koivuluhta (revision).

Av revisionsnämndens ordinarie medlemmar saknas: Juho Koli, Yusuf Mohamed (vice ordf.) och Tommi Terä.

Revisionsbyrån har fungerat som revisionsnämndens enhet för beredning och verkställande.

På våren 2024 anordnade revisionsnämnden tillfällen där ledningen och sakkunniga blev hörda inför **utvärderingen 2023**. Vid dessa tillfällen hördes representanter för staden om bokslutet för år 2023, utfallet av budgetmålen samt övriga aktuella frågor. Den 22 maj 2024 godkände revisionsnämnden utvärderingsberättelsen för 2023 och den behandlades i stadsfullmäktige den 17 juni 2024. Rapporterna publicerades på finska och svenska på adressen:

[Tarkastuslautakunta | Turku.fi](https://tarkastuslautakunta.turku.fi)

För utvärderingen av verksamheten och ekonomin 2024 har revisionsnämnden hållit 12 möten.

Under år 2024 hörde revisionsnämnden sammanlagt 39 personer för utvärderingen.

Vid tillfällena har nämnden hört borgmästarkåren, stadens tjänsteledning, servicehelheternas ledning, personal- och ekonomiledningen samt personer i sakkunniguppgifter i Åbo stads bokslut för 2024, utfallet av budget- och personalmålen och andra aktuella frågor.

Revisionsnämnden godkände 22.5.2025 rapporten om utvärderingen 2024. Stadens bokslut för år 2024, revisionsnämndens utvärderingsberättelse, revisorns revisionsberättelse för år 2024 och de redogörelser för bindningar som revisionsnämnden berett behandlas på stadsfullmäktiges sammanträde 9.6.2025.

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** 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.

1.

Stadskoncernens styrning, mål och verksamhet



1.1 Stadens lednings- och styrsystem

Borgmästarmodellen under fullmäktigeperioden 2021–2025

Stadsfullmäktige godkände borgmästarprogrammet den 23 augusti 2021.

Borgmästarprogrammet består av tio teman som är indelade i över hundra mål. Ansvar för att uppnå målen och för rapporteringen har tilldelats en eller flera personer. Rapporteringens noggrannhet varierar enligt rapportören.

En mellanutvärdering av borgmästarmodellen gjordes i slutet av 2023. Genomförandet av borgmästarprogrammet har rapporterats till stadsfullmäktige i april 2025.

Centrala observationer i mellanbedömningen

- Partiernas gruppordföranden och fullmäktigeledamöterna upplevdes ha god tillgång till information om de ärenden och processer som behandlades.
- Ersättare, nämndernas medlemmar och suppleanter samt sektionernas medlemmar hade sämre tillgång till information. Dessa grupper upplevde att situationen försämrades när de övergick till borgmästarmodellen.
- De biträdande borgmästarnas roll upplevdes som oklarare än borgmästarrollen. De biträdande borgmästarna hade också själva svårt att uppfatta sin roll.

De nya principiella riktlinjerna för Åbo för fullmäktigeperioden 2025–2029

Åbo stad har berett den politiska strukturen och tjänsteorganisationens struktur för den kommande fullmäktigeperioden. Stadsfullmäktige behandlade den 16 december 2024 "Åbos principiella riktlinjer för fullmäktigeperioden 2025–2029". Riktlinjerna tar ställning till den institutionella strukturen, beskrivningen av verksamhetssätten, programdokumenthelheten och tjänsteorganisationen. Huvudprincipen har varit att stärka en samverkande människo- och kundorienterad ledning samt förbättra verktygen för politisk ledning och stärka den strategiska verkställighetsförmågan.

Centrala mål för förändringen nya Åbo

1. Stärka ett människocentrerat och kundorienterat lednings- och verksamhetssätt
 - Den nya organisationen borde bättre än tidigare kunna identifiera och förutse hur olika fenomen påverkar Åbo och åbobornas vardag.
2. Förbättra verktygen för politisk ledning och stärka den strategiska verkställighetsförmågan
 - Färre strategiska mål – sammanslagning av stadsstrategin och Borgmästarprogrammet.
 - Ändamålsenligt antal nämnder och kommittéer samt en struktur för tjänstemannaorganisation som är tillräckligt kompatibel med dem (t.ex. nämnden för barn och unga och servicehelheten).
3. Övergång från en silobaserad verksamhetsmodell i en mer samverkande riktning
 - Gemensam analys och resursfördelning av komplexa fenomen – samverkande ledarskap och årsplanering.

Genomförande och utvärdering

Stadsfullmäktige godkände den 16 december 2024 Åbos principiella riktlinjer för fullmäktigeperioden 2025–2029 som framfördes. I riktlinjerna behandlas den institutionella strukturen, beskrivningen av verksamhetssätten, styrdokumentshelheten och tjänsteorganisationen. I januari 2025 godkände fullmäktige förvaltningsstadgan som träder i kraft den 1 juni 2025.

Åbos nya helhet av styrdokument

- Stadsstrategin ger riktning för framtiden och borgmästarprogrammet konkretiserar huvudmålen för det som ska göras under fullmäktigeperioden.
- Borgmästarprogrammets mål konkretiseras för att servicehelheterna ska kunna göras upp årligen i verksamhetsplanerna, i vilka även de resurser som står till förfogande fastställs.

- Utöver stadsstrategin, borgmästarprogrammet och verksamhetsplanerna som fullmäktige beslutar om finns det ett stort antal styrdokument på olika nivåer, av vilka en del styr mer omfattande fenomen som överskrider serviceområdena och servicehelheten (t.ex. SUMP-planen för hållbar stadsmobilitet) och en del har ett mer avgränsat objekt för styrningen (t.ex. dagvattenprogrammet).
- Det är för närvarande svårt att gestalta och leda styrdokumentet som helhet. Under ledning av den nya strategifunktionen kommer helheten av styrdokument och styrhierarkin att förbättras.
- Det är viktigt att man uppfattar hur styrdokumentet är beroende av varandra och därmed undvika motstridiga effekter.

Revisionsnämndens observationer om borgmästarmodellen och borgmästarprogrammet baserat på intervjuer:

- Den politiska styrningen inleds redan i ärendens beredningsskede, vilket har upplevts förbättra beslutsfattandet. Men styr målen i borgmästarprogrammet i tillräcklig utsträckning i ekonomiska frågor?
- Förhållandet mellan strategin och borgmästarprogrammet samt i vilken mån målen är detaljerade och preciserade är något som i fortsättningen måste granskas.
- Borgmästarprogrammet har upplevts göra beslutsfattandet förutsägbart och smidigt. Diskussion i anslutning till det politiska beslutsfattandet sker i olika forum och mellan olika grupper i ett tidigare skede än under tidigare fullmäktigeperioder.
- Ett behov av att utveckla borgmästarprogrammets innehåll och dess aktualitet har upplevts, så att förändringar i verksamhetsmiljön kan beaktas. Fullmäktige upplevs



dock ha tolkat innehållet i borgmästarprogrammet på ett flexibelt sätt.

- Borgmästarkåren anses vara ansvarig instans för att öka kommunikationen i anslutning till beslutsfattandet.
- Man har upplevt att beslutsfattandet koncentreras till en liten grupp och att det finns utmaningar i informationsgången. Dessa observationer hänför sig också till resultaten av mellanutvärderingen av borgmästarmodellen

som gjordes 2023. I olika partier varierar praxisen i fråga om hur och med vilka sammansättningar aktuella ärenden behandlas i partierna, och för vem information finns tillgänglig. Till denna del är det fråga om gruppernas interna organisation, verksamhetskultur och kommunikation. Grupperna och de som deltar i beslutsfattandet ska ha tillgång till all nödvändig information.

Revisionsnämndens slutsatser och rekommendationer:

- Den 1 juni 2025 tas en ny organisation i bruk i staden och helheten av måldokument uppdateras. Åtgärder med vilka man strävar efter att förtydliga och förenkla strukturen av styrdokument kan ses som en positiv utveckling. Det är dock viktigt att staden, utöver genomförandeplanerna på kortare sikt, har strategiska långsiktiga visioner och planer.
- I beredningen av styrdokument borde man kunna skapa en uppfattning av helhetsbilden av stadens verksamhetsmiljö och stadens långsiktiga mål som en del av en större helhet.
- Den information som rapporteringen av styr- och måldokumentet producerar ska vara tillräcklig och ändamålsenlig för att den ska kunna utnyttjas i utvecklingen av verksamheten. För att den kunskapsbaserade ledningen ska lyckas är det viktigt att analysera hur målen har uppnåtts (varför har de förverkligats eller inte, konsekvenser).
- I samband med organisationsförändringar ska uppgifts- och ansvarsområdenas tydlighet och funktion utvärderas. I fortsättningen måste de biträdande borgmästarnas roll förtydligas.
- Det är viktigt att beskriva forumen för beslutsfattande och det informationsflöde som behövs mellan olika aktörer.
- I beredningen av det politiska beslutsfattandet ska tillräcklig och ändamålsenlig tillgång till information från olika aktörer och grupper beaktas.

I beredningen av det politiska beslutsfattandet ska tillräcklig och ändamålsenlig tillgång till information från olika aktörer och grupper beaktas.

1.2 Åbo stads personalmål

Under fullmäktigeperioden har revisionsnämnden i sina utvärderingsberättelser behandlat stadens personalmål och utfallet av dem. I slutet av **2024** uppgick **stadens personalantal** till **6553**.

- 84 % av personalen var heltidsanställda (83 % 2023).
- Av personalen var 75 % kvinnor och 25 % män.
- 71 % arbetade i ett anställningsförhållande som gäller tills vidare (67 % 2023).

Bland Åbo stads ordinarie personal var medelåldern 47,4 år 2024 (47,5 år 2023). 45,9 % av den fast anställda personalen är över 50 år (2023: 46 %). De största åldersgrupperna är åldersgrupperna 45–49 år och 55–59 år.

År 2024 var sjukfrånvaron i genomsnitt 15,7 dagar per årsverke, medan motsvarande siffra för 2023 var 16,5 dagar per årsverke.

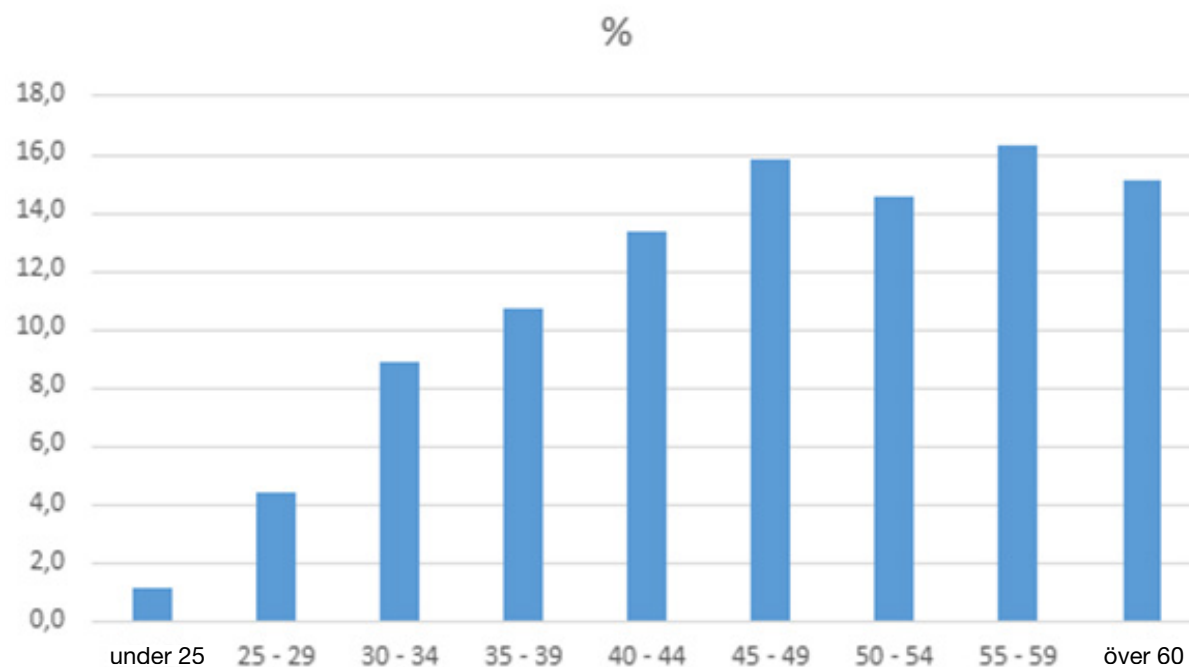


Bild 1. Åldersstruktur för Åbo stads personal

Visionen för **Åbo stads personalstrategi** är: Åbo är en attraktiv arbetsgivare.

Man strävar efter att genomföra visionen för personalstrategin med fokus på tre tyngdpunkter:

1. Arbete ökar välmående
2. Kompetens och förnyelse
3. Bättre ledarskap

Nedan behandlas status och utveckling för personalstrategins tyngdpunkt ”Arbete ökar välmående” utifrån resultaten från enkäten Kommun10.



Arbete ökar välmående

Indikatorerna för målen i tyngdpunkten Arbete ökar välmående är vartannat år bundna till undersökningen Kommun10 och stadens egen mellanenkät om arbetshälsa. År 2024 genomfördes undersökningen Kommun10. Den tidigare Kommun10-undersökningen från 2022 används som jämförelseobjekt.

Åbo har deltagit i enkäten Kommun10 sedan 1997. Enkäten har besvarats av cirka 58 000 kommunanställda i Finland och 11 kommuner har deltagit. Enkäten genomförs vartannat år.

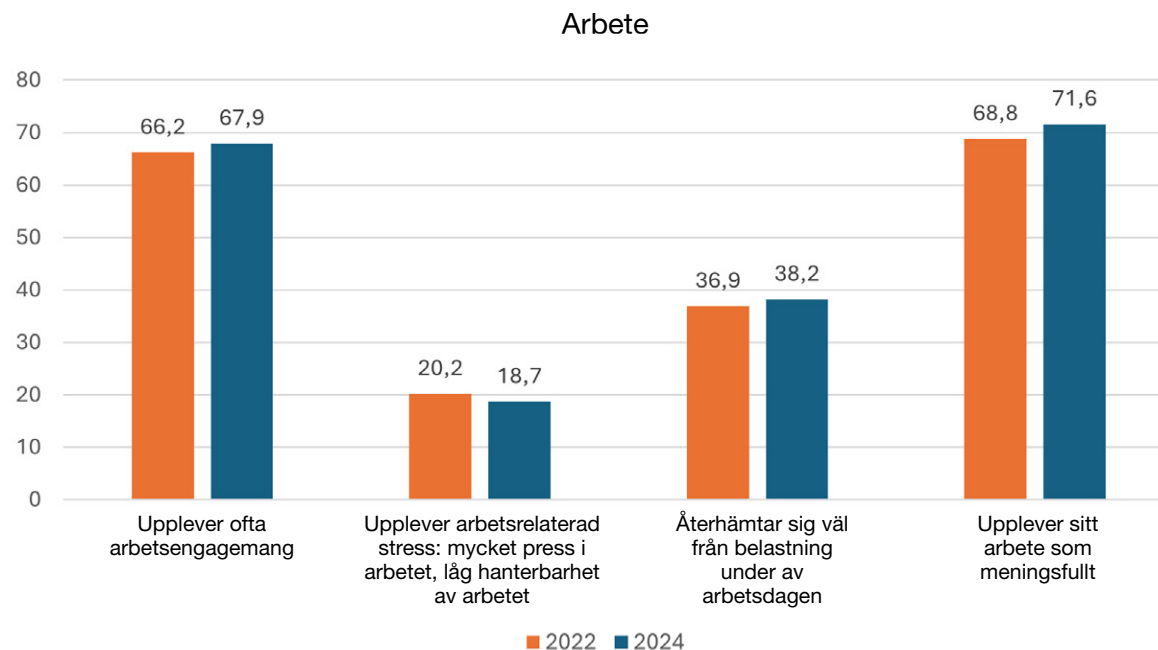
Nedan behandlas synpunkter som hänför sig till personalens välmående utifrån resultaten från Kommun10.

Resultaten av **undersökningen Kommun10** från 2024 ger information om arbetshälsans tillstånd och utveckling. Enligt personalrapporten utreder enkäten Kommun10 arbetet för kommunsektorns personal och förändringar i arbetet samt deras inverkan på personalens hälsa och välfärd.

Kommun10-undersökningen genomfördes för personalen i september–oktober 2024. Bland de anställda som fick Åbo stads enkät besvarades den av 61 procent (55 % 2022), dvs. av 3 444 anställda. De utvecklingsåtgärder som vidtas utifrån enkätresultaten fastställs individuellt i varje arbetsgemenskap och på varje organisationsnivå.

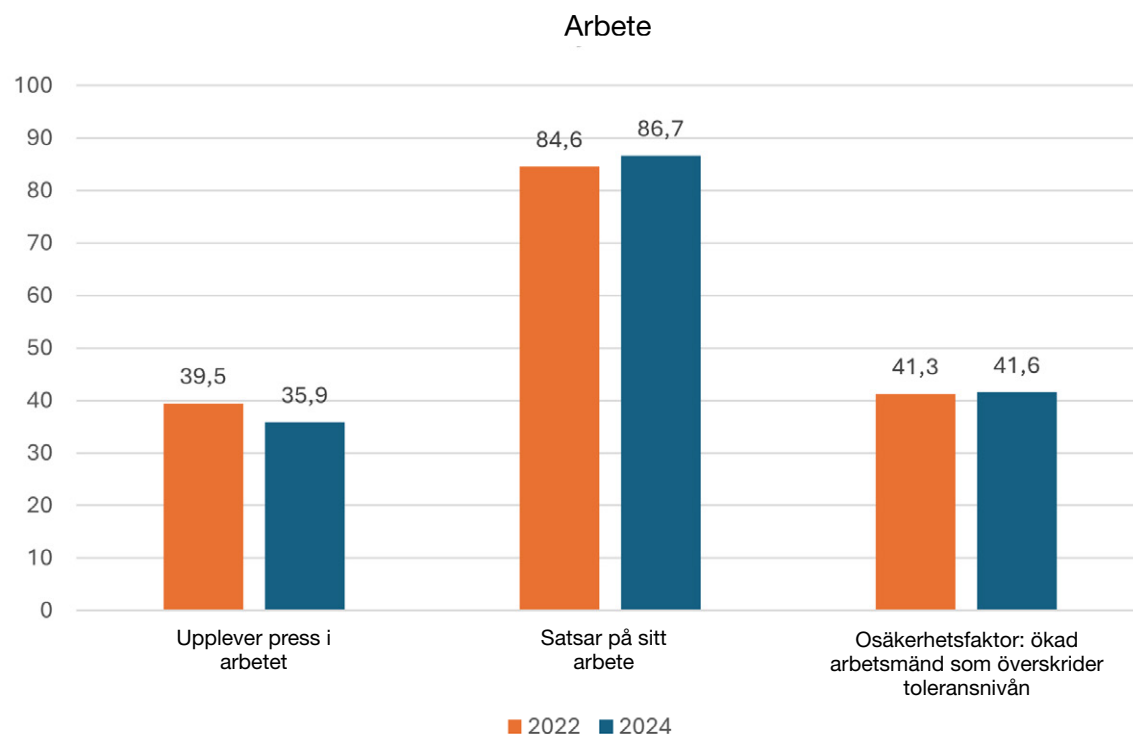


Arbete – arbetsengagemang, arbetsrelaterad stress, återhämtning, arbetets meningsfullhet: positiv utvecklingsriktning i alla



- Antalet personer som upplever arbetsrelaterad stress är något färre än 2022. **Satsningar ska fortfarande göras på att hantera och reglera arbetet och arbetspressen.**
- Antalet personer som återhämtar sig bra från arbetsdagen är något fler än 2022. 3/5 av respondenterna upplever dock att de inte hinner återhämta sig från arbetsdagen.
 - o Cheferna och ledningen återhämtar sig bäst från belastningarna under arbetsdagen 58 % (50 % 2022). Personer som inte har chefsställning återhämtar sig sämst, dvs. 37 % (37 % 2022).
 - o Kvinnor (36 % 2024, 35 % 2022) återhämtar sig sämre än män (43 % 2024, 44 % 2022) från belastningen under arbetsdagen.
 - o Av åldersgrupperna har personer som fyllt 60 år den bästa upplevelsen av återhämtning (44 % 2024, 41 % 2022).
- Personalens återhämtning lyftes fram som föremål för utveckling redan 2022. **Det är fortfarande skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid identifiering och utnyttjande av återhämtningsmetoder.**

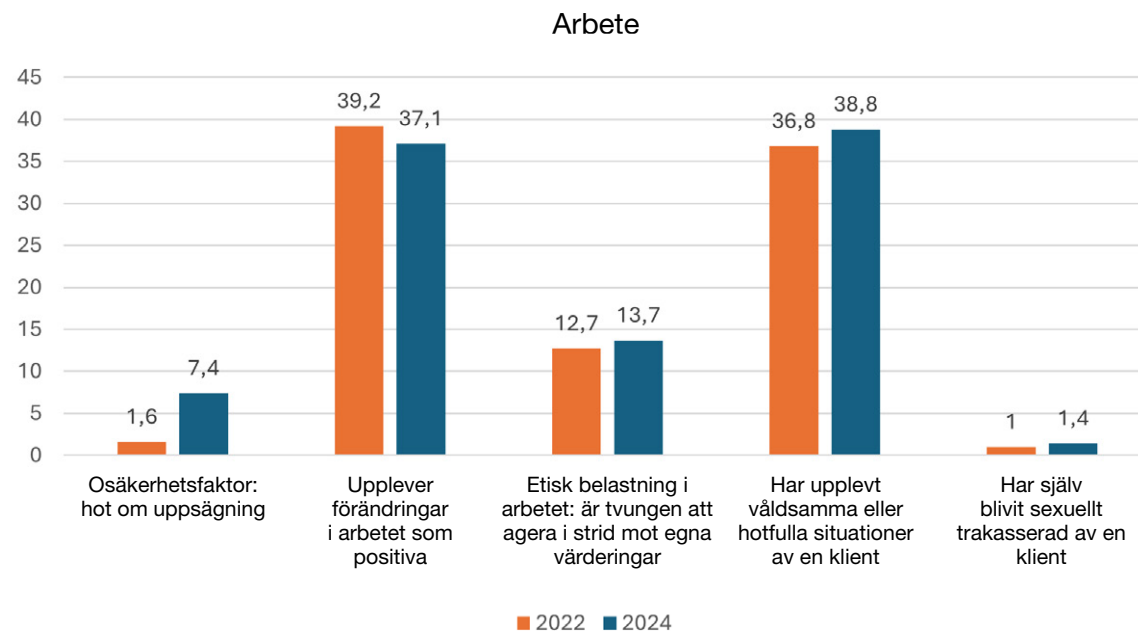
Arbete – arbetspress, satsning på arbetet, ökad arbetsmängd: utvecklingen något positiv



- Upplevelsen av/rädslan för att arbetsmängden ska öka över toleransnivån är på lika hög nivå som 2022.
 - o Upplevelsen av ökad arbetsmängd varierar enligt åldersgrupp. Av personer under 30 år upplevde 39 % år 2024 att arbetsmängden hade ökat (42 % 2022). Motsvarande siffror för personer över 60 år är 32 % både 2024 och 2022. De högsta värdena för ökad arbetsmängd finns i åldersintervallet 30–39-åringar, där 47 % har upplevt att arbetsmängden har överskridit toleransnivån (46 % 2022).
 - o Bland yrkesgrupperna upplevde 61 % av lärarna i grundskolans lågstadier och inom småbarnspedagogiken (59 % 2022) att deras arbetsmängd har ökat och överskridit toleransnivån.
 - o Upplevelsen av ökad arbetsmängd baserat på personens organisatoriska ställning är som högst bland närmaste chefer, dvs. 45 % (48 % 2022).
 - o I åldersgruppen 30–39 år är antalet personer som övervägt att byta arbetsgivare störst (53 % 2024, 57 % 2022).

- Cirka 55 % har uttryckt sin oro över att arbetsmängden håller på att öka över toleransnivån. Minskningen i detta värde är 3,7 %-enheter jämfört med 2022.
 - o Den största förändringen med tanke på anmälan har skett i åldersgruppen för personer under 30 år. Cirka 54 % har uttryckt sin oro över att den ökande arbetsmängden håller på att överskrida toleransnivån.
 - o Bland yrkesgrupperna hade direktörer år 2024 den högsta anmälningsgraden, 68 % (75 % 2022).
 - o Kvinnor (57 % 2024, 61 % 2022) har lämnat in anmälningar något aktivare än män (50 % 2024, 49 % 2022).
- **Revisionsnämnden har redan under tidigare år fäst uppmärksamhet vid upplevelsen av allt för stor arbetsmängd. Särskilt alarmerande är den upplevelse av arbetsmängd som överskrider toleransnivån som lågstadielärare och lärare inom småbarnspedagogiken upplever. När organisationen och uppgifterna förändras är det viktigt att bedöma arbetsfördelningen, prioritera uppgifter och avstå från gammal praxis.**



Arbete – hot om uppsägning, positiv inställning till förändringar, etisk belastning, vålds- och hotsituationer, sexuella trakasserier förorsakade av klienter

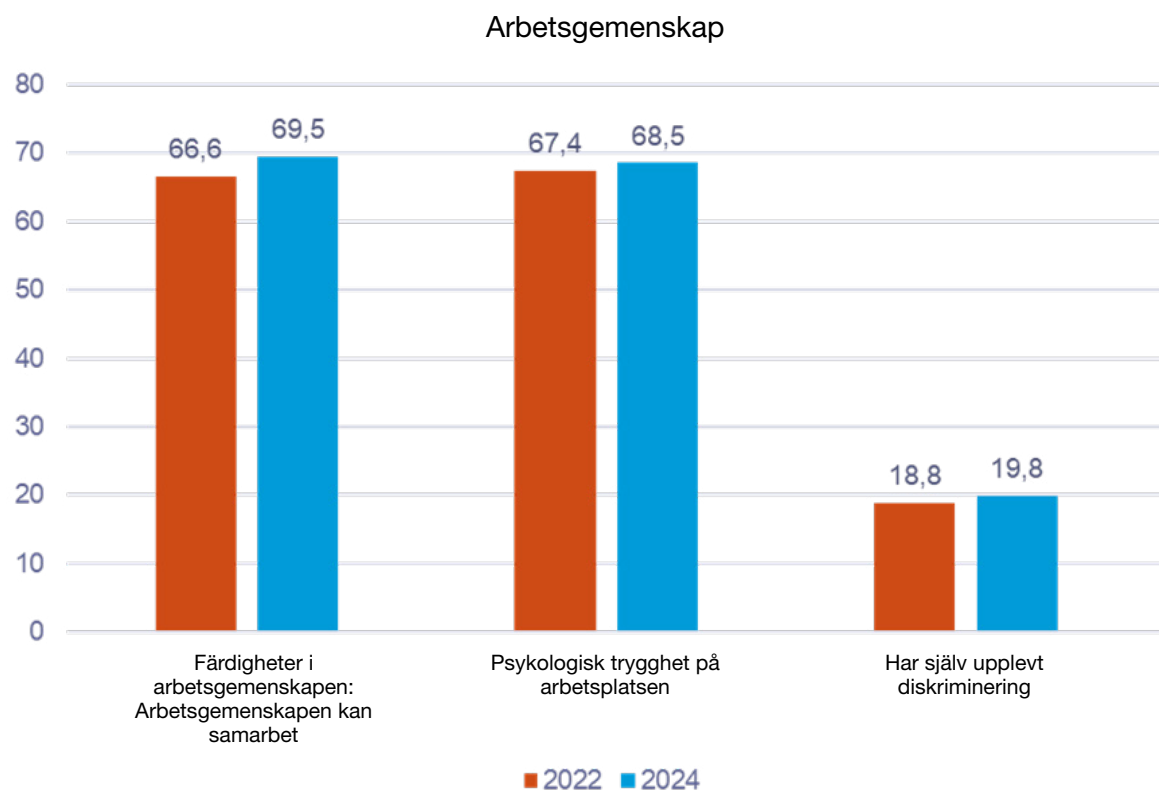
- En klart större grupp respondenter än under den senaste omgången upplever hot om uppsägning – samarbetsanmälan inföll mitt i den pågående Kommun10-enkäten. Samtidigt har anmälningarna till den närmaste chefen om ökad arbetsmängd som överskrider toleransnivån minskat.
- o I synnerhet visstidsanställda har upplevt hot om uppsägning (21 % 2024, 5 % 2022).
- o Kontors- och kundserviceanställda är den yrkesgrupp som upplevt mest hot om uppsägning, 14 % (2022 4 %).

- Positiv inställning till förändringar har minskat med ett par procentenheter sedan den senaste enkätomgången.
- 2 procentenheter fler respondenter har upplevt vålds- eller hotsituationer än 2022.
 - o Flest vålds- och hotsituationer har upplevts i gruppen av personer under 30 år (år 2024 60 %, 2022 55 %), medan siffrorna är som lägst i åldersgruppen för personer som fyllt 60 år (år 2024 26 %, 2022 29 %).
 - o På basis av den organisatoriska ställningen upplever personer som inte har chefsställning mest hotfulla situationer (40 % 2024, 38 % 2022).
 - o I yrkesgrupperna har speciallärare upplevt mest hot om våld (76 % 2024, 73 % 2022). Speciallärarna har också upplevt våld i form av att kasta saker (66 % 2024, 64 % 2022).
 - o I vissa yrkesgrupper har man också upplevt våld i form av hot med vapen.

Det systematiska arbetet med att förebygga och hantera situationerna i fråga ska fortsätta. Staden har inlett arbete för att hantera och förebygga vålds- och hotsituationer.

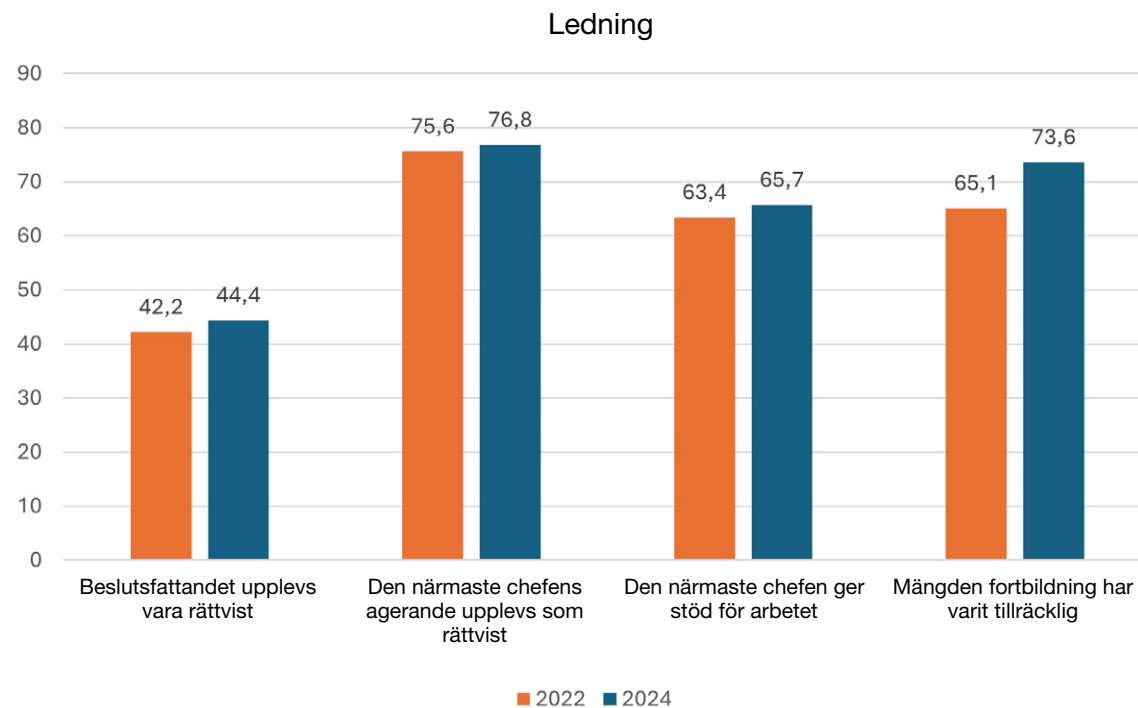


Arbetsgemenskap – samarbete, psykologisk säkerhet, diskriminering, arbetsplatsmobbing

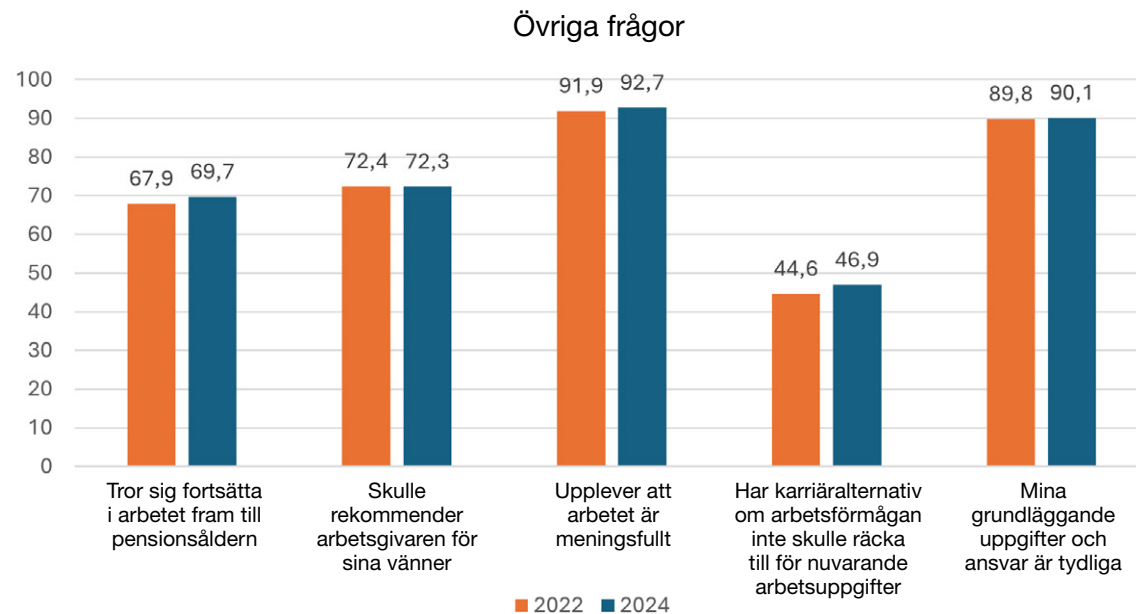


- Anmälan om diskriminering har ökat jämfört med 2022 (24,4 % > 27,1 %). Utan information om saken kan man inte ingripa i diskriminering, så att föra saken på tal och berätta om upplevelsen av diskriminering spelar en nyckelroll i utredningen av ärendet.
 - o I gruppen av kontors- och kundserviceanställda upplevs arbetsgivaren eller arbetsgivarens representant som diskriminerande (46 % 2024, 47 % 2022).
- 9,5 % av respondenterna har upplevt arbetsplatsmobbing, vilket är en knapp procent mer än 2022 (8,6 %).
- Cirka 51 % av dem som upplevt mobbing har meddelat arbetsgivaren om saken. Anmälan görs mer aktivt nu jämfört med 2022 (ca 47 %).

Ledning – rättvisa i beslutsfattandet och den närmaste chefens verksamhet, stöd från den närmaste chefen, fortbildning: resultaten tyder på en positiv utvecklingstrend



- Bland yrkesgrupperna är det oftast i chefsgruppen som beslutsfattandet upplevs som rättvist (59 % 2024, 52 % 2022). I gruppen av kontors- och kundserviceanställda är motsvarande siffror klart lägre (38 % 2024, 32 % 2022).
- Upplevelsen av fortbildningens tillräcklighet har utvecklats i en avsevärt positiv riktning.
- **Vid förändringar i verksamheten och organisationen ska man satsa på stöd och utbildningar i ledarskap.**

Övrigt - Fortsättning i arbetet & Åbos egna frågor: positiv utveckling

- Cirka 70 % av respondenterna tror sig fortsätta fram till pensionsåldern, vilket är något fler än 2022. En tredjedel av respondenterna är dock skeptiska till saken.
- o Svaret på frågan påverkas också av respondentens ålder. Personer under 30 år är de som minst tror att de kommer fortsätta arbeta fram till pensionsålder (55 % 2024, 53 % 2022), medan det finns mer tro bland personer som fyllt 60 år (86 % 2024, 83 % 2022).
- Pensionering har övervägts av personer som fyllt 60 år (56 % 2024, 64 % 2022) och av personer i åldersintervallet 50–59-år (17 % 2024, 21 % 2022).

- Ungefär hälften upplever att de har karriäralternativ om arbetsförmågan inte skulle räcka till för de nuvarande uppgifterna. Utifrån den organisatoriska ställningen upplever chefer och ledningen att det oftare finns karriäralternativ för de närmaste cheferna och inte för personer i chefsställning, huruvida arbetsförmågan inte räcker till för de nuvarande arbetsuppgifterna (64 % 2024, 51 % 2022). Av åldersgrupperna ser personer under 30 år fler karriäralternativ än andra (69 % 2024, 73 % 2022).
- Bland yrkesgrupperna är chefer oftare än andra beredda att rekommendera arbetsgivaren till sina vänner (år 2024 87 %, 2022 84 %).

Enligt enkäten Kommun10 lyfts följande fram som positiva frågor:

- Arbetets betydelse
- Tydliga grundläggande uppgifter och ansvar
- Arbetets meningsfullhet
- Satsning på arbetet
- Arbetsgemenskapens samarbetsförmåga
- Rättvisa i den närmaste chefens verksamhet
- Tillräcklig fortbildning

Enligt enkäten Kommun10 finns det fortfarande utrymme för utveckling bland annat i följande frågor:

- Granskning, reglering och hantering av arbetsmängden
- Förebyggande och hantering av vålds- och hotsituationer
- Upplevelser av diskriminering
- Främjande av återhämtning från arbetet

Även om resultaten av enkäten Kommun10 2024 i cirka 60 procent av frågorna tydde på en positiv utveckling, kan man fråga sig med vilken målnivå vi kan nöja oss.

1.3 Velfärdsperspektiv i stadens verksamhet

Revisionsnämnden har i sin utvärderingsberättelse för 2023 behandlat arbetsfördelningen och skyldigheterna mellan staden och välfärdsområdet i ordnandet av välfärden.

I och med social- och hälsovårdsreformen är främjandet av befolkningens hälsa och välfärd välfärdsområdenas och kommunernas gemensamma uppgift (Lag om ordnande av social- och hälsovård 612/2021: 6 och 7 §). Arbetet ska grunda sig på både välfärdsområdets och kommunens strategi, som skapar ramarna för det gemensamma arbetet för främjande av välfärd och hälsa.

I denna utvärderingsberättelse behandlas frågor som påverkar välfärden med tanke på ledningen och personalens arbetshälsa. Dessutom har man granskat hur målen för högstadiet och yrkesutbildningen inom den grundläggande utbildningen samt småbarnspedagogiken har uppnåtts.

Som slutsats har revisionsnämnden bland annat framfört att staden i sin strategiska planering ska ställa upp mål för främjandet av välfärd och hälsa och fastställa åtgärder som stöder målen. Staden ska i sitt beslutsfattande ta hänsyn till de uppskattade konsekvenserna för människors hälsa och välfärd enligt befolkningsgrupp.

Nedan följer revisionsnämndens rekommendationer i nämndens utvärderingsberättelse för 2023 och aktuella observationer i anslutning till rekommendationerna:

- Stadens lagstadgade krav och uppgifter i anslutning till välfärd ska beaktas när måldokument och organisationen uppdateras inför den nya fullmäktigeperioden.
- o Stadsstyrelsens utlåtande den 7 oktober 2024: "I staden kommer det även i fortsättningen att finnas ett samverkande tvärssektoriellt forum för lagstadgat främjande av välfärd. Främjandet av hälsa och välfärd beaktas i måldokumentet."

- o Stadens måldokument uppdateras inför fullmäktigeperioden som inleds den 1 juni 2025.
- o Nämnden för främjande av hälsa och välfärd har fungerat som ett kollegialt organ enligt 6 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021). **Innan den 1 juni 2025 ska staden utse en instans som ansvarar för främjandet av hälsa och välfärd.**
- o Enligt 18 § i förvaltningsstadgan som godkändes av stadsfullmäktige den 12 maj 2025 *"Borgmästarprogrammets teman för ledningsgrupperna för samordnande ledning avgörs dock så att arbetet för att främja välfärd och hälsa och samarbetet med välfärdsområdena ingår i samma ledningsgrupp."*

- De gränsöverskridande ansvaren förknippade med målen för välfärden, åtgärderna och för genomförandet av dessa ska vara tydliga. Ett tväradministrativt arbetssätt inom såväl ledning och utveckling som produktion av tjänster är en förutsättning för att främja välfärden på ett övergripande sätt.
 - o Stadsstyrelsens utlåtande den 7 oktober 2024: *"Ett tvärsektoriellt och samverkande forum för främjande av hälsa och välfärd ansvarar för utarbetandet av både den årliga och den (omfattande) välfärdsberättelsen och välfärdsplanen som pågår under hela fullmäktigeperioden. Åtgärderna konkretiseras och syns i den samverkande verksamheten samt i servicehelheternas och serviceområdenas verksamhets- och serviceplaner."*
 - o Den 1 juni 2025 träder den nya förvaltningsstadgan och den nya organisationen i kraft i staden.
- Staden ska förtydliga de faktorer och helheter som påverkar välfärden samt förstå deras inbördes effekter. Vid bedömningen av resultaten av indikatorerna för välfärd och utvecklingstrender ses det som en utmaning att verifiera effekterna av olika åtgärder i den fråga som granskas.
 - o Stadsstyrelsens utlåtande den 7 oktober 2024: *"Faktorer som påverkar välfärden styr utarbetandet av välfärdsberättelsen och -planen. I utarbetandet utnyttjas nationell forsknings- och utvärderingsinformation i samarbete med Varha. Verifieringen av effekterna av olika åtgärder hanteras med konceptet samverkande verksamhet och ekonomi."*
 - o Stadsfullmäktige har godkänt servicestrategin den 24 februari 2025. Servicestrategin omfattar serviceprinciper och servicelöften.
- Staden ska säkerställa att man i beslutsfattandet tar hänsyn till de uppskattade effekterna av besluten på människors hälsa och välfärd per befolkningsgrupp.
 - o Stadens mål är att utveckla den kunskapsbaserade ledningen.

- I främjandet av hälsa och välfärd ska kommunen samarbeta med kommunerna i området och bistå dem med sin sakkunskap. Samarbetet och dess möjligheter ska aktivt utvecklas i samarbete med Egentliga Finlands välfärdsområde och andra aktörer.
 - o Lagstadgade förhandlingar förs med Egentliga Finlands välfärdsområde. Dessutom har man tillsammans med välfärdsområdet utvecklat arbetet med kontaktytorna i samarbete med välfärdsområdets ansvarsområde och i olika arbetsgrupper. Som exempel samarbetar välfärdsområdet med kommunerna i fråga om det förebyggande rusmedelsarbetet. Samarbetet främjas via samordnargruppen för främjande av hälsa och välfärd som leds av välfärdsområdet. Åbo stad producerar och beställer för sin del nödvändig information bland annat om storområdena även för välfärdsområdets bruk.
 - o Man upplever att det har skett en positiv utveckling i definitionen och beskrivningen av olika roller och tjänster: i vad som görs i kommunerna, välfärdsområdet eller i kontaktytan mellan dem.
 - o Kommunernas förebyggande arbete kan främjas genom att producera information om orsakerna till mottagningsbesök inom hälso- och sjukvården. Då kan satsningar också riktas till de grundorsaker som orsakar sjukdomar. En samarbetsform inom arbetet med kontaktytor är förknippad med utvecklingen av livsstilshandledning. I Åbo innebär detta konkret till exempel motionsrådgivning som produceras inom idrottstjänsterna.
 - o Samarbete med välfärdsområdena har också främjats i fråga om servicehelheten för barn och unga i Åbo. Enligt intervjuerna har även barnskyddsorganisationerna inkluderats som samarbetspartner.



Utveckling av välfärden enligt Åbo stads styrdokument

1. Stadsstrategin

I Åbo stadsstrategi ingår två mål som direkt anknyter till välfärd: välfärd och en bra vardag. I fråga om strategihelheten "välmående invånare" konstateras i strategirapporten att **stadens strukturer och verksamhet för att främja välfärden** ligger på gränsen till en god nivå och fortfarande över det nationellt uppskattade genomsnittet, men att trenden är **sjunkande**. I arbetets resultat ser man den nationella trenden, det vill säga att situationen för välfärden försämras.

I stadsstrategin finns det fem indikatorer för att mäta hur målen för "välfärd" har uppnåtts. Enligt strategirapporten har utvecklingen försämrats för fyra av indikatorerna och för en av indikatorerna har utvecklingen varit neutral eller uppföljningsinformation har saknats. Uppnåendet av målen för en "bra vardag" följs upp med tre indikatorer. Utvecklingen av alla dessa tre indikatorer har försämrats.

Enligt Åbo stads strategirapport för 2024 är den centrala observationen sedan 2024: "Det går bra för många åbabor. Trots det har olika psykiska utmaningar ökat både i Åbo och på riksnivå i synnerhet inom den vuxna befolkningen. Åbobornas välfärd utmanas av att områden differentieras."

Välmående invånare

Mål

Välfärd

Vi satsar på förebyggande arbete som stöder välfärden och samarbetar intensivt med välfärdsområdets korrigerande tjänster.

Mål

En bra vardag

Vi skapar en bra vardag, trivsamma, tillgängliga och trygga bostadsområden samt tjänster som stöder människors olika livssituationer.

2. Borgmästarprogrammet

Borgmästarprogrammet är ett politiskt avtal som styr stadens tjänsteberedning och politiska beslutsfattande. Ett av de tio teman som ingår i borgmästarprogrammet 2021–2025 är **”Främjande av välfärd och utveckling av tjänster - ett välmående Åbo”**.

Stadsfullmäktige har den 14 april 2025 behandlat borgmästarprogrammets rapport för fullmäktigeperioden. I rapporten ingår 26 mål för främjandet av välfärden. Målen har varit namngivna för välfärdssektorn samt för servicehelheterna för fostran och undervisning, kultur, motion och barn och unga.

Borgmästarprogrammets tio teman är indelade i över hundra mål. **På grund av antalet mål i borgmästarprogrammet och strukturen som avviker från stadsstrategin är det svårt att utifrån rapporteringen skapa en helhetsbild av hur välfärden utvecklas.**

På grund av antalet mål i borgmästarprogrammet och strukturen som avviker från stadsstrategin är det svårt att utifrån rapporteringen skapa en helhetsbild av hur välfärden utvecklas.

3. Separata program som hänför sig till välfärd (<https://www.turku.fi/hyvinvoivat-turkulaiset/hyvinvointiraportit-suunnitelmat-ja-mittaristot>)

- Välfärdsberättelse
 - o Inte ett operativt styrdokument utan en lägesbild av vad man måste sätta sig in i
- Välfärdsberättelse och -plan för barn och unga 2024–2025
 - o Verksamhetsplanens delar
- Jämställdhetsplan och likabehandlingsplan 2024–2025
- Verksamhetsmodell för delaktighet (uppdateras 2025)
- Verksamhetsplaner för främjande av psykiskt välbefinnande och för förebyggande rusmedelsarbete
 - o Verksamhetsplan för barn och unga
 - o Verksamhetsplan för personer i arbetsför ålder och äldre

Åbo stads omfattande välfärdsberättelse för 2021–2024 2025

Enligt 6 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ”**kommunen ska följa med kommuninvånarnas levnadsförhållanden, hälsa och välfärd samt de faktorer som påverkar dem enligt region och befolkningsgrupp.** Kommunen ska **årligen rapportera till fullmäktige** om kommuninvånarnas hälsa och välfärd, om faktorer som påverkar dessa samt om de åtgärder som vidtagits. Dessutom ska kommunen **under varje fullmäktigeperiod** bereda en **välfärdsberättelse och välfärdsplan** för ovan nämnda ärenden för **fullmäktige.**”

Enligt den **omfattande välfärdsberättelsen** för 2021–2024 **fokuserar** man i berättelsen **särskilt på situationen för vuxnas välfärd.** I berättelsen nämns att man för att främja barns och ungas välfärd har gjort en egen bedömning av lägesbilden och utifrån den en egen separat plan och indikatorer för främjande av välfärden. Enligt intervjuerna har **frågor som gäller välfärdsplanen för barn och unga behandlats som en del av årsplaneringen** och de har inte godkänts som ett separat dokument.

Centrala observationer under fullmäktigeperioden enligt välfärdsberättelsen:

Största delen av de vuxna i Åbo mår bra. De är nöjda med sitt liv och sitt bostadsområde, har arbets- och funktionsförmåga samt är på många sätt aktiva deltagare och hobbyutövare. Till exempel:

- 4/5 är arbetsföra och upplever ingen psykisk belastning,
- cirka 2/3 upplever sin hälsa som god,
- 85 % upplever sig inte vara ensamma och
- nästan hälften upplever sig vara lyckliga och ha god livskvalitet och motionerar enligt rekommendationen för hälsomotion.

Under fullmäktigeperioden har samtidigt i synnerhet den vuxna befolkningens olika psykiska utmaningar ökat både i Åbo och i hela landet. I Åbo finns det dessutom stora skillnader mellan olika bostadsområden i fråga om hälsa och välfärd.

Välfärdsberättelsen lyfter fram dessa ökade utmaningar som hotar Åbobornas välbefinnande samt resultat som eventuellt försämrar ojämlikheten och säkerheten i samhället.

Utmaningar i främjandet av åbobornas arbets- och funktionsförmåga samt välbefinnande och livskvalitet enligt den omfattande välfärdsberättelsen 2021–2024:

1. Ensamhet och svag delaktighet: Ensamhet är en betydande utmaning i alla åldersgrupper. Många invånare har också en svag känsla av delaktighet, vilket försämrar gemenskapen och påverkar välfärden negativt.

2. Brist på motion och levnadsvanor: brist på motion och ohälsosamma levnadsvanor är vanliga problem som påverkar såväl arbets- och funktionsförmågan som orken i arbetet och vardagen liksom även välfärden.

3. Psykisk belastning och marginalisering:

Upplevelser av psykisk belastning och marginalisering är betydande faktorer som försämrar välfärden och som kan påverka både den psykiska och den fysiska hälsan, de sociala relationerna och den ekonomiska situationen.

4. Segregationsutveckling: Ojämlikhet i regionerna försämrar välfärden och påverkar upplevelser av gemenskap och delaktighet negativt.

5. Främjande av goda befolkningsrelationer:

Genom goda befolkningsrelationer stärks positiv växelverkan, respekt och trygghetskänslan mellan olika befolkningsgrupper samtidigt som förtroendet för samhället ökar, bl.a. genom främjande av samhällsfred, integration och jämlikhet.

Prioriteringar enligt åldersgrupp i välfärdsutmaningarna:

- Unga vuxna/personer i arbetsför ålder: Stöd för föräldraskapet, främjande av arbetsförmågan, förebyggande av ensamhet och ökad motion.
- Åldringar: Stärkande av gemenskapen, förebyggande rusmedelsarbete, förebyggande av brist på motion och förebyggande av fallolyckor samt aktiverad användning av kulturtjänster.

Revisionsnämndens observationer om välfärden och observationer och framförda utmaningar i den omfattande välfärdsberättelsen 2021–2024

- Enligt den omfattande välfärdsberättelsen som utarbetades 2020 hade fyra centrala utmaningar med tanke på välfärden identifierats:
 1. Förändrad åldersstruktur
 2. Mentala resurser
 3. Arbets- och funktionsförmåga
 4. En jämlik regional utveckling

Gemensamma orosteman och utmaningar i rapporteringen 2020 har jämförts med observationerna 2025 i synnerhet varit utmaningar i anslutning till den mentala hälsan och den regionala utvecklingen.

I verksamhetsplanen för nämnden för främjande av välfärd och hälsa för 2025 har man beslutat att särskilt stödja, främja och följa upp följande:

1. Helheten för att minska segregation och dess effekter: bl.a. a) utveckling av bostadslösheten samt boende-/bostadspolitik, b) uppföljning av välfärdsskillnaderna mellan bostadsområdena c) satsningar på identifiering av personer i svagare och sårbar ställning, d) situationen för rusmedel och andra beroenden (förebyggande rusmedelsarbete).
2. Stärkande av delaktigheten som helhet: i synnerhet beaktande av betydelsen av gemenskap samt hörande av påverkansgrupper.

3. Organisationssamarbete och dess betydelse: partnerskap med organisationerna stärks och man sörjer för utvecklingen av nämndens understödsverksamhet och understödssamarbetet med Varha.
4. Framskridandet av servicehelheten för barn och unga.
5. Välfärden bland personer i arbetsför ålder, särskilt bland män och äldre personer.
6. Föra mathjälpsverksamheten till en hållbar grund.
7. Genom att öka vikten av temat Motion och rörlighet i vardagen samt brist på motion (ny tyngdpunkt) vill nämnden för sin del stödja målen för idrottsnämnden och servicehelheten för motion.

Enligt verksamhetsplanen för nämnden för främjande av välfärd och hälsa 2025:

- I Åbo genomförs främjandet av välfärden i stor utsträckning i alla servicehelheter och -områden, i samarbetet mellan dem samt i samarbete med andra intressentgrupper, såsom Varha, organisationer, forskningsinstitut, läroanstalter m.m. Dessa åtgärder har beskrivits både som en del av Valfärdsberättelsen och i verksamhets- och serviceplanerna för servicehelheterna och serviceområdena.
- Främjandet av hälsa och välfärd har en väsentlig ekonomisk betydelse: förebyggande åtgärder är förmånligare än vårdande och korrigerande.
- Ansvarsområdet för främjande av välfärd och hälsa vid koncernförvaltningens Integrationsfunktion har till uppgift att på stadsnivå samordna främjandet av välfärd och hälsa i olika uppgifter.

- Enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård bjuder välfärdsområdet (Varha) årligen in kommunerna i området att förhandla om målen för främjandet av välfärd och hälsa. Kommunen är skyldig att delta i förhandlingarna. Samarbetet med Varha sker i flera olika samarbetsgrupper, i beredningen av understöd till organisationer samt i samarbetsforum och projekt.

Verksamheten i nämnden för främjande av välfärd och hälsa upphör i slutet av fullmäktigeperioden 31.5.2025.



I välfärdsberättelsen för 2025

- har man behandlat Åbo stads styrdokument och deras synpunkter förknippade med välfärd
- har man inte behandlat perspektivet för barns välfärd särskilt,
- presenteras tyngdpunkterna, målen och åtgärderna för främjandet av välfärd och hälsa i välfärdsområdet,
- i bilaga 1 lyfter man fram åtgärder som främjat fullmäktigeperiodens välbefinnande i Åbo,
- konstateras att Åbos egen välfärdsplan kommer att uppdateras så att välfärdsområdet Varhas planer som uppdateras under våren 2025 och gemensamma åtgärder som härletts från dem, liksom även de frågor som lyfts fram i stadens egna strategi-/borgmästarprogram, bättre kan beaktas som en styrande faktor för kommande åtgärder för främjande av hälsa och välfärd.

Revisionsnämnden fäster uppmärksamhet vid faktorer som påverkar främjandet av välfärden både i stadens egen verksamhet och för att beaktas i samarbetet med välfärdsområdet

- Ökning av andelen personer med ett främmande språk som modersmål bland befolkningen i Åbo och befolkningstillväxten i allmänhet
- Regionernas förhållanden, särdrag och utveckling, bl.a. förebyggande av segregation
- Bostadslöshet
- Låga inkomster
- Andelen arbetslösa arbetssökande av arbetskraften, upprätthållande av arbets- och funktionsförmågan
- Befolkningens åldersstruktur och servicebehov, upprätthållande av funktionsförmågan bland äldre, faktorer med anknytning till barns och ungas hälsa; bl.a. mentala störningar och beteendestörningar



Revisionsnämndens slutsatser och rekommendationer:

- Velfärd upplevs som ett omfattande och mångfacetterat begrepp som är svårt att definiera på ett entydigt sätt. Velfärd anses vara en del av all verksamhet. I verksamheten och tjänsterna ska man förstå de faktorer som påverkar velfärden.
- För att man ska kunna undanröja/minska utmaningar som påverkar velfärden ska man identifiera de förhållanden som orsakar problem och de faktorer som ligger bakom dem, de grundläggande orsakerna till problemen.
- Åtgärder som påverkar välbefinnandet ska definieras och prioriteras på ett samordnat sätt och ansvaret fördelas till aktörerna.
- Åtgärderna ska på behövligt sätt inkluderas i årsplanerna eller tas med som praxis i det dagliga arbetet.
- Beslutens konsekvenser ska bedömas mångsidigt med tanke på velfärd.
- Samarbetet och samförståndet med velfärdsområdet måste vidareutvecklas. I samarbetet och behoven bör man bland kommunerna i området identifiera särdragen för Åbo. I organisationer som förändras är det viktigt att hitta rätt personer och instanser för att sköta och främja olika saker. I fortsättningen kan samarbetet utvecklas genom att lägga till olika former av samarbete i verksamhetsplanen för främjande av velfärd.

För att man ska kunna undanröja/minska utmaningar som påverkar velfärden ska man identifiera de förhållanden som orsakar problem och de faktorer som ligger bakom dem, de grundläggande orsakerna till problemen.

1.4 Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

Enligt kommunallagen **ska fullmäktige besluta** om kommunstrategin, budgeten och ekonomiplanen, principerna för ägarstyrningen och koncerndirektivet samt grunderna för den interna kontrollen 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. Dessutom ska den innehålla uppgifter om sådana väsentliga omständigheter i anslutning till kommunens och kommunkoncernens ekonomi som inte framgår av balansräkningen, resultaträkningen eller finansieringsanalysen. Sådana frågor är åtminstone en bedömning av den sannolika framtida utvecklingen samt **information om ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen och de centrala slutsatserna.**

Nedan behandlas observationer från 2024 och tidigare år om den interna kontrollen, riskhanteringen och koncernövervakningen som presenteras i verksamhetsberättelserna.



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

I verksamhetsberättelsen ska man utvärdera de mest betydande riskerna och osäkerhetsfaktorerna samt andra faktorer som påverkar verksamhetens utveckling 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 fullmäktige, där beslut fattas om klassificeringen av risker samt hur man ska förhålla sig till och rapportera om dem.

Risktyper som påverkar kommunens verksamhet

- **Strategiska risker:** Risker i anslutning till långsiktiga mål och framgångsfaktorer.
- **Funktionella risker:** Risker i anslutning till den dagliga verksamheten, processerna, datasystemen, personalens kompetens och tillgänglighet, konjunkturväxlingar och ändringar i lagstiftningen.
- **Ekonomiska risker:** Risker i anslutning till balansen i ekonomin, inkomstfinansieringens tillräcklighet, investeringar och finansiering,
- **Finansieringsrisker:** Ränterisk, valutarisk, likviditetsrisk och kreditrisk.
- **Skaderisker:** Användning av försäkringar i händelse av skador och avbrott i verksamheten.

Sättet för genomförande av riskbedömningen i Åbo utvecklas

- År 2021 infördes det nya programmet, riskhanteringsapplikationen Granite Erm. Programmet omfattar övergripande riskhantering, identifiering av risker, bedömning och uppföljning av förvaltningsmetoder.
- De som bedömer riskerna har instruerats att bedöma riskerna på nytt alltid när det sker förändringar i verksamhetsmiljön eller någon risk som man ska reagera på förverkligas. Riskbedömningen ska alltid upprättas enligt årsklockan, minst en gång om året.
- Programmet Granite Erm gör det möjligt att förenhetliga metoderna för riskbedömning och hanteringen i stadskoncernen.

- Åbo stadsfullmäktige har den 14 februari 2022 beslutat godkänna **Grunderna för Åbo stads och stadskoncernens interna kontroll och riskhantering**. Enligt detta dokument *”utför stadens olika funktioner och sammanslutningar som hör till koncernen årligen en övergripande bedömning av riskhanteringen som omfattar identifiering av centrala risker, bedömning av riskernas konsekvenser och betydelse, fastställande av riskhanteringsmetoder och uppföljning av hur de genomförs. De centrala riskerna beaktas i upprättandet av budgeten och i samband med beslutsfattandet. På basis av bedömningen bereder stadsstyrelsen i samband med uppgörandet av budgeten stadens riskprofil och beslutar om förfaringssätten för hantering av centrala risker.”*

Utvecklingsobjekt inom riskhanteringen

- Uppmärksamhet bör fästas vid kompetens och utbildning i användningen av riskhanteringsprogrammet.
- Klassificeringen av och innehållet i riskerna bör utvecklas så att de motsvarar behoven.
- Uppföljningen av användningen av riskhanteringsmetoder bör utvecklas.
- Ägarskapet i anslutning till risker och åtgärder i anslutning till dem ska förtydligas, i synnerhet när flera aktörer i olika delar av organisationen deltar i verksamheten. I staden håller man på att införa ett samverkande sätt att leda.
- Enligt anvisningen för riskhantering och intern kontroll ska de centrala realiserade riskerna antecknas i riskhanteringsprogrammet. Det är inte klart hur informationen om de risker som registrerats i systemet och metoderna för att hantera dem eller de realiserade riskerna rör sig i organisationen och om den till nödvändiga delar når stadens högsta ledning.

- Alla strategiska sammanslutningar använder inte modulen för övergripande riskhantering ERM i Granite-systemet som verktyg för riskhanteringen och i rapporteringen. Således kan man inte rapportera direkt från modulen till koncernledningen om alla centrala risker i anslutning till stadskoncernens verksamhet jämte hanteringsmetoder.

Koordinering av riskhanteringen

Åbo stads riskhantering och interna kontroll utvärderas och utvecklas av en samordningsgrupp för riskhantering som utsetts av kanslichefen. Samordningsgruppens ordförande rapporterar om riskhanteringen till stadens ledning.

Direktören för säkerhet och riskhantering är ordförande för samordningsgruppen för riskhantering. Samordningsgruppen har inte sammanträtt under 2024. Tjänsten som säkerhets- och riskhanteringschef har varit obesatt under perioden juni–december 2024. Detta har medfört utmaningar i skötseln av uppgiftsfältet.

De centrala riskerna förblir nästan oförändrade varje år

• Personal- och nyckelpersonrisker

Personalens tillgänglighet, tillräcklighet och omsättning samt nyckelpersonrisker är återkommande centrala risker. Hanteringsmetoder är bland annat utveckling av personalledningen, bedömning av lönenivåer, presentation av anställningsförmåner, förbättring av arbetsgivarbilden och bedömning av uppgiftsbeskrivningar.

Vid planeringen och verkställandet av Åbo stads nya organisation ska särskild och omedelbar uppmärksamhet fästas vid hanteringen av nyckelpersonrisken och de metoder som används.

- **Risker i anslutning till lokaler**

År 2024 bedömdes riskerna i anslutning till lokaler utgöras av problem med inomhusluften, otillräckliga lokaler eller brist på kvalitet i dem, kompromissande med grundläggande renoveringar samt brist på tillfälliga lokaler. Hanteringsmetoder är att påskynda projektplaneringen, sörja för fastigheternas skick och förhindra uppkomsten av reparations-skuld.

Det ska finnas en långsiktig plan för fastighetsunderhållet som är kopplad till planerna för stadens tjänster och servicenät. De reparationsbehov som grundar sig på konditionskartläggningar ska schemaläggas i investeringsplanerna.

Revisionsnämnden har behandlat inomhusluftsärenden i utvärderingsberättelserna för tidigare år (2016, 2017, 2019 och 2020).

Staden ska ta hand om sina fastigheter och lokaler genom att årligen låta yrkesutbildade personer inspektera och underhålla tekniken. Serviceinspektioner av fastigheter och lokaler ska genomföras så att experter inom olika områden granskar de ärenden som gäller deras egna områden.

Inspektionerna av tekniska anordningar och teknisk utrustning ska utföras grundligt, inte enbart visuellt. Utförda inspektioner och reparationer samt eventuella risker ska antecknas i serviceboken och rapporteras.

- **Ekonomiska risker**

Minskade skatteinkomster, svag konjunkturutveckling, minskade statsandelar samt ökade räntekostnader och ökad upplåning gör att verksamhetsmiljön blir svagare. Hanteringsmetoderna består av att programmet för ekonomisk anpassning fortsätter, ekonomins förutsägbarhet förbättras samt att investeringsobjekt prioriteras och att tidtabellen för genomförandet förlängs.

Konsekvenserna av ändringar i verksamhetsmiljön och riskerna för projektfinansieringen och därigenom tidtabellen för investeringsplanerna ska beaktas i planeringen av verksamheten och ekonomin.

2. Redogörelse för den interna övervakningen och riskhanteringen

Bokslutets verksamhetsberättelse ska innehålla uppgifter om ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen samt om de centrala slutsatserna. Syftet med den interna övervakningen och riskhanteringen är att säkerställa att de mål som har ställts upp för kommunen uppnås och att verksamheten är ekonomisk och effektiv. **Syftet med den interna kontrollen** är att säkerställa att **den information som ligger till grund för besluten är tillräcklig och tillförlitlig**.

I anvisningen för riskhantering och intern kontroll som stadsstyrelsen godkände den 7 februari 2022 beskrivs ansvaren, målen och förfaringssätten för den interna kontrollen på ett preciserande sätt.

Utifrån redogörelserna som servicehelheterna, serviceområdena och verksamhetsenheterna utarbetat **som självutvärdering** har man identifierat några centrala **brister och utvecklingsobjekt i den interna kontrollen**.

Vid kontinuerliga förändringar i verksamheten, organisationen och personalen ska särskild uppmärksamhet fästas vid processerna och uppgifterna inom den interna kontrollen och riskhanteringen.

Strävan efter kontinuerlig riskbedömning i realtid med hjälp av riskhanteringsapplikationen tyder på en positiv utveckling. Riskhantering ska vara kontinuerlig och aktuell. De centrala riskerna på stadsnivå och förfarandena för att hantera dem ska beaktas i planeringen, verkställandet och beslutsfattandet av verksamheten och ekonomin.

3. Ordnande av koncernövervakning

Med koncernövervakning avses övervakning, analysering och rapportering av effektiviteten och den ekonomiska ställningen av dottersammanslutningarnas verksamhet som står under koncernledningens ansvar. Koncernövervakningens syfte är att säkerställa att kommunkoncernens verksamhet är ekonomisk och resultatrik.

- **Alla strategiska sammanslutningar använder inte modulen för övergripande riskhantering ERM i Granite-systemet som verktyg för riskhanteringen och i rapporteringen.** Således kan man inte rapportera direkt från modulen till koncernledningen om alla centrala risker i anslutning till stadskoncernens verksamhet jämte hanteringsmetoder.

Anvisningar om användningen av riskhanteringsprogrammet ska ges, och verkställandet av programmet övervakas.

- **Ledningens digitala rapporteringssystem togs i bruk till fullo 2024.** Systemet används huvudsakligen som stöd för beredningen av beslut inom ansvarsområdet för ägarstyrning samt vid uppföljningen och övervakningen av koncernsammanslutningarnas ekonomi.
- **Bestämmelser om utnämning av dottersammanslutningarnas styrelse finns i kommunallagen och i stadens koncern-direktiv.** Enligt kommunallagen ska det i sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar med tanke på sammanslutningens verksamhetsområde finnas tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten. I koncerndirektivet förutsätts styrelsemedlemmarna ha sakkunskap och förmåga att styra och stöda den operativa ledningen. Styrelsemedlemmarna ska ha förmåga att självständigt fatta beslut och föra ett jämlikt samtal med den operativa ledningen för bolaget.

Betydligt mer uppmärksamhet än tidigare bör fästas vid praxis för att utnämna styrelsemedlemmar.

2.

Ekonomiska nyckeltal och finansiering av investeringar



Ekonomiska nyckeltal och finansiering av investeringar

I bedömningen av ekonomin har fokus legat på koncernperspektivet i synnerhet av följande orsaker:

- från början av 2023 minskade social- och hälsovårdsreformen moderstadens storlek avsevärt, varefter koncernsammanslutningarnas relativa andel av stadskoncernen ökade.
- lagstiftningen gällande kommunernas ekonomiska ställning betonar perspektivet för hela kommunkoncernen. 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,

- kommunerna ordnar sina funktioner på olika sätt och därför är jämförbarheten mellan kommunerna på koncernnivå bättre,
- i Åbo fungerar moderstaden som så kallad intern bank i koncernen. En betydande del av stadens låneuttag styrs som utlåning till koncernsammanslutningar,
- en betydande del av investeringarna görs i koncernsammanslutningar, till exempel genomförs nya objekt i princip i balansräkningen för Koy Turun Monitoimitilat.

Moderstaden har granskats främst med tanke på uppnåendet av de ekonomiska mål som ställts upp i Borgmästarprogrammet.



Jämförelse av stadskoncerner

Tabellerna nedan innehåller jämförelseuppgifter och nyckeltal från koncernboksluten för Finlands största tillväxtcentra 2024.

	Åbo	Uleåborg	Tammerfors	Vanda	Esbo	Helsingfors
Soliditetsgrad, %	38	57	37	37	45	58
Relativ skuldsättning, %	143	102	167	169	198	103
Ackumulerat överskott, €/invånare	2 633	5 561	3 885	3 624	3 896	11 528
Koncernens lånestock, €/invånare	8 557	4 182	9 559	8 357	11 783	12 036
Koncernens lån och hyresansvar €/invånare	11 025	5 306	11 994	9 617	14 767	14 348
Koncernens kreditfordringar, €/invånare	137	0	77	703	589	730
Invånarantal 2024	206 035	216 194	260 358	251 405	321 030	684 589
Invånarantal 2023	201 889	214 651	255 050	247 443	314 024	674 500
Förändring i invånarantalet 24/23, %	2,02 %	1,32 %	2,43 %	1,91 %	2,91 %	1,65 %

Tabell 1. Nyckeltal som beräknats utifrån stadskoncernernas balansräkningar för 2024.

Koncernens soliditetsgrad mäter kommun-
koncernens solvens, förmåga att klara av ett
underskott och förmåga att klara av sina åtag-
anden på lång sikt. Enligt bokföringsnämndens
kommunsektion kan **en soliditet på över 50 %
ses som en målnivå** för en kommunkoncern.
**En lägre soliditet innebär en betydande
skuldbörda.**

Den relativa skuldsättningen anger hur
mycket av kommunkoncernens bruksinkom-
ster för räkenskapsperioden som behövs för
att återbetala det främmande kapitalet.

Investeringar kan också genomföras som hy-
resprojekt. Då syns de hyresbetalningar som
belastar driftsekonomin under de kommande
åren som **hyresansvar** i bokslutet.

	Åbo	Uleåborg	Tammerfors	Vanda	Esbo	Helsingfors
Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde 5 år/invånarantal, €	-2 874	-759	-3 290	-652	-84	-4 148
Kalkylmässigt låneskötselbidrag	0,8	2	0,9	4,6	0,9	inte tillgänglig
Kassans tillräcklighet, dagar	31	69	24	47	207	45
Intern finansiering av investeringar, %	51 %	78 %	53 %	38 %	101 %	58 %

Tabell 2. Nyckeltal som beräknats utifrån stadskoncernernas finansieringskalkyler.

Koncernens kalkylerade låneskötselbidrag

anger hur väl den interna finansieringen räcker till för betalning av ränta på främmande kapital och amorteringar. Enligt Kommunförbundet är låneskötsel förmågan god när nyckeltalets värde är över 1 och tillfredsställande när värdet är 0,8 - 1,0. Ett s.k. kriterium för kriskommun uppfylls när nyckeltalet är under 0,8. Om nyckeltalet är mindre än 1, måste man ta nya lån, sälja affärsverkets egendom eller minska de likvida medlen för att klara av skötseln av det främmande kapitalet¹.

I en jämförelse mellan de sex största stads-koncernerna i Finland där självförsörjningen och skuldsättningen mäts placerar sig Åbokoncernen i mitten. I ljuset av dessa nyckeltal har Uleåborg och Helsingfors störst framgång. I Åbo var överskotten som ackumulerats i koncernbalansräkningen de klart minsta i jämförelsegruppen. Tillsammans med Esbo var koncernens hyresansvar störst i gruppen. Det kalkylerade låneskötselbidraget var numera endast på en tillfredsställande nivå i Åbo (0,8). Den relativa ökningen av invånarantalet var störst i Esbo och Tammerfors och Åbo placerade sig på tredje plats. Inkomstskattesatsen i Åbo ligger på medelnivå i Finlands tillväxtcentra.



¹ Formel för beräkning av låneskötselbidrag $(\text{Årsbidrag} + \text{Räntekostnader}) / (\text{Räntekostnader} + \text{Lånestock}/8)$

Skuldsättningen tog fart 2024 till följd av Åbokoncernens verksamhet och investeringar

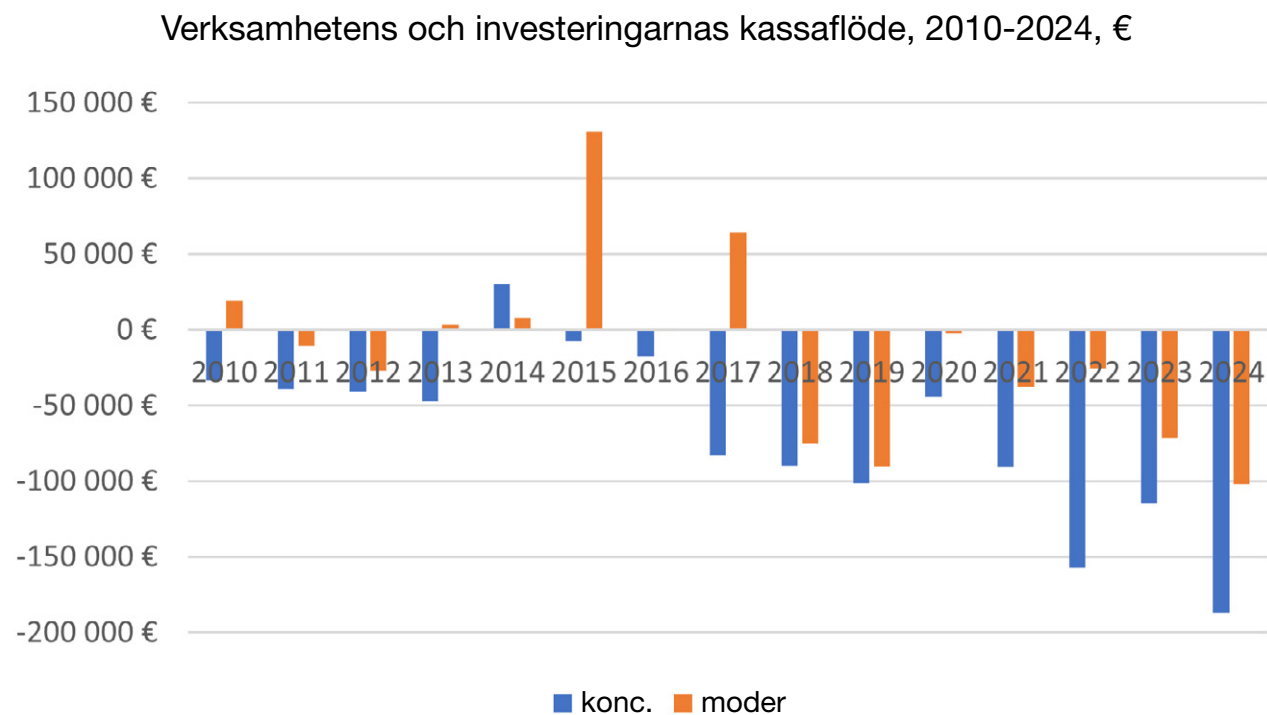
Kassaflödet för verksamhet och investeringar² beskriver inkomstfinansieringens tillräcklighet, det vill säga den summa som blir kvar efter driftsekonomin intäkter och utgifter samt investeringsutgifterna. **Ett negativt kassaflöde för verksamhet och investeringar innebär att kommunkoncernen skuldsätter 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 överskuldsättning.

Kassaflödet för Åbo stadskoncerns verksamhet och investeringar har under de senaste fjorton åren i genomsnitt varit omkring 68,1 miljoner euro negativt på årsnivå. År 2023 var samma kassaflöde hela 187 milj. euro negativ, vilket var den högsta siffran i uppföljningshistorien som inleddes 2010. **Den otillräckliga inkomstfinansieringen har kompletterats med lån, försäljning av tillgångar eller minskning av kassamedel.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	ka. 10–24
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	-114 124	-59 574	-68 073
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	-71 112	-8 044	-14 271

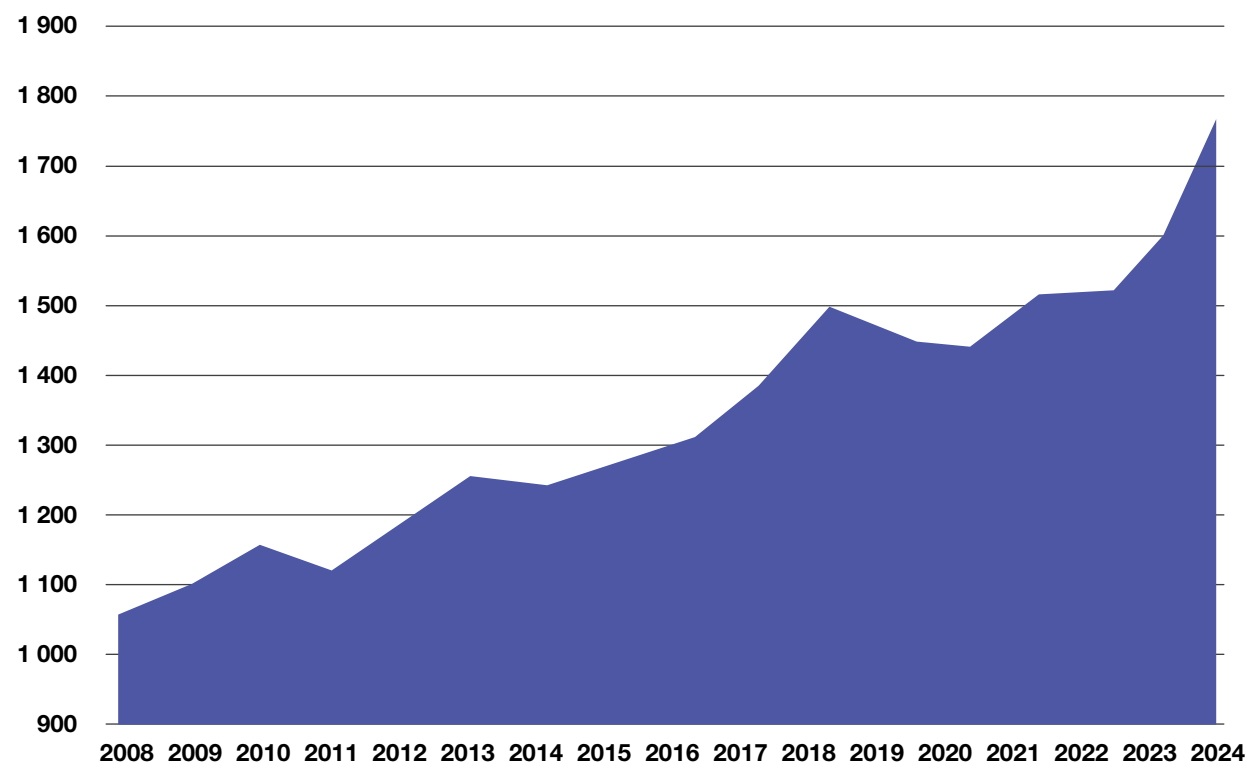
Tabell 3. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i koncernen och moderstaden 2010 – 2024 (miljoner euro). Negativt kassaflöde anges med rött i tabellen.

² Resultaträkningen kan ge en alltför positiv bild av balansen i kommunkoncernens ekonomin. Detta beror bland annat på att avskrivningarna i resultaträkningen är små i förhållande till investeringsutgifterna. En kommunkoncerns resultaträkning kan visa ett "överskott" samtidigt som kommunen är kraftigt skuldsatt. Problemet med det skeva förhållandet mellan avskrivningar och investeringsutgifter elimineras när man granskar bokslutets finansieringsanalys.



Figur 2. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i koncernen och moderstaden 2010 – 2024 (tusen euro).

Utvecklingen av koncernens lånestock 2008–2024, miljoner €



Figur 3. Utvecklingen av koncernens lånestock åren 2008–2024.

Ökningen av koncernens lånestock var år 2024 störst i uppföljningshistorien.

På grund av den höga investeringsnivån och den låga inkomstfinansieringen har koncernens lånestock ökat kraftigt. Sedan år 2008 har lånestocken ökat med sammanlagt cirka 710 miljoner euro, dvs. cirka 67 %, i genomsnitt cirka 42 miljoner euro per år. Under 2024 ökade koncernens lånestock med 166 miljoner euro jämfört med året innan och uppgick i slutet av 2024 till cirka 1 763 miljoner euro. **Den årliga ökningen av koncernens lånestock var störst i uppföljningshistorien som inleds 2010.**

Det ena av borgmästarprogrammets ekonomiska mål håller på att uppnås

Åbo stadsstrategi 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 steg 2024 från 312 miljoner euro året innan till cirka 375 miljoner euro. Moderstadens korrigerade lånestock beräknad per invånare var cirka 1820 euro. **Det är sannolikt att borgmästarprogrammets mål gällande lånetak kommer att uppnås.**

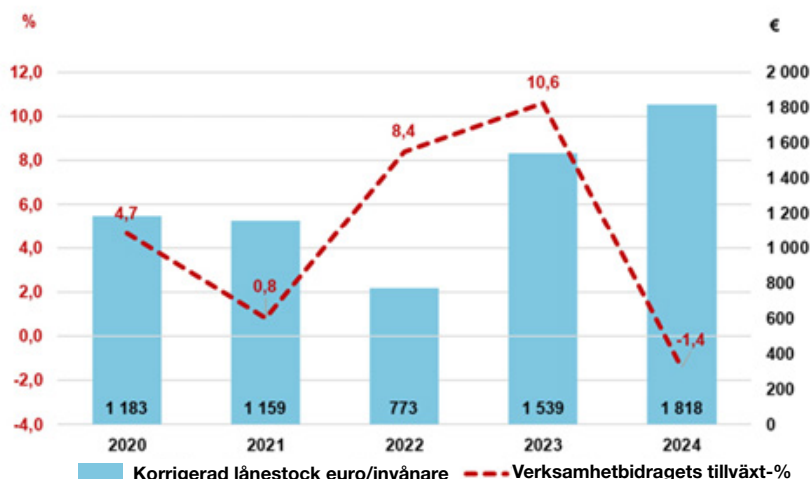
Det andra målet i borgmästarprogrammet är en årlig förändring av verksamhetsbidraget åren 2022 - 2025 med i genomsnitt högst 2,3 %. Verksamhetsbidraget som ska uppges som mellanresultat i kommunens bokslut anger hur mycket av driftsekonomin kostnader som ska täckas med skatteinkomster och statsandelar. Detta mål har inte uppnåtts 2022 och 2023. Verksamhetsbidraget ökade med cirka 8,4 % 2022 och med hela 10,6 % 2023. År 2024 förbättrades verksamhetsbidraget genom att minska med 1,4 % jämfört med året innan. På grund av att tillväxtprocenten är betydligt högre än målscenariot för 2022 och 2023 **är det osannolikt att målet för förändring av borgmästarprogrammets verksamhetsbidrag kommer att uppnås före utgången av 2025.**



Begränsningen av det skuldtak som fastställts i borgmästarprogrammet till endast moderstadens skuldsättning ger en ganska snäv bild av koncernens skuldsättning. I slutet av 2024 var koncernens lånestock per invånare 8577 euro, dvs. cirka över fem gånger större än moderstadens korrigerade lånestock.

Hyresavgifterna för kommande år för investeringar som genomförs som hyresprojekt utanför koncernen syns som hyresansvar i bokslutet. Koncernens hyresansvar uppgick i slutet av 2024 sammanlagt till cirka 508 miljoner euro.

Endast det skuldtak som gäller moderstaden ger en begränsad bild av koncernens skuldsättning. Koncernens lånestock är nästan fem gånger större än moderstadens korrigerade lånestock.



Tillväxtprocenten för verksamhetsbidraget 2024 har gjorts jämförbart genom att korrigera effekten av sote. När verksamhetsbidragets tillväxtprocent har varit negativ har verksamhetsbidraget förbättrats jämfört med året innan. När verksamhetsbidragets tillväxtprocent varit positiv har verksamhetsbidraget försvagats jämfört med året innan.

I Borgmästarprogrammet har man förbundit sig till:

En ram för verksamhetsbidragets maximala tillväxt

- 2023 3,3 %
- 2023 2,4 %
- 2024 2,4 %
- 2025 2,4 %

Figur 4. Moderstadens justerade lånestock euro per invånare och %-ändring av verksamhetsbidraget 2020–2024. Källa: ekonomistyrning.

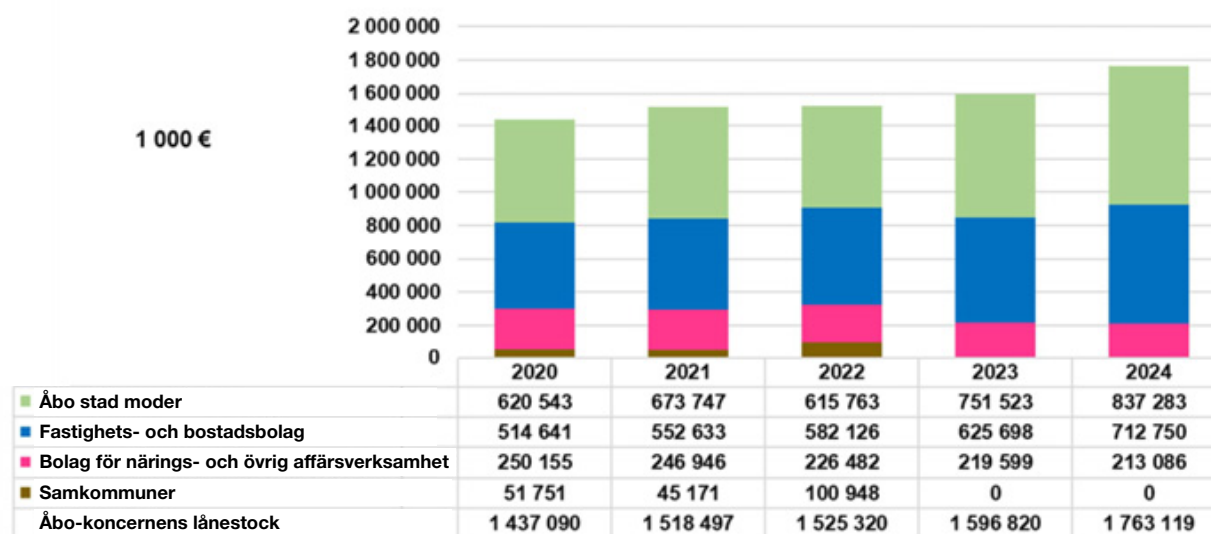
Den korrigerade lånestocken är i slutet av 2025 3 390 euro/invånare

Målen för bostadsproduktionen håller koncernens investeringsnivå hög under de närmaste åren

De mål för bostadsproduktionen som i principerna för Åbo stads bostads- och markpolitik ställts upp till exempel för koncernsammanslutningarna (TVT Asunnot Oy, Studentbystiftelsen i Åbo och Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy) 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 2024 var 10,0 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. I slutet av 2024 höll TVT på att bygga 736 nya bostäder.



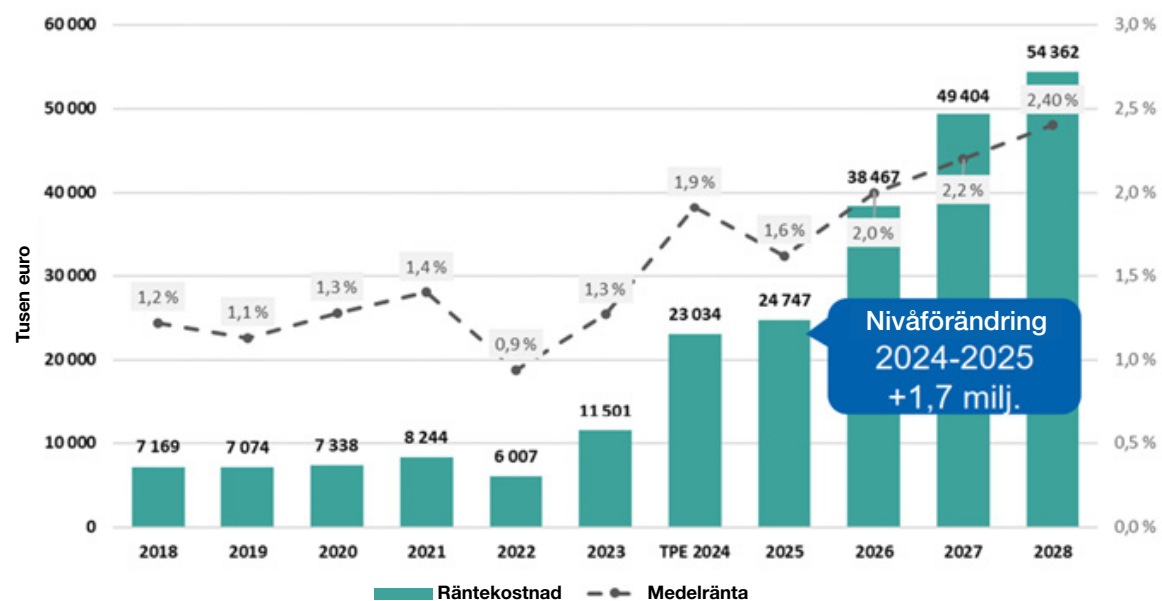
Koncernens lånestock 1000 €



Figur 5. Hur koncernens lånestock riktas; moderstadens, samkommunernas och koncernsammanlutningarnas andelar 2020–2024.

Den fulla effekten av höjningen av räntenivån kommer med fördröjning

Under de senaste åren har både räntenivån och byggnadskostnaderna stigit kraftigt. Med undantag av marknadsräntornas utveckling **kommer höjningen av räntenivån att påverka kostnaderna för stadens medelsanskaffning med en viss fördröjning, i synnerhet åren 2024–2028**. Enligt den ekonomiska ledningens prognos kommer medelräntan att stiga från nivån under en procent 2022 till 2,4 procent år 2028. Ränteutgifterna stiger under samma period från cirka 6 miljoner euro till cirka 54 miljoner euro.



Figur 6. Prognos för ränteutgifter och medelräntor 2018–2028, källa: ekonomistyrning.

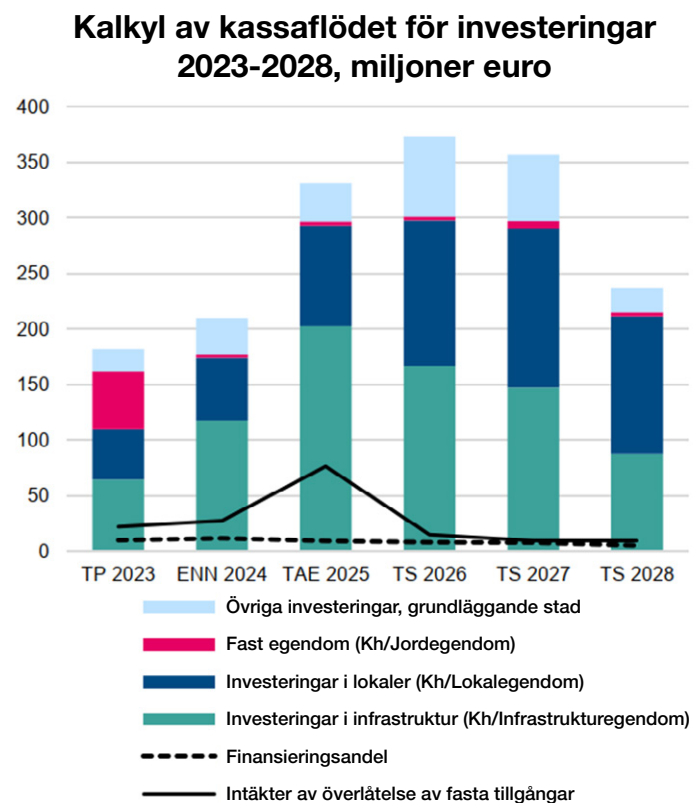
Den höjda räntenivån påverkar både moderstadens och koncernsamfundens ekonomi. Till exempel enligt koncernbokslutet 2024 har räntehöjningen förmedlats kraftigt till TVT Asunnot Oy:s räntekostnader, även om bolagets lånestock är skyddad bland annat genom räntestödslån och skydden har tagits i bruk.

År 2024 uppgick koncernens investeringsutgifter till sammanlagt cirka 359 miljoner euro, varav moderstadens andel var 187 miljoner. Av koncernsammanslutningarna var de största investeringsutgifterna för TVT cirka 83 miljoner euro, för Åbo Energi cirka 29 miljoner euro och för Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy cirka 30 miljoner euro. Koncernens årsbidrag 2024 var cirka 177 miljoner euro, dvs. endast 50,5 procent av investeringarna finansierades med intern finansiering. Cirka 8 procent av investeringarna finansierades med försäljning av egendom. Resten av investeringarna finansierades huvudsakligen med lånefinansiering.



Investeringsplanerna för de närmaste åren är massiva

Den höjda räntenivån har knappast påverkat investeringsanslagen i verksamhetsplanen. I verksamhetsplanen har sammanlagt cirka 1,3 miljoner euro reserverats bara i moderstadens investeringsanslag för 2025-2028.



Figur 7. Moderstadens budgeterade investeringsnivå 2023–2028. Källa: ekonomistyrning.

Enligt servicehelheten för stadsmiljön omfattar inte investeringsnivån på cirka 1,3 miljarder euro som presenteras i figuren ovan inte:

- lokalprojekt i bolagsform; sammanlagt 421 miljoner euro enligt kostnadskalkylen
- långvariga hyresprojekt; 139 miljoner euro
- leasingprojekt
- lokalinvesteringar i planerings-/berednings-skedet vars genomförandeform ännu inte har fastställts; sammanlagt cirka 304 miljoner euro.

Inom koncernen håller man redan på att genomföra eller planera stora projekt för de närmaste åren, såsom Hamnterminalen och kollektivtrafiklösningen. Dessutom har betydande mål för nybyggnad ställts upp för de bostadsbolag som hör till koncernen. Kostnaderna för dessa ingår inte i investeringsanslaget på 1,3 miljarder euro, men ökar koncernens lånestock.

Gestaltningen av det totala antalet kommande investeringar försvåras också av investeringsbehov som ”överraskande” uppstår utanför den långsiktiga investeringsplaneringen.

Skuldsättningen hotar att accelerera ytterligare. I verksamhetsplanen har sammanlagt cirka 1,3 miljarder euro reserverats bara i moderstadens investeringar för 2025–2028.

Investeringsarnas inverkan på stadskoncernens avskrivningsnivå

I koncernresultaträkningen kommer den höga investeringsnivån under de närmaste åren att synas förutom i de ökade finansieringskostnaderna även i avskrivningsnivån. Att ersätta gamla byggnader och infrastruktur som redan avlägsnats nästan helt från bokföringen med nybyggnad ökar avskrivningarna.

Bokföringsnämndens kommunsektion har i den allmänna anvisningen³ utfärdat avskrivningstider för lokaler och infrastrukturobjekt som ska tillämpas i kommunkoncernens bokslut. I den allmänna anvisningen rekommenderas i regel en avskrivningstid på 20 år för byggnader och i fråga om infrastrukturinvesteringar en avskrivningstid på 15 år (gator, vägar, torg, parker) eller 10 år (broar, bryggor, siminrättningar). År 2024 var årsbidraget i koncernresultaträkningen, från vilket avskrivningarna dras

av, cirka 177 miljoner euro. Avskrivningsnivån för samma år var cirka 143 miljoner euro.

I och med de stora nyinvesteringarna orsakar de stigande finansieringskostnaderna och avskrivningarna alltså i fortsättningen ett tryck på koncernresultaträkningens resultat. Om resultaträkningen uppvisar ett underskott minskar det de ackumulerade överskotten i balansräkningen. Enligt Kommunförbundet är underskott i kommunens balansräkning den vanligaste orsaken till att bli kriskommun. I slutet av 2024 var överskottet i koncernbalansräkningen från tidigare räkenskapsperioder cirka 521 miljoner euro.



³ Arbets- och näringsministeriet, bokföringsnämndens kommunsektion, Allmän anvisning om kommuners och samkommuners planerliga avskrivningar, Helsingfors 2016.

Stora investeringar och skuldbörda utsätter koncernen för olika risker

På grund av den svaga konjunkturen inom byggandet är byggbranschen i Finland försatt i ekonomiska svårigheter. Koncernen genomför flera fleråriga byggprojekt, vilket ökar **risk** **för motpartsrisk**. Motpartsrisk innebär att den andra avtalsparten försummar sina åtaganden eller inte kan svara för dem.

Höjningen av räntenivån kommer att påverka koncernens finansieringskostnader med fördröjning under de kommande åren. Särskilt när ett nytt lån lyfts exponeras man för en stigande räntenivå. Ett nytt lån behövs 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 **risk** **för medelsanskaffning**. Koncernen har knappt någon likvid egendom som snabbt kan omsättas i pengar och kassamedlens tillräcklighet är begränsad. I slutet av år 2024 räckte koncernens kassa till för 31 dagar. Enligt bokslutet hanteras **likviditetsrisken** genom att man gör upp en tre månaders rullande kassaprognos för koncernkontona av vilken likviditetsbehovet för perioden framgår.

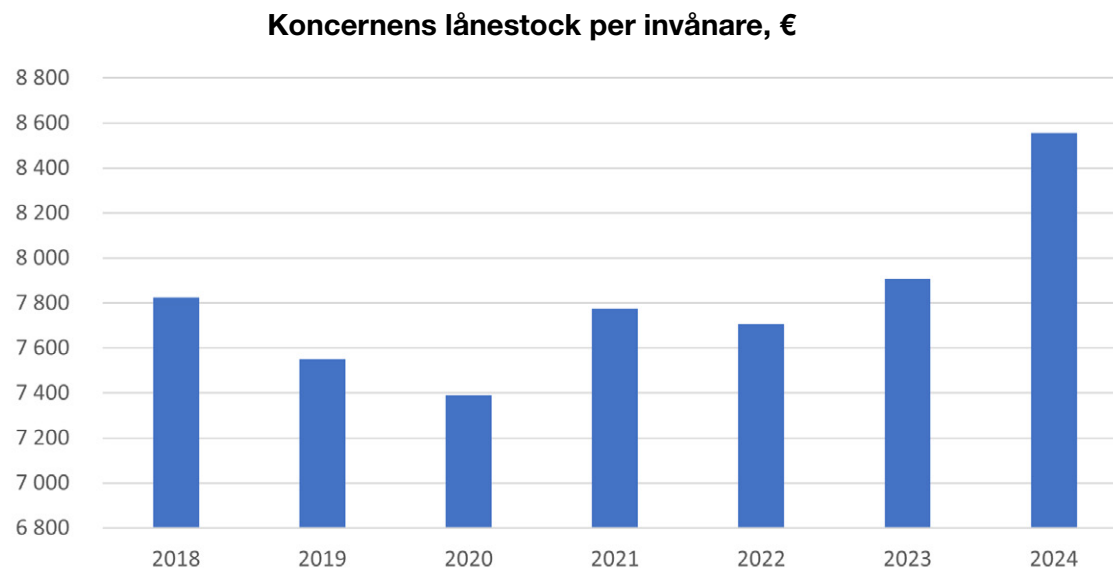


Att tillhöra gruppen av tillväxtcentra förbättrar investeringarnas finansieringsförmåga

I praktiken skaffar staden lånefinansiering via Kommunernas garanticentral och Kommunfinansieringen. Kommunernas garanticentral 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 befolkningstillväxten har stadskoncernens lånestock per invånare ökat proportionellt mindre än lånestocken i sin helhet.** Enligt bokslutet för 2024 hade invånarantalet i Åbo ökat med 4146 personer jämfört med året innan.

**Den positiva befolkningstillväxten över-
skuggas av den ökade arbetslösheten.** I slutet av 2024 var graden av arbetslöshet i Åbo den högsta i Egentliga Finland 14,8 %, med en ökning på 1,8 procentenheter. Graden av arbetslöshet i Åbo var högst i de sex största städerna och antalet arbetslösa har under året ökat mest i Åbo.





Figur 8. Utvecklingen av koncernens invånarspecifika lånestock åren 2018 - 2024.

3.

Utvärdering av avfallshanteringen



3.1 Avfallshantering i Åbo

3.1.1 Utvärderingens mål och avgränsningar

Många mål har ställts upp för Sydvästra Finlands Avfallsservice i lagstiftningen, rekommendationer och de styrdokument som delägarlagen godkänt. I stället för att bedöma hur varje enskilt mål har genomförts har man i utvärderingen fokuserat på utvärderingen av hur **kvalitets-, kostnads- och miljömålen** har uppnåtts.

Betydelsen av den samhälleliga uppgiften som Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab ("avfallshanteringsbolaget", "LSJH") har som en central aktör inom avfallshanteringen beskrivs av att den i koncerndirektiven har definierats som Åbo stads strategiska samfund. Därför har man i utvärderingen, utöver bedömningen av utfallet av de viktigaste verksamhetsmålen och de ekonomiska målen, även lyft fram observationer i anslutning till **koncernstyrningen**.

3.1.2 Begrepp

Med kommunalt avfall avses avfall som uppkommer i stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, internat och andra former av boende, inklusive pappers-, kartong-, glas-, metall-, plast-, textil- och bioavfall samt elektriska och elektroniska produkter, batterier, ackumulatorer och stora föremål som har tagits ur bruk, samt avfall som uppkommer i förvaltnings-, service- och näringsverksamhet och som beträffande kvaliteten kan jämföras med ovan nämnda.

Med blandat kommunalt avfall avses kommunalt avfall som blir kvar när fraktioner som specificerats enligt avfallsslag har samlats in separat från avfallet på den plats där det uppkommit. **Återvinning av avfall** avser avfall som upparbetas till produkter, material eller ämnen antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål. Återvinning av avfall som energi eller tillverkning av avfall som bränsle betraktas inte som återvinning av avfall. I bedömningen behandlas inte den avfallshanteringen som industrin eller näringslivet behöver.

Obs! Tydligt positiva observationer är markerade med grönt, neutrala observationer eller observationer som kräver uppmärksamhet är markerade med blå, utvecklingsobjekt är markerade med rött



3.1.3 Aktörer

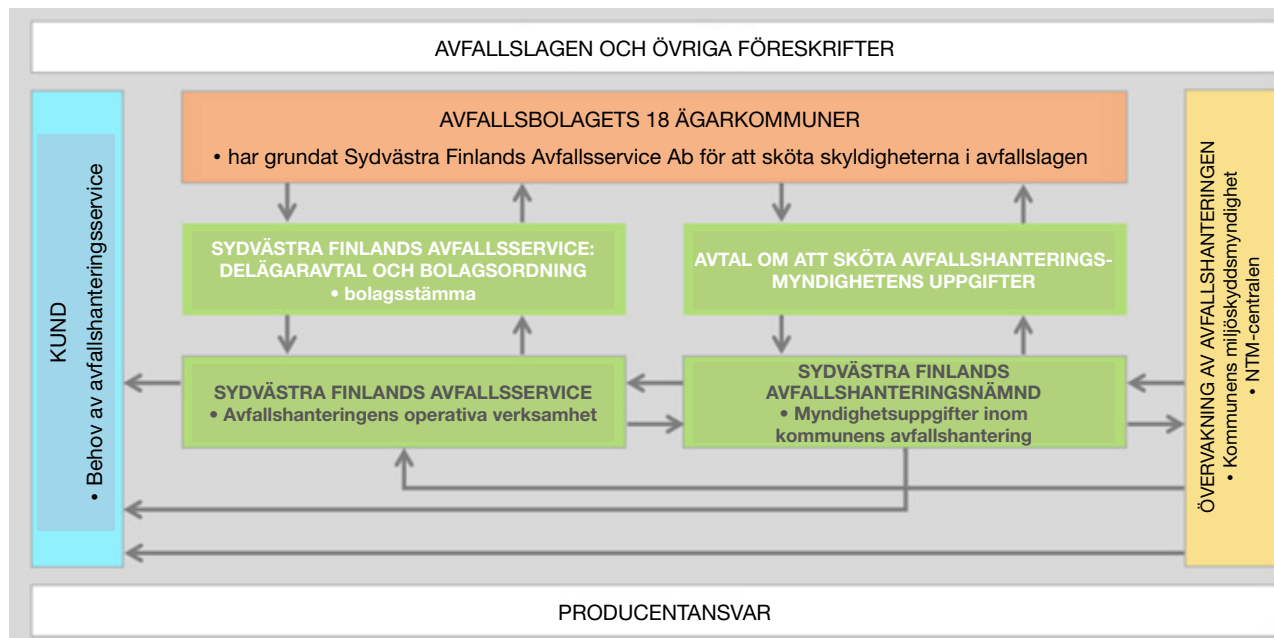


Bild 9. Organisering av avfallshanteringen i Åbo

Sydvästra Finlands Avfallshanteringsnämnd

Sydvästra Finlands avfallshanteringsnämnd sköter **avfallshanteringsmyndighetens lagstadgade uppgifterna** för 18 kommuner. Nämnden beslutar bl.a. om avfallshanteringsföreskrifterna och avfallstaxan samt följer upp hur avfallshanteringen ordnas inom sitt område.

Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab (LSJH)

Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab **genomför lagstadgade avfallshanteringstjänster** för 18 ägarkommuner. Inom bolagets verksamhetsområde bor cirka 450 000 personer, 173 personer (2023) var anställda och omsättningen är cirka 34 miljoner euro.

3.2 Mål för avfallshanteringen

Många olika mål har ställts upp för avfallshanteringen bland annat i den nationella lagstiftningen, av delägarlagen samt i avfallshanteringsbolagets egen strategi.

3.2.1 Riksomfattande mål och lagstiftning

Avfallslag 741/2021

Avfallslagen trädde i kraft i juli 2021 och dess mål är att uppnå målen för avfallshandling och återvinning i EU-direktiven.

Avfallslagstiftningen har som mål att minska avfallsmängden och öka återanvändningen och återvinningen. I och med avfallslagen konkurrensutsätter och ordnar kommunen eller ett kommunalt ägt bolag transporten av avfall som samlas in separat från fastigheter överallt i Finland.

Riksomfattande avfallsplan fram till 2027

I den vision som presenteras i den riksomfattande **avfallsplanen kommer avfallsmängden att minska ytterligare jämfört med nuläget och andelen återanvändning och återvinning kommer att öka.** De mål och åtgärder som presenteras i planen är närmast bindande för statsförvaltningen, men de innehåller även åtgärdsförslag för företag, kommuner och organisationer.

Övrig lagstiftning

Ett exempel på hur ändringar i lagstiftningen påverkar avfallshanteringsbolagets verksamhet och ägande är en eventuell reform av upphandlingslagen. I lagreformen kan kravet på kommunens ägarandel i s.k. in house-bolag höjas till exempelvis tio procent för att de ska kunna använda deras tjänster utan konkurrensutsättning. Då skulle mindre delägarlag bli tvungna att överväga omorganisering av avfallshanteringen utan det nuvarande regionala

bolaget. Reformen av upphandlingslagen skulle ha en betydande inverkan även på Åbo, eftersom Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s verksamhet som bolag i sin helhet borde omorganiseras.

I bokslutet 2024 har avfallshanteringsbolagets ledning konstaterat att återkommande ändringar särskilt i anslutning till avfallslagstiftningen orsakar kontinuerliga förändringar och därmed osäkerhet.

3.2.2 Åbo stads mål för avfallshanteringen

I delägaravtalet (12/2021) har man bland annat avtalat om Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s uppgifter och finansiering. Bolaget sköter de uppgifter som enligt avfallslagen ankommer på delägarlagen, såsom avfallstransport, mottagning av avfall, återvinning, utnyttjande, slutförvaring samt upplysning och rådgivning. I delägaravtalet fastställs att **finansieringen ska grunda sig på bolagets inkomster, som bolaget i första hand skaffar genom avgifter som tas ut för verksamheten.**

I Åbo stads ägarpolitik 2022–2025 (sf 13.12.2021 § 30) fastställs i första hand i vilka samfund staden deltar som ägare och vad staden eftersträvar med sitt ägarskap. I dokumentet fastställs att staden hanterar avfallshanteringsaffärsverksamheten inom ramen för sin ägarandel i bolaget och fäster särskild uppmärksamhet vid att **säkerställa verksamhetens interna effektivitet och främja näringspolitisk affärsverksamhet inom cirkulär ekonomi.**

Åbo stads koncerndirektiv (sf 13.12.2021 § 286) ska följas i tillämpliga delar även i styrningen av Åbo stads intressesamfund och sammanslutningens styrelse ska behandla den för kännedom. Samfund som hör till stadskoncernen är indelade i strategiska och operativa samfund. I strategiska samfund har samhälls-politiska synpunkter i allmänhet en viktigare roll i samfundets styrning och beslutsfattande. Koncernen Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab har definierats som ett strategiskt samfund. I koncerndirektiven har man mycket detaljerat dragit upp riktlinjer för viktiga frågor som gäller sammanslutningarnas verksamhet och förvaltning, såsom styrelsens sammansättning och verksamhet, tillsynsansvar, finansiering och ekonomi, anskaffningar, personalpolitik, användningen av Åbokoncernens stödtjänster samt bestämmelser som gäller information, kommunikation och marknadsföring.

Det är en tolkningsfråga hur och vilka delar av koncernanvisningarna som ska tillämpas i Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab, som å ena sidan har definierats som ett strategiskt samfund, men där Åbo stad endast äger 22,46 procent.

Avfallshanteringsprogram

Sydvästra Finlands avfallshanteringsnämnd har för sitt verksamhetsområde utarbetat ”*Det avfallspolitiska programmet för åren 2017–2022*” (Sf 28.11.2016 § 192). Programmet är en gemensam viljeyttring för områdets kommuner och städer avseende riktningen i vilken avfallshanteringen ska utvecklas och enligt vilka principer den ska genomföras. Programmets mål är indelade i tre delområden: 1) förebyggande av uppkomsten av avfall, rådgivning och upplysning, 2) tjänster för återvinning och transport av avfall och 3) avfallsavgifter och servicenivå.

”*Mot cirkulär ekonomi, Sydvästra Finlands avfallshanteringsprogram 2023–2028*” (ss 24.4.2023 § 163) är kommunernas (delägarkommunerna i Sydvästra Finlands Avfallsservice) **gemensamma syn på hur avfallshanteringen i regionen genomförs och utvecklas** åren 2023–2028. Den ersätter det tidigare Avfallshanteringspolitiska programmet.

Avfallshanteringsbolagets övriga styrning och styrdokument

Åbo stad har **åtminstone 44 strategiska styrdokument** (sf 14.2.2022 § 20), i vilka man har ställt upp mål och presenterat olika visioner. Utöver ovan nämnda avfallshanteringsprogram, koncernanvisningar och ägarpolitik finns det åtminstone följande styrdokument och föreskrifter i anslutning till avfallshanteringen:

- o Stadsstrategi, sf 14.2.2022
- o Upphandlingsstrategi, ss 25.10.2021
- o Färdplan för cirkulär ekonomi; Cirkulär ekonomi i Åbo – mot resurskloket, ss 22.11.2021 (Kiertotalouden tiekartta; Kiertotalouden Turku – kohti resurssiviisautta)
- o Åbo stads klimatplan 2029, sf 11.6.2018
- o Åbo stads miljöskyddsföreskrifter, sf 15.4.2019
- o Åbo stads verksamhetsplan

I sin helhet är antalet olika styrdokument och mål som riktar sig till avfallshanteringen anmärkningsvärt stort.



Utöver styrdokumenterna styrs avfallshanteringsbolaget av beslut i olika organ.

Stadsstyrelsens koncernsektion sköter verkställandet av koncernstyrningen och koncernövervakningen och deras funktion. Koncernsektionen framställer förslag till riktlinjer för ägarpolitiken och principer för koncernstyrningen, mål för verksamheten och ekonomin i dottersammanslutningar samt andra ärenden i anslutning till sammanslutningarnas och stiftelsernas verksamhet och ekonomi. Även om Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab endast är Åbo stads intressesamfund (ägarandel 22,46 %), har stadsstyrelsens koncernsektion till exempel godkänt det resultatkort som ska inkluderas i budgeten (khkon 21.10.2024 §74). Av koncernsektionens beslut att döma styrs Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab som om det vore stadens dottersammanslutning. När koncernstyrningen utvecklas måste synnerhet **den (juridiska) bindande verkan av de anvisningar som ges till intressesamfund preciseras. Även andra delägars intresse ska beaktas när mål ställs upp för intressesamfund.**

3.2.3 Ägarstyrning

I delägaravtalet (17.12.2021) har man kommit överens om att 13 ordinarie medlemmar väljs till Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s styrelse så att den största delägaren Åbo har rätt att utnämna tre medlemmar. Reso och Salo har vardera rätt att utnämna två medlemmar. S:t Karins, Nådendal, Pemark och Pargas får var och en utnämna en medlem. Mindre delägarkommuner har rätt att gemensamt utnämna två styrelsemedlemmar. I styrelsen byts i praktiken minst två styrelsemedlemmar varje år eftersom minoritetsaktieägarna byter medlemmar årligen.

Enligt Åbo stads ägarpolitik 2022–2025 ska hanteringen av stadens samfunds innehav **grunda sig på god förvaltningspraxis (corporate governance)** och styrelsearbete. Detta skapar mervärde för varje samfund och ökar samfundets ägarvärde.



Under räkenskapsperioden 2024 hade styrelsen 13 medlemmar, dvs. styrelsens storlek stämde överens med delägaravtalet. Däremot stämmer styrelsens storlek inte överens med Kommunförbundets rekommendation¹ om god förvaltningspraxis. Enligt rekommendationen väljs minst fem och högst sju medlemmar till aktiebolagets styrelse.

En noggrann indelning av utnämningsrätterna mellan delägarkommunerna kan leda till att enskilda styrelsemedlemmar representerar en viss kommun och inte nödvändigtvis driver det gemensamma intresset för bolagets samtliga aktieägare.

Enligt Åbo stads ägarstyrning byts styrelsens sammansättning (exkl. två medlemmar som utsetts av minoritetsaktieägarna) i praktiken vart fjärde år, vid den ordinarie bolagsstämman året efter kommunalvalet. **Medlemskap i styrelsen som är tidsmässigt bundet till fullmäktigeperioderna beaktar inte nödvändigtvis förändringar i bolagets behov och utvecklingsskede som sker i en annan rytm.**



¹ Finlands Kommunförbund 2009: Rekommendation om god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunkoncernen (Corporate Governance)

3.3 Uppnående av målen

3.3.1 Kvalitetsmål

Kvalitativa bedömningskriterier för avfallshanteringsens **funktion och effektivitet** är följande:

- o lokal återvinning av brännbart avfall,
- o utvecklingen av mängden kommunalt avfall,
- o minskad mängd deponiavfall,
- o ökning av andelen avfall som återanvänds och
- o avfallshanteringsens kundnöjdhet

I Sydvästra Finlands avfallshanteringspolitiska program 2017–2022 har man ställt upp som mål att **brännbart avfall² ska återanvändas lokalt**. Figur 1 åskådliggör att fram till 2020 transporterades i praktiken allt brännbart avfall antingen till utlandet eller till någon annanstans i Finland. Målet om hållbar och lokal

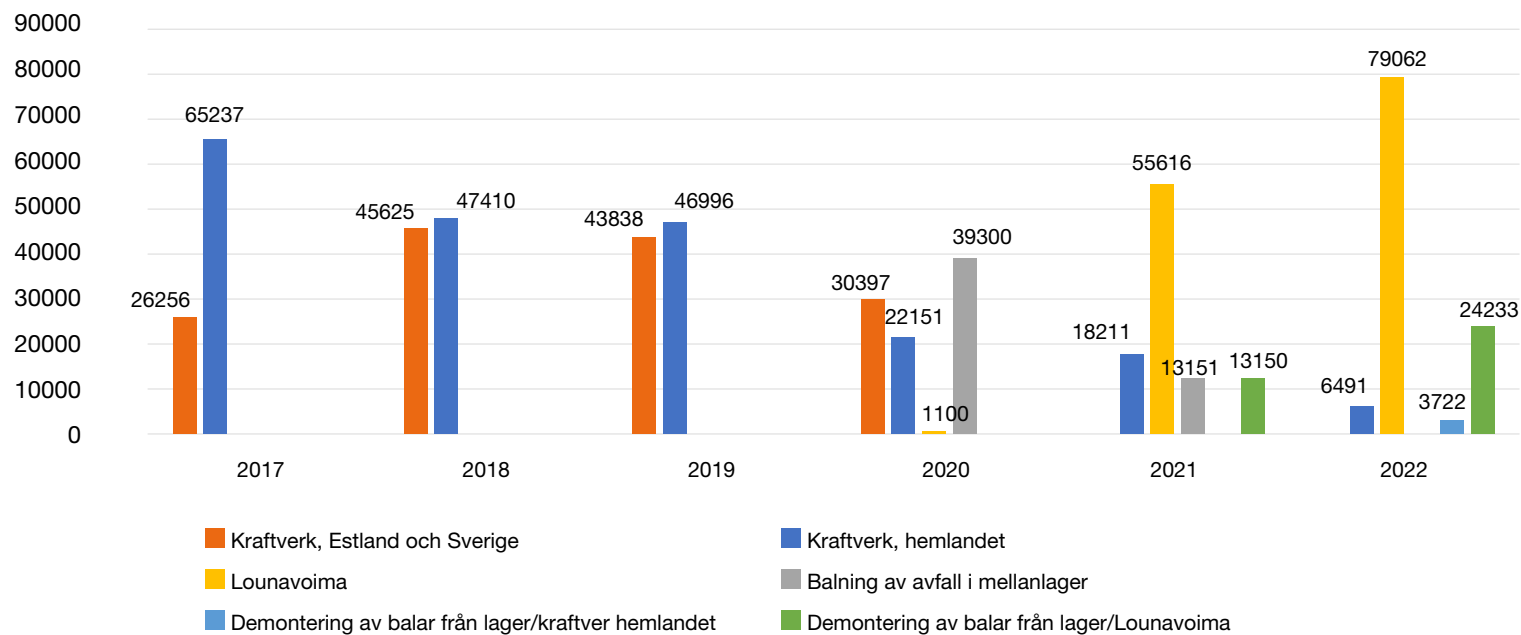
återvinning är betydande eftersom andelen brännbart kommunalt avfall är cirka 76 procent av allt kommunalt avfall som behandlas av Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab.

Målet om lokal återvinning av brännbart avfall (blandavfall) har uppnåtts sedan 2021. Brännbart avfall återvinns lokalt i energiproduktionen vid Lounavoimas ekokraftverk i Salo. Kraftverket uppfyller framtida utsläppskrav.



² Enligt ledningen för Sydvästra Finlands Avfallsservice kallas brännbart avfall numera blandavfall efter att benämningarna förenhetligades nationellt.

Hantering av brännbart avfall som mottagits av Sydvästra Finlands Avfallsservice 2017-2022



Figur 1. Återvinning av brännbart avfall 2017–2022. Målet om lokal återvinning av brännbart avfall har uppnåtts från och med 2021.

I Sydvästra Finlands avfallshanteringspolitiska program 2017–2022 är målet att **minska mängden kommunalt avfall**. **Målet att minska mängden avfall har inte uppnåtts. Mängden kommunalt avfall som tagits emot har ökat med drygt 8 procent från 2017 till 2022.** Det är dock anmärkningsvärt att utvecklingen av mängden avfall påverkas av förändringar i samhället och konsumenternas beteende.

Med bortskaffande av avfall avses deponering av avfall på en avstjälningsplats, förbränning utan energiåtervinning eller annan därmed jämförbar verksamhet som inte är återvinning eller återanvändning av avfall. Avfall som bortskaffas kallas **deponiavfall**. **Deponiavfallets andel av det kommunala avfallet är absolut låg och har dessutom sjunkit ytterligare från nivå 2017 (1,8 procent) till 1,4 procent 2022.**

Ett av målen med avfallslagstiftningen är att **öka återvinningen**. Under det avfallshanteringspolitiska programmet giltighetstid **har andelen materialåtervinning av kommunalt avfall endast ökat något**. Nivån år 2017 var 19,5 % och 22,3 % år 2022.

3.3.2 Kostnader

3.3.2.1 Kostnader och taxor för konsumenter

Ett av målen i Sydvästra Finlands avfallshanteringspolitiska program 2017–2022 är att avfallshanterings- och transportavgifterna är **transparenta** och följer **principen om att den som orsakar också betalar**. Enligt programmet ska utgångspunkten för avgifterna vara den **faktiska mängd avfall** som den avgiftsskyldige producerar. Enligt Sydvästra Finlands avfallshanteringsprogram 2023–2028 är målet för taxapolitiken att **avgifterna är heltäckande** och **jämlika** samt att de **stys** till avfallshantering enligt prioriteringsordningen.



För avfallshanteringen uppbärs en **fastighetsspecifik grundavgift** enligt tabell 4.

Utvecklingen av avfallshanteringens grundavgift åren 2017–2024 i Sydvästra Finland

Titel	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023	2024
Egnahems- och småhus (1-3 bostäder)	19,23	19,23	19,23	19,23	19,23	19,23		
Egnahems- och småhus (1-4 bostäder)							19,23	21,73
Egnahems- och småhus (1-3 bostäder), obebodda		12,10	12,10	12,10	12,10	12,10		
Egnahems- och småhus, obebodda							12,10	13,67
Kvartersinsamlingsbostad								19,68
Husbolag 4 eller fler bostäder	14,52	14,52	14,52	14,52	14,52	14,52		
Husbolag 10 eller fler bostäder	12,90	12,90	12,90	12,90	12,90	12,90		
Husbolag 4 eller fler bostäder	10,08	10,08	10,08	10,08	10,08	10,08		
Bostäder 5 eller fler							17,42	19,68
Fritidsbostäder	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	13,67
Lägenhet i elevhem, lägenhet i serviceboende	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	13,67

Avgifter moms 0 %

* I Nystad tillämpas en annan taxa för grundavgifter

Tabell 4. Utveckling av grundavgift för avfallshantering enligt fastighetstyp (Källa: Sydvästra Finlands avfallshanteringsnämnd)

Enligt Sydvästra Finlands avfallshanteringsprogram 2023–2028 ska grundavgiften för avfallshandling vara heltäckande för att kostnaderna för fasta tjänster och funktioner som ordnas med grundavgiftsinkomster ska kunna täckas oberoende av mängden avfall som uppkommer. Grundavgiftens taxastruktur förnyades för 2023, då fastighetstyperna minskades och grundavgiften steg för bostadsaktiebolagens del. År 2024 steg grundavgiften för alla fastighetstyper. **Grundavgiftens andel av konsumenternas avfallsavgift är ett problem i det avseendet att den inte grundar sig på den faktiska avfallsmängd som orsakas av de avgiftsskyldiga och således inte följer principen om att den som orsakar också betalar, och inte uppmuntrar till att minska mängden avfall.**

Utöver grundavgiften tas även andra avgifter ut för avfallshandling. På grund av taxans mångfald följer **Fastighetsförbundet upp konsumenternas avfallshandlingskostnader på basis av ett s.k. indexhus³** I figurerna nedan har man över tid jämfört utvecklingen av indexhusets avfallshandlingskostnader i Åbo med avfallshandlingskostnaderna i andra stora städer. **Enligt jämförelsen hör konsumenternas avfallshandlingskostnader i Åbo till de högsta bland de stora städerna i jämförelsen. Å andra sidan har utvecklingen av konsumenternas avfallshandlingskostnader i Åbo varit mycket måttlig under de senaste tio åren.**



³ Indexhuset är ett bostadshöghus på 10 000 kubikmeter med 40 bostäder som ligger i ett rutplaneområde i stadskärnan. Antalet sopkärl i huset och tömningsintervallen är genomsnittliga.

Kostnader för avfallshanteringen i de 10 största städerna 2024

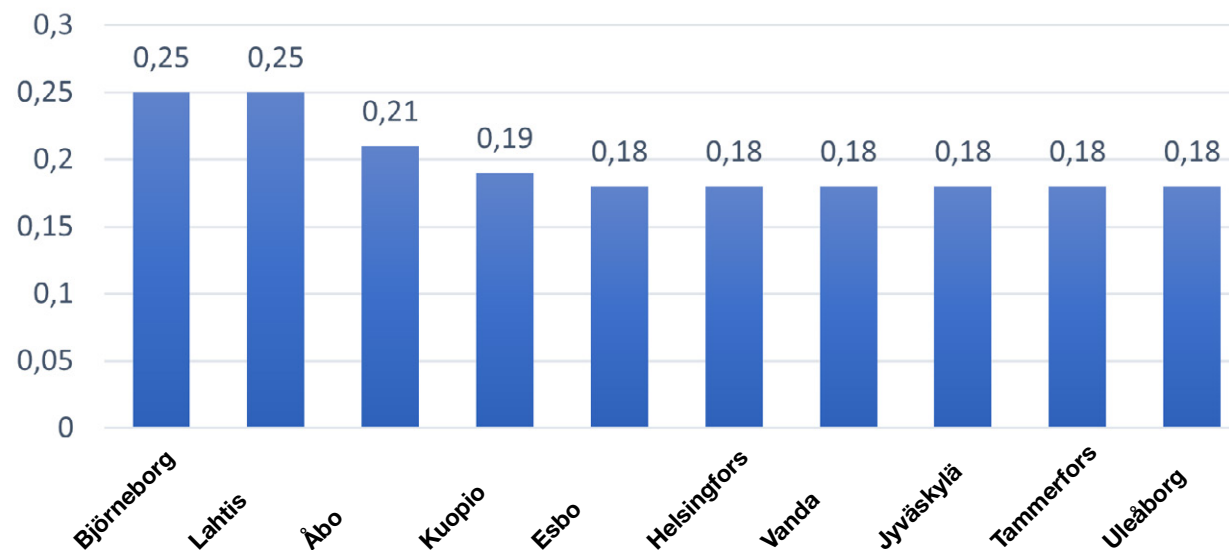


Bild 10. Indexhusets avfallshanteringskostnader (€/m²/mån) i Finlands 10 största städer 2024.

Källa: Fastighetsförbundet.

I en jämförelse mellan de tio största städerna i Finland är avfallsavgiften för indexhuset i Åbo den tredje högsta. Enligt ledningen

för Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab är det utmanande att jämföra avfallshanteringskostnaderna i olika områden. Detta beror bl.a. på geografiska skillnader (inom Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s område finns t.ex. ett omfattande skärgårdsområde där det är dyrare att producera tjänster än på fastlandet), andelen utomstående och eget arbete, servicenivån (t.ex. om tjänsten utförs kompletterande utöver minimikraven) samt skillnaderna i satsningarna på att utveckla avfallshanterings-tjänsterna i olika avfallsbolag m.m.

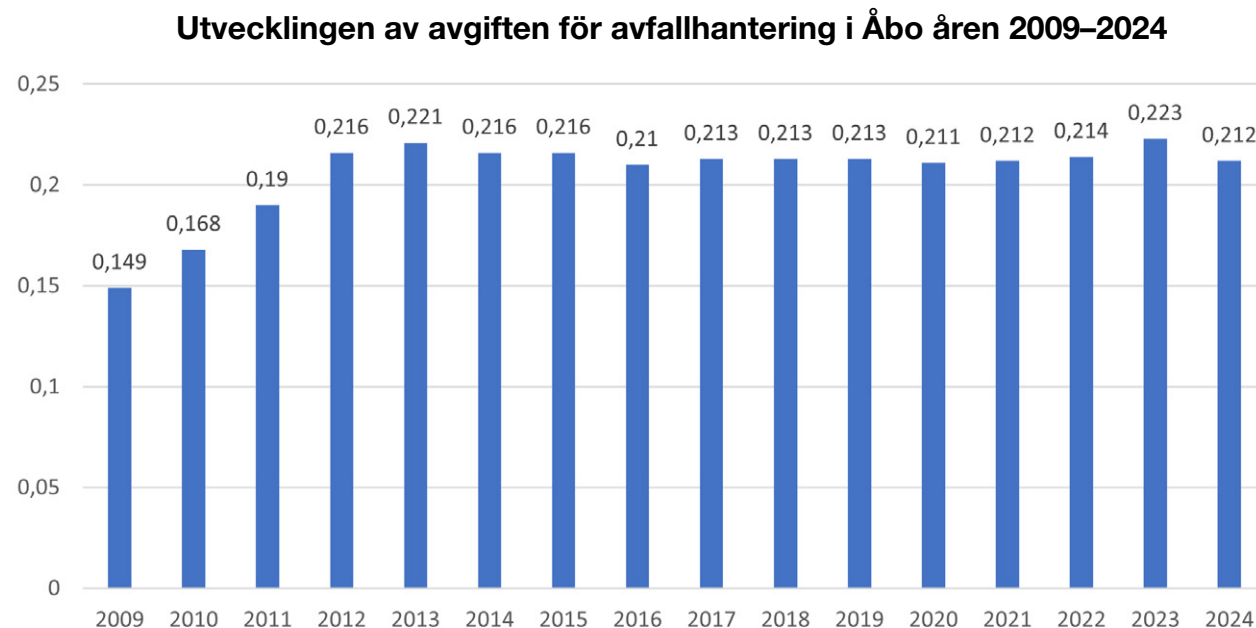
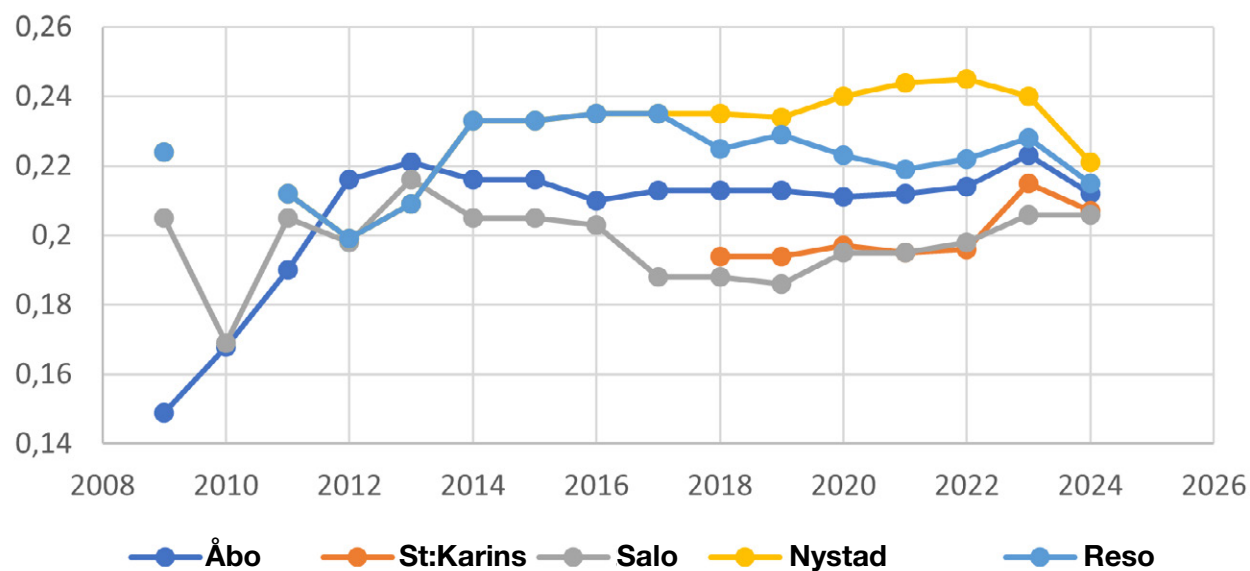


Bild 11. Utvecklingen av indexhusets avfallsavgift (€/m²/mån) 2009–2024 i Åbo

Under de senaste tio åren har avfallsavgiften för indexhuset varit nästan oförändrad i Åbo. I Åbo prissätter transportföretagarna andelen blandavfall, eftersom Sydvästra Finlands Avfallsservice ännu inte ansvarar för att ordna transporterna. Till denna del kan Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab inte påverka kostnadsnivån för avfallshanteringen. På grund av reformen av avfallslagen konkurrensutsätts och ordnas transporterna av förpacknings- och bioavfall numera av Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab. Enligt avfallshanteringsnämndens beslut tar Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab över ansvaret för transporter av blandavfall under åren 2026–2029 även i Åbo.

Utveckling av indexhusets avfallshanteringskostnader €/m²/mån. 2008-2+24 i vissa av Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s delägarkommuner



Nystad blev delägare i Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab från och med början av 2022. Under de senaste tio åren har ökningen av avfallshanteringskostnaderna varit måttlig. Även **skillnaderna i avfallshanteringskostnaderna mellan delägarkommunerna har minskat.**

Figur 2. Utvecklingen av indexhusets avfallsavgift (€/m²/mån) 2008–2024 i vissa delägarkommuner i det regionala avfallshanteringsbolaget

3.3.2.2 Avfallshanteringsbolagets ekonomi och investeringar

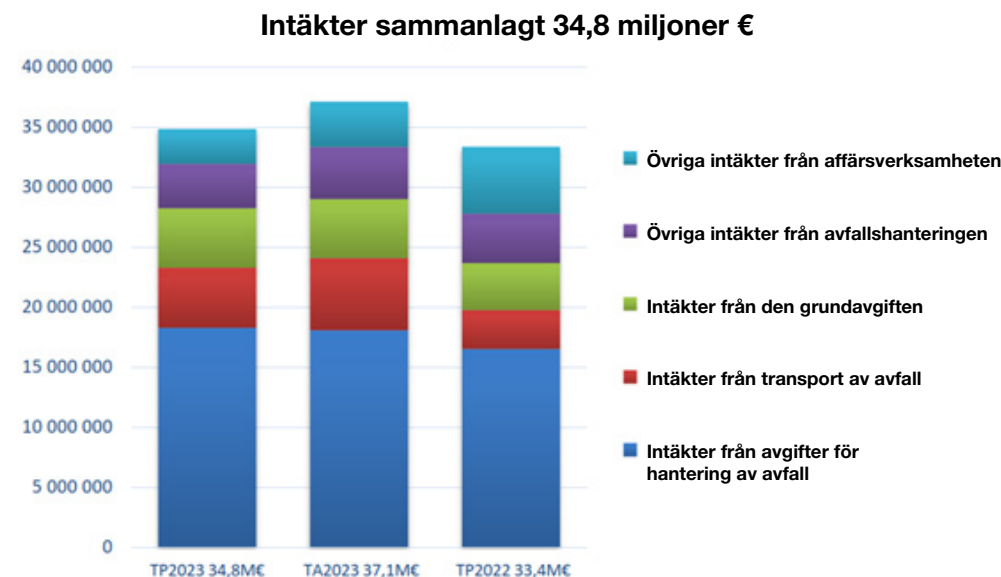
Enligt Kommunförbundet ska avfallsbolagen **täcka sina kostnader med kundavgifter och en skälig avkastning** är tillåten. I Åbo stads ägarpolitik har man dragit upp riktlinjer för att bolagets **”funktionella och ekonomiska prestationsförmåga ska förbättras och att intäktsföringen i huvudsak ska möjliggöras genom utdelning av dividender.”**

Bolaget har årligen betalat cirka 0,284 miljoner euro i dividend till ägarkommunerna för räkenskapsperioderna 2022, 2023 och 2024. År 2021 utdelades ingen dividend. **Enligt bolagets ledning har man under flera år uppnått ett bättre resultat än väntat. Resultatet har använts för investeringar och utveckling av tjänster.**

I slutet av 2024 hade koncernen Sydvästra Finlands Avfallsservice långfristiga lån på cirka 40 miljoner euro. **Bolaget har emellertid investeringsbehov, såsom den nya sorteringsstationen i Topinpuisto i Åbo, vilket förutsätter en ökning av den externa finansieringen.** Enligt en preliminär uppskattning uppgår bruttoinvesteringarna 2025–2028 till cirka 33 miljoner euro.

Bolaget får för närvarande största delen av sina inkomster från mottagning (behandling) av blandavfall. **Mängden blandavfall kommer dock att minska i framtiden när återvinningsskyldigheterna skärps och insamlingsmetoderna utvecklas, vilket åtminstone kommer att påverka finansieringsstrukturen för avfallshanteringen.** År 2023 uppgick intäkterna från avfallsavgifterna till cirka 18 miljoner euro, vilket är över hälften av bolagets alla intäkter.

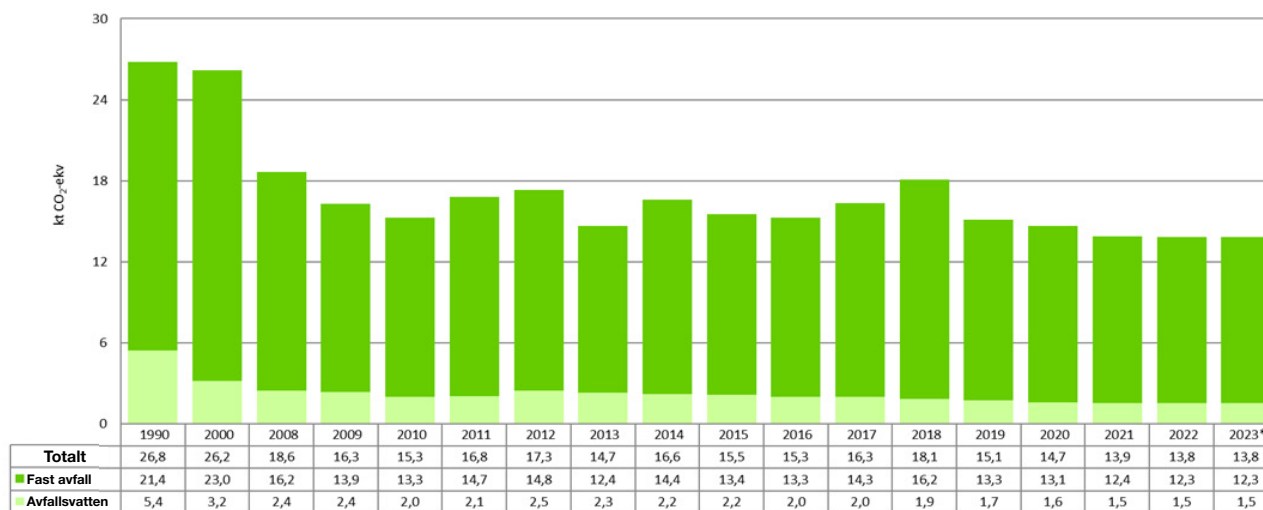
Figur 3. Fördelning av Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s intäkter



3.3.3 Miljöbelastning

De största utsläppskällorna inom Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s område är växthusgasutsläpp från gamla avstjälningsplatser och utnyttjande av icke återvinningsbart blandavfall som energi. Ytorna på de avstjälningsplatser som Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab ansvarar för och som tas ur bruk stängs med täta ytkonstruktioner, varvid utsläppen minskar betydligt.

År 2016 begränsades deponeringen av biologiskt nedbrytbart och annat organiskt kommunalt avfall, bygg- och rivningsavfall och annat avfall på avstjälningsplatser samt återvinningen av sådant avfall vid markfyllning genom ett förbud mot avstjälningsplatser för organiskt avfall. Med förbudet vill man minska utsläppen av växthusgaser från avfall. **Numera återvinns största delen av allt avfall antingen som energi eller som material.** I kommuner där fjärrvärme produceras genom avfallsförbränning ingår utsläppet från avfallsförbränningen i utsläppet från fjärrvärmeförbrukningen.



Tabell 5. Utvecklingen av utsläppen av växthusgaser från avfallshanteringen i Åbo 1990, 2000 och 2008–2022 samt förhandsinformation om beräkningen 2023

Tabell 5 visar att **växthusgasutsläpp orsakade av avfallshanteringen har minskat betydligt jämfört med nivån vid millennieskiftet.**

Efter 2008 har minskningen av växthusgasutsläppen varit måttligare.

3.4 Slutsatser

Styrning av verksamheten

Avfallslagstiftningen har som mål att minska avfallsmängden och öka återanvändningen och återvinningen.

Verksamheten styrs också med många styrdokument. I sin helhet är antalet olika mål som riktar sig till avfallshanteringen stort.

Upprepade ändringar särskilt i anslutning till avfallslagstiftningen orsakar kontinuerliga förändringar i avfallshanteringsbolagets verksamhet och därmed osäkerhet.

Den (juridiska) bindande verkan av de anvisningar som ges till intressesamfund preciseras. Även andra delägares intresse ska beaktas när mål ställs upp för intressesamfund.

Avfallshanteringsbolagets styrelse överensstämmer varken till storleken eller den faktiska mandatperioden med rekommendationerna Corporate Governance.

Kommunernas medlemskap i styrelsen som är tidsmässigt bundet till fullmäktigeperioderna beaktar inte förändringar i avfallsbolagets behov och utvecklingsskede som sker i en annan rytm.

En noggrann indelning av styrelsemedlemmarnas utnämningsrätter mellan delägarkommunerna kan leda till att enskilda styrelsemedlemmar representerar en viss kommun och inte driver det gemensamma intresset för bolagets samtliga aktieägare.

Uppnåendet av miljö- och kvalitetsmålen

Blandavfall har utnyttjats lokalt sedan 2021 vid Lounavoimas ekokraftverk i Salo. Kraftverket uppfyller framtida utsläppskrav.

Även om mängden kommunalt avfall som tas emot har ökat sedan 2017, är deponiavfallets andel av kommunalt avfall både absolut låg och har sjunkit ytterligare jämfört med nivån 2017.

Andelen materialåtervinning av kommunalt avfall har endast ökat något.

Kostnader

I Åbo hör konsumenternas avfallshanteringskostnader till de högsta bland de stora städerna i jämförelsen. Å andra sidan har ökningen av avfallshanteringskostnaderna varit mycket måttlig under de senaste tio åren.

Skillnaderna i avfallshanteringskostnaderna mellan delägarkommunerna har minskat.

Enligt bolagets ledning har man under flera år uppnått ett bättre resultat än väntat. Resultatet har använts för investeringar och utveckling av tjänster.

Bolaget har emellertid investeringsbehov, såsom den nya sorteringsstationen i Topinpuisto i Åbo, vilket förutsätter en ökning av den externa finansieringen.

Mängden blandavfall kommer att minska när återvinningsskyldigheterna skärps och insamlingsmetoderna utvecklas, vilket åtminstone kommer att påverka finansieringsstrukturen för avfallshanteringen.

Klimatmål

Växthusgasutsläpp orsakade av avfallshanteringen har minskat betydligt jämfört med nivån vid millennieskiftet.



4.

**Utvärdering av den
grundläggande
undervisningen, högstadiet
och yrkesutbildningen**



4.1 Den grundläggande utbildningens mål och statistisk bakgrund för den grundläggande utbildningen

Den grundläggande utbildningens mål

De primära målen för den grundläggande utbildningen anges i lagen om grundläggande utbildning enligt följande:

”Målet för den grundläggande utbildningen är att stödja elevernas utveckling till humana människor och etiskt ansvarskännande samhällsmedlemmar samt att ge dem sådana kunskaper och färdigheter som de behöver i livet. Utbildningen skall främja bildningen och jämlikheten i samhället och elevernas förutsättningar att delta i utbildning och i övrigt utveckla sig själva under sin livstid. Utbildningens mål är vidare att säkerställa att undervisning ges på lika villkor i tillräcklig utsträckning i hela landet.” (Lagen om grundläggande utbildning [628/1998](#))

I borgmästarprogrammet 2021–2025 (Sf 23.8.2021) har bl.a. följande mål ställts upp för tjänsterna för fostran och undervisning:

- Åbobornas kompetens- och utbildningsnivå höjs. I spetsprojektet för kompetens fastställer vi målen för höjning av kompetens- och utbildningsnivån samt åtgärdsprogrammet för projektets genomförande.
- Vi i Åbo erbjuder landets bästa utbildning under hela skolstigen ända från småbarnspedagogiken. Vi stärker stödet för lärandet för eleverna och elevvården. Vi ser till att det finns finansiering för att jämna ut skillnaderna mellan skolorna, för så kallad positiv diskriminering, och strävar efter att alla ska kunna förvärva sig goda språkkunskaper som möjliggör fortsatta studier. Vi stärker även föräldrarnas och elevernas delaktighet i skolstigen och uppställandet av mål för skolstigen.
- Åbo ger den bästa utbildningen på andra stadiet i Finland tack vare våra högklassiga och mångsidiga gymnasieskolor och det kommande Taito-campus. Varje ung avlägger minst en examen på andra stadiet.
- Skolarbetet ska vara tryggt för alla. Vi arbetar kompromisslöst för en trygg skolgång genom att bland annat förebygga mobbning och våld i skolorna.
- Vi utvidgar grundskolornas specialklassverksamhet i staden och stärker på så sätt förortsskolornas attraktionskraft.

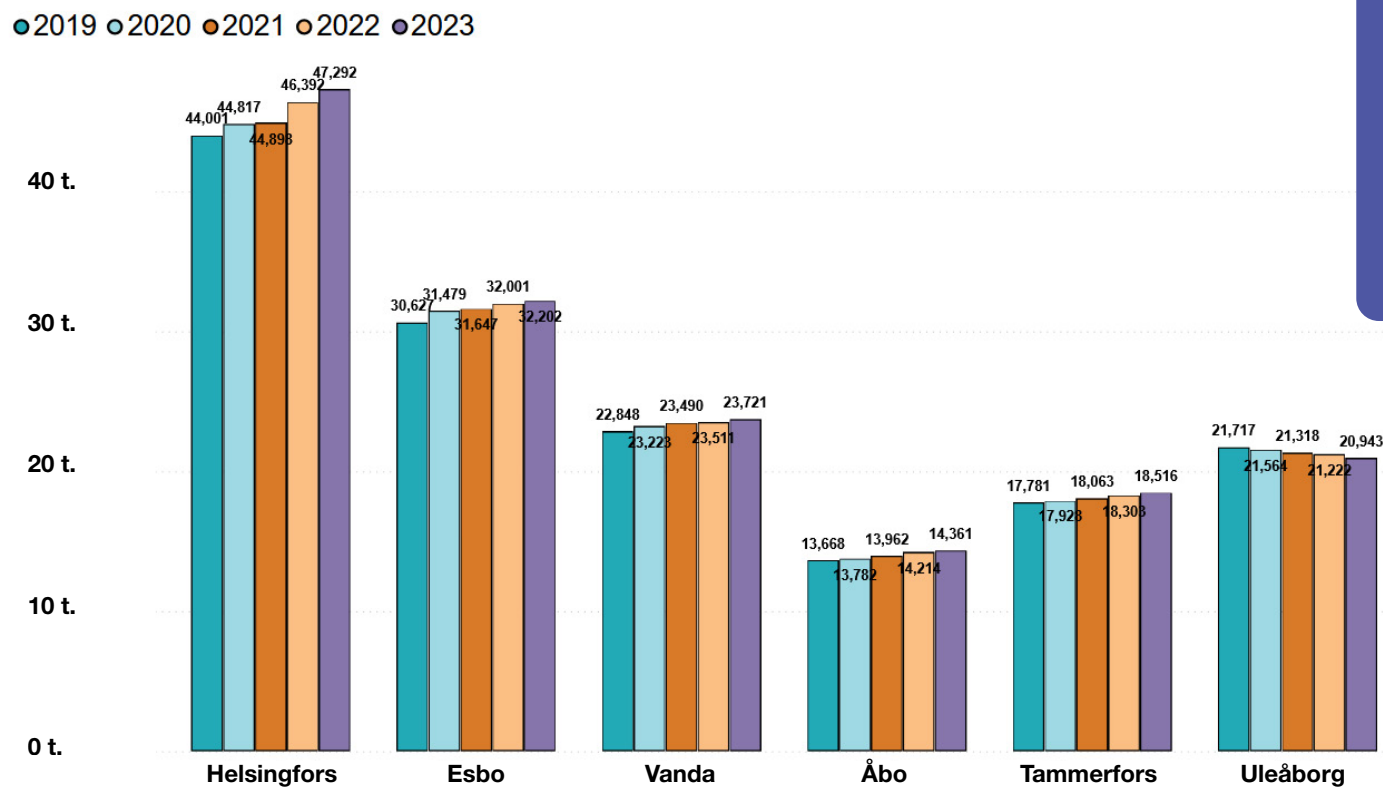
I nämnden för fostran och undervisning utsågs hösten 2024 de centrala utvecklingstema för Åbo stads servicehelhet för fostran och undervisning för läsåret 2024–2025 enligt följande:

1. Stoppa ojämlikhetsutvecklingen bland barn och barnfamiljer
2. Stärka barns och ungas språkliga färdigheter och läskunnighet
3. Utveckla verksamhetsmodeller och -kultur till stöd för lärande
4. Utveckla verksamhetsmodeller och -kultur som främjar barns och ungas säkerhet
5. Öka motion och fysisk aktivitet bland barn och unga
6. Utveckla hobby- och klubbverksamhet för barn och unga
7. Stärkande av Åbos livskraft och tillgodoseende av kompetensbehov



Statistisk bakgrund för den grundläggande utbildningen

Antalet elever inom den grundläggande utbildningen har ökat 2019–2023 i Åbo, Helsingfors, Esbo, Vanda och Tammerfors, vilket framgår av bild 12.



I Åbo liksom i Helsingfors, Esbo, Vanda och Tammerfors har antalet elever inom den grundläggande utbildningen ökat 2019–2023.

*Antalet elever i det 20.9., årets statistiska dag. av.

Bild 12. Elever i årskurserna 1–9 i den finsk- och svenskspråkiga grundläggande utbildningen som ordnas av kommunen (antal elever enligt årets statistikdag 20.9) åren 2019–2023 (kuutoskaupunkivertailu.fi 7.11.2024, Vipunen - material i undervisningsförvaltningens och Statistikcentralens informationstjänststal)

[Tjänster och användningen av dem - Grundläggande utbildning - Jämförelse av tjänster i de sex största städerna](#)

- Enligt jämförelsen mellan de sex största städerna har **andelen elever med ett främmande språk som modersmål bland elever i den grundläggande utbildningen (7–15 år) ökat i alla städer** i jämförelsen 2019–2023, vilket framgår av bild 13. I Åbo var denna andel den fjärde största år 2023 (23 %). **Skillnaderna mellan skolorna i Åbo kan vara mycket stora: i en skola kan andelen elever med ett främmande språk som modersmål utgöra ett par procent, i en annan skola till och med klart över 40 %.**

● 2019 ● 2020 ● 2021 ● 2022 ● 2023

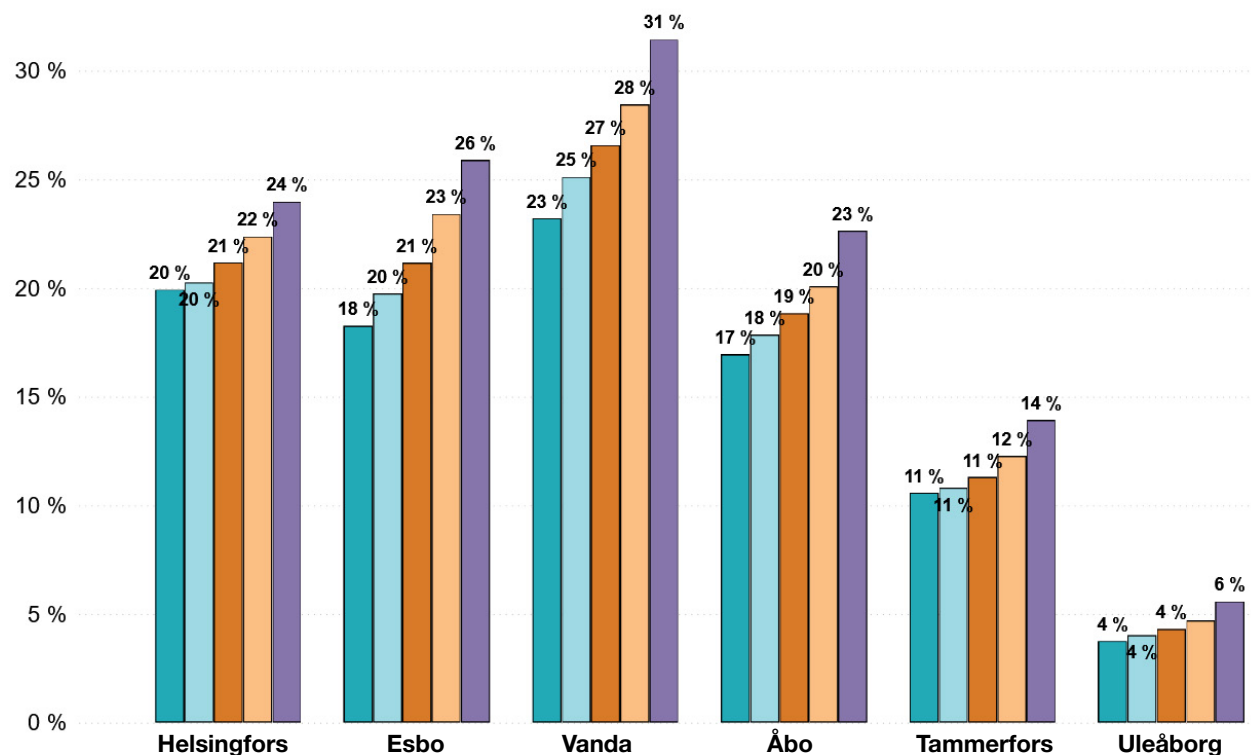


Bild 13. Andelen personer i grundskoleålder (7–15 år) som talar ett främmande språk som modersmål i de sex största städerna 2019–2023. (Kuutoskaupunkivertailu.fi 8.11.2024 / Statistikcentralen)

[Befolkning i grundskoleåldern - Grundläggande utbildning - Jämförelse av tjänster i de sex största städerna](#)

- **Andelen elever som fått beslut om särskilt stöd** av elever inom den grundläggande utbildningen som kommunen ordnar (åk 1–9) var i en jämförelse som gjordes 2023 mellan fyra stora städer störst i Åbo (8,3 %); se bild 14.

● 2020 ● 2021 ● 2022 ● 2023

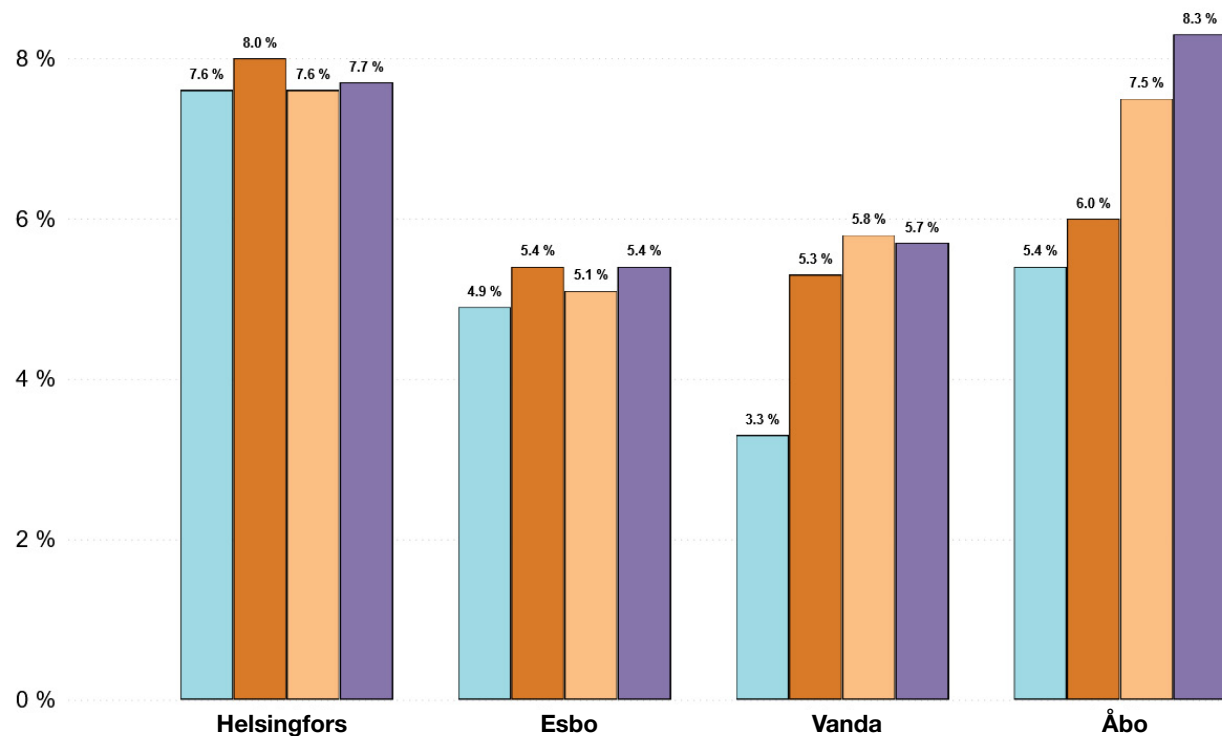
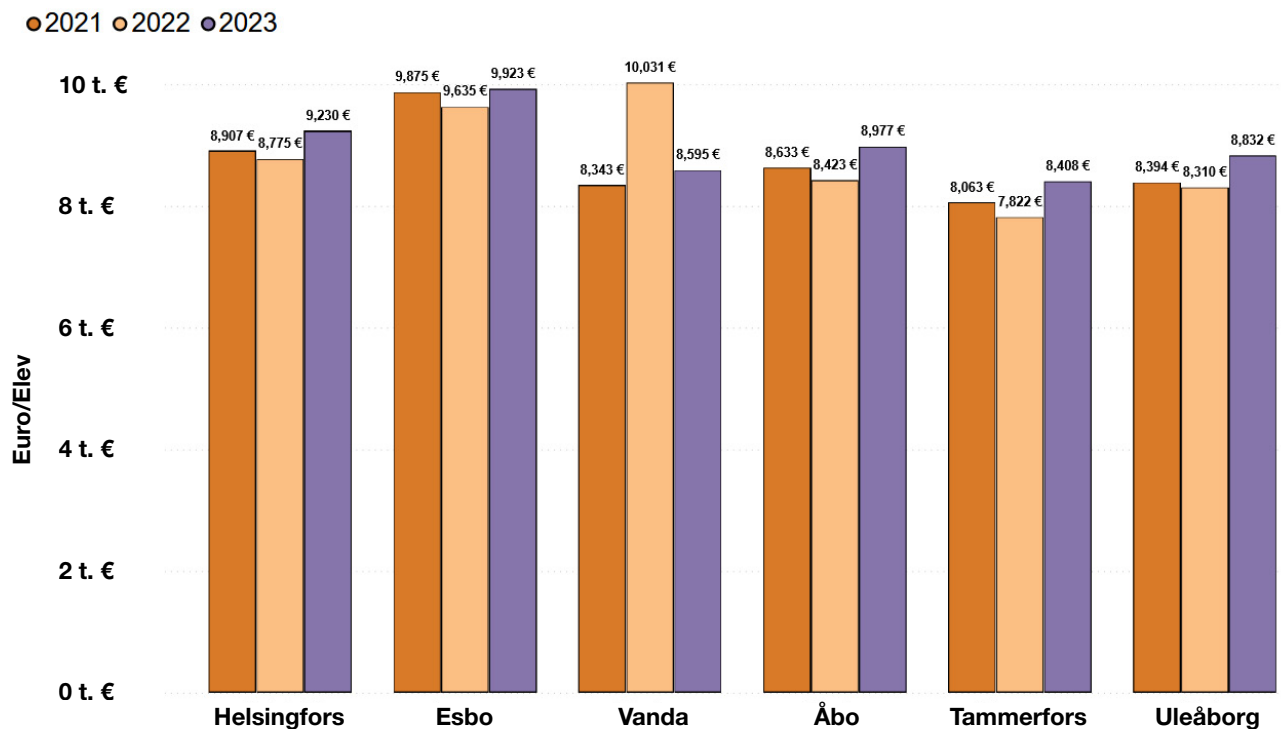


Bild 14. Andelen elever av eleverna inom den grundläggande utbildning som kommunen ordnar (åk 1–9) som fått beslut om särskilt stöd enligt statistikdagen 20.9 åren 2020–2023.

(Kuutoskaupunkivertailu.fi 21.1.2025, Vipunen - material i undervisningsförvaltningens och Statistikcentralens informationstjänstavgift)

<https://kuutoskaupunkivertailu.fi/perusopetus/palvelut-ja-niiden-kaytto/>

- Jämförelsen mellan de sex största städerna visar att utöver ett undantag så har **kostnaderna som beräknats per elev** i de största städerna varit högre 2021–2023; se närmare bild 15.



*Elevantalet är ett medelvärde av statistikdagen under två år

Bild 15. Verksamhetskostnader per elev (antal elever enligt medeltalet för statistikdagen under två år), 9-årig grundläggande utbildning (inkl. ämnesundervisning) 2021–2023. (Kuutoskaupunkivertailu.fi 7.11.2024, Statskontoret)

[Kostnader - Grundläggande utbildning - Jämförelse av tjänster i de sex största städerna](#)

4.2 Undervisningen inom den grundläggande utbildningen och i högstadierna i Åbo ligger på en relativt god nivå – satsningar görs på att utveckla läskunnigheten

- I det riksomfattande modersmålsprovet låg eleverna i årskurs 9 i Åbo i genomsnitt på 7+, vilket också var det nationella genomsnittet. Det fanns skillnader mellan skolorna; resultatet är måttligt, men nog finns det också utrymme för förbättring.
- I Åbo stads serviceplan för den grundläggande utbildningen förbinder sig varje skola till målen för läsning, räkning och motion. Dessa följs upp genom självutvärdering. Samarbetet med universitetets Inlärningsanalys har utvecklat indikatorer för läsning (i modersmålet) och matematik i årskurserna 3 och 6.
- Enligt intervjuerna finns det bevis på att **elevernas läsfärdigheter har försämrats**. Detta kan till exempel leda till att människor inte får arbete eller inte förstår information om sig själva. Därför har man starkt börjat betona läskunnighetens betydelse.
- I Åbo har man berett en läskunnighetsstrategi som färdigställdes i slutet av 2024 – den omfattar åtgärdsprogrammen.
- När det gäller att stärka barns och ungas språkliga färdigheter och läskunnighet ska åtminstone följande åtgärder och resultat beaktas:
 - o Ett kunngivet och lärande Åbo <https://www.turku.fi/sv/ett-kunngivet-och-larande-abo>
 - o Åbos strategi för läskunnighet 2030 (Turun lukutaitostrategia 2030) [Turun lukutaitostrategia | Turku.fi](#)
 - [Barn och ungas läskunnighet](#)
 - o Språkligt stödd undervisning (KIETU), undervisning i det egna modersmålet, S2-undervisning <https://www.turku.fi/sv/grundlaggande-utbildning/flersprakig-undervisning>
 - o Tidigare, under åren 2021–2022, projektet Lukulukkari (projektet Lukulukkari har fått ett understöd på 184 000 euro och dess åtgärder har genomförts 2021–2022 i samarbete med Turun normaalikoulu)
 - o Goda nyheter om bl.a. den vuxna befolkningens (16–65-åringar) läskunnighet i Finland <https://okm.fi/-/suomi-aikuisvaeston-piaac-tutkimuksen-karkimaa?language=sv> SE

I Åbo har man berett en läskunnighetsstrategi som färdigställdes i slutet av 2024.

- I Åbo ses goda rektorer som är engagerade i sitt arbete som en styrka.
- I Åbo ökar elevantalet – vilket är fint. Antalet flerspråkiga elever ökar. Arbetsrelaterad invandring är också positivt, liksom elever som redan har en mycket stark grundskola som bakgrund i sitt ursprungsland.
- Volymen av förberedande undervisning som stöder inledandet av flerspråkiga elevers skolgång (Valmo) har tredubblats. Därmed har också resursbehovet ökat betydligt.
- I intervjuerna diskuterades också hur eleverna går vidare från Valmo. Detta är något som man bör fästa uppmärksamhet vid. **Allt fler elever flyttas till en vanlig klass även om de ännu inte kan läsa eller skriva.**
- Enligt intervjuerna är ett utvecklingsobjekt att stärka de pedagogiska färdigheterna för lärare i högstadiet.
- För närvarande finns det inga indikatorer för de pedagogiska målen – det är viktigt att dessa utvecklas.
- Enligt intervjuerna **räcker inte rektorernas tid till för den pedagogiska utvecklingen, även om det skulle vara en viktig uppgift.**
- Högstadieeleverna i Åbo har dålig anknytning till skolan: frånvaro förekommer i stor utsträckning. Jämfört med föregående läsår har man dock kunnat minska frånvaro.
- Enligt intervjuerna finns tre observationer om **inlärningsresultaten** i högstadierna i Åbo:
 - o Kunskapsnivån hos finskspråkiga elever har sjunkit under det senaste decenniet.
 - o Utvecklingen i de svenskspråkiga skolorna har varit positivare än i de finskspråkiga skolorna.
 - o Skillnaden mellan elever med invandrarbakgrund och elever födda i Finland har minskat.
- **I Åbo stads grundläggande utbildning genomfördes hösten 2024 i samarbete med Åbo universitet en omfattande digital kartläggning i årskurserna 3 och 6 av elevernas matematiska färdigheter (FUNA) och läskunnighet (MUREA).** Målet var att få aktuell, forskningsbaserad information om nuläget för inlärnings och om eventuella inlärnings svårigheter.
- Kartläggningen genomfördes i oktober 2024 för elever i årskurs 3 och 6 i alla grundskolor i Åbo stad. Sammanlagt deltog över 3 000 elever i undersökningen. Resultaten granskades enligt region (nord, syd, öst), kön samt modersmål/hemspråk. Dessutom inkluderades elevens självutvärdering av sitt eget lärande.
- De viktigaste resultaten av kartläggningen:
 - o Som helhet var inlärningsresultaten starka. **De genomsnittliga resultaten för eleverna i Åbo var högre både i matematik och läskunnighet än i det nationella jämförelsematerialet i båda åldersgrupperna.**
 - o Förväntade skillnader observerades mellan könen: Pojkarna klarade sig bättre i matematik och flickorna i läskunnighet.

- o Oroväckande regionala skillnader observerades. **I det östra samarbetsområdet var inlärningsresultaten betydligt sämre både inom matematik och läsning jämfört med andra områden.**
- o Flerspråkiga elever hade i synnerhet svårigheter förknippade med läsning.
- o **Resultaten stärker uppfattningen om att utmaningarna med lärandet kan hopa sig. Om man inte ingriper i inläringssvårigheterna i ett tillräckligt tidigt skede kan de fördjupas och försvåra senare inläring.** Ny kunskap bygger ofta på det man lärt sig tidigare och därför är tidigt stöd av största vikt.

Vanligtvis sjunker vitsorden när man övergår från den grundläggande utbildningen till gymnasiet

På revisionsnämndens begäran gjordes en statistisk jämförelse i Åbo stads informations-tjänster: Förhållandet mellan medelvitsorden för slutvitsorden för dem som utexamine-rats från den grundläggande utbildningen i Åbo våren 2023 och medelvitsorden för den första kursen i gymnasiestudierna enligt läroämne (Källa: Studieinfo.) Följande föränd-ringar har skett i vitsordens medeltal:

	minsta förändring	största förändring
Modersmål	-3,8 %	-14,2 %
Engelska	+2,5 %	-22,9 %
Lång matematik	-10,3 %	-31,2 %
Kort matematik	-3,5 %	-25,5 %

När man övergår från högstadiet till gymnasiet har vitsorden i regel sjunkit. De största förändringarna har skett i lång matematik, där vitsorden har sjunkit med upp till 31 %.

4.3 Antalet barn med särskilda behov har ökat – det finns behov av små grupper och fungerande elevvård

- Antalet barn med särskilda behov¹ har ökat – det finns ett allt större behov av små grupper. Enligt intervjuerna är detta en mycket svår ekvation eftersom anpassningsåtgärder pågår och man borde dra in tjänster. Fler barn omfattas av beslutet om särskilt stöd – de har rätt att få tjänster av en specialklasslärare. Det behövs fler specialklasslärare, fler smågrupper, med andra ord ökade kostnader.
- Enligt servicehelheten Barn och unga är **25,9 % av lågstadieeleverna för närvarande i klasser med över 23 elever och 19,7 % av högstadieeleverna i klasser med över 25 elever** – det är skäl att utreda de verkliga behoven av undervisningsresurser och stöd.
- Enligt den senaste statistikföringsdagen omfattades nästan 15 % av eleverna i Åbo av intensifierat stöd² och 15 % av särskilt stöd³. Med andra ord, **30 % av alla skolelever får något stöd för sitt lärande.**

I skolorna i Åbo finns inte alla yrkesutbildade personer inom elevvården som förutsätts enligt dimensioneringen.

¹ Begreppet barn med särskilda behov har ingen exakt definition. Ofta hänvisar det till ett barn med behov av särskilt stöd.

² Intensifierat stöd innebär ett stöd för elevens lärande och skolgång som är mer kontinuerligt, kraftigt och individuellt. I dessa fall kan eleven vara i behov av flera stödformer.

³ Om det intensifierade stödet som eleven fått inte är tillräckligt för att hjälpa eleven att klara av skolarbetet, fattas ett förvaltningsbeslut om särskilt stöd som grundar sig på en pedagogisk utredning. En individuell plan för hur undervisningen ska ordnas (IP) utarbetas för eleven. Av den ska det framgå att undervisning och annat stöd ges enligt beslutet om särskilt stöd. Mer information <https://www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/stod-larande-och-skolgang>

- Enligt intervjuerna finns det nu absolut ett behov av skolcoacher⁴ och samhällspedagoger⁵ i skolorna.
- I skolorna i Åbo finns inte alla yrkesutbildade personer inom elevvården som förutsätts enligt dimensioneringen.
- Dataskyddslagstiftningen och lagstiftningen om elev- och studerandevård strider för närvarande mot varandra, vilket medför utmaningar i överföringen av uppgifter mellan staden och välfärdsområdet.
- Flera skolor har i cirka ett års tid saknat skolpsykologtjänster som är lagstadgade, dvs. eleverna har rätt till dem. På grund av problem i Egentliga Finlands välfärdsområde (Varha) och problem på nationell nivå har denna lagstadgade rätt för eleverna inte tillgodosetts till alla delar.



⁴ Skolcoachen är en anställd vid skolan som inte är bunden till undervisningen och som i regel arbetar utan en på förhand överenskommen tidtabell.

⁵ Den som avlagt examen i samhällspedagogik känner till de faktorer som påverkar individens uppväxt, utveckling, delaktighet och välbefinnande och gestaltar de faktorer som ger upphov till sociala problem samt tillämpningsmöjligheterna för dessa i synnerhet i arbetet med unga.

- Tidigare har det varit praxis att när en elev insjuknar under skoldagen går han eller hon till skolhälsovårdarens mottagning. På grund av de ensidiga beslut som Varha fattat har skolhälsovårdarnas arbete begränsats till att endast göra regelbundna hälsoundersökningar för barn tillsammans med skolläkare. **I praktiken är det nu lärarna som blir tvungna att ta hand om de elever som insjuknat under dagen.**
- Enligt intervjuerna skulle det vara bra att få de anställda inom elevvården, dvs. skolhälsovårdarna, skolkuratorerna m.m. som nuförtiden arbetar inom Varhas organisation, tillbaka till organisationen för fostran och undervisning.
- Arbetet med att utveckla verksamheten och kvaliteten (både inom grundläggande verksamhet och projekt) bör göras centraliserat i matriser så att resultaten av utvecklingen är lika tillgängliga för alla stadens enheter.
- **Mobbningsförebyggande arbete borde vara en del av stadens säkerhetstänkande** så att en person eller grupp som stöder skolorna i förebyggande av mobbning ansvarar för detta arbete på stadsnivå.
- En av de viktigaste utvecklingsmetoderna i skolorna är bemötande av elever. För detta behövs vuxna, tid och resurser. Genom möten kan man redan i förebyggande syfte minska många problem.

En av de viktigaste utvecklingsmetoderna i skolorna är bemötande av elever.

4.4 Organisering av ordnandet av tjänster i förändring

- En tväradministrativ utveckling av tjänsterna för barn och unga till en egen servicehelhet har i intervjuerna ansetts vara välkommet.
- I organisationsreformen som är under arbete funderar man på hur det nya Åbo ska byggas upp och hur man kan få det att fungera bättre än tidigare. Hur man kan bekämpa segregation och hur man till exempel ska kunna stöda målen för olika områden genom bättre riktade åtgärder.
- I beredningen av det nya Åbo har man bland annat behandlat förenhetligandet av områdesindelningen inom småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen och ungdomsväsendet.
 - o Artificiell intelligens används för att optimera områdesindelningen utifrån invånarantal, antalet flerspråkiga familjer och avstånd.
- Enligt intervjuerna är **många högstadierektorer oroade över den ökade skolsegregationen: flerspråkiga elever är i allt för stor utsträckning koncentrerade till några få högstadier.**
- Bekämpning av segregation, dvs. regional differentiering, är ett av stadens centrala mål. Enligt intervjuerna kan man genom ändringar i elevantagningsområdena inom den grundläggande utbildningen i viss mån minska den regionala differentieringen och dess skadeverkningar. Detta kan man sträva efter till exempel genom att **jämna ut den relativa andelen flerspråkiga elever mellan olika skolor.**

Enligt intervjuerna kan man genom ändringar i elevantagningsområdena inom den grundläggande utbildningen i viss mån minska den regionala differentieringen och dess skadeverkningar.

- Med tanke på arbetshälsan hos personalen inom den grundläggande utbildningen är det oroväckande att cirka 63 % av personalen enligt den senaste undersökningen Kommun-10 har upplevt vålds- eller hotsituationer av klienten (bild 16).

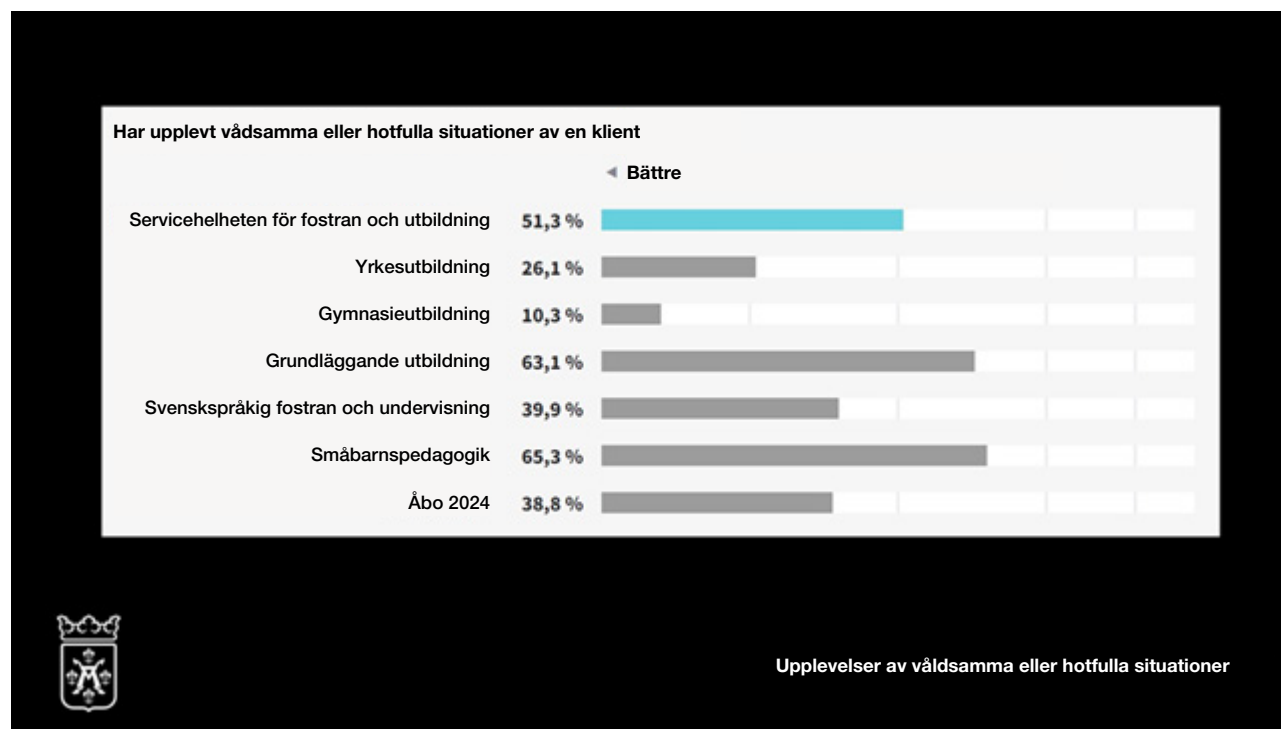


Bild 16. Utdrag ur Kommun-10 resultaten för personal inom fostran och undervisning. (Åbo stad)

- På dessa utmaningar har man svarat bland annat genom att man inom den grundläggande utbildningen för ett par år sedan inledde en utbildning i hanteringsmodellen för utmanande situationer MAPA, där man strävar efter att förebygga och hantera utmanande beteende. Enligt intervjuerna förbättras arbetshälsan hos de som avlagt MAPA eftersom de känner till några metoder för att klara av situationerna och kan avvärja situationer innan de når en farlig nivå. Mer information (på finska): <https://suomenma-pakeskus.fi/mita-on-mapa-koulutus/>
- Avsikten är att göra läsåret 2024–2025 för den grundläggande utbildningen till året för bemötande. **Att bygga upp förtroende och ett lämpligt arbetsklimat är det bästa sättet att förebygga överträdelser.**
- Vid sidan av läroplanen styrs den grundläggande utbildningen av ekonomin. Ekonomin påverkar naturligtvis undervisningens kvalitet; hurdana grupper är det möjligt att bilda och hurdana resurser finns det till exempel för att stöda arbetet i klassen.

- På grund av det ansträngda ekonomiska läget har skolornas resursanvändning gått genom noggrannare än tidigare. En ny resursmodell har utvecklats och utifrån den har en ny resursfördelning tagits i bruk i skolorna i februari 2025.
- Uppföljningen av ekonomin är förknippad med en detalj i ekonomiförvaltningens förfa- randen: de avtalsenliga löneförhöjningarna ingår i koncernens reserveringar. Det är viktigt att de intäktsförs till skolorna när det är tid för skolorna att betala löneförhöjningarna. Annars förvrängs den bild som uppföljningen av ekonomin ger.
- Jämfört med de övriga sex största städerna är förvaltningsorganisationen för fostran och undervisning i Åbo mycket platt.
- För 2024 har de verksamhetsmål som ställts upp för den grundläggande utbildningen i Åbo uppnåtts mycket väl. Endast ett mål hade inte framskridit på önskat sätt: antalet omfattande speciallärare i förhållande till eleverna. Målet var en (1) omfattande speci- allärare per 200 elever. Förslag till personal- planen har gjorts, men dessa förslag har inte gått igenom. Övriga ärenden hade framskri- dit enligt målet.
- Det finns fortfarande utmaningar med till- gången på personal, särskilt när det gäller den svenskspråkiga personalen.
- Det finns många brister i skolbyggnadernas skick och därför är antalet studerande i till- fälliga lokaler för stort – **nästan 20 %, dvs. cirka 3 000 elever går i skola i tillfälliga lo- kaler**. I något skede av historien har service- och underhållsarbeten försummats vilket har ackumulerat en allt för stor reparationsskuld.

Under de närmaste åren kom-
mer många nya skolbyggnader
att byggas: det finns bekräftade
skolbyggnads- och daghemspro-
jekt till ett värde av sammanlagt
632 miljoner euro.

- Under de närmaste åren kommer många nya skolbyggnader att byggas: det finns bekräf- tade skolbyggnads- och daghemsprojekt till ett värde av sammanlagt 632 miljoner euro.
- Enligt Utbildningsstyrelsen kostade skolma- ten i Finland år 2023 i genomsnitt 3,25 euro per dag per elev. Av detta utgör cirka 40 procent livsmedel. I Åbo kostar skolmaten **2,53 euro** per elev och dag.

4.5 Utmaningar och toppresultat inom yrkesutbildningen

- Årligen studerar cirka 10 200 studerande vid Åbo yrkesinstitut (TAI) under olika långa perioder. I den gemensamma ansökan till andra stadiet antas årligen cirka 1 300 nya studerande. Ungefär hälften av alla studerande är vuxenstuderande.
- Största delen av eleverna i högstadierna i Åbo stad har fått en plats vid läroanstalter på andra stadiet. Efter vårterminen 2024 var situationen följande:
 - o Sammanlagt 1 447 elever sökte i första hand till Åbo daggymnasium och 1 422 till Åbo yrkesinstitut.
 - o I Åbo stads skolor fanns det förra våren 1581 niondeklassare på avslutningsdagen, av vilka 1550 blev slutförde sina grundskolestudier den dagen. Nästan hälften av dem som sökt till Åbo yrkesinstitut eller daggymnasium kommer alltså från något annat ställe än Åbo.
- Enligt intervjuerna stöder inte färdigheterna hos barn i högstadieåldern på en allmän nivå till alla delar (matematik, modersmål och S2⁶ delområden) övergången till yrkesutbildning.
- Läroavtal ingås på cirka 1 000 arbetsplatser per år.
- Polariseringsutvecklingen bland studerande har fortsatt. Det finns fler studerande som behöver stöd och antalet examensprestationer – både delar av examen och hela examen – har minskat något. Samtidigt ökar också antalet studerande med inriktning på högskolestudier. De studerande är intresserade av att avlägga både dubbelexamen och av branschspecifika yrkeshögskolestigar. (Utfallet av serviceplanen för yrkesutbildning 2024)
- **Cirka 30 % av TAI:s studerande är flerspråkiga. Det skulle finnas behov av smågrupper inom undervisningen, men för närvarande finns det inga resurser för detta.**
- I alla grundexamensstudier ingår samarbete med företag.
- Enligt intervjuerna är två centrala utmaningar i TAI:s utbildningsarbete
 - o hur flerspråkiga studerande framskrider i studierna samt
 - o unga som har mycket mångsidiga utmaningar i sina studier/sitt liv.
- I intervjuerna framkom frågan om hur man i högre grad än i nuläget på andra stadiet skulle kunna möjliggöra ungdomsarbete på läroanstalter.

⁶ S2 – suomi toisena kielenä

Sysselsättning bland personer som avlagt yrkesexamen och placering inom fortsatta studier 1 år efter examen

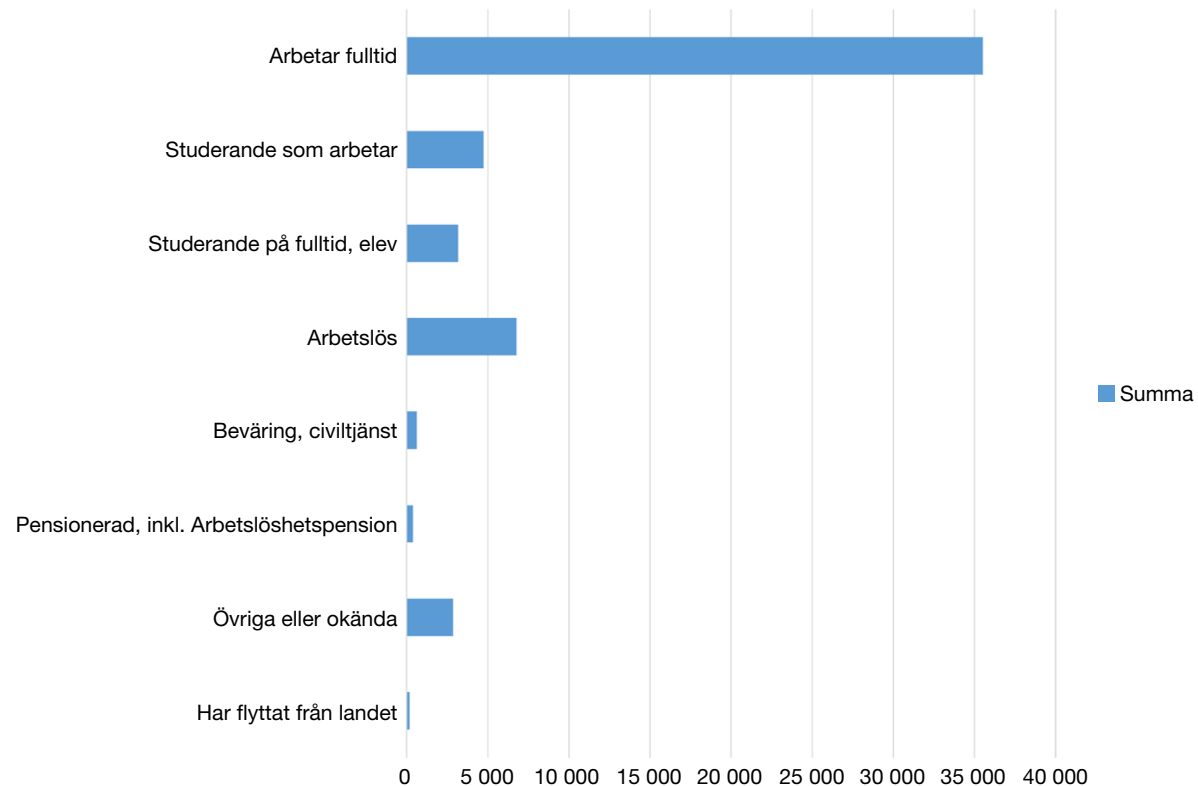


Bild 17. Sysselsättning av personer som avlagt examen vid Åbo yrkesinstitut och placering i fortsatta studier ett år efter examen – statistikåret 2022. (Källa: Vipunen.fi)

[Excel Web Access - /fi-fi/Raportit/Ammatillinen koulutus - työllistyminen ja jatko-opinnot - koulutuksen järjestäjä.xlsb \(vipunen.fi\)](#)

- I Åboregionen finns 10 separata anordnare av yrkesutbildning, vilket ur ett nationellt perspektiv är speciellt och samtidigt utgör ett visst problem.
- Enligt uppgifter från Åbo yrkesinstitut kommer 80,6 % av de utexaminerade 2023 att ett år senare vara i arbetslivet eller delta i fortsatta studier – huvudsakligen i Åboregionen.
- Utbildningsstyrelsens statistiktjänst Vipunen berättar att ett år efter avlagd examen är cirka 75 % av studerandena vid Åbo yrkesinstitut sysselsatta (statistikåret 2022). Cirka 11 % var arbetslösa, en del deltog i fortsatta studier, beväringstjänst m.m.
- TAI:s **grad av hållkraft** är mycket hög: Av dem som utexaminerades från Åbo yrkesinstitut 2019–2023 bodde 91,2 % i slutet av 2023 i landskapet där de avlagt sin utbildning, dvs. i Egentliga Finland. För jämförelsens skull: motsvarande grad av hållkraft var 71,6 % vid Åbo yrkeshögskola och 54,9 % vid Åbo universitet.

- Enligt intervjuerna utmanar förlängningen av läroplikten till 18-åringar 2021 personalen vid Åbo yrkesinstitut, eftersom studerandematerialet numera är så heterogent. Till studierna kommer också fler studerande som inte är kapabla att studera.
- **Hos ett växande antal studerande är skolskicket på en oroväckande nivå. Därför behövs specialtjänster inom hälso- och sjukvården för att stödja de studerande.**
- De studerandes stödbehov har också ökat – beslut om särskilt stöd fattas för cirka 1 000 studerande per år.
- **Åbo har man inlett ett utredningsarbete om strukturerna för yrkesutbildningen inom stadskoncernen, där man granskar hur stadens yrkesutbildning borde ordnas i framtiden.**
- För närvarande är antalet undervisningstimmar per kompetenspoäng som ges vid Åbo yrkesinstitut högst i Egentliga Finland. Minimikravet enligt förordningen är 12 h/kompetenspoäng och vid TAI har man gett 18–19 h undervisningstimmar/kompetenspoäng.
- I borgmästarprogrammet 2021–2025 är målet att Åbo är Finlands bästa utbildare på andra stadiet. För yrkesutbildningens del är det svårt att mäta hur målet har uppnåtts. **En positiv signal kan anses vara att TAI år 2024 var den bästa läroanstalten i rankingen för den riksomfattande tävlingen i yrkesskicklighet, Mästare. Med tanke på stadsstrukturen, stadens storlek och den kulturella mångfalden har Åbo också ganska få negativt avbrott⁷. År 2024 uppgick negativt avbrott vid TAI 6 %, dvs. 592 personer.**

År 2023 är 80,6 % av dem som utexaminerats från Åbo yrkesinstitut i arbetslivet eller deltar i fortsatta studier ett år senare, huvudsakligen i Åboregionen. Dessutom var graden av hållkraft hög: 91,2 % av dem som utexaminerades 2019–2023 bodde fortfarande i Egentliga Finland i slutet av 2023.

⁷ Avbrott i studierna kan till följd av orsaken till avbrytandet indelas i positiva och negativa avbrott. Positivt avbrott innebär att den studerande söker sig till ett annat utbildningsområde eller en annan läroanstalt efter att den studerande har blivit på det klarar med sitt yrkesval (Utbildningsstyrelsen 2002, 33). Även att man sökt sig till arbetslivet eller övergång till armén kan ses som en positiv orsak att avbryta studierna (Määttä, Kiiveri & Kairaluoma 2011). Den del av de som avbryter studierna, som på sätt och vis fortsätter att driva omkring och inte försöker hitta en lösning på situationen riskerar att marginaliseras. (Ketomäki 2011, 13)

- Enligt intervjuerna är det tillräckligt för yrkesutbildning när en ung person som utexaminerats från grundskolan kan läsa, skriva, räkna och agera socialt och bete sig. Man behöver inte kunna något annat. Inom yrkesutbildningen tar man nog hand om fortsättningen så att man därefter kan övergå till arbetslivet eller ännu till fortsatta studier.

**Satsningar på yrkesutbildning
lönar sig eftersom man
på så sätt upprätthåller
och förbättrar områdets
dragningskraft och livskraft.**



5.

**Genomförande av
revisionsnämndens tidigare
rekommendationer för
småbarnspedagogiken**



Revisionsnämnden gjorde en utvärdering av småbarnspedagogiken år 2013. Därefter har nämnden genomfört uppföljningar av centrala ärenden som berör utvärderingen i utvärderingsberättelserna för 2014, 2015, 2016, 2020, 2021 och 2023.

Revisionsnämnden har än en gång gjort en uppföljning och kommit fram till de viktigaste observationerna. Dessa hittas nedan. I samband med uppföljningen har tjänsteinnehavare intervjuats och man har gjort sig förtrogen med handlingar och beslut.

Nedan behandlas de viktigaste observationerna i uppföljningen.

I Åbo har deltagandegraden bland barn i åldern 4–6-år inom småbarnspedagogiken hållits på en hög nivå, cirka 96 % 2023.

	Helsingfors	Esbo	Vanda	Åbo	Tammerfors	Uleåborg	De sex största städerna
4-åringar	94,1	94,8	94,4	93,8	96,0	95,0	94,6
5-åringar	95,3	95,7	95,3	98,0	96,4	95,7	95,8
6-åringar	94,8	92,6	97,8	97,4	94,8	97,4	95,3
4-6-åringar	94,7	94,4	95,9	96,4	95,7	96,1	95,2

Tabell 6. Andelen 4–6-åringar av befolkningen i samma ålder i december 2023 som deltagit i småbarnspedagogik eller kommunal klubbverksamhet som ordnas och stöds av kommunen (Arbetsgruppen för de sex största städerna 13.6.2024) Mer information (på finska): https://kuutoskaupunkivertailu.fi/wordpress/wp-content/uploads/2024/08/24_06_13_Kuusikko_Varhaiskasvatus_2023.pdf

- Enligt rapporten av de sex största städerna 13.6.2024 var deltagandegraden inom småbarnspedagogik som ordnas och stöds av kommunen (4–6-åringar) 2023 högst i Åbo, i genomsnitt 96,4 % (98 % år 2022). (se tabell 6)
- Fler barn under 3 år omfattas av servicen än under tidigare år. Andelen barn under 3 år och flerspråkiga barn i åldern 3–5 år med finska, svenska eller samiska som modersmål ökar inom småbarnspedagogiken.
- Det riksomfattande och lokala målet är att höja deltagandegraden eftersom deltagandet i småbarnspedagogiken och nybörjarundervisningen stöder barnets framsteg på skolstigen.
- **Särskilda åtgärder inriktas på att höja deltagandegraden i småbarnspedagogiken för barn med invandrarbakgrund så att deras integration framskrider.**

ålder	2021	2022	2023
10-11 mån.	3,8	5,0	3,6
1 år	43,9	44,8	45,1
2 år	77,4	80,3	85,6
3 år	91,8	92,2	94,0
4 år	95,7	97,1	93,8
5 år	98,3	97,2	98,0
6 år	99,7	99,6	97,4
0-6 år	82,3	82,7	83,6

Tabell 7. Deltagandegrad (%) i kommunal småbarnspedagogik och privatvårdsstöd i Åbo, barn i åldern 10 månader–6 år (jämförelse av arbetsgruppen för de sex största städerna).

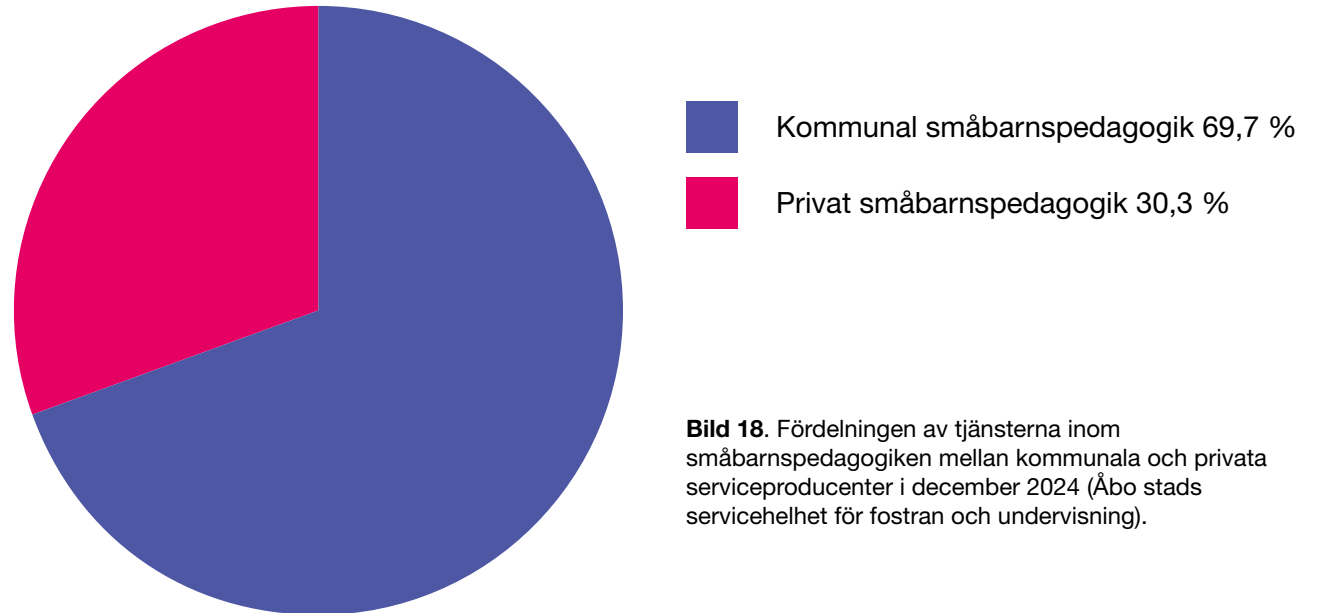


Bild 18. Fördelningen av tjänsterna inom småbarnspedagogiken mellan kommunala och privata serviceproducenter i december 2024 (Åbo stads servicehelhet för fostran och undervisning).

Utvärdering och granskning av strukturerna för stödet för småbarnspedagogiken i Åbo

I borgmästarprogrammet ställdes bland annat följande som mål för småbarnspedagogiken:

- Stödet för elevernas inläring och elevvården stärks.

Av de 8 508 barn som omfattas av småbarnspedagogiken våren 2025 får:

- 231 barn särskilt stöd och
- 608 barn intensifierat stöd.
- Inom förskoleundervisningen omfattas 110 barn av särskilt stöd. Dessa barn kan vara desamma som de som omfattas av stöd inom småbarnspedagogiken eftersom man fattar beslut för barnet både inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen.

- **Enligt ovan nämnda uppgifter om småbarnspedagogiken i Åbo omfattas alltså cirka 11 % av barnen av stöd inom småbarnspedagogiken. Detta är ett betydande antal, men dock klart mindre än inom den grundläggande utbildningen, där cirka 30 % av barnen omfattas av stöd.**

År 2024 gjordes en extern utvärdering av strukturerna för stöd inom småbarnspedagogiken i Åbo.

Utvärderingens huvudsakliga observationer:

- Utifrån rekommendationerna i utvärderingen pilottestas och testas nya verksamhetsmodeller under verksamhetsåret 2024–2025. Pilotprojektets resultat blev klara under april 2025.

Det är viktigt att det på daghemmet finns kompetenta och yrkeskunniga arbetstagare samt en speciallärare som hjälper grupperna. Detta bidrar till att säkerställa att alla barn får lika behandling och möjligheter oberoende av deras olika behov och bakgrunder.

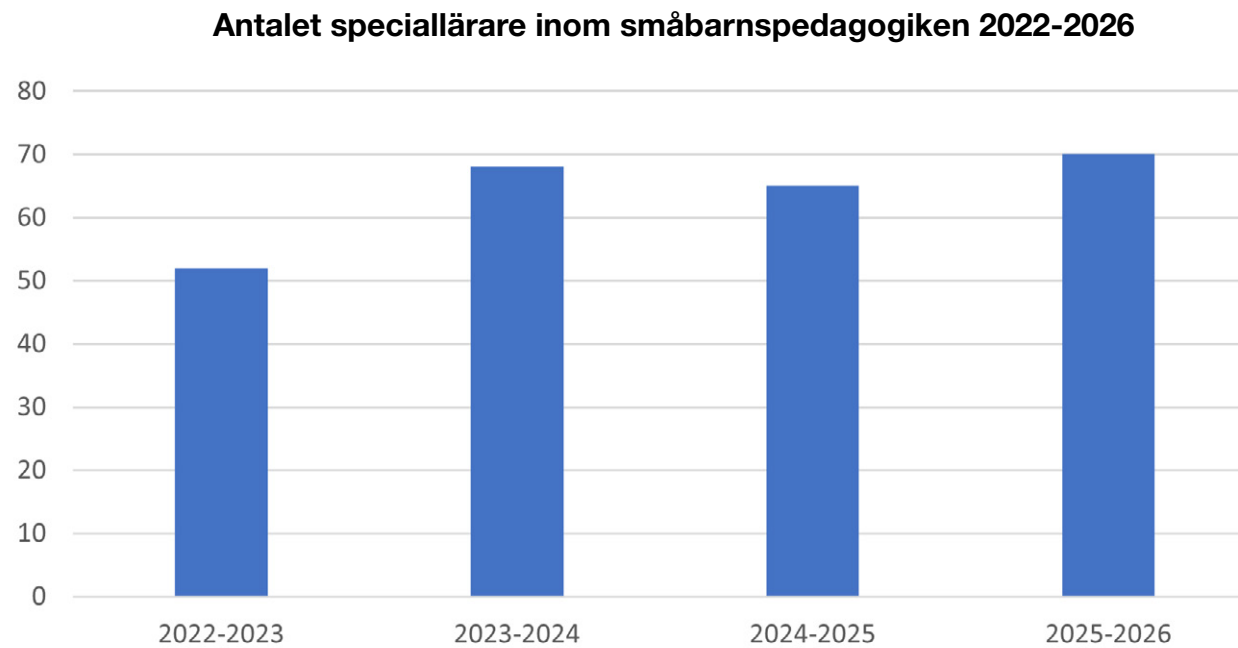


Bild 19. Antalet speciallärare inom Åbo stads småbarnspedagogik från läsåret 2022–2023 till läsåret 2025–2026.
(Åbo stad, servicehelheten för fostran och undervisning)

- Privata serviceproducenter har egna speciallärare inom småbarnspedagogik i Åbo, dvs. de syns inte i siffrorna för de kommunala vakanserna.
- **I Valssi-utvärderingen¹ har det konstaterats att daghemsföreståndarna och speciallärarna inom småbarnspedagogiken anser att Åbo stads speciallärreresurs för småbarnspedagogiken inte är tillräcklig och att det inte finns barn- och gruppsspecifika assistenter som motsvarar behovet.**
- Som slutsats av utvärderingen av stödstrukturerna inom småbarnspedagogiken konstateras också att det är viktigt att det på daghemmet finns kompetenta och yrkeskunniga arbetstagare samt en speciallärare som hjälper grupperna. Detta bidrar till att säkerställa att alla barn får lika behandling och möjligheter oberoende av deras olika behov och bakgrunder.



¹ Valssi är ett nationellt kvalitetsutvärderingssystem, vars syfte är att stödja anordnarna och serviceproducenterna i deras kvalitetshantering. Valssi är en mångsidig digital tjänst som gör det möjligt att samla in utvärderingsinformation, få aktörsspecifika utvärderingsrapporter, producera enhetsspecifika sammanfattningar av utvärderingar och publicera aktörernas lagstadgade utvärderingsresultat. Mer information: <https://www.karvi.fi/sv/utvarderingar/smabarnspedagogik/ett-digitalt-kvalitetsutvarderingssystem-valssi>

Rekryteringen av specialbarträdgårdslärare lyckades utmärkt

- Enligt intervjuerna lyckades rekryteringen av speciallärare 2024 utmärkt. Det är fortfarande svårt att få behöriga lärare inom småbarnspedagogiken och det förekommer betydande skillnader mellan daghemmen.
- I regel har personal anställt enligt antalet barn antingen för en viss tid, om personen inte har en utbildning som ger behörighet, eller för ett anställningsförhållande som gäller tills vidare om personen har behörighet. Andelen behöriga personer bland barnskötarna ligger på samma nivå som tidigare, antalet personer som är behöriga som speciallärare har ökat och antalet personer som är behöriga som lärare inom småbarnspedagogiken har minskat, dock med endast ett par procent.
- Våren 2025 hade Åbo stads småbarnspedagogik sammanlagt 1270 anställda (1323 år 2004), av vilka 254 saknade den behörighet som krävs för uppgiften i fråga (303 år 2024). **I genomsnitt 20 % av arbetstagarna saknade behörighet (23 % 2024). I fråga om den svenskspråkiga småbarnspedagogiken var tillgången till personal ett ännu större problem: där saknade 30 % av de anställda behörighet (35 % 2024).**
- Läget beträffande behörigheten för personalen inom småbarnspedagogiken har förbättrats något jämfört med året innan, men särskilt i fråga om den svenskspråkiga småbarnspedagogiken finns det fortfarande mycket att förbättra.
- Språkmedvetenhet bland hela personalen inom småbarnspedagogiken har ökats genom utbildning.

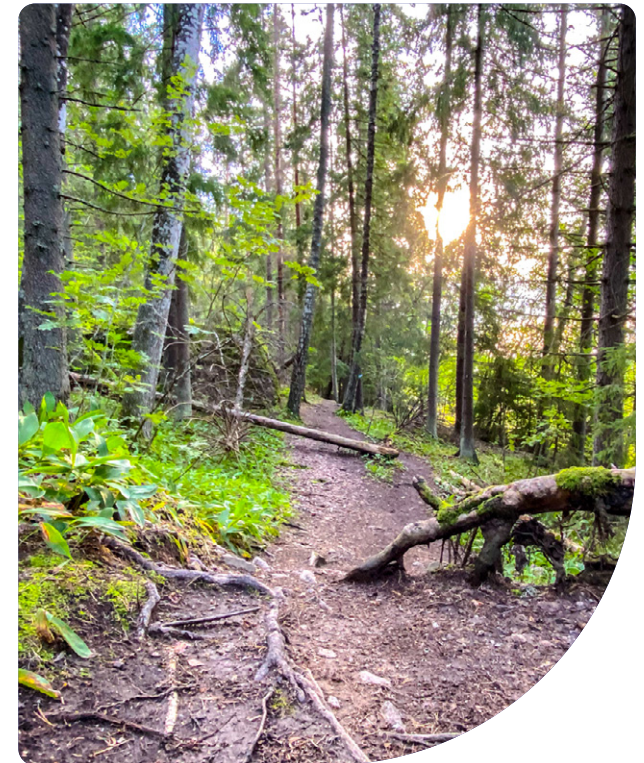


Kunderna nöjda

- Enligt kundnöjdhetssenkäten för småbarnspedagogiken 2025 (besvarades av 958 vårdnadshavare) ansågs småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen främja barnets uppväxt, utveckling och lärande.
- De vårdnadshavare som svarade på enkäten ansåg också att barnen inom småbarnspedagogiken lär sig många nya saker.

Service nätverket för småbarnspedagogiken håller på att utvecklas

- Enligt intervjuerna kan verksamheten försvåras av att lokalerna delvis är i dåligt skick, men målen för småbarnspedagogiken uppnås i regel väl.
- Enligt intervjuerna pågår planeringen av daghemmens plan för servicenätet och nybyggen och även byggandet har inletts vid flera objekt.
- Utgångspunkten är fortfarande att småbarnspedagogiken genomförs som närservice. Särskilt i öst finns det problem med kapaciteten och därför är platsen för småbarnspedagogik är inte alltid det närmaste daghemmet. Därför kan föräldrarna till ett litet antal barn bli tvungna att använda mycket tid för att transportera sina barn med kollektivtrafik till vårdplatsen.



Effekterna av servicehelheten för barn och unga på anordnandet av småbarnspedagogik i Åbo i fortsättningen

- Enligt intervjuerna intensifierar den kommande förändringen förhoppningsvis det regionala samarbetet och förbättrar därmed också tillgodoseendet av behoven hos dem som bor i områdena. Samtidigt kan man sannolikt också effektivisera verksamheten.
- I barngrupperna genomförs småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen sannolikt som tidigare.

Anordnande av förskoleundervisning

- Nämnden för fostran och undervisning har den 19 september 2024 beslutat om grunderna för antagning till förskoleundervisning från och med läsåret 2025–2026 tills vidare: <https://ah.turku.fi/kaoplksj/2024/0919007x/5102489.htm>
- Enligt intervjuerna har förskoleundervisning ordnats i 20 privata daghem under läsåret 2024–2025 och i 12 privata daghem under läsåret 2025–2026. På den kommunala sidan ordnas förskoleundervisning i cirka 50 daghemshelheter.

Förskoleundervisningen som ordnas i privata daghem minskar tydligt under läsåret 2025–2026.



www.turku.fi/sv/forvaltning-och-beslutsfattande/revisionsnamnden