

Utvärderingsberättelse 2019

Åbo stads revisionsnämnd 19.5.2020



Rapportör och rapporteringstidpunkt	Åbo stads revisionsnämnd, 2020 Åbo stads revisionsnämnd publicerar årligen utvärderingsrapport över förverkligandet av Åbo stads verksamhetsmässiga och ekonomiska mål.
Rapportens namn	Utvärderingsberättelse 2019
Rapportens distribution	Rapporten är tillgänglig på internet på adressen www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut
Ämnesord	Utvärderingsrapport, utvärderingsberättelse, Åbo stad, mål, utvärdering
Rapportseriens namn	Åbo stads revisionsnämnd
Identifierande information om rapporten	Sidor 72 + bilaga Språk svenska
Rapportens distribution	Åbo stads revisionsbyrå, tfn (02) 330 000



Centrala observationer i utvärderingen

Revisionsnämndens utvärdering för 2019 har särskilt fokuserat på följande:

1. Budget och bokslut 2019
2. Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning
3. Temaspecifika utvärderingar
4. Uppföljning: inomhusluftärenden

1. Budget och bokslut 2019

- Resultatet för moderstadens räkenskapsperiod 2019 visade ett underskott på 38,4 miljoner euro och stadskoncernens resultat visade ett överskott på 59,0 miljoner euro. Dotterbolaget Turun seudun sosiaali- ja terveystalvelukiinteistö Oy som ägs helt av Åbo stad såldes till Hemsö Storåker Finland Oy i början av april. På grund av köpet bokfördes i koncernen en extraordinär försäljningsvinst på över 76 miljoner euro. Utan den extraordinära posten av engångsnatur hade koncernens resultat varit -17,2 miljoner euro.
- Av stadens verksamhetsutgifter stod personalutgifterna för 37,7 procent och köptjänsterna för 45,8 procent. Personalutgifterna ökade med 14,5 miljoner euro (+2,9 %) jämfört med 2018 och utgifterna för köptjänster ökade med 17,3 milj. euro (+2,9 %).
- Kassaflödet för Åbo stadskoncerns verksamhet och investeringar har under de senaste tolv åren i genomsnitt varit omkring 49 miljoner euro negativt på årsnivå. Även för år 2019 var samma kassaflöde hela 101 miljoner euro negativt, vilket är den sämsta siffran för rapporteringsperioden.
- Tillväxten av koncernens lånestock upphörde för ett tag. Orsaken var försäljningen av social- och hälsovårdstjänstfastigheter. Trots försäljningen ligger koncernens soliditetsgrad och relativa skuldsättning klart under en nivå som kan betraktas som god.

2. Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

- Liksom under 2018 är tillgången till personal under 2019 en central risk för staden. Enligt verksamhetsberättelsen lockar inte stadens lönenivå professionella, och fast anställning och anställningstrygghet, möjligheten till flexibel arbetstid och oavlönade ledigheter förbättrar inte attraktionskraften tillräckligt. Utifrån bokslutets verksamhetsberättelse är det oklart, vilka konkreta åtgärder som vidtagits eller planerats i staden för att hantera den omfattande risk som gäller tillgången till personal i olika sektorer och hur frågan beaktas i stadens personalplanering.
- I utvärderingen av risker under 2019 kom lokalresurser och problem med inomhusluften upp som centrala risker. Renoveringssituationer och lokalbehov som beror på problem med inomhusluften utgör problem. För underhåll av fastigheter ska det finnas en långsiktig plan som är kopplad till planerna för stadens tjänster och servicenät. Planeringen och resursfördelningen ska vara långsiktig och utgå från stadens långsiktiga mål.



- I och med projektplaneringsanvisningarna för stadens nya infrastrukturprojekt ska planeringen, genomförandet och ledningen av projekt utvecklas så att riskerna i samband med genomförande av projekt kan minimeras. Å andra sidan kan inga anvisningar lösa problem som beror på brister i den övergripande planeringen, alltför brådskande tidsplaner för beslutsfattandet och genomförandet eller för små resurser i förhållande till projekthelheten. Även upphandlings- och konkurrensutsättningskunnande har en stor betydelse för att projekten ska lyckas. För tydlighetens skull ska anvisningar som gäller olika projekt- och investeringshelheter utvecklas vidare så att anvisningarna är omfattande och tillräckligt tydliga och ger behövliga verktyg såväl för beslutsfattare som personer som förbereder och genomför ärenden vad gäller olika slags projekthelheter.
- Utifrån bokslutets verksamhetsberättelse för 2019 förblir det oklart om man genom den koncernövervakning som ligger på koncernledningens ansvar har fått en tillräcklig klarhet över hur målen för övervakningen genomförts, dvs. om
 - kommunkoncernens verksamhet är ekonomisk och resultatrik,
 - den information som utgör grunden för besluten är tillräcklig och tillförlitlig samt om
 - bestämmelser i lagen, myndighetsanvisningar och organens beslut efterföljs och
 - att egendom och resurser tryggas.



3.1 Den största delen av stadsbornas tjänster produceras genom inköp av tjänster

- Siffrorna i bokslutet 2019 visar att i moderstadens verksamhetsutgifter är köp av tjänster (620,4 milj. euro) betydligt högre än personalutgifter (510,3 milj. euro). Av köp av tjänster görs 352,2 miljoner euro, dvs. cirka 57 procent, inom stadskoncernen eller från samkommuner såsom sjukvårdsdistriktet. Den klart största serviceproducenten är Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt med 256,1 miljoner euro.
- I fråga om köp av tjänster har man inte på stadsnivå fattat beslut om mål eller riktlinjer på motsvarande sätt som i fråga om för den egna produktionens personalutgifter. Därmed saknas också i regel indikatorer och rapportering.
- Revisionsnämnden anser att det är problematiskt om stadens riktlinjer om personal eller tunga administrativa processer leder till att tjänster produceras som köpta tjänster, även om det skulle vara oändamålsenligt och dyrare.

3.2 Hemvård

- Personalen på fältet inom hemvården upplever att de har för lite tid hos klienten och att antalet klienter som ska skötas per dag är för högt.
- Enligt en enkät som genomfördes av revisionsnämnden är nästan 38 procent av fältpersonalen och 32 procent av servicecheferna av delvis eller helt annan åsikt om att de kan erbjuda högklassig hemvård i sitt eget område.
- Det är utmanande att rekrytera personal och man upplever att det förekommer brister i vikariernas kompetens. Man misstänker att rekryteringsproblemen kommer att ytterligare förvärras i framtiden.

3.3 Stöd för närståendevård

- Enligt revisionsnämndens uppfattning finns det för få handledare inom stödet för närståendevård i förhållande till antalet klienter.
- Revisionsnämnden anser att närståendevårdarnas ork är en mycket stor utmaning. Man kan påverka orken på många olika sätt. En central stödform är lagstadgade ledigheter för närståendevårdare.
- En central fråga för att stödja närståendevårdarnas ork är också att uppdatera handledarnas uppföljningsbesök genom att öka besöksfrekvensen.

4. Uppföljning: inomhusluftärenden

- Enligt revisionsnämndens intervjuer har sektorerna för närvarande tydligare information än tidigare i fråga om vem som ska kontaktas vid frågor som gäller inomhusluft. Dessutom upplevs i nuläget att skötseln av inomhusluftärenden är mer transparent än tidigare.
- Revisionsnämnden ser att samarbete mellan dem som använder och upprätthåller lokaler är ett viktigt framtida utvecklingsområde.
- I staden pågår ett projekt där man tar fram bedömningar av alla fastigheters skick i staden och därtill anknutna planer för åtgärder i euro. Revisionsnämnden anser att det är besynnerligt att staden inte tidigare har haft en tillräckligt professionell uppfattning om i vilket skick dess fastigheter är.
- Utifrån långsiktiga planer kan eventuella problem observeras tidigare och beredskapen inför dem bli bättre inriktad inom ramen för begränsade ekonomiska resurser.



Innehållsförteckning	Ordförandes hälsning	7
	1. Budget och bokslut 2019	9
	1.1 Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra städer	10
	1.2 Synpunkter på bokslutet och målen för år 2019	15
	2. Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning	19
	3. Revisionsnämndens temaspecifika utvärderingar	27
	3.1 Den största delen av stadsbornas tjänster produceras genom inköp av tjänster	28
	3.1.1 Betydelsen av serviceupphandlingar i stadens ekonomi	28
	3.1.2 Kvalitetsmål som definieras i lagstiftningen styr serviceproduktionen	30
	3.1.3 Utveckling av styrning och kompetens i fråga om serviceupphandlingar medför fördelar	32
	3.1.4 Fallgranskning som exempel: Vårdssektorn 2014–2019	35
	3.2 Utvärdering av hemvård	47
	3.2.1 Hemvården som helhet	48
	3.2.2 Klienter	52
	3.2.3 Personal	54
	3.3 Utvärdering av stöd för närståendevård	61
	4. Uppföljning: Inomhusluftärenden	68
	BILAGOR	73
	Bilaga 1 Granskning av Åbo stads förvaltning och ekonomi	

Ordförandes hälsning

Enligt kommunallagen hör det till revisionsnämndens uppgifter att bedöma *huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt*. Därför har vi igen utrett vad som sker bakom bokslutet och rapporterna och intervjuat stadens alla ledande tjänsteinnehavare och andra centrala tjänstemän. I de tematiska utvärderingarna använde vi oss också av direkta enkäter till personalen.

Jag är tacksam för tillfället att få leda detta arbete under senare hälften av mandatperioden, för det finns få uppgifter där man kan observera stadens verksamhet så här heltäckande. Åbo är en stad som utvecklas och som fortfarande saktas ner i vissa avseenden av processernas stelbenthet i förhållande till målen och av kommunalekonomins riksomfattande tillstånd av obalans. Staden drivs ändå framåt av en stor grupp järnhårda proffs som har blicken mot framtiden.

I Åbo följs målen som utsatts av fullmäktige aktivt i form av delårsöversikter och strategiska avtal, men det är särskilt viktigt att få reda på varför vissa mål uppnås medan andra inte gör det. Även om de politiska besluten är inte objekt i denna utvärdering, måste stadsorganisationen betraktas som helhet för att observera hur de politiskt bestämda ramvillkoren och resurserna har sin inverkan på det hur väl målen kan nås.

Till exempel inom planläggningen, som vi betraktade i en separat rapport, hade utmaningar orsakats av saknaden av markpolitiska riktlinjer och tidsenliga servicenätplaner, begränsade resurser som angivits för förberedelser samt av svårigheten med att tillsätta tjänsterna. För flera projekt har målen inte uppnåtts på grund av försenade beslut eller en för stram tidtabell. Flera av dessa olägenheter har redan fixats under våren 2020.

Ibland är det också bra att studera om våra kriterier är rätt för det som vi vill uppnå. För att igen använda stadsplaneringen som exempel, har man där övergått från kvantitativa mål till det att funktionella mål eftersträvas, men samtidigt följer man med antalet detaljplaner som har förverkligats. Välfärdssektorn däremot letade efter nya sätt att producera både besparingar och bättre välfärd i samband med acklimatiseringsprogrammet.

För att hela kedjan från beslutsfattande till verkställande och från övervakning till utvecklande av verksamheten ska fungera i en stor stadsorganisation måste processerna vara klara och instruktionerna måste följas i alla situationer. En positiv utveckling pågår; vi har nu tagit i bruk en ny verksamhetsprocess för anskaffning av infrastruktur och en enhetlig behandlingsprocess för ineluftsanmälningar samt påbörjat en systematisk konditionskartläggning av stadens lokaler.

Förutom att lokalerna är en betydande utgiftspost är de också en viktig del av den dagliga verksamhetsmiljön för vår personal och andra stadsbor. Därför är det viktigt att hålla fast vid deras rättidiga underhåll och se till att vi inte utökar reparationsskulden i samma takt som hittills. Samma princip borde tillämpas för personalens välbefinnande: Personalen är vår viktigaste resurs, och det att den nuvarande personalen orkar med sitt arbete är kopplat till servicens kvalitet och tillgången till kunnig arbetskraft också i fortsättningen.

Det bör observeras att fastän vi i denna rapport granskar året 2019 har flera saker redan ändrats under denna vår. Särskilt coronaepidemin har ändrat på stadskoncernens verksamhetsmiljö, och specialarrangemangen påverkade också de ämnen som behandlades i intervjuerna. Därför har vi i samband med utvärderingen kort kommenterat vårens coronaarrangemang särskilt ur riskhanterings synvinkel.

Utvärderingen av det nuvarande året om ett år kommer också att vara minst lika intressant: Samtidigt som vi försöker hitta vår väg i den postpandemiska världen, går vi mot borgmästarnas Åbo i och med det nya ledningssystemet. I samma veva får vi förhoppningsvis ta del av bättre processer, ledarskap och informationsförmedling i stadskoncernens olika delområden så att framtidens stad ska kunna operera öppnare och ändamålsenligare.

Åbo den 19 maj 2020

Riina Lumme

Revisionsnämndens ordförande





01

Budget och bokslut 2019

1.1 Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra ¹

Åbo stads resultat för räkenskapsperioden 2019 var -38,4 milj. euro. Avvikelsen jämfört med förändringarna i budgeten var +26,0 milj. euro.

Koncernens resultat för räkenskapsperioden enligt koncernens resultaträkning var +59,0 milj. euro (-22,9 milj. euro 2018). Dotterbolaget Turun seudun sosiaali- ja terveystalveteistöt Oy som ägs helt av Åbo stad såldes till Hemsö Storåker Finland Oy i början av april. På grund av köpet bokfördes i koncernen en extraordinär försäljningsvinst på över 76 miljoner euro. Utan den extraordinära posten av engångsnatur hade koncernens resultat varit -17,2 miljoner euro. Koncernens årsbidrag var 128,7 miljoner euro (117,8 miljoner euro 2018). Enligt koncernens resultaträkning uppgick överskottet för räkenskapsåret 2019 till 50,6 miljoner euro (underskott 33,7 miljoner euro 2018). Utan den extraordinära posten av engångsnatur hade koncernens underskott varit 25,7 miljoner euro. Verksamhetsberättelsen innehåller en redogörelse för de sammanslutningar som ingår i koncernbokslutet.

Personalutgifterna ökade med
14,5 milj. euro (+2,9 %)
jämfört med år 2018 och utgifterna
för köptjänster ökade med
17,3 milj. euro (+2,9 %).

Balans mellan intäkter och utgifter

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

Bokslutets verksamhetsbidrag var -1 071,3 miljoner euro (-1 035,7 miljoner euro 2018). Verksamhetsbidraget blev +28,2 milj. euro bättre än budgeterat (Budgeten 2019 med ändringar -1 099,5 milj. euro).

Driftsekonomidelens nettoutgifter underskred den ändrade budgeten med 5,8 milj. euro. **Av stadens verksamhetsutgifter stod personalutgifterna för 37,7 procent och köptjänsterna för 45,8 procent. Personalutgifterna ökade med 14,5 milj. euro (+2,9 %) jämfört med år 2018 och utgifterna för köptjänster ökade med 17,3 milj. euro (+2,9 %).** Enligt bokslutets verksamhetsberättelse uppgick användningen av personal under tiden 1.1–31.12.2019 till 10 467,3 årsverken. När man beaktar organisationsförändringarnas effekter på hela personalen ökade användningen av arbetskraft under 2019 med 124,1 årsverken (1,2 %) jämfört med 2018.

Koncernförvaltningens jämte stadsstyrelsens servicecentralers användning av arbetskraft (hela personalen) var 895,1 årsverken år 2019 (935,1 årsverken år 2018). När man beaktar organisationsförändringarna är ökningen jämfört med föregående år 14,5 årsverken.

Åbo moderstads årsbidrag har sedan 2014 utvecklats enligt följande:

2014	2015	2016	2017	2018	2019
50 578	60 290	72 174	39 074	6 239	11 727

Tabell 1. Åbo moderstads årsbidrag (1 000 €) under 2014–2019.

¹ Som källor för indikatorerna har använts Åbo stads bokslut och stora städernas bokslut.

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

Om årsbidraget är på minus räcker det inte ens till att upprätthålla den årliga verksamheten (täckta driftkostnaderna). Åbo moderstads årsbidrag ökade med omkring 5,5 miljoner euro jämfört med föregående år (se tabell 1).

Under 2019 var moderstadens årsbidrag i procent av avskrivningarna i Åbo 20,3 procent, vilket var den svagaste i de stora städerna (se tabell 2). Medeltalet för de sex största städerna var 82 procent.

ÅRSBIDRAG / AVSKRIVNINGAR, %

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

	2017	2018	2019
Helsingfors	236	217	203
Esbo	160	121	96
Tammerfors	82	44	81
Vanda	133	104	43
Uleåborg	148	71	49
Åbo	70	11	20

Källa: de största städernas bokslut 2017–2019

Tabell 2. Moderstadens årsbidrag i procent av avskrivningar i stora städer under 2017–2019.

Inkomstfinansieringens tillräcklighet i förhållande till skatteprocenten

Vid en bedömning av inkomstfinansieringens tillräcklighet måste man beakta den skatteprocent med vilken årsbidraget har uppnåtts. Åbos inkomstskatteprocent under 2019 var 19,50 (19,50 år 2018).

Kommunens skatteintäkter utgörs huvudsakligen av inkomstskatt, fastighets-skatt och samfundsskatt. Inkomstskatten utgör kommunens viktigaste skatteintäkt. Enligt bokslutet uppgick Åbos totala skatteintäkter under 2019 till 785,0 milj. euro. Tillväxten jämfört med föregående år var +30,5 milj. euro, det vill säga 4,0 procent.

Samfundsskatteintäkterna ökade under 2019 med 10,1 miljoner euro jämfört med 2018. I budgeten för 2019 prognostiserades samfundsskatteintäkter på 98,8 miljoner euro. I bokslutet 2019 var samfundsskatteintäkterna 107,3 miljoner euro, vilket överskred budgeten med +8,5 milj. euro.

Statsandelarna minskade med 5,3 miljoner euro jämfört med 2018. Enligt bokslutsuppgifterna uppgick statsandelarna år 2019 till 261,7 miljoner euro. Denna summa överskred budgeten med 10,6 miljoner euro.

Förändringarna i skatteintäkterna beror bland annat på utvecklingen av ekonomin och sysselsättningen. En granskning på stadsnivå visar att arbetslöshetsgraden i Åbo i slutet av december 2019 var 11,5 procent (år 2018 12,2 procent).

Inkomstfinansieringens tillräcklighet för investeringar

Förutom genom en jämförelse av årsbidraget och avskrivningarna (årsbidrag/avskrivningar, %) kan inkomstfinansieringens tillräcklighet bedömas med hjälp av inkomstfinansieringsprocenten för investeringar. **Under 2019 täckte staden 10,0 procent av investeringarnas anskaffningskostnader med inkomstfinansiering från den ordinarie verksamheten (7,8 % år 2018). Här anges siffror för moderstadens. Bland de sex största städerna var den andel som täcks av inkomstfinansieringen minst i Åbo (medeltal 48,6 %). En jämförelse av kommuner försvåras av att vissa investeringar kan göras exempelvis inom fastighetsbolag utanför moderstadens balansräkning eller som hyresprojekt.**

INKOMSTFINANSIERING AV INVESTERINGAR I DE STÖRSTA STÄDERNA, %

	2017	2018	2019
Helsingfors	137	123	97
Esbo	87	72	58
Tammerfors	46	24	59
Vanda	148	86	31
Uleåborg	108	44	36
Åbo	37	8	10

Källa: olika städers bokslut 2017–2019

Tabell 3. Inkomstfinansieringsprocenten i de större städernas investeringar 2017–2019

Koncernens resultat för räkenskapsperioden var 38,4 miljoner euro negativt. Med år 2018 jämförbart resultat för räkenskapsperioden som utan påverkan av poster av engångskaraktär² uppgick till -44,1 miljoner euro.

Genom Åbo stads intäktsfinansiering kunde
endast **10** % av investeringarna betalas!

Balansen i helhetsfinansieringen

Begreppen solvens och likviditet anknyter till balansen i helhetsfinansieringen och bygger upp kommunens ekonomiska ställning som helhet. **Solvensen** kan mätas bland annat med följande mätare: soliditets-%, relativ skuldsättnings-% och lån i €/invånare. **Likviditeten** handlar om hur staden klarar av sina dagliga betalningar. Stadens likviditet förblev god under året. **Soliditeten** beskriver kommunens solvens och förmåga att klara av sina långsiktiga åtaganden. En

² Man redovisade 1,9 miljoner euro ackumulerad avskrivningsdifferens för att täcka avskrivningar enligt plan för investeringar som genomförts med investeringsreserveringar. Underskottet påverkades positivt av Studentbystiftelsen i Åbos återbetalning av en utlåning på 7,6 miljoner euro som bokförts som extraordinära intäkter. I samband med övergången till bokföringslagen drogs stiftelsens utlåning av från det ackumulerade överskottet i stadens ingående balans för 1997 som osäker fordran.

genomsnittlig soliditet på 70 % kan betraktas som en god målnivå i kommunekonomin. En soliditet på under 50 % i en kommun innebär en hög skuldbörda och en svag självförsörjning.

Åbo stads **soliditet** har sjunkit sedan föregående år och kan betraktas som svag.

Utveckling av Åbos soliditetsgrad (%)

2014	2015	2016	2017	2018	2019
50,4	51,4	49,3	46,8	44,2	44,8

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

Tabell 4. Utveckling av Åbos soliditetsgrad (%) under 2014–2019



Den relativa skuldsättningen berättar hur mycket av bruksinkomsterna som behövs för att återbetala främmande kapital. Ju mindre detta tal är, desto bättre är kommunens situation. Denna indikatorns värde påverkas inte av anläggningstillgångens värde, värderingen eller metoden för avskrivningen och kan därför användas för en jämförelse mellan kommuner.

Åbo stads **relativa skuldsättning under 2019** var 70,8 procent.

Relativ skuldsättning, % i Åbo under 2014–2019

2014	2015	2016	2017	2018	2019
56,7	59,2	64,5	75,3	79,1	70,8

Tabell 5. Relativ skuldsättning, % i Åbo under 2014–2019. Relativ skuldsättning, % = 100 x (främmande kapital – erhållna förskott) / bruksinkomster. Främmande kapital innefattar depositioner i personalkassan.

Åbo stads lån minskade efter en lång tid under 2019 och var 3 837 euro per invånare. Detta berodde främst på att man under 2019 genomförde överlåtelse av aktierna i Turun seudun sosiaali- ja terveystalvelukiinteistö Oy till Hemsö Storåker Finland Oy.

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

Åbo stads lån €/invånare

2014	2015	2016	2017	2018	2019
2 944	3 218	3 600	3 991	4 283	3 837

Tabell 6. Åbo stads lån (€/invånare) under 2014–2019

I slutet av året hade staden 0,9 miljoner euro mindre räntebelagd skuld än räntebelagda kort- och långfristiga fordringar och investerade penningbelopp (inklusive skadefondens tillgångar) (81 milj. euro i slutet av 2018). Utlåningsfordringar från dottersammanslutningar minskade under året med 191 miljoner euro, vilket berodde främst på återbetalningen av utlåning vad gäller Turun seudun sosiaali- ja terveystalvelukiinteistö Oy (119 miljoner euro) samt på byte av konverteringslån till aktiekapital samt återbetalningen av ett juniorlån vad gäller Åbo Teknologifastigheter Ab (sammanlagt 52 milj. euro). Vid årsskiftet var det långfristiga utlåningsbeståndet 458 miljoner euro (641 miljoner euro 2018) och den kortfristiga kreditlimitskulden från dotterbolag som kopplats till koncernkontot var 46 miljoner euro (53 miljoner euro 2018).

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

Stadskoncernens lån i €/invånare minskade under 2019 enligt Åbo stads bokslut och var 7 539 euro/invånare (7 809 €/invånare år 2018).

	Lån €/invånare		Koncernens lån €/invånare	
	2018	2019	2018	2019
Helsingfors	1 693	1 551	7 670	7 914
Esbo	2 812	3 413	12 336	13 125
Tammerfors	2 847	3 337	7 299	8 034
Vanda	3 996	4 088	8 451	8 599
Uleåborg	3 170	3 407	4 096	4 727
Åbo	4 283*)	3 837*)	7 809**)	7 539**)

*) Talet anger den okorrigerade lånestocken, skulderna med ränta omfattar med andra ord personalkassa- och koncernkontotillgångar.

**) Koncernens okorrigerade lånestock inklusive personalkassainsättningar.

Tabell 7. Lånestock i de största städerna under 2018 och 2019

Under 2019 var den genomsnittliga lånestocken för kommunerna i hela Finland (moderkommun) per invånare 3 354 € (www.granskaförvaltningen.fi/kommuner/7.4.20). För de sex största städerna (moderstad) var motsvarande medeltal 3 272 €. Lånestocken för de sex största stadskoncernerna per invånare var i genomsnitt 8 323 €.

De sex största **stadskoncernernas relativa skuldsättning**³ var i medeltal 101,9 procent. I Åbo var koncernens relativa skuldsättning 90,4 procent under 2019.

Koncernens relativa skuldsättning, %		
	2018	2019
Helsingfors	87	89
Esbo	143	150
Tammerfors	94	98
Vanda	110	110
Uleåborg	65	74
Åbo	96	90

Källa: De största städernas bokslut 2018–2019

Tabell 8. Relativ skuldsättning, % i de största stadskoncernerna åren 2018–2019.

Utvecklingen av koncernens lånestock granskas närmare i kapitel 1.2.

³ Relativ skuldsättning, %

= 100 x (Främmande kapital – Erhållna förskott) / Bruksinkomster

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



1.2 Synpunkter på 2019 års bokslut och mål

1. Tillväxten av koncernens lånestock upphörde för ett tag – anledningen försäljning av social- och hälsovårdstjänstfastigheter

Åbokoncernens lånestock har sedan 2008 vuxit med omkring 404 miljoner euro, det vill säga med omkring 38 procent, i genomsnitt med omkring 37 miljoner euro per år. Under 2019 minskade stadens behov att ta lån tillfälligt som följd av försäljning av social- och hälsovårdstjänstfastigheter och koncernens lånestock minskade med 39,9 miljoner euro. Koncernens lånestock uppgick i slutet av 2019 till 1 457 miljoner euro. På grund av försäljningen av social- och hälsovårdstjänstfastigheter upphörde tillväxten av koncernens lånestock för ett år. Det ska dock noteras att som följd av köpet ökade hyresutgifter som utbetalas av koncernen med cirka 11 miljoner euro per år. Man vet inte storleken på de hyreskassaflöden som utbetalas av koncernen efter att de temporära hyresavtalen löper ut (i genomsnitt om cirka åtta år).

Det är klokt att granska lånestockens utveckling på koncernnivå, eftersom flera betydande funktioner har överförts från staden till koncernen under de senaste åren. Koncernbokslutet beskriver den ekonomiska situationen och resultatet för den helhet som kommunen och dess dottersammanslutningar utgör. Koncernsammanslutningarnas inbördes ägande, inbördes transaktioner och interna balanser har exkluderats från koncernens resultaträkning.

Utvecklingen av koncernens lånestock 2009–2019, milj. €

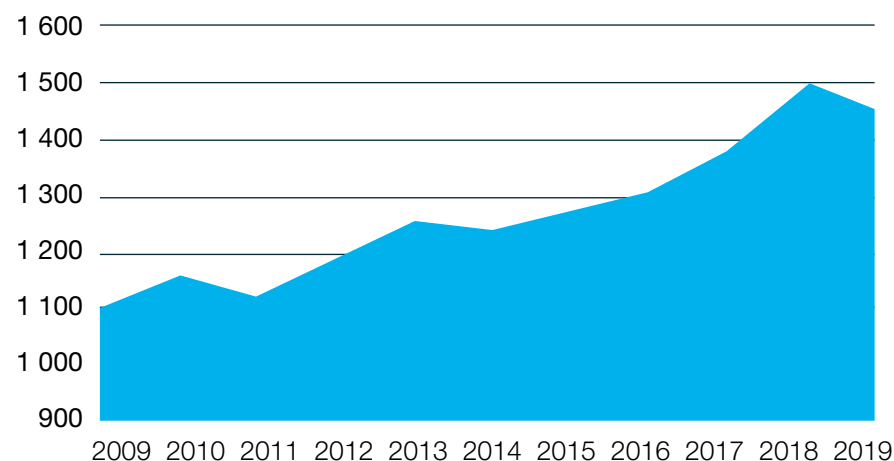


Bild 1. Utvecklingen av Åbokoncernens lånestock åren 2009–2019, miljoner euro

2. Ostörd kontinuitet av stadskoncernens verksamhet är beroende av lånefinansiering – observera finansieringsriskerna!

Brist på finansieringstillgångar och möjligheter att uppta lån för att täcka koncernverksamhetens finansieringsbehov kallas **likviditetsrisk**. En fortsatt utveckling från år till år med utgifter för verksamhet och investeringar som är högre än inkomsterna innebär att fortsatt ostörd verksamhet i nuvarande omfattning är beroende av tillgång till lånefinansiering. **Under 2019 räckte koncernens kassa i genomsnitt till för 51 dagar.**

Med medelanskaffningsrisk avses försvårande av tillgång till finansiering eller en betydande höjning av kostnaden för medelsanskaffning. Förutom att skillnaden mellan utgifter och intäkter ska finansieras förfaller lån som redan tagits ut av koncernen och dessa lån måste kunna ersättas med nya lån, dvs. återfinansieras. Under 2019 återbetalades långfristiga lån på koncernnivå till ett värde av ca 126 miljoner euro. Under samma period var man tvungen att ta ut ett nytt långfristigt lån upp till 177 miljoner euro (år 2018 251 miljoner euro) för stadskoncernens verksamhet och investeringar jämte ersättande lån för återbetalda krediter.

Räntekänsligheten för stadskoncernens lånestock (effekten av en ändring av räntenivån på räntekostnader) meddelas inte i bokslutet. I bokslutet för 2018 räknades räntekänsligheten endast för stadens ränteswapavtal på 320 miljoner euro. Under 2018 var ränteswapavtalens räntekänslighet för en ändring av ränteförändringar på 0,1 procent 2,34 miljoner euro för en ändring av avtalens verkliga värde. Ränteswapavtalens räntekänslighet meddelades inte längre i bokslutet 2019.

3. Koncernens soliditetsgrad har sjunkit klart under en nivå som kan betraktas som god, och även den relativa skuldsättningen är på en nivå som är typisk för kriskommuner

Koncernens **soliditetsgrad under 2019 var 37,1 %** (35,4 % år 2018). Soliditetsgraden mäter kommunkoncernens solvens, förmåga att klara av ett underskott och förmåga att klara av sina åtaganden på lång sikt. Enligt bokföringsnämndens kommunsektion kan **en soliditet på över 50 % ses som en målnivå** för en kommunkoncern. **En lägre soliditetsgrad innebär en betydande skuldbörda.**

Koncernens relativa skuldsättning var 90,4 procent (2018: 95,8 %). Detta tal anger hur mycket av koncernens bruksinkomster för räkenskapsåret som behövs för att återbeta det främmande kapitalet. Koncernens relativa skuldsättning är ett av de fyra så kallade kriskommunkriterierna (gränsvärdet är högst 50 %). Åbo uppfyller inte alla kriskommunkriterier (inkomstskatteprocent, underskott i kommunkoncernens balansräkning, kommunkoncernens lånesumma). Kriskommunkriterierna kommer att ändras under de närmaste åren. Kriskom-

munmätarnas struktur kommer att bibehållas, men nyckeltalen och dessas gränsvärden har ändrats. De nya gränsvärdena tillämpas från och med 2022 utifrån gränsvärdena i boksluten för år 2020 och 2021.

4. Finansieringsanalysperspektivet

Kommunens resultaträkning kan ge en alltför positiv bild av balansen i ekonomin. Detta beror bland annat på att avskrivningarna i resultaträkningen är små i förhållande till investeringsutgifterna. **En kommuns resultaträkning kan visa ett "överskott" även om kommunen är kraftigt skuldsatt.** Problemet med det skeva förhållandet mellan avskrivningarna och investeringsutgifterna elimineras när man granskar bokslutets finansieringsanalys. **Kassaflödet för verksamhet och investeringar beskriver inkomstfinansieringens tillräcklighet, det vill säga den summa som blir kvar efter driftsekonomin intäkter och utgifter samt investeringsutgifterna.** Ett negativt kassaflöde för verksamhet och investeringar innebär att kommunen skuldsätter sig. Eftersom finansieringsanalysen påverkas märkbart av räkenskapsårets investeringsnivå bör man vid en granskning av dessa siffror beakta en tidsperiod på flera år. **Ett fortsatt negativt kassaflöde för verksamhet och investeringar leder till överskuldssättning.**

Kassaflödet för Åbo stadskoncerns verksamhet och investeringar har under de senaste tolv åren i genomsnitt varit omkring 49 miljoner euro negativt på årsnivå. Även för år 2019 var samma kassaflöde hela 101 miljoner euro negativt, vilket är den sämsta siffran för rapporteringsperioden. Den otillräckliga inkomstfinansieringen har kompletterats med lån. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde har endast under 2014 varit positivt på koncernnivå. År 2014 förbättrades situationen av ett fastighetsarrangemang med ett intressebolag (ingår inte i koncernbokslutet).

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Koncern	-90 945	- 71 349	-33 288	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-7 282	-17 660	-82 890	-89 647	-101 193
Moder	-45 405	2 282	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	-89 878

Tabell 9. Kassaflödet för verksamhet och investeringar under 2008–2019 (1000 €).

5. Koncernens skuldsättning och investeringsbehov

Åbo stads lånestock per 31.12.2019 var sammanlagt 1 457 miljoner euro, dvs. 7 539 €/invånare.

Ett kriterium för kriskommun är att "Kommunkoncernens lånesumma/invånare överskrider det nationella genomsnittet med 50 procent två år i rad".

Enligt bokslutsuppgifterna för 2018 var Åbo stads lånestock sammanlagt 1 497 miljoner euro, dvs. 7 823 €/invånare. I slutet av 2018 var invånarantalet 191 331. Enligt kommunernas bokslutsuppgifter för 2018 var de nationella genomsnittet för hela landets kommuner/kommunkoncerner 3039/6537 €/invånare. Enligt bokslutssiffrorna för 2018 skulle Åbos koncernlånestock fortfarande ha kunnat öka med cirka 379 milj. € ($1,5 \cdot 6537 = 9805,5$; $9805,5 - 7823 = 1982,5$; $1982,5 \cdot 191331 = 379$ milj.) innan ovan nämnda kriterium för kriskommun skulle ha uppfyllt i fråga om detta.

Moderstadens och koncernsamfundens investeringsbehov är betydande. Stadsfullmäktige behandlade i sitt seminarium 19.3.2018 situationen för stadens ekonomi och investeringar. Då bedömdes i den ekonomiska ledningens förslag hur pass lång väg Åbo skulle ha för att utvecklas till en kriskommun i ljuset av olika kriterier utifrån bokslutsuppgifterna för 2016. Under 2016 var Åbos koncernlånebelopp 6975 €/invånare, då det enligt förslaget var 6148 €/invånare för hela landet. Enligt koncernlåneindikatorn blev 9239 €/invånare gränsvärdet för kriskommun för Åbo. Enligt förslaget skulle koncernlånestocken utifrån siffrorna för 2016 kunnat ha ökat innan kriskommunindikatorn skulle ha uppfyllts med 429,7 miljoner euro, dvs. 2264 €/invånare. I sitt förslag konstaterade den ekonomiska ledningen mot bakgrund av uppgifterna för 2016 att kriskommunindikatorn "kommunkoncernens relativa skuldsättning minst 50 procent" redan uppfylls (kriteriets värde 2016: 86 % och 2017: 91,3 %).

¹ Beräkningsmetoden för det kalkylmässiga låneskötselbidraget: (årsbidrag + räntekostnader) / (räntekostnader + amorteringar). Om mer än 20 procent av lånestocken är bullettån, tas som amortering en kalkylmässig amortering per år genom att dividera ovan nämnda lånestock 31.12 med åtta, vilket beskriver den antagna återstående lånetiden. Till lån räknas långfristiga och kortfristiga lån med ränta, såsom kommuncertifikat.

I den ekonomiska ledningens förslag på stadsfullmäktiges seminarium 19.3.2018 fanns en lista över stadskoncernens investeringsbehov för 2019–2022 för totalt 933 miljoner euro. Enligt förslaget ingick emellertid i investeringsbehoven för 933 miljoner euro emellertid inte ännu följande infrastrukturinvesteringar för strategiska stadsutvecklingsprojekt: Österåsen / Campus, Blue Industry Park, utveckling av centrum, bangården och kollektivtrafiklösningen. Utifrån investeringsbehoven utvärderade den ekonomiska ledningen då den eventuella skuldsättningsutvecklingen med hänsyn till koncernlån per invånare. Då var den ekonomiska ledningens slutsats att behoven av nyinvesteringar infaller enligt den dåvarande situationen under en allt för kort tidsperiod. I slutsatsen bedömdes även vilken betydelse driftsbudgetutgifter och årsbidraget har. Dessutom konstaterades att skuldsättning utsätter staden för en ränterisk.

Förutom koncernbokslutets lån beaktas från och med 2022 i ovan nämnda kriskommunkriterium även hyresansvar. I slutet av 2019 uppgick koncernens hyresansvar till cirka 525 miljoner euro (2018 cirka 385 miljoner euro). De nya kriskommunkriterierna inklusive gränsvärden tillämpas enligt lagen som trädde i kraft 1.3.2019 för första gången under 2022 utifrån nyckeltalen i boksluten för 2020 och 2021.

Koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag blir ett nytt kriskommunkriterium. Gränsvärdet för det nya kriteriet uppfylls om låneskötselbidragets värde är under 0,8 (det nuvarande nyckeltalet: den relativa skuldsättningen minst 50 procent). Det kalkylmässiga låneskötselbidraget¹ var enligt Åbo stads koncernbokslut 2019 0,7 under 2018 och 2019.

Beträffande planering som omfattar investeringarna i sin helhet uppmärksammar revisionsnämnden bland annat i punkt 2 i rapporten att en planering ska gälla ett längre tidsspann med beaktande av framtida servicebehov.

Lösningar för att genomföra investeringar

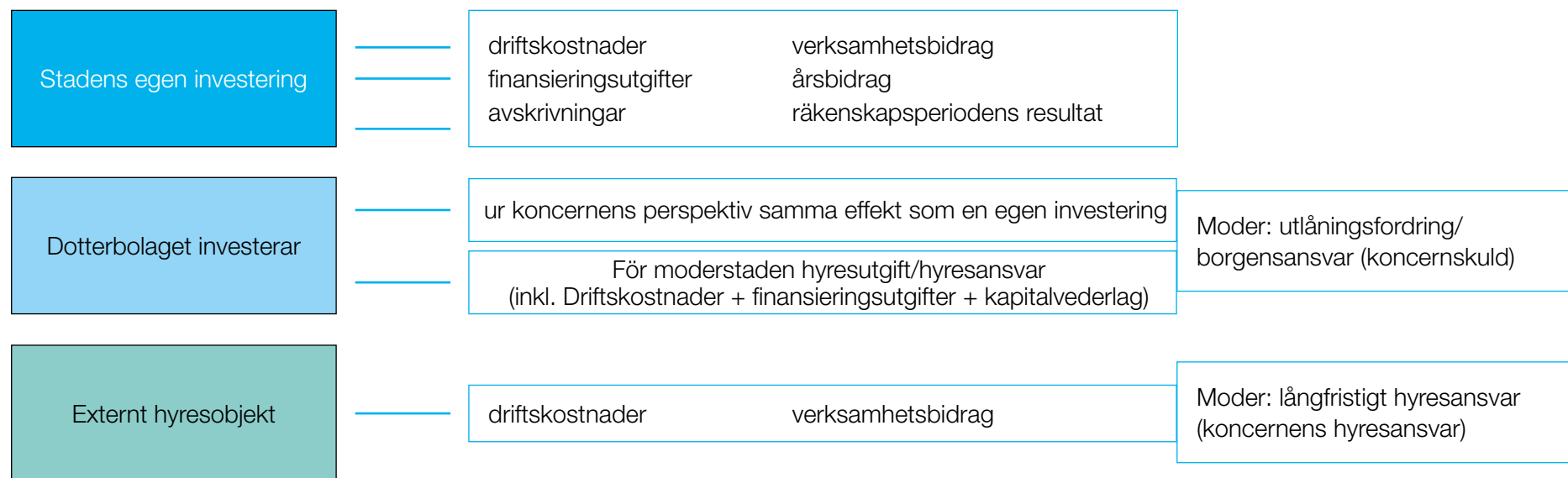


Bild 2. I fortsättningen beaktar kriskommunkriterierna förutom koncernens lån även hyresansvar.

6. Genomförande av investeringar i infrastruktur- och lokalinvesteringsprogram

Användningen av det anslag på 50,8 miljoner som reserverades för infrastrukturinvesteringar underskreds med 20,5 miljoner euro på grund av försenade och framflyttade projekt. Med reparationsskuld avses det belopp som skulle behövas för att återställa byggd egendom som håller på att förfalla i ett skick som svarar mot aktuella behov. Till saneringsobjekt, reparationsinvesteringar och dagvattensaneringar som minskar reparationsskulden användes sammanlagt cirka 11 miljoner euro och anslaget underskreds med cirka 2,4 miljoner euro. **Den allmänna renoverings- och investeringsnivån av allmänna områden**

i staden täckte inte andelen avskrivningar av infrastrukturendom. Den ersättningsinvesteringsnivå som motsvarar åtminstone avskrivningar och som är stadsmiljösektorns strategiska mål uppfylldes till 72 procent i fråga om infrastruktur.

Även användningen av anslaget för lokalinvesteringsprogrammet underskred budgeten med 12,2 miljoner euro, och var 20,8 miljoner euro. **Inte heller täckte renoverings- och ersättningsinvesteringsnivån för servicebyggnader som ägs av staden andelen avskrivningar av byggnader enligt planen.** Den ersättningsinvesteringsnivå som motsvarar åtminstone avskrivningar och som är stadsmiljösektorns strategiska mål uppfylldes till 67 procent i fråga om lokaler.

02

Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

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

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

Bokföringsnämndens kommunsektion har utformat allmänna anvisningar för uppgörandet av bokslut och verksamhetsberättelse inom kommuner och samkommuner. Syftet med de allmänna anvisningarna är att ge riktlinjer för uppgörandet av bokslut så att de ger en korrekt och tillräcklig bild av kommunens eller samkommunens verksamhet och ekonomi. Kommunsektionen gjorde upp uppdaterade allmänna anvisningar under 2019 (20.8.2019), och dessa allmänna anvisningar följs vid uppgörandet av kommunens bokslut från räkenskapsåret 2019 och framåt.

I denna rapport behandlas revisionsnämndens anmärkningar utgående från verksamhetsberättelsens redogörelse om den interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning som presenteras i verksamhetsberättelsen.

1. Utvärdering av stadens och stadskoncernens mest betydande risker och osäkerhetsfaktorer samt andra faktorer som påverkar utvecklingen av verksamheten i bokslutets verksamhetsberättelse 2019

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



Enligt verksamhetsberättelsen i stadens bokslut för år 2019 har de utvärderade riskerna delats in i operativa risker, skaderisker, ekonomiska risker och strategiska risker. Med undantag av skaderisker, utställningsgarantier och finansieringsrisker har alla riskområden behandlats under en och samma rubrik. I verksamhetsberättelsen konstateras att under räkenskapsperioden 2019 utvidgades riskbedömningen att gälla alla (sektorers) serviceområden. Under föregående räkenskapsperioder genomfördes riskbedömningar av staden huvudsakligen enligt sektorer. En riskbedömning genomfördes i början av sommaren 2019.

Enligt verksamhetsberättelsen i bokslutet för 2019 utvärderar sektorerna inklusive sina serviceområden riskerna i sin verksamhet med hjälp av gemensamma riskutvärderingsverktyg. **I redogörelsen konstateras att man när det gäller de mest betydande riskerna har gjort en noggrannare bedömning av vilka följderna blir om risken förverkligas, hur man har förberett sig för risken, vilka riskhanteringsmetoder som har använts eller bör användas i framtiden samt vem som ansvarar för detta och med vilken tidtabell.**

Tillgång till personal och nyckelpersonrisker de mest centrala riskerna 2019

Enligt verksamhetsberättelsen för bokslutet **nämndes bland annat vid riskbedömningen för 2019 tillgång till personal och nyckelpersonrisker som de mest centrala riskerna.**

Tillgång till personal konstaterade vara en central **risk** för staden redan under 2018. I verksamhetsberättelsen för 2018 konstaterades att

- stadens lönenivå inte lockar professionella,
- att staden måste utvecklas till en attraktiv arbetsgivare och
- fast anställning och anställningstrygghet, möjligheten till flexibel arbetstid och oavlönade ledigheter **förbättrar attraktionskraften.**

Enligt verksamhetsberättelsen för **2019 lyftestillgång till personal** fortfarande fram som en central **risk** för **nästan varje verksamhetsområde i staden.** I verksamhetsberättelsen nämns som faktorer som påverkar tillgång till personal:

- stadens lönenivå lockar inte professionella samt
- fast anställning och anställningstrygghet, möjligheten till flexibel arbetstid och oavlönade ledigheter **förbättrar inte attraktionskraften tillräckligt.**

Utmaningar som gäller tillgång till personal kan äventyra kundservicens kvalitet eller även uppfyllandet av lagstadgade uppgifter.

Åbo stads **personalrapport 2019** behandlar **tillgången till arbetskraft och rekryteringar**. Enligt rapporten ökade rekryteringar vid Åbo stad under 2019 med cirka 21 procent och antalet lediga jobb med cirka 44 procent jämfört med föregående år. Enligt rapporten syntes rekryteringsutmaningarna i området även i stadens tillgång till arbetskraft. Antalet arbetssökande minskade med cirka 6 procent jämfört med föregående år och antalet ansökningar per ledigt arbetstillfälle minskade med cirka tre ansökningar. De mest utmanande branscherna med tanke på tillgång till arbetskraft var den tekniska branschen och hälsovårdsområdet. Det förekom stor variation i fråga om antalet ansökningar per arbetstillfälle. Enligt rapporten kom det cirka 40 ansökningar/arbetstillfälle till uppgifter som klasslärare, när det däremot kom endast cirka en ansökan per arbetstillfälle till läkaruppgifter. Personalrapporten berättar hur staden till exempel på rekryteringsevenemang har haft som mål att skapa en positiv bild av arbetsgivaren.

- Faktorer som gäller rekrytering av arbetskraft ur välfärdssektorns perspektiv behandlas i punkt 3.1 i denna rapport.

En faktor som påverkar personens arbetsgivarupplevelse och därmed tillgången till arbetskraft är också hur den nuvarande personalen upplever sin arbetsvolym. Enligt stadens personalrapport 2019 har situationen i fråga om detta blivit något bättre jämfört med föregående år: **”37 procent av respondenterna hade under innevarande år upplevt en arbetsvolym som är högre än vad de kan tåla.** Detta är mindre än under **2018 (42 %)**, men i de öppna svaren uttrycktes utmattnings inför arbetsvolymen. Det behövs effektiva åtgärder för att hantera arbetsbelastningen, och vid sidan av arbetsbelastningen är det bra att diskutera hur man upplever och hanterar den totala belastningen i livet. Enligt enkäten är vår beredskap inför förändringar bra. 82 procent av respondenterna ansåg att en förändring innebär en möjlighet och 75 procent upplevde att de har tillräckliga resurser inför förändringar. Antalet personer som anser att en förändring innebär något positivt hade ökat och var 50 procent (2018 – 38 %).”

I personalrapporten 2019 konstateras att enligt mellanenkäten om välbefinnande i arbetet 2019 har det skett en försämring i fråga om att rekommendera arbetsgivaren åt vänner. Å andra sidan har det också skett en positiv utveckling bland annat i fråga om psykiskt våld som upplevs från kundens sida (2019: 27 %, 2018: 34 %) eller fysiskt våld/hot (2019: 21 %, 2018: 43 %) eller mobbning på arbetsplatsen (2019: 8 %, 2018: 12 %).

I Åbo stads personalrapport presenteras en pensioneringsprognos för stadens fast anställda personal per 31.12.2019 enligt organisationen 2019. Enligt prognosen kommer 12,1 procent av stadens anställda att gå i pension inom fem år och 28 procent av stadens anställda inom tio år.

Verksamhetsområde	antal totalt	pension antal 5 år	% totalt	pension antal 10 år	% totalt
03 revisionsbyrå	Rapporteras inte, liten grupp				
04 koncernförvaltning och servicecentraler	465	79,0	17,0	175	37,6
08 Arbetshälsogården i Åbo	52	16	30,8	24	46,2
12 Det regionala räddningsverket i Egentliga Finland	470	34	7,2	106	22,6
25 Välfärdssektorn	3 612	411	11,4	949	26,3
40 Bildningssektorn	3 323	390	11,7	937	28,2
44 Fritidssektorn	549	76	13,8	160	29,1
61 Stadsmiljösektorn	300	56	18,7	109	36,3
Åbo totalt	8 775	1 063	12,1	2 461	28,0

Tabell 10. Pensioneringsprognos; fast anställd personal 31.12.2019 enligt organisationen för 2019, Åbo stads personalrapport 2019

Stadens program Personalen som resurs 2018–2021 (Sf 14.5.2018 § 89) har tre syften: 1 Arbeta ökar välbefinnande, 2 en konstruktiv och kontrollerad förändring, 3 bättre ledarskap. Programmets mål är bland annat:

- arbetet är tryggt och hälsosamt – psykiskt och fysiskt,
- säkerställande av kompetens vid förändringar,
- bevarandet av funktionsförmåga och målmedvetenhet vid en förändring,
- förmågan att förnyas.

I personalrapporten 2019 rapporteras om uppfyllandet av programmets mål.

- Revisionsnämnden konstaterar att resultaten av enkäter om välbefinnande i arbetet kan variera betydligt mellan sektorer men därutöver också inuti sektorer mellan serviceområden. Därmed borde man också rikta uppmärksamhet och nöd vändiga åtgärder särskilt till sådana grupper som har de största utmaningarna. Som helhet är andelen anställda som upplever att arbetsvolymen är outhärdlig fortfarande för stor. Även i fråga om upplevelser av våld och mobbning konstateras att målet ska vara noll.
- Utifrån bokslutets verksamhetsberättelse är det oklart, vilka konkreta åtgärder som vidtagits eller planerats i staden för att hantera den omfattande risk som gäller tillgången till personal i olika sektorer och hur frågan beaktas i stadens personalplanering.

Lokalresurser och problem med inomhusluften togs åter upp som centrala risker

Enligt bokslutets verksamhetsberättelse för 2019 togs i utvärderingen av risker under 2019 **lokalresurser och problem med inomhusluften** upp som **centrala risker**.

Enligt verksamhetsberättelserna har följande saker tagits upp under föregående år:

- Problem med inomhusluften på arbetsplatser nämndes som centrala risker i riskutvärderingen **2013**.
- Under **2015** togs arbetssäkerhets- och hälsorisker samt egendomsrisker upp som de mest centrala riskerna.
- Under **2018** betonades enligt verksamhetsberättelsen inte de risker som nämnts under 2013 och 2015 i utvärderingen av risker.

Enligt verksamhetsberättelsen **2019** är ändamålsenliga och fungerande lokaler en central resurs för verksamheten.

- Renoveringssituationer och lokalbehov som beror på problem med inomhusluften utgör problem.
- Enligt verksamhetsberättelsen ska man reservera tillräckligt med tid och tväradministrativa personalresurser för tidsplaner för planering av projekt.
- Dessutom är ändamålsenliga långsiktiga planer för byggnader samt god övervakning av fastighetsunderhåll kontrollmedel.
 - För underhåll av fastigheter ska det finnas en långsiktig plan som är kopplad till planerna för stadens tjänster och servicenät. Planeringen och resursfördelningen ska vara långsiktig och utgå från stadens långsiktiga mål.
 - Inomhusluftärenden behandlas i punkt 4 i denna rapport.

Oförutsedda kostnadsökningar av lokal- och infrastrukturprojekt

I verksamhetsberättelsen för **2018** nämns en oförutsedd kostnadsökning för lokal- och infrastrukturprojekt som en riskfaktor. I fråga om **2019** konstateras att man har **förberett sig inför en oförutsedd kostnadsökning av lokal- och infrastrukturprojekt genom att ta fram projektplaneringsanvisningar för infrastrukturprojekt.**



Problem som gäller byggandet av Logomobron har diskuterats offentligt. Enligt stadsmiljösektorns rapportering har "brobygget försenats på grund av försenade planer och brister." Samtidigt har kostnaderna mångdubblats jämfört med den ursprungliga uppskattningen. (Stadsmiljönämnden 17.3.2020 § 79)

- Enligt revisionsnämndens uppfattning är det nödvändigt att man i och med projektplaneringsanvisningarna för nya infrastrukturprojekt utvecklar planeringen, genomförandet och ledningen av projekt så att riskerna i samband med genomförande av projekt kan minimeras. Å andra sidan kan inga anvisningar lösa problem som beror på brister i den övergripande planeringen, alltför brådskande tidsplaner för beslutsfattandet och genomförandet eller för små resurser i förhållande till projekthelheten. Även upphandlings- och konkurrensutsättningskunskande har en stor betydelse för att projekten ska lyckas.
- I rutin-anvisningarna för utredning av behov och projektplanering för infrastrukturprojekt konstateras emellertid även att till exempel spetsprojekt (en projekthelhet som gäller prioriteringen av stadsutveckling) i egenskapen av sektorsövergripande helheter som ger riktlinjer åt stadsutvecklingen är sådana att man i besluten att inrätta dem inte direkt kan endast tillämpa rutin-anvisningarna för utredning av behov och projektplanering för infrastrukturprojekt. I anvisningarna konstateras också att rutin-anvisningarna inte gäller som helhet andra än stadens spetsprojekt och strategiska projekt med anknäring till markanvändning.
- För tydlighetens skull konstaterar revisionsnämnden att anvisningar som gäller olika projekt- och investeringshelheter bör utvecklas vidare så att anvisningarna är omfattande och tillräckligt tydliga och ger behövliga verktyg såväl för beslutsfattare som personer som förbereder och genomför ärenden vad gäller olika slags projekthelheter.
- Revisionsnämnden har i sina utvärderingsrapporter för tidigare år behandlat investeringsprojekt och modeller för att genomföra dem, till exempel:
 - Utvärderingen för 2015: 1.3 Modeller för genomförande, finansiering och kontroll av fastighetsinvesteringar – Case bollhall.
 - Utvärderingsberättelse 2016: 1.5 Fastighetsinvesteringarnas behov och genomförande av dem.

Hantering av risker som gäller ekonomisk balans, investeringar och finansiella processer

Enligt verksamhetsberättelsen är bland annat en realistisk budget, uppföljning av budgeten och prioritering av verksamheten enligt budgeten sätt att hantera risker som gäller **ekonomisk balans, investeringar och finansiella processer**.

- Revisionsnämnden fäste vikt vid att metoder som nämnts som sätt att hantera risker tillämpas i praktiken så att man vid utarbetandet av budget tar tillräcklig hänsyn till helheten av tjänsteproduktionen, investeringar och andra möjliga poster och under en tillräckligt lång tidsperiod, så att en budget som svarar mot de prioriterade behoven kan göras realistisk för behoven av planering på både kort och lång sikt.
- Vidare uppmärksammar revisionsnämnden den ansvarsfördelning som gäller riskhantering och dess funktionalitet ur olika riskperspektiv. För att man ska kunna hantera risker ska man kunna följa upp dem och bedöma samt vid behov fatta beslut om korrigerande åtgärder genom korrekt beslutsfattande.



2. Redogörelse för ordnande av intern övervakning och riskhantering i bokslutets verksamhetsberättelse 2019

Enligt bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning (2019) måste kommunförvaltningen i verksamhetsberättelsen,

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

Enligt de allmänna anvisningarna är **syftet med den interna övervakningen och riskhanteringen** att säkerställa att de mål som har ställts upp för kommunen uppnås och att verksamheten är ekonomisk och effektiv. Syftet med kontrollen är att främja en effektiv ledning av organisationen, riskhanteringen och utvecklingen av verksamheten samt utvärderingen av resultaten. Dessutom är syftet med den interna övervakningen att säkerställa att besluten grundar sig på information som är tillräcklig och tillförlitlig samt att lagens bestämmelser, myndighetsföreskrifter och organens beslut iakttas liksom även att egendom och resurser säkerställs. Om brister eller felaktigheter upptäcks i ordnandet eller genomförandet av kommunens interna övervakning ska en redogörelse för dessa och korrigeringsförslag läggas fram.

I verksamhetsberättelsen för bokslutet 2019 har man inte liksom under åren 2018 och 2017 med hjälp av en redogörelse grupperat eller rubricerat de fem delområden för intern övervakning och riskhantering som nämns i bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisningar.

Verksamhetsberättelsen beskriver delområden som gäller ordnande av intern övervakning på en allmän nivå. Dessutom konstateras att den interna övervakningen utvärderas i Åbo med hjälp av kontroller som genomförs av byrån för intern övervakning. Dessutom utarbetar sektorerna inklusive sina serviceområden en årlig självvärdering om den interna övervakningens funktion och utvecklingsbehov som godkänns av deras egen nämnd.

I verksamhetsberättelsen nämns de centrala resultaten för den interna kontrollen samt slutsatser av övervakningens utvecklingsområden.

Utvecklingsområden för intern övervakning och riskhantering

Utvecklingsområden för övervakning som nämns i **bokslutets verksamhetsberättelse har bland annat varit**

- Under **2015** och **2016**
 - avtalshantering,
 - utvärdering av funktionen hos metoder för övervakning av tjänster som utkontrakterats samt
 - etablering av principerna för interna övervakning och riskhantering samt kompetens i linjeledningen och på den operativa nivån.
- Under **2017**
 - processbeskrivningar av kärnverksamheter,
 - övervakningsmedlens funktion,
 - informationsutbyte och rapportering samt
 - identifiering av risker som gäller verksamheten.
- Utvecklingsområdena för **2018** är i stor utsträckning liknande som under 2017.
- Under **2019** lyfter verksamhetsberättelsen bland annat upp som utvecklingsområden inom övervakningen
 - säkerställande av smidig konkurrensutsättning av upphandlingar,
 - övervakning och uppföljning av upphandlingar samt
 - definiering av sätt att hantera identifierade risker samt nivån på en godtagbar kvarstående risk.

När det gäller den interna övervakningen och riskhanteringen har de utvecklingsområden som nämns i verksamhetsberättelsen stor betydelse.

- Staden behöver ha tillräckliga resurser för **att övervaka** att även **utkontrakterade tjänster uppfyller kraven i avtalen, vilket måste beaktas när man konkurrensutsätter tjänster.**
- **I en situation där stadsorganisationen genomgår förändringar** ska man bland annat säkerställa att **övervakningsmålen uppnås genom operativa processer och uppgiftsansvar.** Stadsorgani-

sationen och ledningssystemet förnyas och utvecklas kontinuerligt. I staden pågår för närvarande en reform av ledningssystemet.

- När det gäller metoderna för intern övervakning och riskhantering ska man fästa uppmärksamma hur övervakningsåtgärderna prioriteras i förhållande till det övervakade ärendets betydelse och risken storlek; exempelvis investeringsbehoven samt planeringen, prioriteringen och genomförandet av dem. **Beträffande planering av investeringar ska man fästa vikt vid att en planering som omfattar investeringarna i sin helhet förslår för ett längre tidsspann med beaktande av förestående servicebehov.** I verksamhetsberättelsen hänvisas till att budgeteringen ska vara realistisk samt tillräcklig samt till korrekt information som kan användas i beslutsfattandet.
- Enligt kommunallagen ska budgeten innehålla de anslag och beräknade inkomster som uppgifterna och verksamhetsmålen förutsätter samt en redogörelse för hur finansieringsbehovet ska täckas. **Den ekonomiska sidan framhävs såväl i bokslutet som i diskussioner om riskerna, när däremot kopplingen mellan den ekonomiska sidan och de operativa målen och serviceproduktionen förblir ganska svag. Enligt kommunallagen ska budgeten utarbetas så att man i budgeten reserverar tillräckliga anslag för täckande av de kostnader som föranleds av prioriteringarna.**

3. Redogörelse för koncernstyrningen och -övervakningen i bokslutets verksamhetsberättelse

Enligt bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisningar (2019) ska koncernövervakningens fokusområden gås igenom i redogörelsen i verksamhetsberättelsen i bokslutet. Om brister eller felaktigheter upptäcks i koncernövervakningen ska en redogörelse för dessa och korrigeringsförslag

läggas fram i utlåtandet. Vid utarbetandes av redogörelsen beaktas de mål för koncernövervakningen som ställs upp i koncernanvisningarna, kommunstrategins ägarpolicy och andra anvisningar för representanterna.

Verksamhetsberättelsen i bokslutet för 2019 innehåller bland annat en redogörelse för koncernstyrningen och -övervakningen samt behörigheten och ansvaret för detta inom staden. Innehållet i redogörelsen har strukturerats tydligare än föregående år i enlighet med stadens förvaltningsstadga.

Behov att utveckla koncernövervakningen

I bokslutets verksamhetsberättelse **2019** konstateras om behoven att utveckla koncernövervakningen under budgetperioden att man bland annat ska **utveckla** rapporteringen av intern övervakning och riskhantering enligt förvaltningsstadgan bland annat i fråga om rapporteringens innehåll och systematikhet.

Enligt verksamhetsberättelsen har dotterbolagen bedömt sina mest betydande risker,

- men utvärderingen av etableringen av deras kontrollmetoder förutsätter fortsatt arbete,
- liksom även utvärderingen av ändamålsenligheten vid genomförandet av intern övervakning.
- Man ska fästa vikt vid dokumentation av självvärderingar, grunder och utvärderingsnivån samt att
- kompetensen i fråga om identifiering och utvärdering av de viktigaste metoderna för intern övervakning ska utvecklas.

Ett år innan i verksamhetsberättelsen för 2018 konstateras liksom under 2017 och 2016 att det fortfarande finns skillnader mellan dottersammanslutningarna i fråga om förverkligandet och utvecklingen av riskhanteringen, identifieringen av risker samt fastställandet av metoder för hantering av risker.

Enligt ett omnämmande i verksamhetsberättelsen för 2018 konstaterades i redogörelserna för dottersammanslutningarna för räkenskapsåret 2018 nästan utan undantag att läget i fråga om intern övervakning och riskhantering är gott eller åtminstone tillfredsställande och att inga missförhållanden har upptäckts i den interna övervakningen eller riskhanteringen. Uppgifterna om ordnandet av

intern övervakning i självvärderingarna var knappa. I verksamhetsberättelsen för 2018 konstateras att det inte utifrån egna bedömningar gick att dra entydiga slutsatser om hur övervakningen fungerar i koncernsammanslutningar.

- I sin utvärdering för **2016** konstaterade revisionsnämnden att arbetet med koncerntänkandet måste fortsätta, så att moderkommunen framöver på ett bättre sätt kan övervaka och utvärdera omfattningen och förverkligandet av sammanslutningarnas interna övervakning och riskhantering.
- Utifrån de uppgifter som presenteras i bokslutet för **2017** kunde man konstatera att sammanslutningarna bör fokusera på verksamhetsprocesserna och metoderna för intern övervakning och riskhantering som gäller dessa samt dokumentation av processerna i enlighet med koncernledningens riktlinjer.
- Verksamhetsberättelsen för år **2018** gav inget besked om hur beskrivningarna av bolagens inbördes verksamhetsprocesser har utvecklats och hur de viktigaste övervakningsmetoderna är inkluderade i dessa beskrivningar.

I verksamhetsberättelserna för **2017** och **2018** konstaterats att det inte utifrån självvärderingar går att dra entydiga slutsatser om hur övervakningen fungerar i koncernsammanslutningar.

- I verksamhetsberättelsen för **2019** nämns som faktorer som ska utvecklas under budgetperioden bland annat rapportering, etablering av sätt att hantera risker och utvärdering av genomförandet av intern övervakning.
 - Utifrån bokslutets **verksamhetsberättelse** för 2019 och med beaktande av utvecklingsområden som tagits upp i verksamhetsberättelser under föregående år förblir det oklart om man genom den koncernövervakning som ligger på koncernledningens ansvar har fått en tillräcklig klarhet över hur målen för övervakningen genomförts, dvs. om
 - kommunkoncernens verksamhet är ekonomisk och resultatrik,
 - den information som utgör grunden för besluten är tillräcklig och tillförlitlig samt om
 - bestämmelser i lagen, myndighetsanvisningar och organens beslut efterföljs och
 - att egendom och resurser tryggas.

03

Revisionsnämndens temaspecifika utvärderingar

3.1 Den största delen av stadsbornas tjänster produceras genom inköp av tjänster

3.1.1 Betydelsen av serviceupphandlingar i stadens ekonomi

Då kommunen producerar tjänster som kommunens invånare behöver kan kommunen i regel använda två sätt:

1. kommunens egen tjänsteproduktion



2. tjänster som ordnas av kommunen som köpta tjänster

I Åbo är den relativa andelen av köpta tjänster rätt stor

Stadens sätt att producera de tjänster som kommuninvånarna behöver har utvecklats i en sådan riktning att allt fler av dessa ordnas genom köp av tjänster. Siffrorna i bokslutet 2019 visar att i **moderstadens verksamhetsutgifter är köp av tjänster (620,4 milj. euro) betydligt högre än personalutgifter (510,3 milj. euro).**

Av köp av tjänster genomförs köp för 352,2 miljoner euro, dvs. cirka 57 procent, inuti stadskoncernen eller av samkommuner såsom sjukvårdsdistriktet. Den klart största serviceproducenten är Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt med 256,1 miljoner euro.

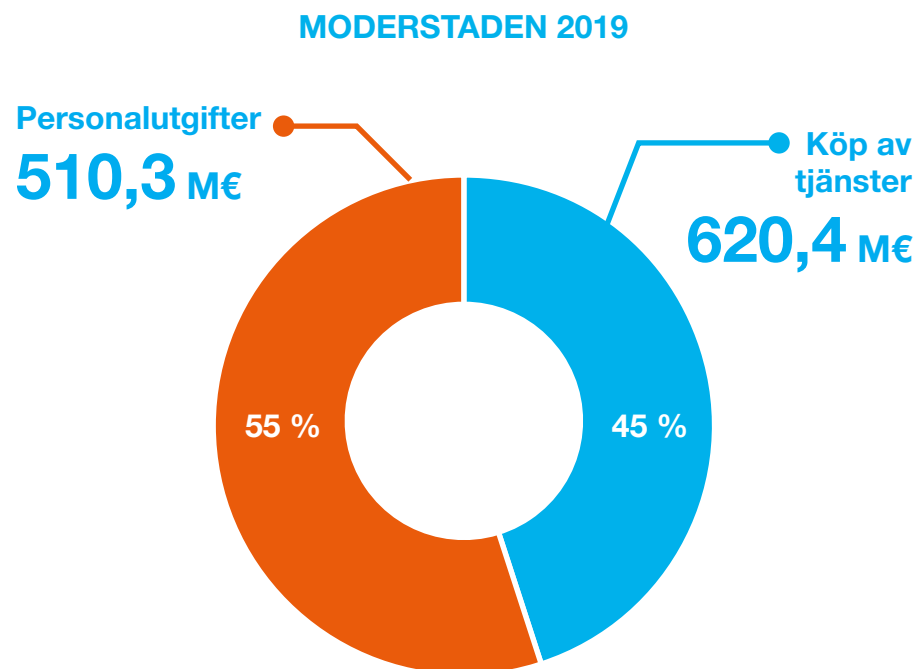


Bild 3. Sätten att ordna tjänster i moderstaden: personalutgifter och köp av tjänster 2019 (milj. euro / %).

Eftersom en betydande del av dessa köp av tjänster genomförs inuti stadskoncernen eller av samkommuner, är siffrorna i koncernens bokslut 2019 omvända jämfört med moderstaden: personalutgifterna (814,0 milj. euro) är betydligt högre än köp av tjänster (568,3 milj. euro).

STADSKONCERNEN 2019

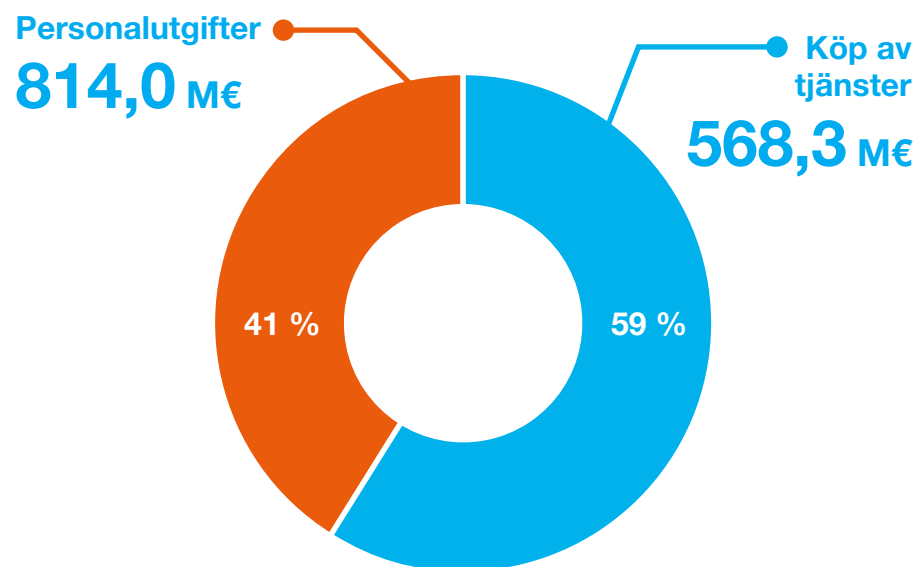


Bild 4. Sätten att ordna tjänster i stadsconcernen: personalutgifter och köp av tjänster 2019 (milj. euro).

Av personalutgifterna i stadsconcernens bokslut 814 M€

- moderstadens andel är 478,2 M€ (59 %) och
- de övriga koncernsammanslutningarnas andel 335,8 M€ (41 %).
 - Den största av de övriga koncernsammanslutningarna är Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt: 132,7 M€.

PERSONALUTGIFTER

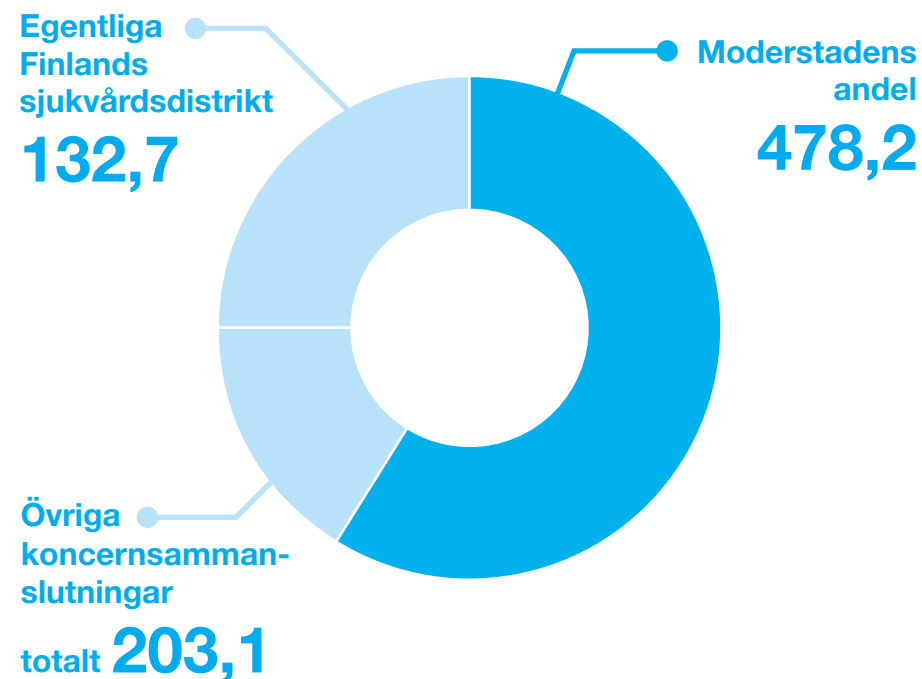


Bild 5. Fördelningen av personalutgifterna i stadsconcernens bokslut mellan moderstaden och de övriga koncernsammanslutningarna (omfattar även Åbos andel av samkommunernas personalutgifter) (milj. euro).

Av stadsconcernens köp av tjänster 568,3 M€

- moderstadens andel är 460,4 M€ (81 %) och
- de övriga koncernsammanslutningarnas andel 107,9 M€ (19 %).
 - Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt är den största bland de övriga sammanslutningarna: 41,3 M€.

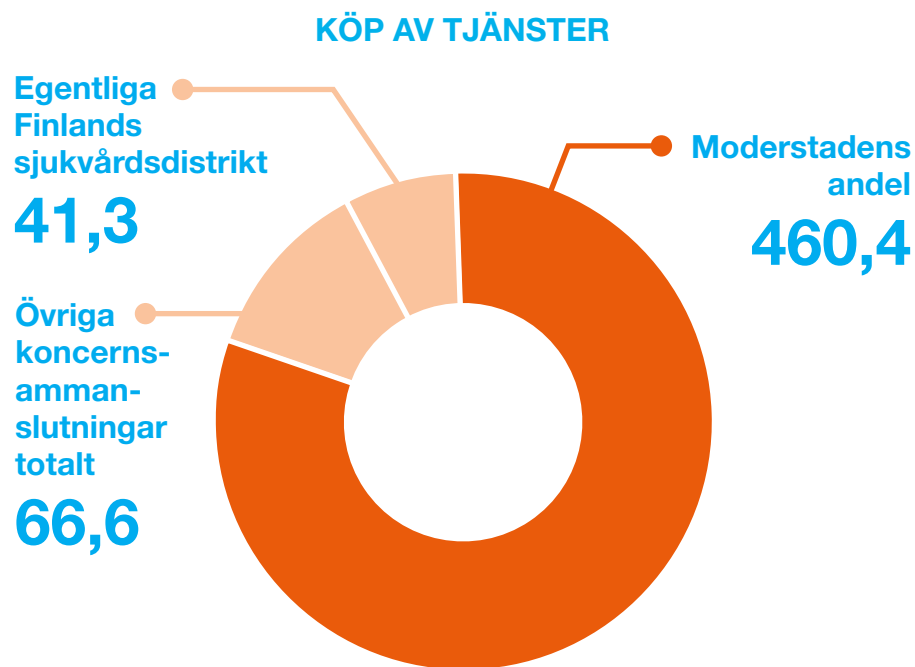


Bild 6. Fördelningen av köp av tjänster i stadskoncernens bokslut mellan moderstaden och de övriga koncernsammanslutningarna (omfattar även Åbos andel av samkommunernas köp av tjänster) (milj. euro).

Då man jämför på koncernnivå personalutgifter och köp av tjänster under en fem års period 2015–2019, kan man se följande ändringar:

- Personalutgifter (807 M€ år 2015) har ökat 6,8 M€ (+0,8 %)
- Köp av tjänster (449 M€ år 2015) har ökat 119,0 M€ (+26,5 %)
- Personalutgifter (1257 M€ år 2015) har ökat 125,7 M€ (+10,0 %)

I fråga om storleksklass är upphandlingar av tjänster 1/3 av stadens budget (ca 1 500 milj. euro). Därför har lyckade upphandlingar av tjänster en betydande effekt både på stadens funktionella och ekonomiska resultat liksom även på invånarnas tillfredsställelse och en effektiv användning av skattepengar.

3.1.2 Kvalitetsmål som definieras i lagstiftningen styr serviceproduktionen

En kommun eller samkommun kan själv producera de tjänster som hör till dess organiseringsansvar eller skaffa dem enligt avtal av andra tjänsteprocenter. (Kommunallagen 10.4.2015/410 § 9)

Syftet med upphandlingen av tjänster är att producera åt stadsborna sådana högklassiga tjänster, vars produktion staden har fastställt som sitt mål. Det är mycket viktigt att kvaliteten på köpen av tjänster övervakas. Tidvis kommer uppgifter om brist på kvalitet ut i offentligheten både i fråga om stadens egen tjänsteproduktion och köpta tjänster. **Det är uppenbart att man ska fästa särskild vikt vid övervakning av tjänsteproduktionens kvalitet oberoende av tjänsteprocenten.**

Till exempel har man i början av 2020 godkänt i välfärdssektorn en övervakningsplan för privat socialservice (Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontasuunnitelma). I övervakningsplanen för privat socialservice beskrivs de tillvägagångssätt som hjälper att säkerställa att den privata socialservice, som Åbo stad har övervakningsansvar för, ordnas enligt vad lagstiftningen, förordningar, avtal, bestämmelser och rekommendationer förutsätter och att rätten för en kund som använder privat socialservice till socialservice av god kvalitet uppfylls. Samtidigt har social- och hälsovårdsnämnden beslutat att utse de tjänsteinnehavare som förordnas att övervaka privat socialservice enligt vad som avses i lagen om privat socialservice (922/2011). (Social- och hälsovårdsnämnden 29.1.2020)

Enligt de uppgifter som revisionsnämnden har fått har till exempel kvalitetskriterierna för socialservice (till exempel personaldimensionering) i hög grad definierats i lagstiftningen. Serviceproducenterna ska uppfylla den övervakande myndighetens kriterier för att få verksamhetstillstånd för tillståndspliktig socialservice och ska kunna lämna in nödvändig dokumentation om verksamheten i fråga om anmälningspliktig socialservice.

Riktlinjer för kvalitetskrav för köpta tjänster fastställs i samband med konkurrensutsättningar. Serviceproducenterna ska uppfylla lagstadgade krav; dessut-

om ställs krav bland annat för personalens utbildning, att lokalerna är säkra osv. Av både privata serviceproducenter och den egna produktionen förutsätts bland annat planer för egenkontroll där kvalitetsfrågor är centrala.

Till exempel har man under våren 2019 gett kvalitetskriterier för barnskyddet, men de har inte (ännu) införts i lagen. Det är bland annat fråga om definiering av maximitalet klienter för socialarbetare som svarar för barnets ärenden. Frågan ingår i den nuvarande regeringens regeringsprogram.

Även tillsynsmyndigheter har uppmärksammat personaldimensioneringen på såväl inrättningar för missbrukarvård som barnhem (riksdagens justitieombudsman om lokaler i Sillankorva och personaldimensionering och Västra Finlands regionförvaltningsverk bland annat om personal vid barnhem).

I stadens egna tjänster måste man till exempel på barnhem emellanåt antingen överskrida de lagstadgade minimikraven enligt komplexiteten hos de barn som vårdas (t.ex. tillfälliga anställningstillstånd på barnhem då barnen har exceptio-

nell svåra symtom) eller planmässigt så att serviceförmågan på stadens egna anstalter ska vara jämförbara med köpta tjänster (t.ex. stärkandet av psykiatrisk kompetens i barnhemmet Lingonvägen). Syftet med båda sätten är att minska att ett behov av köpta tjänster uppstår. På familjestödcentraler (tid. mottagningshem) är behovet av tilläggspersonal vanligt. Dessa behov har beaktats i personalplanen antingen på grund av klient- eller arbetarskyddsorsaker eller för att stärka funktionsförmågan i egna enheter så att man kan undvika köpta tjänster.

Kraven på serviceproduktionens kvalitet utgår väsentligt från kriterier som lagstiftningen och tillsynsmyndigheter ställer. Till exempel har man inom välfärdssektorn godkänt i början av 2020 en övervakningsplan för privat socialservice som beskriver de tillvägagångssätt som hjälper att säkerställa att den privata socialservice, som Åbo stad har övervakningsansvaret för, ordnas enligt vad lagstiftningen, förordningar, avtal, bestämmelser och rekommendationer förutsätter och att rätten för en kund som använder privat socialservice till socialservice av god kvalitet uppfylls.

Revisionsnämnden betonar att likadana kvalitetskrav ska tillämpas och övervakas likvärdigt både i stadens egna tjänster och tjänster som produceras av privata serviceproducenter.

3.1.3 Utveckling av styrning och kompetens i fråga om serviceupphandlingar medför fördelar

Man har ansett att en allmän utmaning för utvecklingen av upphandlingsverksamheten är brist på uppskattning av upphandlingsverksamheten. Detta kan bland annat leda till att upphandlingar inte leds målmedvetet och att genomförandet av dem kan vara så splittrat att ingen har någon uppfattning om helheten eller verksamhetsmodeller för upphandlingar.

Stadens upphandlingskompetens utvärderades 2015 som en del av utvecklingen av innovativa upphandlingar. **Nuläget för stadshelhetens upphandlingskompetens gavs vitsordet 41, då vitsordet 81 fastställdes som mål.** På motsvarande sätt var vitsorden för självvärderingen av upphandlingarnas effekt 56 och 92. Bakom den höga målnivån ligger upphandlingarnas betydande andel av stadskoncernens budget. **Därmed kan man utifrån denna självvärdering konstatera att upphandlingskompetensen ska utvecklas för att man ska uppnå målsättningen för upphandlingarnas effekt.** (Ss 17.9.2018 § 343)

Enligt stadens upphandlingsanvisningar ska man vid upphandlingar försäkra sig om

- kundorientering,
- att produkterna och tjänsterna är tillräckligt högklassiga,
- en ändamålsenlig användning av offentliga medel,
- uppfyllande av lagstiftningens förpliktelser samt
- ansvarighet så att hänsyn tas till såväl miljökonsekvenser som sociala konsekvenser. I verksamhet som pågår under tiden för avtalsperioden ska man dessutom säkerställa att produkter och tjänster i fråga om sitt innehåll, leverans och fakturering svarar mot vad som avtalats.

Stadsstyrelsen har i september 2018 (ss 17.8.2018 § 343) behandlat godkännande av stadskoncernens upphandlingsstrategi och enhälligt beslutat att ärendet ska återremitteras för ny beredning.
<http://ah.turku.fi/kh/2018/0917020x/3771715.htm>

Enligt den strategihierarki som fullmäktige har godkänt kompletteras strategin vid behov med andra handlingar av strategikaraktär. Utarbetandet av dem utgår från lagen eller är annars motiverat med tanke på långsiktig och planmässig utveckling av vissa funktioner samt styrning av resursanvändning. Upphandlingsstrategin ska vara ett av styrdokumenterna på stadsnivå.



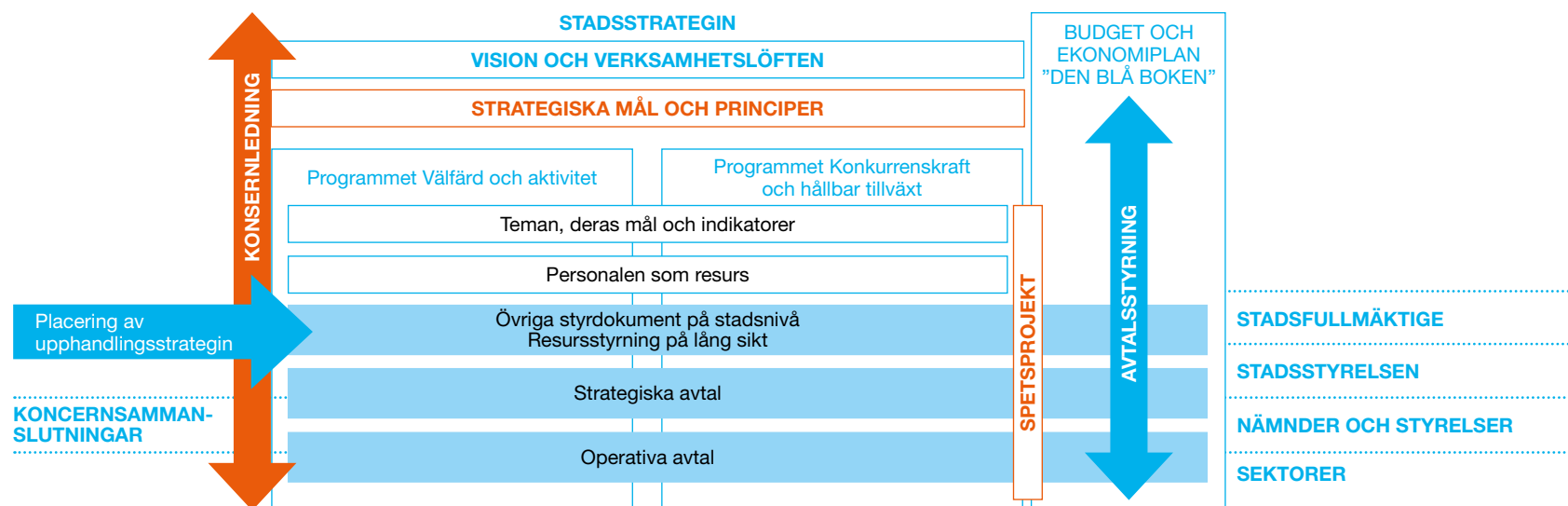


Bild 7. Hur upphandlingsstrategin placeras i strategihierarkin. (Ss 17.9.2018 § 343)

Projektstrategin ska, som ett av styrdokumenterna på stadsnivå, stödja stadsstrategin samt strategiska program. Projektstrategin kan enligt verksamhetsplanen utvidgas genom inriktade styrdokument. Innehållet i inriktade styrdokument kan gälla till exempel kriterier som används i upphandlingar som gäller hållbar utveckling.

Koncernsammanslutningens mest centrala interna mål för upphandlingsstrategin är utveckling av upphandlingskompetens så att man genom konkurrensutsättning av upphandlingar kan främja en kostnadseffektiv utveckling av funktioner. Externt är det mest centrala målet för upphandlingsstrategin att öka växelverkan med marknaden med målet att med hjälp av en vägkarta för upphandlingar eftersträva innovativa upphandlingar. (Ss 17.9.2018 § 343)

I september 2018 återremitterade därmed stadsstyrelsen upphandlingsstrategin för ny beredning och därefter har ärendet tills vidare inte tagits upp för ny behandling.

Det presenterade utkastet för en upphandlingsstrategi innehöll inga upphandlingar som gäller investeringar.

Enligt ett beslut om ordnande av stadsdirektörsektorns förvaltning (sd 29.6.2018 § 134) 2 § (matriser) finns i staden som stöd för ledningen matrisfunktioner, vars uppgift är att styra användningen av funktioner och resurser inom sitt uppgiftsområde i staden. **Uppgiften för upphandlingarnas matrisfunktion är att utveckla stadskoncernens upphandlingskompetens genom enhetliga verksamhetsmodeller, anvisningar och verktyg.** Utgångspunkten för utveckling är genomförande av stadskoncernens upphandlingsstrategi och upprätthållande av växelverkan med marknaden. Upphandlingsmatrisen leds av upphandlingschefen för strategiska upphandlingar.

En enhet för ekonomi- och strategigruppen för stadens koncernförvaltning är strategisk upphandling som leds av upphandlingschefen (ss 28.11.2019 § 19).

Stadsfullmäktige styr stadskoncernen och

- fastställer strategiska mål och gör beslut som gäller användning av resurser,
- säkerställer att tydligt beskrivna och mätbara fördelar ligger bakom valen, varvid
- fullmäktige kan bedöma effekten av genomförda åtgärder och vid behov korrigera målen och riktlinjerna.
(Ss 17.9.2018 § 343)

Enligt revisionsnämndens uppfattning ska staden säkerställa att man tar fram åt stadsfullmäktige sådan beredning och rapportering, utifrån vilka fullmäktige har möjligheten till ansvarsfull ledning genom information enligt ovan nämnda principer.

Riktlinjer om sättet att ordna tjänster – egen produktion / köpta tjänster

Enligt intervjuer vore det absolut nödvändigt att ta fram riktlinjer i fråga om sättet att ordna tjänster. I många fall har man valt en linje så att man har inrättat en egen aktör, till exempel ett aktiebolag, för att ta hand om produktionen av vissa tjänster. Den nya lagen om offentlig upphandling (29.12.2016) har medfört ändringar i fråga om hur tjänster kan produceras genom bolagisering. Utgångspunkten är att tjänsteproduktion ska konkurrensutsättas då bolaget verkar på en öppen marknad (10/5 % av omsättningen till en extern marknad).

Det håller på att ske en uppdelning mellan bolag till bolag som verkar på marknaden och en s.k. in-house-del av bolaget. Enligt intervjuer ska staden i detta sammanhang oroa sig över bland annat om den del av verksamheten som övergår till ett in-house-bolag är kostnadseffektiv.

I samband med bolagisering av olika funktioner ska staden se till att stadens organisation inte förlorar och att organisationen har tillräcklig kompetens för att köpa tjänsterna i fråga. Enligt intervjuerna förekommer substanskompetens främst inom sektorerna. Om sektorn av någon orsak inte har kompetens ska

den köpas utifrån. Stadens upphandlingskompetens har koncentrerats till strategisk upphandling¹. I detta sammanhang ska observeras att upphandlingskompetens som gäller investeringar inte har koncentrerats till strategisk upphandling.

Av intervjuerna framgick att alla parter inte ännu har en tydlig uppfattning om arbetsfördelningen: vad som är rollen för strategisk upphandling och vad som är sektorns roll. Enligt intervjuerna har sektorerna inte tillräckligt med upphandlingskompetens, även om man inte alltid vill medge detta. Det vore nödvändigt att få mer växelverkan mellan sektorer och strategisk upphandling. Enligt intervjuerna kan till exempel gamla traditioner och ansvarsområden utgöra hinder för utveckling av växelverkan.

I fråga om småbarnspedagogik i bildningssektorn har man tidigare tagit fram en riktlinje: 70 procent av tjänsterna produceras själv och 30 procent köps av privata producenter. I november 2019 har stadsfullmäktige i ett beslut som ingår som en del av anpassningsprogrammet i budgeten för 2020 uppdaterat dessa riktlinjer enligt följande: ” Man låser inte längre en viss uppdelning mellan stadens eget och privata utbud (t.ex. 70/30), utan man löser från fall till fall hur tjänster produceras i varje område. I Åbo finns det 26 olika tjänsteproducenter, dagvård som produceras med servicesedel är betydligt förmånligare. Nämnden beslutar om intervallet, till exempel 60–40, vilket är ett rätt vanligt förhållande i många andra städer. Överföring av klubb- och lekparksverksamhet förutsätter ett avtal med aktörer i tredje sektorn.” (Sf 11.11.2019 § 161 bilaga 2 punkt 37)

Enligt intervjuer har man inte tagit fram andra liknande allmänna riktlinjer om sättet att ordna tjänster, utan nämnder och/eller den verkställande ledningen beslutar fallspecifikt om sättet att ordna tjänster i olika sektorer.

I fråga om köp av tjänster har man inte på stadsnivå fattat beslut om mål eller riktlinjer på motsvarande sätt som i fråga om för den egna produktionens personalutgifter. Därmed saknas också i regel indikatorer och rapportering.

¹ Strategisk upphandling är ett ansvarsområde för stadens upphandlingar och den omfattar upphandlingar och avtalshandlingar samt utveckling av beställningsprocessen.

3.1.4 Fallgranskning som exempel: Välfärdssektorn 2014–2019

Utveckling av personalutgifter och köp av tjänster i välfärdssektorn

Välfärdssektorns totala utgifter under 2019 uppgick till 715,7 M€. Av denna helhet utgjorde personalutgifter 207,2 M€, dvs. 28,9 procent, och köp av tjänster 431,3 M€, dvs. 60,3 procent. Den största förklaringen till betydande köp inom

välfärdssektorn är 242,5 M€ som betalats till Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt² för tjänster i den specialiserade sjukvården, vilka ensamma utgör 33,9 procent av de totala utgifterna i sektorn.

(Social- och hälsovårdsnämnden 19.2.2020 Välfärdssektorn bokslut 2019)

<http://ah.turku.fi/sosterla/2020/0219003/Images/1789223.pdf>

Nedan betraktas förändringen av personalutgifter och köp av tjänster i välfärdssektorns olika serviceområden under de senaste fem åren.

Personalutgifter	2014	2019	förändring 2014–19	förändrings %
Välfärdssektorn sammanlagt	221,1	207,2	-13,9	-6,3
Hälsotjänster	80,0	69,0	-11,0	-13,7
Familje- och socialtjänster	37,0	38,4	1,4	3,7
Service för äldre och handikappade	83,1	83,4	0,3	0,4
Sektorns förvaltning	21,0	16,4	-4,6	-22,0

Tabell 11: Förändringar av personalutgifter i välfärdssektorn 2014–2019 enligt serviceområde, miljoner euro och procent.³

(Källa: Välfärdssektorn, bokslut 2014 och 2019)

Köp av tjänster	2014	2019	förändring 2014–19	förändrings %
Välfärdssektorn sammanlagt	355,7	431,3	75,5	21,2
Hälsotjänster	28,5	28,3	-0,1	-0,4
Familje- och socialtjänster	46,4	64,3	18,0	38,7
Service för äldre och handikappade	80,9	87,2	6,3	7,8
Sektorns förvaltning	15,3	9,0	-6,3	-41,5
Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt	184,8	242,5	57,7	31,2

Tabell 12: Förändringar av köp av tjänster i välfärdssektorn 2014–2019 enligt serviceområde, miljoner euro och procent.⁴

(Källa: Välfärdssektorn, bokslut 2014 och 2019)

² Det totala beloppet 256,1 M€ för köp av tjänster från Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt som nämns på sidan 28 innehåller dessutom laboratorie- och utbildningstjänster för olika välfärdssektorns serviceområden samt utgifter som andra sektorer har betalat.

³ Den organisationsförändring av välfärdssektorn som genomfördes i början av 2015 gav upphov till ändringar i serviceområden, varför 2014 inte är helt jämförbar med senare år.

⁴ Den organisationsförändring av välfärdssektorn som genomfördes i början av 2015 gav upphov till ändringar i serviceområden, varför 2014 inte är helt jämförbar med senare år.

Som allmän slutsats kan man utifrån tabellerna 10 och 11 konstatera att under perioden 2014–2019 har köp av tjänster i välfärdssektorn ökat med 21,2 procent, när däremot personalutgifterna har minskat med 6,3 procent. Variationer mellan olika serviceområden är emellertid stora.

Efter sjukvårdsdistriktet har den näst största tillväxten i fråga om köp av tjänster skett i familje- och socialservice: 18,0 M€ under granskningsperioden 2014–2019. Nedan på bild 8 beskrivs förändringen av löner inom familje- och socialservice och kundservice under 2014–2019.

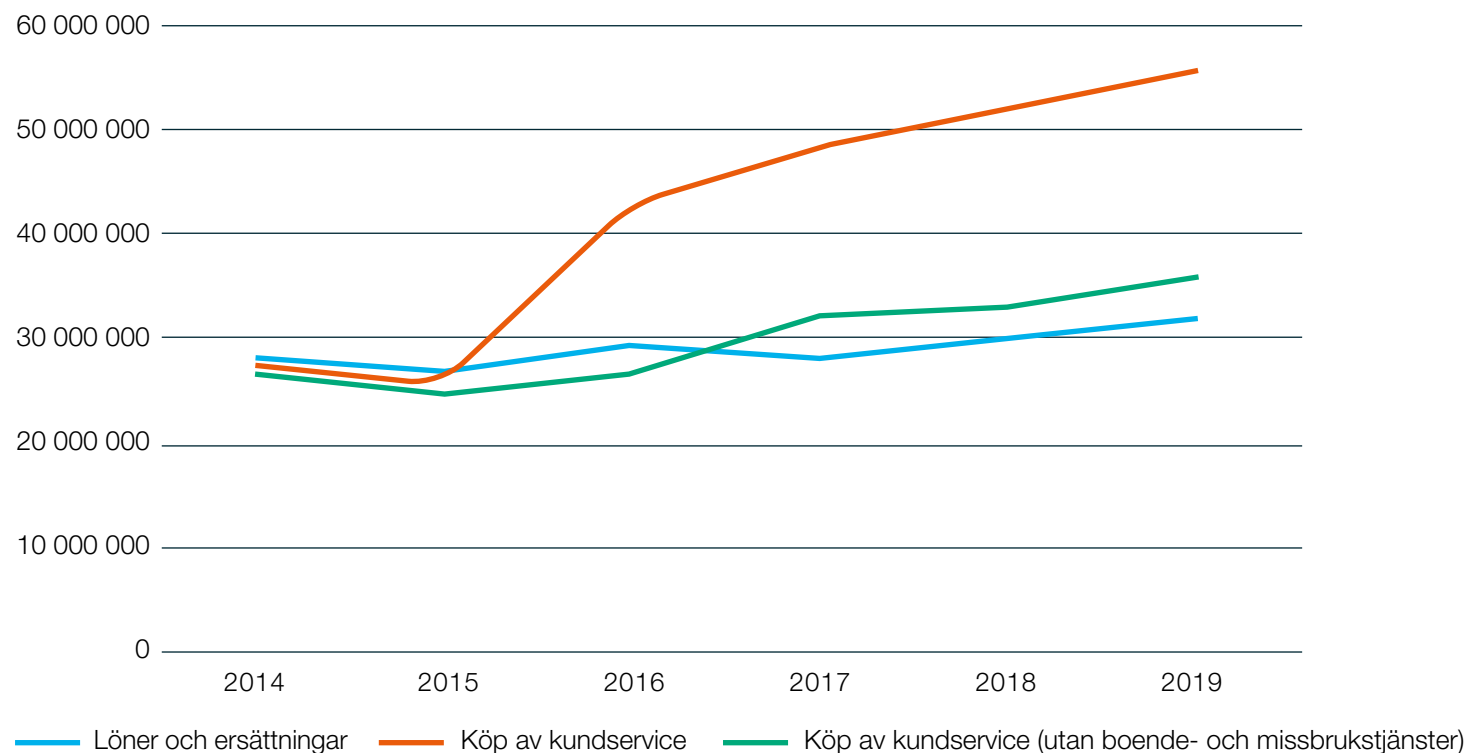


Bild 8. Löner i serviceområdet för familje- och socialservice i välfärdssektorn och köp av kundservice 2014–2019⁵ (Välfärdssektorn 5.3.2020)

- I diagrammet presenteras kostnadsutvecklingen av löner (inte lönebikostnader) och kundservice 2014–2019
- Kostnader för kundservice presenteras också utan överföringen av missbrukstjänster och boendetjänster för mentalvårdens klienter, eftersom detta har en betydande inverkan på uppgifternas jämförbarhet

⁵ Den organisationsförändring av välfärdssektorn som genomfördes i början av 2015 gav upphov till ändringar i serviceområden, varför 2014 inte är helt jämförbar med senare år.

Enligt uppgifter som revisionsnämnden har fått är **faktorer som förklarar förändringar av köp av tjänster i serviceområdet för familje- och socialservice och personalutgifter** i välfärdssektorn:

- Skolpsykologer och psykologer på läroanstalter i andra stadiet har överförts från bildningssektorn till välfärdssektorns familje- och socialservice.
- Renlighetstjänsterna har organiserats inom sektorns centraliserade renlighetstjänster och vaktmästar- och lobbytjänsterna har överförts till Arkea.
- Barnhemmet på Klostergatan lades ner och ersattes med köpta tjänster.
- Då det grundläggande utkomststødet överfördes till FPA övergick den största delen av förmånshandläggarna dit.
- I fusionen av psykiatri övergick psykologerna till Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. Samtidigt övergick verksamheterna och personalen i boende- och missbrukstjänster samt omfattande köpta tjänster till familje- och socialservicen.



Social- och hälsovårdsnämnden och välfärdssektorns ledning är medvetna om den stora betydelsen av köp av tjänster. **Den stora ökningen av köp av tjänster kan också innebära en risk i fråga om anslagen i budgeten är tillräckliga.** Frågan har observerats i det dokument om den interna övervakningen och riskhanteringen i välfärdssektorn som nämnden behandlade 19.2.2020 ”Hyvinvointoimialan selonteko sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan toteutumisesta toimintavuonna 2019” enligt följande:

”I budgeten ingår en risk vad gäller anslagens tillräcklighet i förhållande till verksamheten särskilt i fråga om köpta tjänster, om man inte kan anpassa verksamheten till att motsvara det givna anslaget. Förverkligandet av risker granskas i samband med månatlig rapportering och processerna för delårsöversikter som tas fram tre gånger om året. Rapporterna behandlas på nämndens möte och dokumenteras i ärendehanteringssystemet. Allt mer vikt ska fästas vid utarbetandet av en prognos för genomförandet av den slutliga budgeten.” (Social- och hälsovårdsnämnden 19.2.2020; **fet stil har gjorts av revisionsnämnden**)

Riktlinjer om sättet att ordna tjänster – egen produktion / köpta tjänster i välfärdssektorn

I verksamhetsberättelsen för stadens bokslut för 2019 konstateras om ärendet: ”Köp inom social- och hälsovårdens kundservice ökade med 10,5 miljoner euro och köp av tjänster inom städtjänster med 3,0 miljoner euro beroende på överlåtelsen av rörelse i fråga om renlighetstjänster till Kaarea. Dessutom har tillgången till personal i välfärdssektorn försämrats och det eurobelopp som används till personaluthyrning har ökat med 3,4 miljoner euro jämfört med föregående år. Den mest betydande ändringen gäller särskilt uthyrning av kortvariga vikarier inom äldreomsorgen.” (Åbo stads bokslut 2019 s. 20)

Beslut om val av produktionssätt situationsspecifikt

Enligt intervjuer som gjorts för serviceområden i välfärdssektorn finns det inga tydliga stora riktlinjer vad gäller användningen av köpta tjänster. Enligt intervjuer fattas beslut om val av produktionssätt enligt situationen; valet påverkas naturligtvis av strikta personalmål samt att köpta tjänster kan införas snabbare än man kan starta egen verksamhet. Till

exempel ökas dessa köpta tjänster inom välfärdssektorns äldreomsorg oftast i en sådan situation då det redan uppstår köer inuti akutsjukvården (ÅUCS – Stadssjukhuset) och det finns många ålderstigna i det egna sjukhuset. Enligt intervjuer har man **därmed inte kunnat medvetet fatta beslut om val på förhand, utan i akuta kösituationer.**

Köpt tjänst som jämförelsereferens för stadens egen verksamhet

En annan motivering för användning av köpta tjänster är att man vill ha en **jämförelsereferens för stadens egen verksamhet.** Till exempel i fråga om serviceområdet för hälsotjänster har social- och hälsovårdsnämnden beslutat om utkontraktering av Pansio-Perno hälsostation. Så ville man få en jämförelsereferens för verksamheten på de egna hälsostationerna. **På väsentliga punkter har användningen av köpta tjänster i övrigt i första hand gällt tryggande av tjänster.**

En form för köp av tjänster är servicesedeln som kommuninvånare kan använda för att skaffa de tjänster som de behöver av valda producenter. Som exempel kan man nämna införandet av servicesedeln för munhalsvården.

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt

Även **samkommuner** har under en längre tid varit en viktig faktor för ordnande av tjänster. Till exempel producerar Egentliga Finland sjukvårdsdistrikt huvudsakligen tjänster för den specialiserade sjukvården i vårt område. Enligt basavtalet är samkommunens (Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt) uppgift att i sitt område å medlemskommunernas vägnar ordna den specialiserade sjukvård som föreskrivs i lagen. Förutom Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt ordnar Åbo stad också själv specialiserad sjukvård (resultatenheter i serviceområdet för hälsotjänster: sjukhustjänster och polikliniska tjänster).

Man har gjort många arrangemang mellan staden och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt för att uppnå en ändamålsenlig servicestruktur. Sådana har varit överföringen av Kirurgiska sjukhuset till Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt samt centralisering av psykiatriska tjänster till Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt.

Enligt intervjuer kommer man att göra samarbetet och samordningen i fråga om de tjänster som Åbo och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt producerar tydligare som en del av stadens anpassningsprogram. **Med tanke på specialiserad sjukvård är centrala faktorer vid val av sätt att producera tjänster**

- **patientsäkerhet,**
- **kvalitet,**
- **tryggande av kontinuiteten och**
- **ekonomiska synpunkter.**

Enligt uppgifter som revisionsnämnden har fått var kostnadsökningen för Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt i Åbo stad under 2014–2019 sammanlagt 57,7 M€ och av detta belopp förklarar centraliseringen av psykiatriska tjänster nästan 60 procent, den somatiska specialiserade sjukvården 30 procent och jouren/akutvården cirka 10 procent. Den användning av tjänster som ligger bakom ändringar, dvs. antalet behandlingsperioder och poliklinikbesök har ökat betydligt.

Enligt intervjuer finns det många **orsaker till den ökade användningen av sjukvårdsdistriktets tjänster**, bland annat:

- den åldrande befolkningen,
- ändrade vårdpraxis (t.ex. utvecklingen av cancerbehandlingar) och
- för liten satsning på primärvården, dvs. svagheterna i utbudet av stadens egna tjänster (till exempel syns bristen på hälsocentralläkare på hälsostationer som ökad användning av jouren).

Utkontraktering av verksamheter

I fråga om välfärdssektorns förvaltning har stödfunktioner enligt intervjuer centraliserats och utkontrakterats, till exempel livsmedeltjänster och renlighets-tjänster. De mest betydande ändringarna av förvaltningen och gemensamma verksamheter i serviceområdet vad gäller personalutgifter och köp av tjänster beror på utkontrakteringar och å andra sidan av noggrannare inriktning av kostnader till serviceområden enligt förorsakarprincipen. Anslag och utgiftsposter som tidigare centraliserats har överförts till serviceområdena för att förbättra kostnadsmedvetenheten och den övergripande ledningen.



Köpta tjänster används för att trygga tjänster och till en strukturändring

Under 2014–2019 har man i fråga om välfärdssektorns hälsotjänster överfört många tjänster till köpta tjänster: gastroskopi, kardiologi osv., läkartjänster för serviceboende med heldygnsomsorg och boendetjänster för handikappservice (eftersom Åbobor placeras allt mer i boendetjänster har man i och med lagändringarna t.ex. avstått från vård av personer med funktionshinder på anstalter). Dessutom har man enligt intervjuer varit tvungen att använda betydligt mer hyrläkartjänster än tidigare för att trygga tjänsterna. Däremot har vård i livets slutskede tagits som stadens egen verksamhet, likaså en stor del av institutionsvården för svårt skadade. Enligt intervjuer har de ändringar som genomförts varit eftersträfvade. Däremot har man i regel inte haft som mål i sig att köpen av tjänster ska öka.

Målet för välfärdssektorns avtal i barnskyddet både i boende- och missbruks-tjänster är en ändring av servicestrukturen från tyngre service till lättare serviceformer. Prioriteringen av förebyggande arbete kommer från strateginivån från välfärdsprogrammet och välfärdssektorns avtal.

Enligt intervjuer har man till exempel genomfört målet om en strukturändring i barnskyddet genom att införa köpta tjänster förutom i det tyngre barnskyddet också i barnskyddet inom öppenvård, i socialarbete för barnfamiljer samt genom att ta i bruk servicesedeln för hemtjänst för barnfamiljer. Målet har varit att öka uppdragsbaserad familjevård (vårdnad om barn som omhändertagits i fosterfamiljer) och man har lyckats bra med detta mål. I slutet av 2019 var 54,8 procent av de barn som omhändertagits i familjer. Dygnspriset för familjevård (rekrytering av familjer, utbildning, stödåtgärder och egentliga löner och kostnadsersättningar) cirka 100 €/dygn, då de motsvarande billigaste barnskyddsinsrättningarna kostar cirka 260 €/dygn).

Stadens personalriktlinjer styr för sin del valet av produktionsätt

Enligt intervjuer har följden för välfärdssektorn på grund av brist på investeringar samt en strikt målsättning för årsverken varit att man har varit tvungen att konkurrensutsätta många tjänster och att den övergripande ekonomiska nyttan inte har kunnat jämföras till exempel med den egna produktionen. Enligt intervjuer är köpta tjänster i princip en bra

jämförelserreferens och jämnar ut kapaciteten, men i en etablerad verksamhet är egen verksamhet mycket ofta lika kostnadseffektivt och lättare att styra än köpta tjänster. Särskilt under den sista tiden har man i välfärdssektorn varit tvungen att satsa betydligt på övervakning av köpta tjänster, och det verkar absolut inte som att behovet skulle minska.

Enligt intervjuer som gjorts i välfärdssektorn utgör stadens **riktlinjer om lönenivån för personalen i hälsovården** (lägre än i kranskommunerna och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt) samt **de rekryteringssvårigheter som delvis beror på detta en betydande orsak till att tjänster tryggas med köpta tjänster**. Delvis kan rekryteringssvårigheterna bero till exempel på **stadens svagare attraktionskraft som arbetsgivare**.

Enligt intervjuer har **stadens personalriktlinje (ett minskande mål för årsverken på stadsnivå) mycket kraftigt styrt valet av sättet att producera tjänster**.

I intervjuer som genomförts av revisionsnämnden har även konstaterats att man försöker dämpa ökningen av stadens personal genom att man avsiktligt gjort det svårare att anställa personal.

I intervjuer lyftes också fram att staden skulle ha ett behov av sådana riktlinjer som skulle kunna användas för att trygga en egen serviceproduktion bättre än i nuläget – till exempel skulle anställande av personal skötas flexibla än i nuläget. Enligt intervjuerna skulle centrala perspektiv vara: lönenivån, tillgång till personal, uppfyllelse av vårdgaranti och tillräckliga vakanser för att trygga tjänster. Till exempel måste välfärdssektorn i nuläget skaffa hyrd arbetskraft eller andra köpta tjänster för att det ska vara möjligt att uppfylla vårdgarantin.

I social- och hälsovårdsnämnden behandlades i november 2019 en utredning om problemen med att tillsätta stadens läkartjänster. Man konstaterade att problemen bland annat beror på läkarnas arbetsmängd på hälsostationer, arbetets mångfald och belastning, den strikta handledningsplikten som gäller läkare i utbildningsskedet, lönepolitiken samt faktorer som påverkar arbetstillfredsställelsen, inklusive lokaler. Det är möjligt att påverka situationen till exempel genom

att underlätta arbetsbördan, och välfärdssektorn håller också på att rikta flera åtgärder till detta i utvecklingsprogrammet bland annat genom en ny uppdelning av arbetsuppgifter, en multiprofessionell arbetsmodell och lokalplanering. (Social- och hälsovårdsnämnden 6.11.2019 § 373)

Även stadens administrativa praxis och processer kan påverka valet av sättet att producera tjänster. Enligt intervjuer kan man använda köpta tjänster med betydligt enklare processer och mindre övervägande än anställning av egen personal. Enligt intervjuer är val av sättet att ordna tjänster i regel inte strategiska beslut, utan mycket operativa lösningar av ad hoc-typ.

Enligt uppgifter som fåtts av dem som intervjuats är rekrytering av egen personal en lång och invecklad administrativ process som utgår från personalplanering. En personalplan förutsätter redan på serviceområdesnivån en samordning av behov och resurser samt prioritering av behov. **Efter att en personalplan har godkänts ser administrativa processer rätt tunga ut (skapande av en vakans tjänst/befattning med olika förfaranden, definiering av uppgiftens kravnivå, beredning och behandling av anställningstillstånd samt själva rekryteringsprocessen).**

Svårigheter med rekrytering kan öka användningen av köpta tjänster.

- I en del fall kan egen produktion vara ett ekonomiskt sett klokt alternativ. Om man inte får anställa egen personal eller inte kan rekrytera av andra orsaker så kan detta leda till oändamålsenligt köp av köpta tjänster.
- Till exempel i välfärdssektorn kan kostnaden för en köpt tjänst enligt intervjuer i vissa fall vara dubbelt så stor som egen produktion.

Som exempel kan man nämna en situation där man skaffar anställda för en permanent anställning från ett personaluthyrningsföretag. Då kan arbetstagarnas produktivitet vara sämre, eftersom personalomsättningen ofta är stor och behovet att introducera nya arbetstagare är betydande.



Enligt uppgifter som fåtts via intervjuer är beslutsfattande som gäller utvidgning av den egna verksamheten betydligt tyngre och långsammare jämfört med att använda köpta tjänster. Till exempel föregick ibrukttagandet av Kulkurin Valssi och Vuokkokoti i äldreomsorgen av en beslutsfattande-, konkurrensutsättnings- och byggprocess på sju år. Inom samma tidsperiod, betydligt snabbare, blev flera privata boendeseviceenheter färdiga.

Revisionsnämnden anser att det är problematiskt om stadens riktlinjer om personal eller tunga administrativa processer leder till att tjänster produceras som köpta tjänster, även om det skulle vara oändamålsenligt och dyrare.

Åtminstone på lång sikt har staden möjligheten att fundera över och utveckla metoder för att avlägsna och lindra ovan nämnda hinder för rekrytering. Stadens attraktionskraft som arbetsgivare i en viss bransch kan förbättras till exempel genom att utveckla arbetsförhållandena i uppgifterna i fråga eller genom att förbättra lönen, men dessa innebär naturligtvis kostnader.

Smidig planering på lång sikt för valet att ordna tjänster och servicenätplaner

I intervjuerna togs upp att staden inte har en egentlig Servicestrategi eller något motsvarande. I samband med detta konstaterades även att staden bör ha en gemensam linje i fråga om val att ordna tjänster antingen som egen produktion eller köpta tjänster.

Enligt intervjuer skulle **en servicestrategi⁶ och en servicenätplan som omfattar flera sektorer kunna göra den långsiktiga planeringen smidigare.** Beredningen av social- och hälsovårdsreformen under de senaste åren har säkert bidragit till att det inte finns sådana planer som också omfattas välfärdssektorn.

Enligt uppgifter som revisionsnämnden har fått görs om köpte tjänster ett upphandlingsbeslut antingen med konkurrensutsatta ramavtalsproducenter eller som direktupphandling som motiveras separat. **Konkurrensutsättningar (t.ex. barnskyddets tjänster) kan vara nästan ett år långa tunga processer, där landskapets övriga kommuner också kan delta och där man som resultat tar fram över 200 avtal med över 100 producenter.** En sådan helhet kräver arbetsprojektering, serviceområdets och eventuellt experters arbetsinsats i andra kommuner vid definiering av de tjänster som ska köpas samt arbete med strategisk upphandling för tekniskt genomförande av konkurrensutsättningen och för att till exempel säkerställa dess lagenlighet. **Upphandlingen behandlas i social- och hälsovårdsnämnden i minst tre skeden (beslut om konkurrensutsättning, godkännande av dokument för anbudsbeväran och godkännande av konkurrensutsättningens resultat).** De som använder köpta tjänster ska ha inköpskompetens och övervakningen av tjänster ska ordnas för att säkerställa såväl tjänsternas lagenlighet som överensstämmelse med avtal. Säkerställande och behandling av fakturor för köpta tjänster kräver också arbete. I budgeteringen ska man kunna förbereda sig inför kostnader för fakturor för köpta tjänster och förutse förändringar i efterfrågan. Vid uppföljning av ekonomin ska man kunna ställa prognoser så exakt som möjligt.

Vid uppskattningen av kostnadseffekterna för köpta tjänster ska man ta hänsyn till både direkta kostnader (det pris som serviceleverantören fakturerar) och indirekta kostnader (till exempel utbildning och introduktion som genomförts av stadens egen fasta personal). Det kan vara utmanande att föra en sådan övergripande kostnadjämförelse, men den ger mycket bättre möjligheter till att göra genuint kostnadseffektiva val.

Det är emellertid möjligt att göra val som är lyckade för både kommunen och kommuninvånaren, då man förutom kostnadseffekterna har utvärderat och beaktat de effekter som valet har på tjänstens kvalitet och effektivitet. Därför ska man systematiskt samla in information om alternativens effekter på tjänstens kvalitet och effektivitet och förmedla denna information till beslutsfattarna.

⁶ I servicestrategin definieras hur tjänster ordnas och produceras – vilka tjänster som staden producerar själv, vilka tjänster som produceras i samarbete med andra aktörer och vilka som skaffas från marknaden. I strategin granskas stadens centrala tjänster, kartläggs deras nuläge och planeras deras utveckling. Målet är att trygga tillgång till tjänster och deras kvalitet i framtiden. Syftet är att producera kostnadseffektivt så högklassiga tjänster som möjligt. På samma gång utreds bland annat införandet av modeller med flera producenter. (Helsingfors stads Servicestrategi 13.1.2012) Åbo stadsfullmäktige har 22.1.2007 § 20 beslutat om Åbo stads servicestrategi som redan blivit föråldrad och som utgick från ett beslut som ledningssystem som fattades 2004.

Därmed ska man vid val av sättet att producera en tjänst åtminstone beakta följande faktorer:

- kvalitet och effektivitet,
- pris – övergripande lönsamhet,
- tillgång – balans mellan utbud och efterfrågan – resurser samt
- lagstiftningen.

I den mångdimensionella omgivning som dessa faktorer utgör gör beslutsfattarna sina val. **Det ömsesidiga beroendet mellan köp av tjänster och personalutgifter tas upp till exempel i Personalplanen 2019 och de operativa avtalen 2019 som styr verksamheten i välfärdssektorn.**

Exempel på argumentering för val av sätt att producera tjänster

Nedan presenteras fyra exempel på argumentering för val av sätt att producera tjänster i välfärdssektorn:

1. Vad gäller vissa underhållsuppgifter har man utrett och bedömt att det med tanke på "helhetsekonomi" är förmånligare och högklassigare att producera dem som egna tjänster".
2. I fråga om socialarbete i välfärdssektorn har det konstaterats att "man köper tilläggsresurser för familjeterapi tills man har kunnat öka den egna kompetensen genom rekryteringar och utbildning".
3. Personalökningen inom vård utom hemmet har motiverats med alternativa kostnader:
 - Familjevård 126 €/dygn, institutionsvård köp 300 €/dygn, skillnaden för placering av ett barn på årsnivå cirka 63 500 €." Om kostnadsmålen konstateras: "Övergångar på årsnivå – genom att förhindra en övergång täcker man årliga personalutgifter."
4. Målet är att minska användningen av Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt – i välfärdssektorns Personalplan föreslås satsning på och uppföljning av detta genom sju olika uppgifter och indikatorer som svarar mot dem.
 - Bland annat tjänster för äldre, fördröjningsdagar och medicinsk rehabilitering är föremål för åtgärder.

Tabell 13. Exempel på argumentering för val av sätt att producera tjänster i välfärdssektorn. (Välfärdssektorns personalplan 2019, Social- och hälsovårdsnämnden 12.12.2018)

Exempel: Konkurrensutsättning av köpta tjänster för hjärtundersökningar 2019

I välfärdssektorns serviceområde för hälsotjänster har resurssituationen för sjukhus-tjänsternas kardiologiska tjänster på hjärtkliniken varit fortsatt otillräcklig i förhållande till behovet. Den långa svaga resurssituationen är en följd av många faktorer. Det problem som gäller tillgång till kardiologer och som råder i hela Finland gäller även Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt.

Samtidigt har behovet av hjärtundersökningar ökat betydligt: mellan 2016 och 2018 har antalet remiser till hjärtundersökningar ökat med 19 procent så att remissantalet uppgick till 3 753 under 2018.

Trots interna arbetsarrangemang och extra arbetet som gjorts enligt separata tjänstekollektivavtal riskerar tidsfristerna för tillgång till vård enligt 52 § i hälso- och sjukvårdslagen överskridas i fråga om ultraljudsundersökningar av hjärtat och bedömningar av behov av kardiologisk behandling i anknytning till dem, inledande av behandlingar, ordnande av eventuella fortsatta undersökningar samt överenskommelse om nödvändig uppföljning.

Välfärdssektorns förslag 7.5.2019:

”Vi föreslår att en konkurrensutsättning för köpta tjänster för kardiologiska undersökningar inleds under 1.9.2019–31.8.2020, vilket omfattar högst 2 000 hjärtundersökningar till värdet av högst 500 000 €. För att de hjärtundersökningar som skaffas som köp ska kunna utvidgas för att användas i större omfattning, ska undersökningar också göras för icke-brådskande remisspatienter som inte omfattas av vårdgarantin, och det ska vara möjligt att koppla nödvändiga baslaboratorieprov och EKG-undersökning av hjärtat till undersökningarna. Genom det föreslagna antalet undersökningar bedöms att man uppnår en situation där tidsfristerna för tillgång till vård uppfylls. Upphandlingen kompletterar vid sidan av det extra arbete som utförs genom interna arbetsarrangemang och separata tjänstekollektivavtal en tillräcklig resursfördelning för hjärtundersökningar och -behandling. Samtidigt fortsätter samarbetet med sjukvårdsdistrikten, rekryteringen för att stärka den egna verksamheten samt personalplaneringen där utbildningsbehoven för specialläkare i kardiologi beaktas. Därtill föreslås att man för upphandling av hjärtundersökningar inleder ett förfarande för införande av ett system med servicesedel.”

Social- och hälsovårdsnämnden beslutade 15.5.2019 att

- en konkurrensutsättning av köpta tjänster för kardiologiska undersökningar inleds under 1.9.2019–31.8.2020 enligt ovan presenterade öppna förfarande tillsammans med strategiska upphandlingar
- man inleder ett utredningsarbete för införande av ett system med servicesedel vid ordnande av kardiologiska undersökningar.

(Social- och hälsovårdsnämnden 15.5.2019 § 170)

Revisionsnämnden konstaterar att det ovan nämnda är ett tydligt exempel på en situation där man har behövt och har beslutat att använda köpta tjänster, för att i fråga om hjärtundersökningar uppfylla den vårdgaranti som lagen förutsätter.

Granskning av ett exempel på konkurrensutsättningar av köp av tjänster i välfärdssektorn 2019

En liten granskning av ett exempel på konkurrensutsättningar av köp av tjänster i välfärdssektorn 2019 gav följande resultat:

- Den vanligaste anledningen till användningen av köpta tjänster var komplettering av kapaciteten för den egna organisationens serviceproduktion. Sådan komplettering av kapacitet behövdes såväl för att öka serviceproduktionens volym som kvalitetsmässigt till exempel vad gäller kompetens i ett visst specialområde.
- Därutöver behövdes köp av tjänster för service som gäller specialiserade tekniska anordningar, jämförelseförsök för den egna tjänsteproduktionen eller lagstadgade specialuppgifter av engångskaraktär (till exempel screening av en viss sjukdom).
- Vid konkurrensutsättningar av köp av tjänster beaktades kvalitetsfaktorer på flera olika sätt:
 - man kunde använda en vikt på 60–80 procent för prisets betydelse och på motsvarande sätt
 - en vikt på 20–40 procent för kvalitet;
 - man använde även omvänd konkurrensutsättning, dvs. så kallad "fransk entreprenad". Då kan man i konkurrensutsättningen fastställa ett fast pris (till exempel x €/tidsenhet), och leverantörerna kan erbjuda sin egen servicekvalitet för detta pris. Då är vikten för kvalitet 100 procent.



Centrala frågor som gäller valet av sättet att producera tjänster

Revisionsnämnden har identifierat följande centrala frågor som gäller valet av sättet att producera tjänster:

- När/i vilka situationer skaffas en nödvändig tjänst som en köpt tjänst?
 - Då den egna organisationen inte kan producera tjänsten i fråga eller inte kan uppnå en viss kvalitet som förutsätts?
 - Då det inte lönar sig att skaffa den kompetens som tjänsten i fråga förutsätter till den egna organisationen?
- Hur leds verksamheten i dessa frågor?
- Med vilka kriterier väljs produktionssättet? De viktigaste kriterierna?
- Var/på vilka sätt kommer kvalitetsmålen för tjänsten fram?
- Vilka är det sätt som hjälper att uppnå den kvalitet för tjänsten som efterfrågas?
- Får man tillräckligt med information för beslutsfattandet?
- Kan man följa upp effekterna av beslut som fattats – finns det tillgång till relevant rapportering?
- Är det möjligt att leda om man inte har tillgång till rapporteringsinformation som utgår från indikatorer?
- Har man fattat i organisationen beslut som begränsar valet av ett eget produktionssätt? Till exempel i fråga om att anställa vikarier? Om svaret är ja, har de begränsande besluten varit motiverade/lyckade? Om man inte har fattat beslut som begränsar val av produktionssätt, borde sådana fattas?
- Branschens och upphandlingsverksamhetens roll och uppgifter?
- Hur är det med situationer där det behövs en effektiv servicekedja för att uppnå önskade slutresultat? Hur lyckas man med att skapa servicekedjor om kedjan har både egen tjänsteproduktion och köpta tjänster?
- Är det förändringar som har skett i sätten att producera tjänster eftersträvade och resultat av ledarskap? Eller beror de på andra faktorer – vilka?
- Har man lyckats utvärdera effekterna av de beslut som fattats?
- Har de genomförda valen av sättet att producera en tjänst varit lyckade beslut?

Enligt revisionsnämndens uppfattning ska de som bereder valet av sätt att producera tjänster och fattar beslut om dem förutom innehållsmässiga frågor i den egna branschen även beakta ovan nämnda faktorer som gäller principer och praxis.

3.2 Utvärdering av hemvård

Bakgrund till utvärderingen

Åbo stads välfärdssektor, service för äldre och handikappade, operativt avtal 2020:

”Före 2021 ökar antalet personer som fyllt 75 år enligt befolkningsprognosen med 2 885, av personer som fyllt 75 år behöver cirka en tredjedel ständig regelbunden äldreomsorg. Av personer som fyllt 85 år behöver cirka hälften ständig vård eller service. Detta innebär en betydande ökning av servicebehovet i äldreomsorgen.”

Revisionsnämnden har tidigare utvärderat hemvårdens verksamhet i samband med utvärderingen av service för äldre 2012. Då hade en ny verksamhetsmodell för hemvården, som kombinerade hemvård och hemsjukvård, inlett sin verksamhet 2009. Hemvården, som utvärderades 2012, var ännu i flera avseenden i inledningsfasen, vilket delvis försvårade utvärderingen. Då framkom bland annat följande observationer i utvärderingen

- Den höga nivån av sjukfrånvaro i resultatområdet för äldreomsorg och dess växande trend.
- Långsam förändring vad gäller fokusbytet enligt hemvårdens mål till servicekategorierna 2 och 3.
- Brist på kundkriterier i hemvården.

Revisionsnämnden har följt upp hemvårdens verksamhet efter utvärderingen 2012. Det ständigt ökande antalet klienter i hemvården, stora operativa ändringar samt upprepade utmaningar i fråga om resursfördelningen utgjorde grunden för revisionsnämndens nya utvärdering.

Målet för utvärderingen är att utvärdera förutsättningarna för hemvårdens nuvarande verksamhetsmodell att producera högklassiga hemvårdstjänster samt att bedöma verksamhetens allmänna ändamålsenlighet.

Centrala bakgrundsfrågor för utvärderingen är:

- Kan hemvården med sin nuvarande verksamhetsmodell svara mot den nuvarande och ständigt ökande efterfrågan på tjänster?
- Får klienterna i hemvården vård enligt servicelöftet?
- Vilka är de mest centrala utvecklingsområdena i hemvårdens verksamhet?

I samband med utvärderingen genomfördes förutom intervjuer en elektronisk enkät för servicecheferna i hemvårdsområdena samt för anställda som utför det egentliga klientarbetet på fältet. Enkätens resultat utgår från svaren av 215 arbetstagare på fältet och 19 servicechefer. Sammanlagt har man i samband med utvärderingen kontaktat över 250 personer för att säkerställa en tillräckligt bred kunskapsbas.

CORONAVIRUSET EFFEKTER VID UTVÄRDERINGEN AV HEMVÅRD

Revisionsnämnden vill understryka att de begäranden av information och intervjuer som gjorts i samband med utvärderingen har huvudsakligen gjorts före det undantagstillstånd som coronaviruset orsakade. Revisionsnämndens syn är emellertid att de problem som tagits upp fortfarande är centrala utvecklingsområden för verksamheten efter att situationen normaliserats. Snarare kan man anta att de utmaningar som tagits upp i utvärderingen fortfarande förekommer i hemvården efter coronatiden, men så att de har eskalerat till det sämre.

3.2.1 Hemvården som helhet

Organisering av hemvården i Åbo

Åbo hemvård är en del av organisationen för öppna tjänster i äldreomsorgen i social- och hälsoväsendet. Hemvården har delats upp i det södra och norra serviceområdet och dessa leds av servicechefer. I områdena finns sammanlagt 22 geografiskt uppdelade närserviceområden som har sina egna servicechefer och annan personal.



Bild 9. Hemvårdens närserviceområden

Hemvårdens nuläge

Under 2013 trädde i kraft lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre, i folkmun äldreomsorgslagen. I äldreomsorgslagen föreskrivs att de social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls en äldre person ska vara högkvalitativa och garantera honom eller henne god vård och omsorg.

Enligt lagen ska i första hand äldre personer ges långvarig vård och omsorg som stöder ett värdigt liv med hjälp av öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården som ges i den äldre personens hem och med övriga öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården.

I praktiken har lagen styrt kommunerna till att minska institutionsvården och därigenom har minskningen av institutionsvård i praktiken medfört en större börda för hemvården. **De klienter som behöver vård har ofta allt fler sjukdomar, varvid det praktiska vårdarbetet är mer krävande än tidigare.** Dessutom har den klientspecifika besöken ökat och ofta måste man också besöka en person som får vård flera gånger per dygn.

Finns det tillräckligt med tid för besöket hos klienten?

Enligt revisionsnämndens enkät upplever personalen på fältet att de har för lite tid hos klienten. Enligt enkäten är över hälften av personalen på fältet delvis eller helt av annan åsikt om att de har tillräckligt med tid för besök hos klienten. Endast under 9 procent var helt av samma åsikt vad gäller påståendet. **Revisionsnämnden anser att för snabba besök försämrar klientupplevelsen under besöken och vårdkvaliteten. De ökar även betydligt risken för misstag.**

Är antalet klienter som ska skötas per dag för stort?

73 procent av personalen på fältet var delvis eller helt av samma åsikt om att antalet klienter som ska skötas per dag är för stort. Under 6 procent var helt av annan åsikt. Över 68 procent av servicecheferna var delvis eller helt av annan åsikt om att antalet klienter är för stort.

Enligt fältpersonalens åsikt har de inte tillräckligt med tid hos en klient, och antalet klienter som ska skötas per dag är för stort. Revisionsnämnden anser att situationen är ohållbar och förutsätter snabba åtgärder för att ordna tillräckliga resurser.

Har de nuvarande klienterna i hemvården sådan kondition att de kan skötas i hemvården?

Nästan 60 procent av personalen på fältet och över 63 procent av servicecheferna var helt eller delvis av annan åsikt om att alla nuvarande klienter i hemvården skulle ha sådan kondition att de skulle kunna skötas av hemvården. **Revisionsnämnden anser att svaren är mycket oroande. Situationen har oundvikligen effekter även på klienternas välbefinnande och säkerhet.**

Kan man producera högklassig hemvård i områdena?

Nästan 38 procent av fältpersonalen och 32 procent av servicecheferna är av delvis eller helt annan åsikt om att de kan erbjuda högklassig hemvård i sitt eget område. Om man måste arbeta tillräckligt länge så att man inte kan vara nöjd med kvaliteten på sitt eget arbete har detta oundvikligen konsekvenser också för arbetstillfredsställelsen och arbetshälsan. Den aktuella situationen syns också i Kommun10-enkäten där hemvården i flera påståenden har fått resultat som är betydligt sämre än genomsnittet för staden.

Hemvårdens mål i Åbo stad

I Åbo stads budget 2019 nämns som social- och hälsovårdsnämndens strategiska riktlinje att fokus ska flyttas på förebyggande arbete:

"Flytt av fokus på förebyggande arbete betyder bland annat stärkande av bas-servicen och god tillgänglighet, tidigt ingripande, att vård inleds tidigare, utveckling av rehabilitering, utveckling av servicehandledning, tjänster som ges i rätt tid och inriktas rätt, stödjande av den fysiska och psykiska funktionsförmågan och stödjande av människors egen aktivitet. Att flytta fokus på förebyggande arbete är emellertid inte endast en fråga om resurser, utan det kräver också fördjupat samarbete, utveckling av kompetens och arbetssätt samt framför allt en förändring av attityder och verksamhetskulturen."

På den nationella nivån har man förbundit sig till ett spetsprojekt som är underställt SHM och där syftet är att utveckla hemvård för äldre människor och stärka egenvården av människor i alla åldrar. Välfärdssektorn koordinerar även ett utvecklingsprojekt för hemvård av äldre och egenvård för personer i alla åldrar (KomPASSi).

Som budgetmål för 2019 för hemvården och verksamheter som har en koppling till dem har bland annat fastställts

Förändringen av antalet personer som fyllt 75 år och som omfattas av regelbundna tjänster / förändringen av antalet Åbobor som fyllt 75 år.

hemvård	mål: ökar
stöd för närståendevård	mål: ökar
långtidsvård som ges dygnet runt	mål: minskar

Stöd för närståendevård: Antalet personer som får stöd för närståendevård (tvärsnittsstudie)

0-17	mål: jämn
18-74	mål: jämn
Personer som har fyllt 75 år	mål: ökar

Antalet behandlingsperioder i tillfällig vård	mål: ökar
---	-----------

I budgetmålen betonas inte mätning av kvalitet, utan de försöker uppnå en strukturell förändring. Dessa har tagits fram enligt andan i äldreomsorgslagen, där långvarig vård och omsorg för äldre personer i första hand ska genomföras med hjälp av öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården som ges hemma och med övriga öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården. På motsvarande sätt är målet att minska tyngre dygnetruntvård i förhållande till lättare öppna tjänster. Även om målen är tydliga och verksamheten i Åbo fortskrider enligt målen har man i revisionsnämndens intervjuer också uttryckt bekymmer i fråga om målet. **Generellt har frågan ifall alla klienter i hemvården som hör till den tyngsta tjänstekategorin längre kan skötas av hemvården gett anledning till oro.** Utifrån intervjuerna finns det ett behov att diskutera sådana tjänster som kompletterar den nuvarande tjänstestrukturen som skulle garantera klienten tillräcklig vård som svarar mot behoven. En åtgärd för Åbo stads anpassningsprogram är en ändring av äldreomsorgens struktur. I samband med den är målet under de kommande fem åren att betydligt öka utbudet av boendeservice som utgör en mellanform. Målet är att öka omfattningen av boendeservice som utgör en mellanform till 3 procent bland personer som har fyllt 75 år. Därmed blir det möjligt att avstå från både långvarig institutionsvård på äldrecenter och den intensivaste tjänstekategorin i hemvården under de följande fem åren. Revisionsnämnden anser att det är viktigt att boendeservice som utgör en mellanform utvecklas snabbt. Detta kommer att ha betydande effekter på både klienternas välbefinnande och hemvårdens resursproblem.

Åbos stadsstrategi som gäller till 2029 innehåller gemensamma verksamhetslöften för hela personalen. De verksamhetslöften som gäller hela personalen vid Åbo stad är invånar- och kundorientering, ansvarsfullhet och tolerans samt förnyelse och samarbete.

Hemvårdens kvalitet och egenkontroll

Åbo äldreomsorg och handikappservice har en plan för egenkontroll (uppdaterad 27.7.2018). Planen kan läsas bland annat på stadens webbplats:

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

I planen för egenkontroll konstateras att dess mål är att personalen hela tiden bedömer sin egen verksamhet, lyssnar på klienter och anhöriga i frågor om kvalitet och klientsäkerhet samt beaktar respons från klienter i utvecklingen av verksamheten.

I planen beskrivs tillvägagångssätten för hur man kan förebygga och åtgärda risker, farliga situationer och kvalitetsmässiga brister som upptäckts i serviceverksamheten samt hantera dessa för att tjänsterna ska genomföras på bästa möjliga sätt. Därtill beskrivs i planen åtgärder för att försäkra personalens yrkesmässiga kompetens.





Granskas läget för klienternas läkemedelsbehandling och näring tillräckligt ofta?

Enligt revisionsnämndens enkät är nästan 30 procent av fältpersonalen och 37 procent av servicecheferna av delvis annan åsikt om att läget för klienternas läkemedelsbehandling granskas tillräckligt ofta. Lite över 6 procent av personalen på fältet och 16 procent av servicecheferna var av helt annan åsikt. Läkemedelsbehandling kan anses vara en av de mest centrala behandlingsmetoderna. Det praktiska genomförandet av läkemedelsbehandling är kopplat till mycket olika slags reglering, varvid genomförandet är också annat än enbart mekanisk utdelning av läkemedel. Enligt revisionsnämndens syn har alltför stor brådska och ett stort antal klienter med säkerhet även effekter på genomförandet av läkemedelsbehandling.

Enligt revisionsnämndens enkät är nästan 37 procent av fältpersonalen och 63 procent av servicecheferna av delvis annan åsikt om att näringstillståndet hos klienterna granskas tillräckligt ofta. Näring och tillräckligt vätskeintag har en stor betydelse för äldre människors hälsa och funktionsförmåga. Ett bra näringstillstånd förebygger sjukdomar och påskyndar återhämtningen efter sjukdomar. Dessutom bidrar ett bra näringstillstånd till klientens möjlighet att bo hemma och det har en direkt verkan på åldringars livskvalitet. Ett dåligt näringstillstånd har många negativa konsekvenser. Till exempel kan för litet intag av protein, mjuka fetter och D-vitamin orsaka muskelförlust, vilket försämrar rörelse- och funktionsförmågan samt kontroll över kroppen. Som följd av detta kan risken för fallolyckor och frakturer öka. Ett dåligt näringstillstånd ökar även risken för olika infektionssjukdomar. **Revisionsnämnden konstaterar att arbetstagarnas för stora brådska och stora klientvolymen inte heller gör det lättare att följa upp eller hantera näringstillståndet.**

Uppfylls klienternas självbestämmanderätt i hemvården?

Klientens självbestämmanderätt är en central del också vid ordnandet av hemvårdens service. Enligt enkäten upplever personalen att klientens självbestämmanderätt uppfylls rätt bra. Över 73 procent av personalen på fältet och 90 procent av servicecheferna var av delvis eller helt samma åsikt i fråga om att klientens självbestämmanderätt uppfylls bra i hemvården. Över 26 procent av personalen på fältet var av delvis eller helt av annan åsikt. Självbestämmanderätt är en av klientens mest centrala grundläggande rättigheter. I förhållande till detta anser revisionsnämnden att resultaten är nöjaktiga.

3.2.2 Klienter

Hur en klientrelation uppstår i hemvården och klientkriterier

Begränsade ekonomiska resurser och ökningen av servicebehovet som gäller den åldrande befolkningen är utgångspunkten för ett tydligt behov att definiera vad som avses med inriktning av hemvårdens tjänster till ”dem som mest behöver dem”. I detta syfte har hemvården klientkriterier som gäller bedömningen av servicebehovet.

I praktiken har därmed klienten eller dennes anhörig möjligheten att begära en bedömning av servicebehovet där behovet av stöd och tjänster utreds bland annat med indikatorer för funktionsförmåga. I en individuell bedömning av klientens funktionsförmåga används en så kallad preliminärinformationsenkät för att kartlägga klientens situation.

Vid sidan av bedömningen erbjuds klienten och den anhöriga information om tjänster och handleds i att söka dem. Förutom en bedömning av klientens funktionsförmåga beaktas vid beviljande av tjänster klientens anhörigas och/eller närståendes möjligheter att delta, klientens sociala nätverk, boendeförhållanden samt eventuella tjänster som finansieras själv. Klienter som uppfyller kriterier för hemvården har också möjligheten att få servicesedlar för att ordna den egna vården.

Tjänster som beviljats utifrån bedömningen av servicebehovet kan ändras eller avslutas helt om det i klientens funktionsförmåga eller situation sker sådana ändringar att kriterierna för beviljandet av tjänster inte längre uppfylls.

Bedömning av servicebehovet och tjänste- och vårdplaner

Klienternas servicebehov genomförs i regel i en enhet för centraliserad bedömning av servicebehov. Bedömningen av klienternas servicebehov genomförs centraliserat i två tredjedelar av områdena. I andra områden svarar en sjukskötare för utarbetandet av bedömningen. Enligt revisionsnämndens intervjuer finns det ett behov av en centraliserad lösning för hela staden, men tills vidare har det

inte funnits tillräckligt med resurser för detta. I praktiken kan resurser inte flyttas från områden till en centraliserad enhet eftersom bedömningen av servicebehov är endast en av de uppgifter som hör till områdets sjukskötare. En centraliserad bedömning skulle säkerställa att kriterierna för bedömningen är gemensam för alla klienter.

För klienter i hemvården utarbetas alltid en service- och vårdplan där man antecknas klientens behov av hjälp och antalet besökstimmor. De timmar som uppfyllts enligt rapporteringen är betydligt färre än de planerade timmarna. I hemvården förekommer situationer där man inte kan genomföra ett besök som man avtalat om för klienten på grund av en anledning som beror på klienten. Sådana situationer uppstår till exempel då klienten behöver sjukhusvård.

Får klienterna service enligt service- och vårdplanen?

Service- och vårdplanen följs upp och uppdateras enligt behov, men på grund av ett ökat behov under enskilda veckor uppdateras emellertid inte planen. Klienternas situationer kan förändras mycket bara inom några dagar, varvid man i praktiken skulle bli tvungen att ständigt uppdatera service- och vårdplanen, vilket inte är ändamålsenligt.

Därmed kan man inte automatiskt tolka konflikten mellan planerade och genomförda timmar så att klienten inte skulle få den tjänst som har utlovats åt honom eller henne i service- och vårdplanen. Ett missförhållande är emellertid att klientavgifter tas ut enligt servicekategorierna för de planerade timmarna och inte enligt genomförda timmar. Därmed kan det i praktiken uppstå en situation där en klient betalar klientavgifter till exempel enligt kategori 3, även om han eller hon i verkligheten har fått service enligt kategori 2. I praktiken är det emellertid svårt att bedöma detta. Detta skulle förutsätta en uppföljning av genomförda timmar för alla klienter så att man skulle separat beakta orsaker som beror på klienten för att utelämna besök.

Enligt revisionsnämndens enkät upplever nästan 64 procent av personalen på fältet och 63 procent av servicecheferna att klienterna får i nuläget service enligt deras service- och vårdplaner. Nästan 31 procent av personalen på fältet och 21 procent av servicecheferna var emellertid av delvis annan åsikt.

Klientrespons

Klientresponsen följs upp bland annat genom klientresponsenkäter som ordnas en gång om året. Under 2018 var det för första gången möjligt att svara elektroniskt på klientenkäten. Svarslänkarna till finsk- och svenskspråkiga blanketter fanns på sidan turku.fi/Kotihoito. De kom emellertid få svar i elektroniskt format.

I klientresponsenkäten 2019 fick hemvården helhetsbetyget 8,4 enligt samma betygsskala som i skolan. I praktiken har resultatet legat på samma nivå under de senaste fem åren. Svaren utgår från åsikter hos 1 070 respondenter, varav cirka en femtedel svarade som anhörig/närstående till en klient.

De betyg som respondenterna gav om hemvården var bra. Man har upplevt att personalen är vänlig, kompetent och professionell. Därtill har man upplevt att man har fått tillräckligt med rådgivning och information. Respondenterna har upplevt att de har fått tjänster tillräckligt snabbt och att den mottagna tjänsten har svarat mot behovet. Över 80 procent av respondenterna var helt eller delvis av samma åsikt om att servicen var så bra att de kan rekommendera den. Svaren var liknande också året innan i enkäten för 2018. **Revisionsnämnden anser att det är positivt att även om anställda upplever överbelastning och brådskas, har man emellertid tills vidare kunnat begränsa dess effekter på klienttillfredsställelsen.**

Samlar man in tillräckligt med klientrespons och påverkar detta utvecklingen av verksamheten?

Enligt revisionsnämndens enkät är över 60 procent av personalen på fältet av delvis eller helt av annan åsikt i fråga om att man samlar in tillräckligt klientrespons. Nästan 53 procent var av delvis eller helt annan åsikt i fråga om att klientrespons påverkar utvecklingen av verksamheten i det egna området. Enligt servicechefernas åsikt samlar man i regel in tillräckligt med klientrespons och detta påverkar enligt deras uppfattning även utvecklingen av verksamhet i området. I denna fråga skiljer sig fältpersonalens och servicechefernas åsikter från varandra.

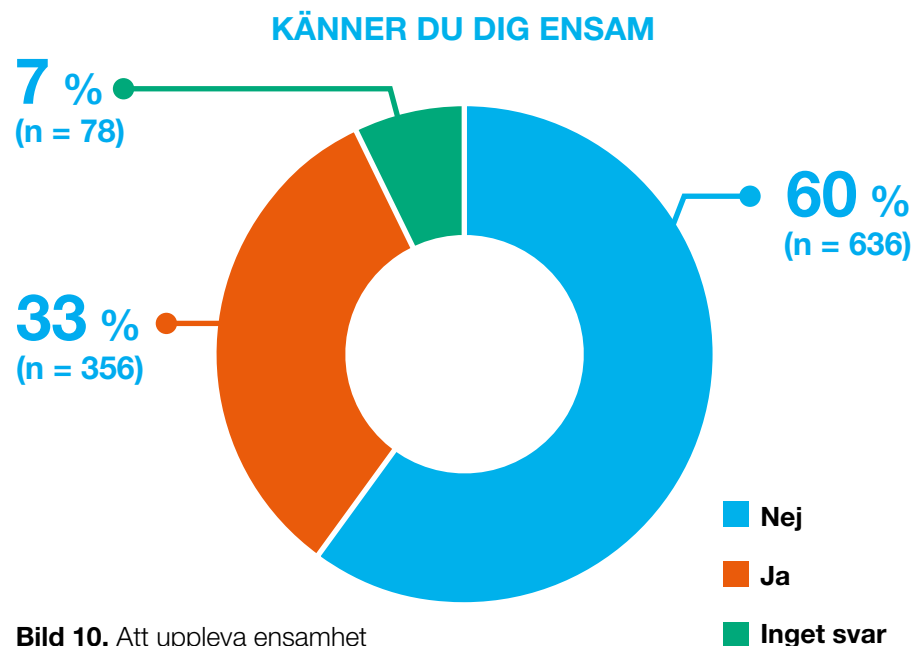
Klientrespons för klienter i hemvården samlas in från både klienter och deras anhöriga. Detta kan ses som något positivt. Revisionsnämnden uttrycker emeller-

tid sin oro över hur man kan samla in klientrespons för klienter i dålig kondition så att svaren kan anses tillförlitliga. Med tanke på den utmanande målgruppen ska man fästa särskild vikt vid genomförandet av klientresponsenkäterna.

Uppskattar klienterna personalens arbete i hemvården?

Utifrån intervjuerna upplevs emellertid klientrespons som en viktig del av hemvården. Enligt enkäten är över 93 procent av personalen på fältet av delvis eller helt av annan åsikt i fråga om att de uppskattar personalens arbete i hemvården. Enligt intervjuer är positiv respons som fås av klienter en av de mest centrala resurserna i arbetet. Revisionsnämnden anser att det är viktigt att responsen behandlas i organisationen så att även positiv respons sprids till hela personalen.

I klientresponsenkäten ställdes även frågan om klienterna känner sig ensamma. 33 procent av respondenterna kände sig ensamma.



Om man kände sig ensam bad man också lämna en åsikt i fråga om klienten får stöd för känslan av ensamhet av hemvården. Över hälften av respondenterna var av helt eller delvis samma åsikt i fråga om att de får stöd för känslan av ensamhet av hemvården.

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Varken av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt
Jag får stöd för känslan av ensamhet av hemvården	14,35 %	13,88 %	18,35 %	34,59 %	18,83 %

Tabell 14. Jag får stöd för känslan av ensamhet av hemvården.

Enligt revisionsnämndens tolkning har hemvården en klart positiv effekt på förebyggande av klienters ensamhet i hemvården. Också i detta sammanhang tjänar inte hemvårdarnas brådska och för snabba besök sitt syfte, och detta kan påverka negativt klienternas känsla av att uppleva ensamhet.

3.2.3 Personal

Chefsarbete

Servicecheferna svarar för det praktiska chefsarbetet i områdenas verksamhet. Enligt intervjuerna förekommer det emellertid oklarheter i servicechefernas arbetsbeskrivningar. Alla servicechefer har inte tillräckligt med tid för att stödja sin personal, eftersom mycket tid går åt till olika praktiska arrangemang och rutinmässiga kontorsuppgifter.

Upplevs att chefsarbetet är högklassigt och får man tillräckligt med stöd av chefen?

Enligt revisionsnämndens enkät upplever majoriteten av de anställda på fältet att chefsarbetet är högklassigt. Både personalen på fältet och servicechefernas upplever också att det är rätt lätt att få tag på chefen. 23 procent av personalen på fältet var delvis eller helt av annan åsikt om att chefsarbetet i området är högklassigt.

Emellertid var nästan 30 procent av fältpersonalen och 31 procent av servicecheferna av delvis eller helt annan åsikt om att de får tillräckligt med stöd av sin chef för sitt eget arbete.

Är anvisningar som gäller arbetet uppdaterade och lättillgängliga?

Nästan 45 procent av fältpersonalen och 72 procent av servicecheferna var av delvis eller helt annan åsikt om att anvisningar som gäller arbetet är uppdaterade och lättillgängliga. Under 13 procent av personalen på fältet och 6 procent av servicecheferna var av helt samma åsikt. **I revisionsnämndens intervjuer tog särskilt cheferna upp att det finns väldigt mycket olika slags anvisningar och att man inte alltid kan vara säker på att de är uppdaterade.**

Centraliserat arbetsarrangemang

I nuläget har varje område en egen arbetsarrangör som så att säga delar upp klienterna mellan de skötare som har ett arbetsskift. I sitt arbete ska arbetsarrangören bland annat beakta personalantalet, klientantalet, avstånd, klienternas behov i förhållande till personalens kompetens och pauser. Dessutom ska man i arbetsarrangemanget ta hänsyn till andra faktorer som kan påverka schemana, såsom klienternas RAI¹-bedömningar, personalens utbildningar och personalmöten.

¹ RAI-systemet är standardiserade instrument för informationsinsamling och observationer som är avsedda för bedömning av klienter inom äldreomsorg eller handikappservice samt för utarbetande av en vård-, rehabiliterings- och serviceplan. Förkortningen RAI kommer från orden Resident Assessment Instrument.

I Åbo stad pågår ett centraliserat projekt för arbetsarrangemang. Projektets mål är att samordna arbetsarrangörerna i områdena. I praktiken innebär detta att verksamheten med arbetsarrangemang i hemvården förnyas genom att förnya anvisningarna för organisering av arbete, göra tillvägagångssätten enhetligare och förbättra resurshanteringen genom att centralisera verksamheten med arbetsarrangemang.

Målet med centralisering av arbetsarrangemanget är att skapa en enhet för arbetsarrangemang och utveckla verksamheten så att man i fortsättningen kan effektivt hantera hemvårdens personalresurser och samtidigt säkerställa en jämlik och behovsstyrd resursfördelning i hela hemvården samt en användning av resurspoolen som sker i rätt tid.

Det centraliserade arbetsarrangemanget stöder det egenvårdarsystem som används eftersom detta kan beaktas bättre i arbetsskiftsplaneringen. Dessutom hjälper det att minimera antalet skötare som besöker klienten. Det centraliserade arbetsarrangemang har som mål att fördela jämnt personalresurserna enligt behov. Därigenom nämns som mål för projektet även att arbetet ska bli smidigare och känslan av kontroll ska öka, dvs. därmed har detta också en effekt på arbetshälsan och arbetstillfredsställelsen. Det väsentliga vid planeringen och genomförandet av hemvården är en ständig hantering av ändringar, och här är det centraliserade arbetsarrangemanget ett viktigt verktyg.

Projektet framskrider genom några nuvarande pilotområden till att omfatta hela staden så att alla områden för arbetsarrangemang ska vara med under våren 2020.

Enligt revisionsnämndens syn är ett centraliserat arbetsarrangemang ett naturligt utvecklingsskede som en del av utveckling av hemvården. Genom en centraliserad lösning görs verksamheten effektivare och dess kvalitet jämnare, och detta kommer också att ha tydliga positiva effekter för klienten. Dessutom minskar centraliserade lösningar personriskerna som gäller enskilda faktorer.

Fungerar arbetsskiftsplaneringen i området bra?

Enligt revisionsnämndens enkät är 44 procent av personalen på fältet av delvis eller helt av annan åsikt i fråga om att arbetsskiftsplaneringen fungerar bra i det egna området. Situationen får sin förklaring delvis av att det projekt vars mål är centraliserad arbetsskiftsplanering fortfarande pågår, vilket i praktiken innebär ändringar av nuläget. En slutlig bedömning av frågan kan göras först efter att projektet blivit färdigt och praxisen har blivit etablerad. 26 procent av servicecheferna var delvis eller helt av annan åsikt om att arbetsskiftsplaneringen skulle vara smidig med de nuvarande verktygen. I fråga om personalen på fältet utgör en utmaning för tolkning av svaren också att det inte går att specificera närmare utifrån svaren var man upplever problem. Då kan i vissa fall åsikten om att arbetsskiftsplaneringen fungerar dåligt påverkas av till exempel arbetsskiftförteckningar eller semestertider som inte passar personen bra. I varje fall är en fungerande arbetsskiftsplanering ett av de mest centrala elementen vid ordnande av hemvård och därför ska frågan följas upp och utvärderas också efter att projektet blir färdigt.

Resurs- och arbetstidsfördelning

Skötaren registrerar då ett besök hos en klient börjar och slutar med mobiltelefonen. I hemvården i Åbo har man definierat som mål att 60 procent av arbetstiden är kontaktbesök hos klienten. Vid bedömning av arbetstidsfördelningen ska man beakta att särskilt resettider, då man åker från en klient till en annan, minskar tiden för närkontakter. Dessutom har även det praktiska arbetsarrangemanget en inverkan. En skötares arbetsdag ska börja och sluta på kontoret så att skötaren till exempel får nycklar och på motsvarande sätt ska de lämnas tillbaka på kontoret efter arbetsdagen. Dessutom görs en del av anteckningar på kontoret (bland annat sockervården), då det tills vidare inte har varit tekniskt ändamålsenligt att genomföra dem med mobila lösningar. Eftersom arbetet för personalen på fältet i hemvården till största delen sker på klientbesöken har detta även effekter på hur sammansvetsad arbetsgemenskapen i hemvården

är. En del av arbetstagarna upplever att arbetet tidvis är rätt ensamt, eftersom de i regel genomför besöken ensamma. Man får alltid hjälp per telefon, men det motsvarar emellertid inte den växelverkan med arbetsgemenskapen som vanligen förekommer på arbetsplatsen. Känslan av ensamhet då man sköter sina arbetsuppgifter ökar ytterligare arbetsbelastningen. Revisionsnämnden anser att det är viktigt att hemvårdens områden i sitt dagliga ledarskap tar hänsyn till särdragen i hemvårdsarbetet.

Man kan delvis genomföra tekniskt uppföljningen av fördelningen av skötarnas arbetstid med en sekunds noggrannhet. Man kan emellertid tills vidare inte genomföra en omfattande uppföljning av resetider. Om en skötare stämplar in på morgonen på kontoret så stämplar han eller hon inte sig emellertid separat in så att säga på en resa då han eller hon lämnar kontoret. Då kan man endast följa upp resetider i sådana fall då man lämnar klienten och åker direkt till nästa klient. På motsvarande sätt blir rapporteringen opålitlig på grund av pauser eller besök på kontoret mellan besöken hos klienter. Därmed finns det tills vidare inga omfattande rapporteringsuppgifter om hur skötarna rör sig. Enligt intervjuer skulle en komplettering av uppföljningen förutsätta tekniska investeringar, och för närvarande upplevs att det inte finns ekonomiska möjligheter för detta.

Hemvårdens skötare tar sig till klienterna beroende på situationen med sin egen bil, husets bil, cykel, buss eller till fots. Till exempel har det konstaterats att på grund av bristen på parkeringsplatser är centrumområdet svårt om man åker bil och därför prioriterar man andra transportmedel. **Man upplever i regel att huset har för lite egna bilar, varvid man måste planera särskilt noggrant hur de ska användas.** Parkeringen för anställda i hemvården och andra motsvarande tjänster som görs i hemmen underlättas 1.6.2020 i och med den nya vägtrafiklagen. I fortsättningen kan kommunerna bevilja för hemvården parkeringstillstånd som bland annat möjliggör parkering av fordon hos hemvårdare och anställda som producerar motsvarande tjänster utan tidsbegränsning eller en avgift på parkeringsplatser som hör till kommunens gatunät.

Personalomsättningen bland skötare och rekrytering

Enligt respons från klienter upplevs att den stora personalomsättningen bland skötarna är ett av de mest centrala problemen. Även stadens hemvård upplever den stora personalomsättningen bland skötarna som utmanande. Bekanta skötare känner sina egna klienter och kan så att säga fortsätta var de slutade förra gången. Nya skötare som byts ut har sämre möjligheter att sätta sig in i klientens övergripande situation, och därmed har personalomsättningen en tydlig effekt på servicens kvalitet.

Tror anställda att det fortfarande arbetar i Åbo stads hemvård om två år?

Enligt revisionsnämndens enkät är **över 20 procent av personalen på fältet** av helt annan åsikt om påståendet. Över 22 procent är av delvis annan åsikt om påståendet. **Revisionsnämnden anser att svaren från personalen på fältet är mycket oroväckande och anser att man ska reagera snabbt på situationen.** Redan i nuläget är det mycket svårt att rekrytera nya anställda till hemvården och enligt enkäten kommer situationen att bli mycket mer kritisk under de närmaste åren. Nästan 90 procent av servicecheferna var av delvis eller helt av samma åsikt om att de tror att de fortfarande arbetar i stadens hemvård om två år.

Hemvårdens skötare har organiserats i så kallade egenvårdargrupper som svarar för vård av klienten. Egenvårdargrupperna har i genomsnitt 3–5 skötare. **Med hjälp av egenvårdargrupperna kan man minimera att skötarna byts ut och därmed förbättra vårdens kvalitet och klienttillfredsställelsen.** Egenvårdargrupperna fungerar emellertid optimalt för de klienter vars timantal per vecka inte är så stort. En enskild skötares timantal per vecka är begränsat och dessutom är det uppdelat i morgon- och kvällsskift. I praktiken betyder detta att med stora timantal ökar omsättningen i alla fall betydligt.

Hemvården har generellt under en längre tid haft brist på kompetenta arbetsökande. Bristen har särskilt gällt närvårdare, men alltid får man inte heller arbetsökande till servicechefuppgifter. Enligt revisionsnämndens intervjuer förekommer det emellertid enorma skillnader mellan olika områden och i en del områden är det betydligt lättare att rekrytera personal än i andra.

Till en viss gräns kan man ersätta personalens frånvaro och problem med tillgång till personal med Sarastia Rekrys avtal, varvid man skaffar närvårdare genom uthyrning av arbetskraft. Staden har varit nöjd med samarbetet med Sarastia och samarbetet har hela tiden utvecklats i en bättre riktning. Sarastia kan emellertid inte i alla situationer erbjuda vikarier, men enligt uppskattningar har man lyckats ordna en vikarie i cirka 80 procent av fallen. I hemvården uppstår mycket så kallade överlappande kostnader som uppstår på grund av sjukfrånvaro och anställande av vikarier. Genom köpta tjänster försvinner dessa överlappande kostnader eftersom man enligt avtalet endast betalar för genomförda timmar. Detta betyder att i ett praktiskt exempel betalar man endast för de ena genomförda timmarna för en person som vikarierar för en annan vikarie.

Sarastia konkurrera med staden om samma arbetstagare och kan förutom en bättre lön även erbjuda dem mer frihet i fråga om att välja sina arbetsskift. Dessutom är Sarastias lönebetalningsfrekvens betydligt kortare jämfört med staden, varvid den som arbetar som vikarie får snabbare ersättningen för det genomförda arbetet. **Enligt revisionsnämndens enkät är 37 procent av servicecheferna av helt annan åsikt i fråga om att det skulle vara lätt att skaffa vikarier.**

Även om staden har varit nöjd med köpta tjänster vad gäller vikarier, är det emellertid alltid fråga om en tillfällig lösning. Situationen vore mest optimal om man inte alls skulle behöva vikarier och om verksamheten skulle fungera med egna fast anställda arbetstagare. Praktiska åtgärder förutsätter att man ökar attraktionskraften för arbetsuppgifterna i hemvården samt minskar sjukfrånvaro bland den befintliga personalen.

Ligger vikariernas kompetens på en tillräckligt god nivå?

Utöver tillgång till vikarier är det väsentligt med tanke på att trygga en högklassig hemvård att även fästa vikt vid vikariernas kompetens för att man ska kunna trygga hemvårdens kvalitet. **Över 50 procent av fältpersonalen och över 84 procent av servicecheferna är av delvis eller helt av annan åsikt om att vikariernas kompetens ligger på en god nivå.** Då man beaktar det rätt stora behovet av vikarier kan resultaten anses oroväckande. Enligt intervjuer är situationen bättre i fråga om den resurspool där stadens egen personal utgör de anställda och därmed också har bättre kunskaper om stadens tillvägagångssätt.

Arbetshälsa och sjukfrånvaro

Antalet sjukskrivningar är höga i hemvården jämfört med de övriga enheterna. Dessutom förekommer det enligt hemvårdens ledning stor variation i fråga om sjukfrånvaro mellan olika områden.

42 procent av respondenterna i Kommun10-enkäten (2016, 39 %) upplevde att arbetsvolymen översteg toleransgränsen för hela staden. I hemvårdens serviceområden låg siffrorna klart över genomsnittet och var i det södra området 53,6 procent och 69,7 procent i det norra området.

I Kommun10-enkäten var den etiska belastningen i arbetet en ny fråga. I hela stadens svar upplevde 17 procent att de ofta måste handla emot sina värderingar. I hemvårdens serviceområden (södra och norra) låg motsvarande siffror klart över genomsnittet och var 39,5 procent i det södra området och 45 procent i det norra området. Revisionsnämnden anser att svarsresultatet är mycket oroväckande.

Upplever anställda att man tar hand om deras trivsel i arbetet?

Enligt revisionsnämndens enkät var nästan 52 procent av fältpersonalen och 68 procent av servicecheferna av delvis eller helt av annan åsikt om att man tar hand om deras trivsel i arbetet. Revisionsnämnden anser att resultatet är oroväckande.

Kompetens och utbildning

Servicechefens uppgift är en strategiskt viktig del av hemvårdens organisation. Uppgiften är krävande och förutsätter mångsidig kompetens. I nuläget förutsätter servicechefernas uppgift även mångsidiga kunskaper i informationsteknik. Att skriva och tolka olika slags rapporter har en central roll i servicechefernas närledarskap och planering av verksamheten. Enligt intervjuerna varierar närchefernas kunskaper i informationsteknik mycket. Detta försätter områdena i en ojämlig situation och orsakar i värsta fall brister i närchefsarbetet. Servicechefens bra kunskaper i informationsteknik gör det möjligt att snabbt reagera på organiseringen av personal. Enligt revisionsnämndens enkät upplever servicecheferna själv att deras kompetens ligger på en god nivå. Nästan 95 procent av servicecheferna var av delvis eller helt av samma åsikt om att deras egna kunskaper i informationsteknik ligger på en tillräcklig nivå.

Kan man lösa interna problemsituationer i arbetsgemenskapen

64 procent av personalen på fältet var av delvis eller helt av samma åsikt om att man kan lösa interna problemsituationer i arbetsgemenskapen. 36 procent var av delvis eller helt av annan åsikt. I samband med utvärderingen 2012 konstaterades att "Ofta avancerar man till chefsuppgifter från uppgifter som en sakkunnig expert. Då är personens chefs- och ledarskapsfärdigheter nödvändigtvis inte tillräckligt bra, utan det behövs fortbildning." Enligt observationer hade man emellertid blivit medveten om detta i social- och hälsoväsendet. Dessutom har man under den senaste tiden satsat i staden på att öka utbildningsmöjligheter för närchefer, vilket också stöder cheferna i hemvården. Enligt revisionsnämndens enkät upplever den största delen av personalen på fältet och servicecheferna att de har tillräckligt med utbildningsmöjligheter och att de kan delta tillräckligt i utbildningar.

Enligt aktuella observationer har man emellertid inte helt lyckats åtgärda situationen, eftersom kvaliteten på chefsarbetet enligt observationer fortfarande varierar mycket. **Revisionsnämnd anser att detta är ett av de mest centrala utvecklingsområdena i hemvården.**

Fältpersonalens och servicechefernas svar i hemvården på enkätens påståenden

Påståenden	1 Helt av annan åsikt	2 Delvis av annan åsikt	3 Delvis av samma åsikt	4 Helt av samma åsikt
1. Jag har tillräckligt med tid hos klienten	14,95 %	37,38 %	38,79 %	8,88 %
2. Antalet klienter som ska skötas per dag är för stort	5,58 %	20,93 %	47,44 %	26,05 %
3. Läget för klienternas läkemedelsbehandling granskas tillräckligt ofta	6,13 %	30,19 %	46,23 %	17,45 %
4. Läget för klientens näringstillstånd granskas tillräckligt ofta	6,98 %	37,21 %	40 %	15,81 %
5. Klientens självbestämmanderätt uppfylls i hemvården	4,67 %	21,96 %	42,06 %	31,31 %
6. Klienten får service enligt service- och vårdplanen	5,61 %	30,84 %	41,59 %	21,96 %
7. De nuvarande klienterna i hemvården har sådan kondition att de kan skötas i hemvården	13,55 %	46,26 %	30,84 %	9,35 %
8. Vi kan producera högklassig hemvård i vårt område	11,21 %	26,64 %	45,79 %	16,36 %
9. Ökade resurser för stödet för närståendevård skulle underlätta hemvårdens situation	9,91 %	17,92 %	46,23 %	25,94 %
10. Man samlar in tillräckligt med klientrespons	14,55 %	46,01 %	30,52 %	8,92 %
11. Klientresponsen påverkar utvecklingen av verksamheten i mitt område	16,82 %	35,98 %	35,52 %	11,68 %
12. Anvisningar som gäller arbetet är uppdaterade och lättillgängliga	11,16 %	33,49 %	42,79 %	12,56 %
13. Chefen ger mig tillräckligt med stöd för mitt eget arbete	9,30 %	20,47 %	35,81 %	34,42 %
14. Det är lätt att få tag på min chef	5,14 %	15,42 %	35,05 %	44,39 %
15. Jag upplever att chefsarbetet i mitt område är högklassigt	6,07 %	17,76 %	37,85 %	38,32 %
16. Min arbetsgemenskap kan lösa interna problemsituationer	8,88 %	27,10 %	47,20 %	16,82 %
17. Arbetsplaneringen fungerar bra i mitt område	12,15 %	31,77 %	35,05 %	21,03 %
18. Jag upplever att vikariernas kompetens ligger på en god nivå	15,89 %	35,05 %	42,52 %	6,54 %
19. Jag har tillräckligt med utbildningsmöjligheter	8,84 %	21,86 %	44,18 %	25,12 %
20. Jag kan delta tillräckligt i utbildningar	11,74 %	26,29 %	40,84 %	21,13 %
21. Jag upplever att man tar hand om min trivsel i arbetet	16,35 %	35,98 %	38,32 %	9,35 %
22. Jag upplever att klienterna uppskattar mitt arbete	0,93 %	6,08 %	46,73 %	46,26 %
23. Jag tror att jag fortfarande arbetar i Åbo stads hemvård om två år	20,09 %	22,43 %	33,65 %	23,83 %

Tabell 15. Fältpersonalens svar på påståenden i hemvården

Påståenden	1 Helt av annan åsikt	2 Delvis av annan åsikt	3 Delvis av samma åsikt	4 Helt av samma åsikt
1. Antalet klienter som ska skötas per dag är för stort	10,53 %	21,05 %	47,37 %	21,05 %
2. Läget för klientens läkemedelsbehandling granskas tillräckligt ofta	15,79 %	36,84 %	36,84 %	10,53 %
3. Läget för klientens näringstillstånd granskas tillräckligt ofta	5,26 %	63,16 %	26,32 %	5,26 %
4. Klientens självbestämmanderätt uppfylls i hemvården	0 %	10,53 %	47,37 %	42,10 %
5. Klienten får service enligt service- och vårdplanen	10,53 %	21,05 %	63,16 %	5,26 %
6. De nuvarande klienterna i hemvården har sådan kondition att de kan skötas i hemvården	26,32 %	36,84 %	31,58 %	5,26 %
7. Vi kan producera högklassig hemvård i vårt område	10,53 %	21,05 %	63,16 %	5,26 %
8. Ökade resurser för stödet för närståendevård skulle underlätta hemvårdens situation	15,79 %	36,84 %	36,84 %	10,53 %
9. Man samlar in tillräckligt med klientrespons	0 %	22,22 %	55,56 %	22,22 %
10. Klientresponsen påverkar utvecklingen av verksamheten i mitt område	5,26 %	5,26 %	42,11 %	47,37 %
11. Anvisningar som gäller arbetet är uppdaterade och lättillgängliga	22,22 %	50 %	22,22 %	5,56 %
12. Chefen ger mig tillräckligt med stöd för mitt eget arbete det är lätt att få tag på min chef	10,53 %	21,05 %	42,10 %	26,32 %
13. Det är lätt att få tag på min chef	10,53 %	21,05 %	31,58 %	36,84 %
14. Min arbetsgemenskap kan lösa interna problemsituationer	0 %	21,05 %	57,90 %	21,05 %
15. Arbetsshiftsplaneringen är smidig med de nuvarande verktygen	5,26 %	21,05 %	42,11 %	31,58 %
16. Jag upplever att det är lätt att skaffa vikarier	36,84 %	21,05 %	26,32 %	15,79 %
17. Jag upplever att vikariernas kompetens ligger på en god nivå	15,79 %	68,42 %	10,53 %	5,26 %
18. Jag har tillräckligt med utbildningsmöjligheter	5,88 %	5,88 %	35,30 %	52,94 %
19. Jag kan delta tillräckligt i utbildningar	0 %	31,58 %	47,37 %	21,05 %
20. Mina kunskaper i informationsteknik är tillräckligt bra	0 %	5,26 %	63,16 %	31,58 %
21. Jag upplever att man tar hand om min trivsel i arbetet	5,26 %	63,16 %	15,79 %	15,79 %
22. Jag tror att jag fortfarande arbetar i Åbo stads hemvård om två år	0 %	10,53 %	36,84 %	52,63 %

Tabell 16. Servicechefernas svar på påståenden i hemvården

3.3 Utvärdering av stöd för närståendevård

Bakgrund till utvärderingen

Revisionsnämnden har som en del av utvärderingsberättelsen för 2019 genomfört en utvärdering av hemvården. Närståendevård är ett alternativ inom hemvården. Förutom hemvården förväntas i framtiden en ökad efterfrågan på tjänster inom stödet för närståendevård. Stödet för närståendevård har också en stor ekonomisk betydelse för kommunen. Enligt en uppskattning av Närståendevårdarnas förbund skulle 44 procent av dem som får närståendevård ha hamnat i institutionsvård eller motsvarande vård utan en närståendevårdare. **Stadens kostnader för en klient inom stödet för närståendevård är cirka 15 euro per dygn.** Motsvarande kostnad i långvarigt boende är 144–177 euro per boendedygn. Siffrorna innehåller alltid en kalkylmässig tolkning, men grovt uppskattat kan man emellertid säga att **en person som får närståendevård kostar för staden en tiondedel av vad en invånare i en långvarig boendeform kostar.**

I samband med utvärderingen intervjuades personal både inom stödet för närståendevård och hemvården. Dessutom ställdes även frågor om vilka effekter stödet för närståendevård har på hemvårdens tjänster i en enkät som genomfördes i samband med utvärderingen av hemvård och som riktades till arbetstagare på fältet och servicechefer.

CORONAVIRUSETS EFFEKTER VID UTVÄRDERINGEN AV HEMVÅRD

Revisionsnämnden vill understryka att de begäranden av information och intervjuer som gjorts i samband med utvärderingen har huvudsakligen gjorts före det undantagstillstånd som coronaviruset orsakade. Revisionsnämndens uppfattning är emellertid att de problem som tagits upp är fortfarande centrala utvecklingsområden för verksamheten efter att situationen normaliseras. Snarare kan man anta att de utmaningar som tagits upp i utvärderingen fortfarande förekommer i närståendevården efter coronatiden, men så att de har eskalerat till det sämre.



Vad är närståendevård?

Med närståendevård menas vård av och omsorg om en äldre, handikappad eller sjuk person som ordnas med hjälp av en anhörig eller någon annan som står den vårdbehövande nära. Stöd för närståendevård är en helhet som omfattar behövliga tjänster som tillhandahålls den vårdbehövande samt vårdarvode till närståendevårdaren, ledighet och service till stöd för närståendevården. (Social- och hälsovårdsministeriet)

I praktiken är närståendevård en behovsprövad socialtjänst som kommunen ordnar inom gränserna för de anslag som reserverats för detta ändamål. Lagen om stöd för närståendevård föreskriver om förutsättningarna för och innehållet av beviljande av stöd för närståendevård. Det vårdarvode som betalas till närståendevårdaren beror på hur bindande och krävande vården är.

Nedan rapporteras om revisionsnämndens mest centrala observationer om problemområden som gäller stöd för närståendevård och behoven att utveckla verksamheten.

Antalet klienter per handledare inom närståendevård anses vara för stort

I Åbo finns för närvarande **fem handledare inom närståendevård**. I praktiken byggs dagen upp för handledare inom närståendevård så att förmiddagen är reserverad för skriftligt arbete och för en telefontid kl. 9–11. Eftermiddagarna har reserverats för klienter. Besökens längder varierar, men är ungefär 1,5–2 timmar per besök. Enligt revisionsnämndens enkät ingår i arbetet för handledare inom närståendevård mycket mer än klientbesök och kontakter. Förutom klientkontakter används arbetstid bland annat till bokningar av tillfällig vård och

fakturering, utbetalning av arvoden, uppföljning av och anmälningar om sjukhusfrånvaro, samarbetsmöten med nätverk och olika slags utbildningar. Det kommer mycket nya ansökningar om närståendevård och behandlingen av nya ansökningar och gamla ansökningar om höjning av närståendevård ska prioriteras.

Vid årsskiftet **varierade antalet klienter per handledare inom närståendevård i stort sett mellan 220–240**. Klienterna byts ut jämnt. Varje månad kommer det nya klienter och gamla slutar. Grovt uppskattat kommer det cirka 400 ansökningar per år. Den process som är kopplad till att klienterna byts ut ökar åter ytterligare arbetet för handledare inom närståendevård. **Antalet klienter har ökat år efter år, men enligt revisionsnämndens enkät har man inte ökat resurser för arbetet i samma utsträckning.**

I sin helhet har resursfördelningen en stor effekt på **genomförandet av uppföljningsbesök. I nuläget kan man inte genomföra uppföljningsbesök hos klienterna på den nivå som SHM vill uppnå¹: ”vård- och serviceplanerna ska uppdateras årligen”**. Som längst har intervallet mellan uppföljningsbesöken varit nästan två år. Detta bidrar till att man inte kan reagera så snabbt som det skulle behövas på klienternas funktionsförmåga och förhållanden då de förändras. Dessutom klarar man inte av att reagera på förändringar av närståendevårdarnas funktionsförmåga och ork så snabbt som man borde, varvid situationen kan bli krisartad. Genom att reagera i rätt tid och genom uppföljning skulle man kunna förlänga den tid man bor hemma och stödja närståendevårdarnas ork. Ofta har närståendevårdare ingen annan hjälp och många skulle verkligen behöva hjälp tidigare. Alla närståendevårdare förstår emellertid inte att de skulle kunna ringa tidigare, utan de väntar på uppföljningsbesöket även om det kan ta två år.

Handledare inom närståendevård har försökt lösa situationen också så att de värsta fallen då besöket fördröjs har man gjort besök också i andras områden. Revisionsnämnden anser att det är viktigt att stödja andra områden, men betonar att detta emellertid inte löser det egentliga problemet. I praktiken påverkar verksamheten på lång sikt tolkningen av statistiken för intervaller förvrängande, om situationen betraktas med tanke på ett enskilt område.

¹ Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2005:30: Stödet för närståendevård. Handbok för kommunala beslutsfattare. Social- och hälsovårdsministeriets handbok riktar sig till tjänsteinnehavare och beslutsfattare i kommuner för att underlätta genomförandet av den nya lagstiftningen (lagen om stöd för närståendevård 937/2005). I handboken konstateras att ”I planen bör man alltid anteckna när planen nästa gång skall justeras. Situationen bör bedömas minst en gång om året, när vårdsituationen förändras väsentligt och när den vårdbehövande eller närståendevårdaren begär det”.

Ett mindre antal klienter per närståendevårdare skulle ha en positiv inverkan på tjänstens kvalitet

De konkreta effekterna av att antalet klienter minskar per närståendevårdare skulle vara att man skulle kunna genomföra uppföljningsbesöken i tid och att man skulle hålla sig bättre uppdaterad om klienternas situation. Dessutom skulle man ha bättre möjligheter att stödja arbetet som närståendevårdare genom att erbjuda sådana besök som stöder närståendevården som man har upplevt att det finns ett behov av till exempel då man tar i bruk en servicesedel som är ny för klienten. Ett mindre antal klienter skulle även påverka positivt utvecklingen av närståendevårdshandledarnas eget arbete och nätverk. I revisionsnämndens enkät togs även bättre arbetshälsa upp som en viktig effekt.

Enligt handledarnas uppfattning inom närståendevård bör maximiantalet klienter per handledare vara 160, så att det vore möjligt att göra uppföljningsbesöken i tid och så att man skulle bättre hålla sig uppdaterad om klienternas situation. Uppskattningarna om klienternas maximiantal varierade något, men medeltalet för uppskattningarna är cirka 160 klienter.

Enheterna för stöd för närståendevård har inte alltid en tillräcklig uppfattning om den vårdbehövandes eller närståendevårdarens kondition

En del närståendevårdare håller aktivt kontakt med handledaren inom närståendevård och därigenom får man information om de vårdbehövandes kondition. Dessutom kan man få information bland annat från sjukhus, externa tjänsteoperatörer, hemvården, tillfällig vård osv. Det finns emellertid alltid klienter som inte håller aktivt kontakt och om dem finns det inte alltid tillräckligt med information. Då har enheten för närståendevård inte alltid en tillräcklig uppfattning om den vårdbehövandes kondition, eftersom besöksintervallen i regel är för långa. Det är inte möjligt att göra regelbundna separata besök, och ofta inte ens enligt behov.

Den vårdbehövandes kondition kan delvis också följas upp via hans eller hennes hälsouppgifter om man har fått ett separat samtycke för detta. Man har emeller-

tid inte tillräde till närståendevårdarens uppgifter och detta hindrar handledare inom närståendevård från att bedöma om närståendevårdaren på grund av sin hälsa fortfarande kan sköta klienten.

Ofta måste man fatta beslut som gäller närståendevård utifrån klientens och den anhörigas egna berättelser, eftersom det inte finns tillräckligt med tid eller kanske inte ens en lämplig kanal för en bedömningsperiod i hemmiljön. Då kanske klientens verkliga funktionsförmåga förblir oklar eller åtminstone bidrar den till att göra konstaterandet osäkert. Med tanke på närståendevård kan till exempel alkoholbruk eller våldshot orsaka oro. Då skulle en exaktare bedömningsperiod öka möjligheten till kontroll.

Den största delen av de vårdbehövande har till exempel inga besök av hem-sjukvården som närståendevården skulle kunna få information och anteckningar om via stadens hemvård. Dessutom genomförs till exempel personlig vård och omsorg som produceras med servicesedel av privata tjänsteoperatörer, vars kunddatasystem och anteckningar inte är tillgängliga för stödet för närståendevård. Att få information förutsätter därmed att både tjänsteoperatören och handledaren inom närståendevård är aktiva.



Närståendevårdarnas kompetens varierar

Många färdigheter som närståendevårdare behöver är basfärdigheter som är rätt lätta att lära sig för alla. I regel är närståendevårdarna vanliga åldringar som hamnar i situationen att sköta sin anhöriga då han eller hon insjuknar. Ofta utvecklas vården med tiden och går till rätt bra, men ofta uppstår även situationer då de delvis ska kunna utföra samma arbete som yrkesmänniskor (närvårdare, sjukskötare). I sådana situationer skulle det behövas mer utbildning och stöd för närståendevårdare. Det ordnas handledning för närståendevårdare, men alla deltar inte i den. Dessutom har alla inte ens möjligheten att delta i handledningen. Enligt revisionsnämndens enkät borde närståendevårdare erbjudas ett brett utbud av olika möjligheter att få kunskaper och kompetens. Dessutom saknas näthandledningar, praktiska handledare, föreläsningar och kamratstöd.

Många behöver rådgivning och handledning särskilt i föränderliga situationer i det fysiska vårdarbetet. Läkemedelsbehandling, sårbehandling, stödförband och liknande färdigheter som kräver specialkunnskap är ofta utmanande för närståendevårdare. Genom stöd för närståendevård har det emellertid varit möjligt att få hemsjukvård åt klienterna enligt deras behov antingen för att handleda i något eller för att utföra en uppgift som kräver specialvård. Detta har varit till stor hjälp för klienterna inom närståendevården och närståendevårdarna. Dessutom önskar sig närståendevårdarna konkret stöd för att klara av vardagen antingen då närståendevården inleds eller situationen förändras betydligt. En särskilt utmaning är att antalet minnessjukdomar ökar. Närståendevårdaren kan ha svårigheter med att bemöta en person med en minnessjukdom och ofta uppstår motstridiga situationer.

I praktiken har alla närståendevårdare inte nödvändigtvis en helt tydlig bild över vad som allmänt hör till ett avtal om närståendevård. Ärendena har naturligtvis antecknats i service- och vårdplanen som närståendevårdaren undertecknar. I processen för en ny klientrelation har närståendevårdaren emellertid många handlingar som ska undertecknas och det är inte heller helt säkert att man tillägnar sig allt i den nya situationen. Man skulle till exempel kunna påverka detta på ett uppföljningsbesök där man några månader efter att stöd för närståendevård har beviljats skulle säkerställa att allt är i sin ordning.

Närståendevårdarnas ork oroar

I stödet för närståendevård ses att närståendevårdarnas ork är en mycket stor utmaning. Den största delen av närståendevårdarna är åldringar som kanske själva också har utmaningar med sin hälsa. Närståendevårdarens eget hälsotillstånd bedöms i samband med behandlingen av stödet för närståendevård. Uppföljningsbesöksintervallen är emellertid långa och närståendevårdarens situation kan förändras snabbt.

Ibland upplever klienterna att det är svårt att ta emot stödtjänster. I fråga om ordnande av tillfällig vård är situationen ännu svårare. Ofta upplever man att ingen kan sköta den anhöriga eller alternativt vill den vårdbehövande inte själv åka till tillfällig vård. **Antalet vårdplatser i tillfällig vård svarar inte heller mot klienternas verkliga behov.** En närståendevårdare har rätt till minst tre dygn ledig tid per kalendermånad², om han eller hon är bunden vid vården dygnet runt eller fortgående varje dag under en månad. Då ska staden i regel anvisa en plats för tillfällig vård åt den vårdbehövande. Det är relativt lätt att ordna en plats för tillfällig vård åt de klienter som regelbundet tar ut lediga dagar. Det är emellertid anmärkningsvärt att bland de vårdbehövande som är över 65 år finns endast cirka 250 personer som regelbundet använder tillfällig vård, vilket är cirka en femtedel av det totala antalet. Därutöver finns det vårdbehövande som använder tillfällig vård sporadiskt samt akuta fall vars antal varierar. Andra måste ofta köa i månader om det inte finns några återbudsplatser.

I praktiken befinner man sig således i en situation där staden inte skulle ha kapacitet för tillfällig vård för att ta hand om alla närståendevårdarens lediga dagar om alla skulle vilja ta ut dem. Närståendevårdarens arbete upplevs som tungt också med tre lediga dagar per månad. Särskilt tungt är det om man inte alls har lediga dagar. För närvarande är ett särskilt problem även 18–65-åriga klienter, för vilka man förutom personer med funktionshinder i praktiken inte alls har möjlighet att erbjuda tillfällig vård. I revisionsnämndens enkät togs utnyttjande av stadens egna anställda som vikarier i närståendevård upp som en utvecklingstanke. För närvarande har man emellertid inte reserverat resurser för detta. En del närståendevårdare tar regelbundet ut lediga dagar och en del upplever att det inte finns något behov att ta ledigt. Med tanke på helheten tar man

² Förutom en lagstadgad ledighet kan kommunen bevilja närståendevårdaren fler lediga dagar och rekreationsledighet som är kortare än ett dygn.

fortfarande inte ut tillräckligt med lediga dagar. Förutom tillfällig vård borde man emellertid öka antalet olika alternativ för att ta ledigt, eftersom de också skulle förebygga utmattning bland närståendevårdarna. **Ett mångsidigare sätt att använda närståendevårdarnas lediga dagar bör vara ett centralt mål för organisationen.**

Ofta är hushållssysslor det första där man behöver och önskar hjälp. I samband med revisionsnämndens utvärdering nämndes som en lösning till exempel en servicesedel som beviljas närståendevårdare. För närvarande är inkomstgränserna för servicesedeln för städning mycket begränsande, och därför är det inte tillgängliga för så många.

I samband med revisionsnämndens utvärdering kom det upp flera **utvecklingsområden** som man skulle kunna använda för att positivt påverka närståendevårdarnas ork. Här följer de mest centrala:



- Fler alternativ för närståendevårdarnas lediga dagar, till exempel ökad familjevård, familjevårdare som kommer hem, vikarier i närståendevårdsteamet och tillfällig vård under delar av dygnet.
- Att öka antalet uppföljningsbesök, dvs. med tätare intervall.
- Det bör finnas fler platser för tillfällig vård.
- Hälsokontroller anses vara mycket viktiga. Man bör få närståendevårdarna att delta i dem mer än i nuläget.
- Man bör säkerställa en tillräcklig resursfördelning, eftersom det kommer många telefonsamtal och samtalen ofta är långa.
- Det bör vara lättare att få hem läkar- och laboratorietjänster.
- Vårdbehövande skulle kunna få tjänster från hemvårdens hemtjänst i stället för en privat servicesedel. Därmed skulle verksamheten ske inom samma patientuppgiftssystem och information om situationer skulle förmedlas bättre.
- Ofta är hushållssysslor det första där man behöver och önskar hjälp. Man skulle kunna bevilja för detta till exempel en servicesedel åt de närståendevårdare som befinner sig i en tung situation. För närvarande är inkomstgränserna för servicesedeln för städning mycket begränsande, och därför är antalet som får den mycket begränsat.
- Man skulle kunna starta i närståendevården ett vårdteam som skulle kunna besöka klienten mellan uppföljningsbesöken för att bedöma situationen och vid behov ge sjukvårdshjälp.

Som ett utvecklingsområde nämndes utnyttjande av närståendevårdsteamets egna experter för att ge stöd för närståendevårdarnas lediga dagar. Detta är inte möjligt med de nuvarande resurserna, men enligt revisionsnämndens intervjuer konstaterades att ett behov finns både i fråga om närvårdare och sjukskötare. Deras arbetsbeskrivning skulle bestå av att ge stöd åt närståendevårdarfamiljer och de skulle också erbjuda hjälp då när det behövs en regelbunden närmare situationsbedömning som stöd för att fortsätta stödet för närståendevård. Då är det ofta fråga om situationer där det till exempel finns misstankar om närståendevårdarens förmåga att vara närståendevårdare eller om familjen befinner sig i någon annan akut krissituation. Då behövs stöd för familjen och samtidigt överväger man övergång till antingen hemvård eller dygnetruntvård. En eventuell egen närvårdare i enheten skulle vid behov också tillfälligt ersätta närståendevårdaren, eftersom alla inte har anhöriga som kan hjälpa till eller möjligheten att själva skaffa sig en vikarie.

Dessutom konstaterades i intervjuerna att man med hjälp av besök från stadens hemvård skulle kunna genomföra närståendevårdarnas ledigheter. Detta skulle emellertid också förutsätta en ökning av hemvårdens resurser, eftersom hemvårdens resurser är begränsade också i nuläget. Detta skulle emellertid ur närståendevårdens perspektiv vara ett bra och önskvärt tillägg till sätten att genomföra ledigheter. Man önskade även på stadens egna platser för tillfällig vård att man skulle utveckla olika typer av modeller, till exempel dag- och nattvård. Det upplevdes att det finns ett behov av båda. En del närståendevårdare önskar att de till exempel emellanåt skulle få nattvård för en vårdbehövande som sover oroligt på nätterna, men det skulle i alla fall vilja själv sköta den vårdbehövande på dagen. Andra åter skulle uttryckligen vilja ta ut sina lagstadgade ledigheter som dagvård i enheter för tillfällig vård, men skulle åter vilja ha den vårdbehövande hem över natten. Det skulle vara möjligt att koppla olika slags

rehabiliterande verksamheter till dagvård, varvid man skulle kunna upprätthålla den vårdbehövandes funktionsförmåga.

Ökningen av olika minnesproblem syns också i närståendevården och den största delen av klienterna har en minnessjukdom. Det är psykiskt påfrestande att sköta en minnessjuk person, då närståendevårdarna riskerar att bli utmattade. Vård av minnessjuka personer är också krävande, eftersom de vårdbehövande i hög grad förlitar sig på närståendevårdaren. Då går man ofta inte med på att ta emot extern hjälp, till exempel tillfällig vård, eftersom den minnessjuka personen ofta blir allt mer förvirrad under den tillfälliga vårdperioden. Ökningen av problem med minnet påverkar direkt ordnandet av närståendevård så att man bör kunna stödja närståendevårdare mer än vad som är normalt i närståendevårdarbetet, och alltid finns det inte resurser för detta.

Revisionsnämndens sammanfattning angående stöd för närståendevård

Enligt revisionsnämndens uppfattning finns det för få handledare inom stödet för närståendevård i förhållande till antalet klienter. Den process som gäller inrättandet av nya klientrelationer tar mycket tid av handledarna, varvid intervallerna för uppföljning av de nuvarande klienterna blir för långa. Situationen bör bedömas minst en gång om året, när vårdsituationen förändras väsentligt och när den vårdbehövande eller närståendevårdaren begär det. Eftersom uppföljningsintervallerna kan vara upp till två år långa, försämrar detta även informationen om den vårdbehövandes och närståendevårdarens kondition i enheten för stöd för närståendevård. Detta ökar betydligt risken för att det i närståendevården finns sådana klienter som kanske inte längre kan vårdas på detta sätt på grund av deras tillstånd. Enligt revisionsnämndens uppfattning kan man delvis underlätta detta till exempel genom att koncentrera uppgiftsbeskrivningen för handledare inom närståendevård allt mer på klientarbetet och överföra en del tekniska arbetsuppgifter till sekreterare, men även då förutsätter detta extra resurser för stöd för närståendevård.

Revisionsnämnden anser att närståendevårdarnas ork är en mycket stor utmaning. Man kan påverka orken på många olika sätt. En central stödform är lagstadgade ledigheter för närståendevårdare. För närvarande utnyttjar den största delen inte sina ledigheter. Närståendevårdarna upplever inte att den aktuella semesterpraxisen fungerar i alla avseenden. En lösning kunde vara flexibla tjänster, till exempel familjevårdare som kommer hem, vikarier i närståendevårdsteamet och tillfällig vård under delar av dygnet. Revisionsnämnden ser ett stort utvecklingsbehov i genomförandet av närståendevårdarnas ledigheter och tror att detta skulle ha en betydande positiv effekt på närståendevårdarnas ork.

En central fråga för att stödja närståendevårdarnas ork är också att uppdatera handledarnas uppföljningsbesök genom att öka besöksfrekvensen. Detta gör det lättare att rikta behovet av extra stöd till dem som har det allra största behovet, men som trots detta inte själva kan be om hjälp.



04

Uppföljning: Inomhusluftsärenden

Åbo stads revisionsnämnd har utvärderat inomhusluftsärenden som en del av utvärderingsberättelserna för 2016 och 2017. Revisionsnämnden har följt upp utvecklingen av en verksamhetsmodell för stadens inomhusluftärenden i form av uppföljning. Revisionsnämnden har inte i samband med utvärdering av inomhusluftärenden betraktat enskilda inomhusluftobjekt, utan det har i första hand varit fråga om en utvärdering av verksamhetsmodeller för inomhusluftärenden. Införandet av en ny verksamhetsmodell för inomhusluftärenden har bekräftats med stadsdirektörens beslut i november 2019, men den infördes delvis redan tidigare under 2019.

Ny inomhusluftmodell har gjort verksamheten tydligare i inomhusluftärenden

Lokalservicecentralen konstaterade i samband med utvärderingsberättelsen 2017 att "det elektroniska anmälningssystemet för problem med inomhusluften har utvecklats i fråga om vem anmälan och därmed informationen om det upplevda problemet skickas till. På så sätt strävar man efter att alla berörda parter ska få en helhetsbild av ärendet." **Enligt revisionsnämndens intervjuer har sektorerna för närvarande tydligare information än tidigare i fråga om vem som ska kontaktas vid frågor som gäller inomhusluft. Dessutom upplevs i nuläget att skötseln av inomhusluftärenden är mer transparent än tidigare.**

I den nya inomhusluftmodellen har man även definierat mål för längden av alla faser i olika processer. Revisionsnämnden anser att detta är viktigt och ser att detta kommer att påskynda behandlingen av problem med inomhusluften. Revisionsnämnden konstaterar emellertid att med tanke på den som gör en anmälan om inomhusluften känns sannolikt tiden mellan anmälan och åtgärder samt åtgärdande av problemet alltid för lång. Ofta tar det minst några månader att genomföra olika utredningar och upphandlingar som gäller renoveringar, och detta är en lång väntetid för personer som lider av symtom på grund av inomhusluften.

Generellt kan man konstatera att stadens nya verksamhetsmodell för inomhusluftärenden gör stadens tillvägagångssätt vid skötsel av inomhusluftärenden enhetlig och medför transparens bland annat tack vare centraliserad dokumentation, gemensamma processbeskrivningar samt definierad ansvarsfördelning.

I Åbo stad pågår ständigt flera inomhusluftobjekt där man tillämpar verksamhetsmodellen för inomhusluft. Nuvarande pågående inomhusluftobjekt har mestadels inletts i olika skeden av utvecklingen av stadens inomhusluftmodell och därför är det svårt att genomföra en ömsesidig modell av dem med tanke på hur modellen fungerar.

Enligt revisionsnämndens observationer har det i de pågående inomhusluftobjekten förekommit utmaningar bland annat i fråga om konsekvent kommunikation och upphandlingar av externt köpta tjänster. I fortsättningen kommer nya inomhusluftobjekt att följa gemensamt avtalade processer enligt stadens inomhusluftmodell, varvid utvärderingen av dem blir tydligare på grund av enhetliga anvisningar.

Revisionsnämnden har som en del av utvärderingsberättelsen för 2019 intervjuat tjänsteinnehavare också i fråga om inomhusluftärenden.

Resursfördelningen har blivit bättre i inomhusluftärenden

I stadsstyrelsens utlåtande om utvärderingsberättelsen för 2016 konstaterades att "Ett behov av proaktiv reaktion och mer omfattande information i inomhusluftärenden har konstaterats. I samband med grundandet av Lokalservicecentralen fokuserar man på utvecklingen av hanteringen av inomhusluftärenden och ser över resursfördelningen." Även Lokalservicecentralen konstaterade i samband med utvärderingsberättelsen 2017 att "Vi har haft för lite personalresurser för inomhusluftärendena". **Utifrån revisionsnämndens observationer har volymen av expertresurser som sköter inomhusluftärenden blivit klart bättre.** Förutom inomhusluftchefen finns nu i inomhusluftteamet tre inomhusluftexperter. Verksamheten har i övrigt också omorganiserats som en del av Lokalservicecentralen och man har kunnat förbättra resursfördelningen också med hjälp av detta. Antalet personer som underhåller fastigheter, dvs. så kallade objektmanager, har höjts från tre till sju. Även ansvarsfördelningen har preciserats mellan olika aktörer.

För närvarande har objektmanagerna ansvaret för cirka 120 fastigheter per person, när det motsvarande antalet tidigare var cirka 200. Objektmanagernas uppgift är att svara för underhåll av objekten, dvs. att ordna underhållsrenoveringar och övervakning av fastighetsunderhåll. **Enligt revisionsnämndens uppfattning är ansvaret också för 120 fastigheter fortfarande en utma-**

nande uppgift på grund av det stora antalet fastigheter och i fortsättningen finns det fortfarande anledning att betrakta om resursfördelningen är tillräcklig i förhållande till antalet fastigheter. Om en objektmanagers tid inte räcker till för att sköta alla fastigheter på ett tillräckligt sätt, utgör detta en betydande risk för underhållet av fastigheter.

Samarbete mellan dem som använder och underhållet lokaler är viktigt

Majoriteten av inomhusluftsproblemen beror på otillräcklig ventilation och ett för stort antal användare i lokalerna (i förhållande till luftmängdsdimensioneringen). **De som svarar för lokalerna är fortfarande inte alltid medvetna om hur många personer som kan vara i vilken lokal till exempel med tanke på att luften ska räcka till.** Åbo stad är medveten om detta och man arbetar för att åtgärda problemet. I fortsättningen ska man bland annat sätta upp i centrala lokaler skyltar som anger antalet personer enligt dimensioneringen. **Enligt intervjuer går ärendet emellertid långsamt framåt.**

Det har konstaterats att en annan vanlig orsak till problem med inomhusluften är brister som gäller städning. I verksamhetsmodellen för inomhusluft definieras att den som beställer städning deltar i det första besöket i objektet och därefter vid behov som expert i objektspecifika möten som hålls av inomhusluftarbetsgruppen. Vid behov kan också städningsbeställaren genomföra en utvärdering av objektets städbarhet. För att förebygga problem som eventuellt beror på städning har man också inkluderat i inomhusluftmodellen en städbarhetsanvisning som utgör en checklista för lokalanvändarna. **Enligt revisionsnämndens uppfattning förbättrar utvärdering av städbarheten möjligheterna att förebygga problem med inomhusluften som beror på städning.**

Bedömningar som görs av fastigheternas skick hjälper vid planering på lång sikt

Proaktivitet har varit ett tema för utvecklingen av inomhusluftmodellen. Proaktivitet innebär att man förebygger att inomhusluftproblem uppstår, varvid man kan upptäcka kommande problem i tillräckligt god tid och hinner reagera på dem. **Proaktivitet förutsätter satsning på långsiktig planering av underhållsreivering av byggnader.** Därigenom genomförs eventuella reiveringsarbeten i rätt tid. **I staden pågår ett projekt där man tar fram bedömningar av alla fastigheters skick i staden och bedömer därtill anknutna planer för åtgärder i euro.** En långsiktig plan för skolor och daghem torde bli färdig under sommaren 2020 och resten under 2021. Bedömningar av fastighetens skick görs alltid av en extern konsult, liksom även utvärderingar av åtgärder i euro. I budgeten har man reserverat cirka 2 M€ per år för bedömningar av fastighetens skick och reiveringsbehov som upptäcks i dem. **Enligt revisionsnämndens uppfattning är det bra att man har kunnat förbereda sig omedelbart inför mindre reiveringsåtgärder, varvid annan resursfördelning kan koncentreras till större projektheter.**

Med tanke på förvaltning av stadens fastigheter kan ett snabbt slutförande av projektet anses vara mycket viktigt. Utifrån långsiktiga planer kan eventuella problem observeras tidigare och beredskapen inför dem bli bättre inriktad inom ramen för begränsade ekonomiska resurser. Revisionsnämnden följer upp hur projektet framskrider och dess kommande effekter på behoven av reiveringsinvesteringar.

Då projektet för bedömning av fastigheternas skick får staden en helhetsuppfattning om i vilket skick dess egna fastigheter är. Förutom de lokaler som staden äger har den emellertid också ett betydande antal hyresobjekt där det ur stadens perspektiv kan vara mer utmanande att sköta eventuella problem med inomhusluften. Då betonas kvaliteten på stadens hyresavtal och definierade ansvarsfrågor. Enligt revisionsnämndens uppfattning kan inomhusluftmodellen emellertid till en viss gräns också tillämpas i hyresobjekt, vilket gör hyresobjekten mer jämställda i fråga om inomhusluftärenden med stadens egna fastigheter.

I följande tabell finns en sammanfattning av revisionsnämndens mest centrala observationer av inomhusluftärenden.

Revisionsnämndens mest centrala observationer i inomhusluftärenden

- **Volymen av expertresurser** som sköter inomhusluftärenden har blivit avsevärt bättre.
- För närvarande har de så kallade objektmanagerna ansvaret för cirka 120 fastigheter per person, när det motsvarande antalet tidigare var cirka 200. Enligt revisionsnämndens uppfattning är ansvaret också för 120 fastigheter fortfarande en utmanande uppgift på grund av det stora antalet fastigheter och i fortsättningen finns det fortfarande anledning att **granska om resursfördelningen är tillräcklig i förhållande till antalet fastigheter.**
- I den nya inomhusluftmodellen har man även definierat mål för längden av alla faser i olika processer. Revisionsnämnden anser att detta är viktigt och ser att detta kommer att **påskynda behandlingen av problem med inomhusluften.**
- **De som svarar för lokalerna är fortfarande inte alltid medvetna om hur många personer som kan vara i vilken lokal till exempel med tanke på att luften ska räcka till.** Åbo stad är medveten om detta och man arbetar för att åtgärda problemet, men ärendet går långsamt framåt. **Revisionsnämnden ser att samarbete mellan dem som använder och upprätthåller lokaler är ett viktigt framtida utvecklingsområde.**
- I verksamhetsmodellen för inomhusluft definieras att den som beställer städning deltar i det första besöket i objektet och därefter vid behov som expert i objektspecifika möten som hålls av inomhusluftarbetsgruppen. Vid behov kan också städningsbeställaren genomföra en utvärdering av objektets städbarhet. Enligt revisionsnämndens uppfattning förbättrar utvärdering av städbarheten **möjligheterna att förebygga problem med inomhusluften som beror på städning.**
- Enligt revisionsnämndens intervjuer har sektorerna för närvarande **tydligare information än tidigare i fråga om vem som ska kontaktas** vid frågor som gäller inomhusluft. **Dessutom upplevs i nuläget att skötseln av inomhusluftärenden är mer transparent än tidigare.**
- I staden pågår ett projekt där man tar fram bedömningar av alla fastigheters skick i staden och därtill anknutna planer för åtgärder i euro. **Revisionsnämnden anser att det är besynnerligt att staden inte tidigare har haft en tillräckligt professionell uppfattning om i vilket skick dess fastigheter är.**
- I budgeten har man reserverat cirka 2 M€ per år för bedömningar av fastighetens skick och renoveringsbehov som upptäcks i dem. Enligt revisionsnämndens uppfattning är det bra att **man har kunnat förbereda sig omedelbart inför mindre renoveringsåtgärder**, varvid annan resursfördelning kan koncentreras till större projekthelheter.
- **Utifrån långsiktiga planer kan eventuella problem observeras tidigare och beredskapen inför dem bli bättre inriktad inom ramen för begränsade ekonomiska resurser.**

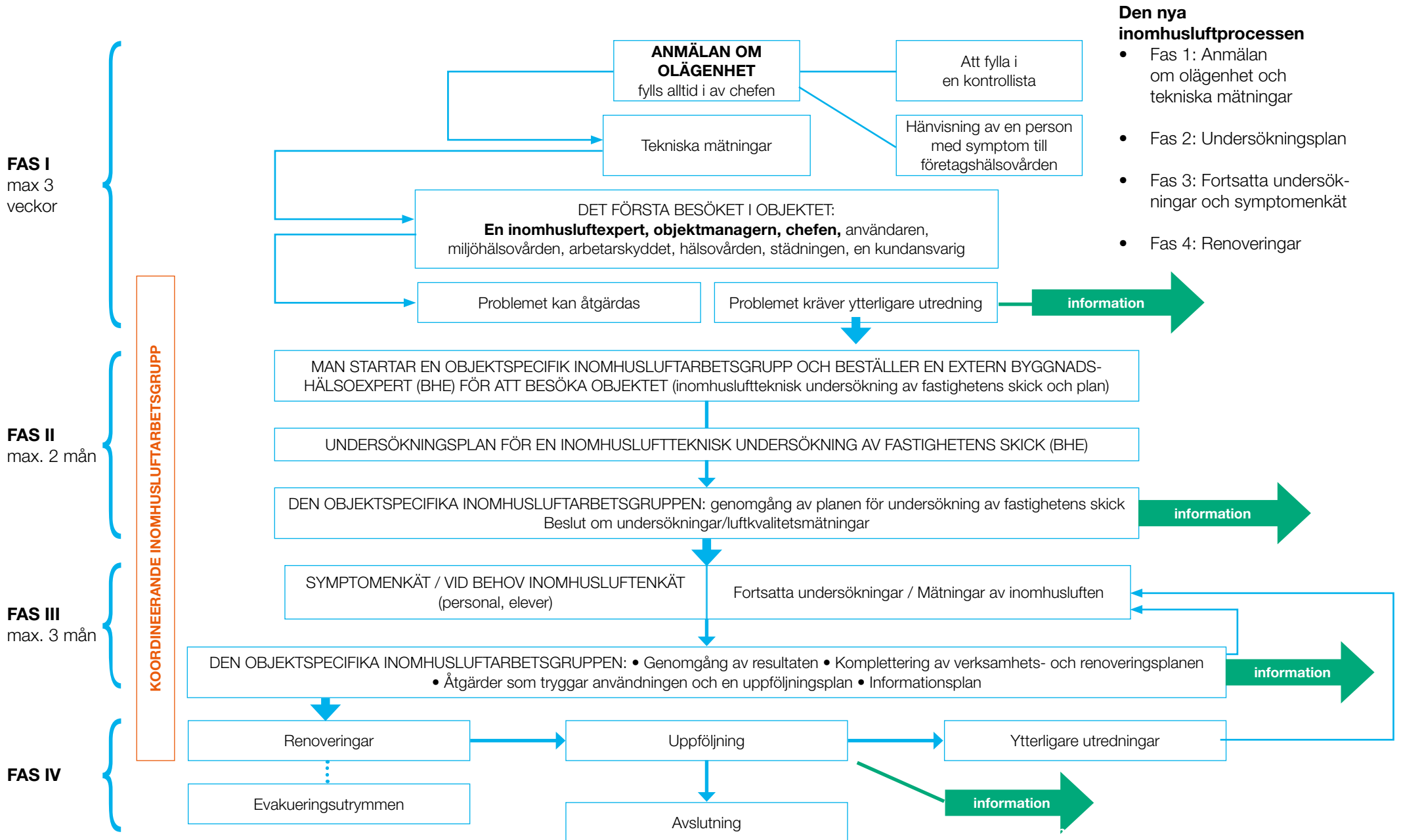


Bild 11. Den nya inomhusluftprocessen 2019 (källa: Lokalservicecentralen)

Bilaga 1

Granskning av Åbo stads förvaltning och ekonomi



Revisionsnämndens sammansättning och verksamhet

Revisionsnämndens uppgift är att ordna granskningar av stadens förvaltning och ekonomi samt handha samordnandet av granskningarna av staden och dess dottersammanslutningar. Revisionsnämnden bereder ärenden som gäller granskning av förvaltning och ekonomi inför fullmäktiges beslut. Revisionsnämnden kontrollerar att rapporteringskyldigheten för stadens åtaganden iakttas och rapporter om förbindelserna lämnas till fullmäktige. Nämnden producerar tillförlitlig och väsentlig utvärderingsinformation till stöd för stadens strategiska ledning och utvecklingen av verksamheten och likaså för fullmäktige och andra beslutsfattare, kommuninvånare och det omgivande samhället samt stadens personal.

Revisionsnämnden utvärderar

- förverkligandet av de strategiska mål och budgetmål som fullmäktige ställt upp,
- verksamhetens ändamålsenlighet,
- resultat och effektivitet samt
- andra ärenden som hör till nämndens uppgifter enligt kommunallagen.

Revisionsnämndens uppgiftsområde påverkas av krav på balansering av ekonomin, innehållet i planerna gällande balanseringen och behovet av utvärdering av genomförandet av åtgärder och deras tillräcklighet. Verksamheten påverkas också av organisationen, ordnandet och ledningen av kommunkoncernens verksamhet och serviceproduktion samt förändringar i dessa. I nämndens verksamhet måste man också beakta de gällande styrdokumentens struktur och innehåll samt de förändringsfaktorer som påverkar stadskoncernens och dess olika delars verksamhet och resultat. I verksamhetsmiljön pågår ständigt för-

ändringar till följd av bland annat lagstiftning och ökat samarbete över kommungränserna. Revisionsnämndens mål har varit att främja förverkligandet av de strategiska mål som fastställts av fullmäktige under fullmäktigeperioden. Förverkligandet av målen har understötts genom utvärderingsverksamhet genom vilken man har granskat verkställandet och förverkligandet av de uppställda målen samt deras effekter på olika nivåer och i olika funktioner i organisationen.

I utvärderingsverksamheten har målet varit att omfatta de ärendehelheter eller funktioner som betraktats som mest väsentliga under fullmäktigeperioden. Utvärderingsverksamhetens resultat har rapporterats på ändamålsenliga sätt.



Revisionsnämnden består enligt förvaltningsstadgan av 13 ledamöter.

Följande personer har verkat som medlemmar, deras personliga suppleanter, ordförande och vice ordförande i revisionsnämnden för perioden 2017–2021 i enlighet med fullmäktiges beslut (Sf 12.6.2017 § 124):

Medlem	Suppleant
Anne Aholainen	Aira Hellström
Timo Laihinen	Pentti Korhonen
Markku Liitola	Samuli Salanterä
Matti Vähä-Heikkilä (Sf 17.6.2019 fram till § 86)	Rauli Elenius
Riina Lumme (Sf 17.6.2019 fram till § 86)	
Tuija Ollikkala	Eija Adenius-Tiilikainen
Päivi Salminen	Roos Merja
Eija Raunio	Pia Matihaldi
Ari Rantanen	Mika Kärkkäinen
Riikka Oksanen	Kaija Rantanen
Elias Laitinen	Teuvo Peltoniemi
Jyrki Åland	Erkki Koskinen
Ilona Koivunaho	Liisa Fredriksson
Jari Viherlampi	Marita Kangasniemi

Ordförande	Vähä-Heikkilä Matti (Sf 17.6.2019 fram till § 86)
	Riina Lumme (Sf 17.6.2019 fram till § 86)
Vice ordförande	Oksanen Riikka

Revisionsbyrån har verkat som revisionsnämndens enhet för beredning och verkställande.

Revisionsnämnden för mandatperioden 2017–2021 sammanträdde totalt 7 gånger under våren 2019 och 5 gånger under hösten 2019. Under våren 2019 beredde revisionsnämnden utvärderingen för 2018.

På våren 2019 anordnade revisionsnämnden samråds- och diskussionsmöten för utvärderingen för år 2018. Vid dessa möten hördes representanter för sta-

dens ledning om bokslutet för 2018 och utfallet av budgetmålen liksom även om utfallet av personalmålen samt om rapporteringen. Revisionsnämnden godkände 23.5.2019 utvärderingsberättelsen för 2018. Utvärderingsberättelsen gavs ut på finska och svenska på adressen:

<http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut>

Utvärderingsberättelsen 2018 behandlade särskilt det koldioxidneutrala Åbo 2029, elevvård i den grundläggande utbildningen, trafiksystemplanen för Åbo region, kvalitetsövervakningen av köpta tjänster i boendetjänster och dygnetruntvård för äldre, stadskoncernens ekonomiska tillstånd och interna övervakning, riskhantering samt koncernövervakning. Stadsfullmäktige behandlade utvärderingsberättelsen 17.6.2019. Stadsstyrelsens utredning om vilka åtgärder revisionsnämndens utvärderingsberättelse för 2018 hade föranlett behandlades i stadsfullmäktige 9.12.2019. Under år 2019 hörde revisionsnämnden sammanlagt 29 personer för utvärderingarna.

Inför 2019 års utvärdering har man under våren 2020 hört stadens ledning, sektorcheferna samt personal- och ekonomicheferna angående Åbo stads bokslut för 2019, förverkligandet av budgetmålen, personalrapporteringen för 2019 och förverkligandet av personalmålen. I maj 2020 godkände revisionsnämnden en rapport om utvärderingen för 2019. Stadens bokslut för 2019, revisionsnämndens utvärderingsrapport och revisorns revisionsberättelse för 2019 behandlas på stadsfullmäktiges sammanträde 15.6.2020.

Revisor och genomförande av revisionen

Under avtalsperioden 2013–2018 har KPMG Oy Ab varit revisor för Åbo stad. CGR, OFGR Jorma Nurkkala var ansvarig revisor.

Revisorn har informerat revisionsnämnden om hur revisionsarbetet har framskridit i enlighet med årsplanen och den revisionsplan som uppgjorts för fullmäktigeperioden. Revisorn lämnade revisionsberättelsen för år 2018 25.4.2019. Revisionsberättelsen behandlades i stadsfullmäktige 17.6.2019. Dessutom har revisorn 25.4.2019 lämnat en sammanfattning av revisionen av bokslutet 31.12.2018.

Revisionsnämnden beslutade 23.5.2019 att sända revisorns rapport om revisionen av Åbo stads bokslut 2018 för kännedom och åtgärder till stadsstyrelsen. Stadsstyrelsen lämnade 2.9.2019 till revisionsnämnden en utredning om de åtgärder som föranleds av revisorns rapport för år 2018.

Fullmäktige har utsett KPMG Oy Ab som revisor för Åbo stad under avtalsperioden 2019–2022 KPMG Oy Ab (Sf 17.6.2019 § 109). CGR, OFGR Jorma Nurkkala är ansvarig revisor.

Revisionsberättelsen för 2019 och revisorns sammanfattade rapport om revision av bokslutet 31.12.2019 har behandlats i revisionsnämnden 28.4.2020 och 19.5.2020.







TURKU
ÅBO