

Utvärderingsberättelse 2020

Åbo stads revisionsnämnd
27.5.2021

**Rapportör och
rapporteringsstidpunkt**

Åbo stads revisionsnämnd, 2021
Åbo stads revisionsnämnd publicerar årligen utvärderingsrapport över
förverkligandet av Åbo stads verksamhetsmässiga och ekonomiska mål.

Rapportens namn

Utvärderingsberättelse 2020

Rapportens distribution

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

Ämnesord

Utvärderingsrapport, utvärderingsberättelse, utvärdering, Åbo stad, mål

Rapportseriens namn

Åbo stads revisionsnämnd

**Identifierande information
om rapporten**

Sidor 52
Språk svenska

Rapportens distribution

Åbo stads revisionsbyrå, tfn (02) 330 000



Centrala observationer i utvärderingen

Revisionsnämndens utvärdering år 2020
har fokuserat på följande:

1. Budget och bokslut 2020
2. Planering och genomförande av investeringar
3. Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning
4. Uppföljningar

1. Budget och bokslut 2020

- Köp av tjänster stod redan för nästan hälften av stadens verksamhetskostnader:
 - köpta tjänsters (640,6 miljoner euro) andel var 46,1 procent och
 - personalkostnadernas (522,3 miljoner euro) andel var 37,6 procent.
- Med Åbo stads inkomstfinansiering kunde man betala 84 procent av investeringarna. Statens coronastöd förbättrade även detta nyckeltal.
- Utgående från revisionsnämndens observationer har stadens ekonomi varit mycket stram under de senaste åren, trots att investeringarna i moderstaden har varit de minsta av de stora städerna.

2. Planering och genomförande av investeringar

- Den korta planeringsperioden för investeringsprojekt (ekonomiplanepериод, fyra år) bidrar för sin del till brådska och vaga kostnadskalkyler i planeringen och genomförandet av investeringar.

- I projekt som överskrider kostnadskalkylerna har det även förekommit oklar och komplicerad arbets- och ansvarsfördelning mellan stadskoncernens olika aktörer.
- Servicenätplanerna borde utgöra grunden för investeringarnas prioritering. Det finns brister i servicenätplanernas täckning och aktualitet.
- Ett framgångsrikt investeringsprojekt har fokuserat på planering, byggnadsteknisk kunskap om objektet och en tydlig arbetsfördelning.

3. Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

- Revisionsnämnden är mycket oroad över problemen med tillgång till personal.
- Eftersom stadens upphandlingar år efter år är ett centralt utvecklingsobjekt kan man konstatera att de korrigeringsåtgärder som vidtagits inte har varit tillräckliga.



- Revisionsnämnden rekommenderar att den kommande nya stadsfullmäktige beslutar om att införa en upphandlingsstrategi även för Åbo.
- Revisionsnämnden har konstaterat i flera av sina utvärderingsberättelser att staden ska ha tillräckliga möjligheter att övervaka att även utkontrakterade tjänster uppfyller kraven i avtalen, vilket måste beaktas redan när man konkurrensutsätter tjänsterna.
- Revisionsnämnden lyfter fram utvecklingen av koncernövervakningens dokumentation som ett utvecklingsobjekt.

4. Uppföljning

4.1 Inomhusluftsärenden

- Revisionsnämnden anser fortfarande att utvecklingen av samarbetet mellan lokalernas egentliga användare, administratörerna och de som ansvarar för lokalerna är ett av de viktigaste utvecklingsobjekten.



- Utifrån revisionsnämndens observationer har frågorna om ansvar för inomhusluftsärenden blivit tydligare ur de olika branschernas synvinkel.
- Revisionsnämnden fortsätter att övervaka hur väl de utförda konditionsbedömningarna utnyttjas vid prioriteringen av reparationsinvesteringar.

4.2 Tjänster för de äldre

- Det har varit möjligt att lätta äldreomsorgens anstaltsbetonade servicestruktur i enlighet med målet. Samtidigt anser revisionsnämnden att man ska se till att äldre människor som behöver krävande vård dock får den vård de behöver.
- På grundval av revisionsnämndens intervjuer anses det att resurserna för kvalitetskontroll i regel fortfarande är helt otillräckliga. Revisionsnämnden beklagar att inga korrigeringar har gjorts trots att kvalitetskontrollen har varit underresurserad i flera år.
- Enligt revisionsnämnden är mellanboende ett viktigt utvecklingsobjekt inom äldreomsorgen och även ekonomiskt förnuftigt på lång sikt. På kort sikt har det inte fastställts några besparingsmål, så revisionsnämnden anser inte att det har någon större roll i det nuvarande anpassningsprogrammet.

4.3 Småbarnspedagogik

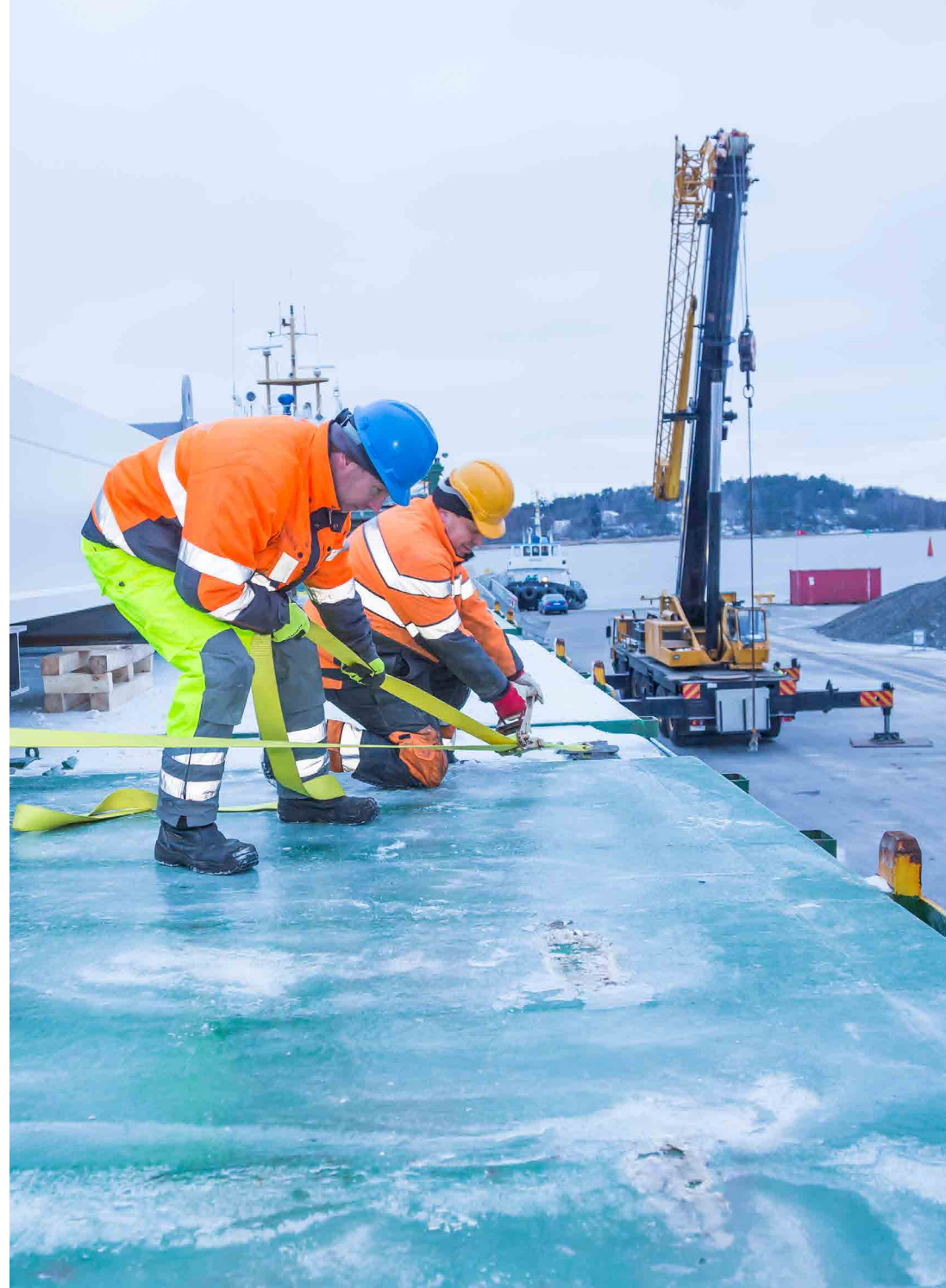
- Som helhet har staden kunnat ordna tillräckliga platser för småbarnspedagogik.
- Revisionsnämnden anser att de långvariga problemen med den svensk-språkiga småbarnspedagogiken ska lösas utan dröjsmål.

4.4 Sysselsättningsfrågor

- Långtidsarbetslösheten har börjat sjunka under fullmäktigeperioden, med undantag för den undantagsperiod som corona skapat.
- En betydande del av arbetslösheten är korttidsarbetslöshet, när man har hittat ett arbete inom några månader.
- Enligt revisionsnämnden bör anslagen användas så mycket som möjligt för aktivt stöd, dvs. aktiv sysselsättning, till stadens gemensamma fördel, vilket samtidigt minskar anslagen för passivt stöd, dvs. arbetsmarknadsstödet kommunandel.
- Revisionsnämnden fortsätter att övervaka kommunförsökets resultat och effektivitet. Det centrala är att följa upp hur väl man lyckas aktivera långtidsarbetslösa och minska ungdomsarbetslösheten.

4.5 Barnskydd

- Revisionsnämnden anser att personalens höga omsättning utgör ett stort problem och förutsätter ytterligare åtgärder för att problemet ska åtgärdas.
- Revisionsnämnden anser att utvecklingen av mätningen av barnskyddets effektivitet är ett viktigt utvecklingsområde.
- Bristen på föräldraplaner utgör en tydlig utmaning.
- På grundval av sin bedömning rekommenderar revisionsnämnden att staden riktar betydligt mer resurser till barnskyddet och i synnerhet till tidiga förebyggande insatser.





Innehållsförteckning

Ordförandes hälsning

7

1. Budget och bokslut 2020

9

2. Planering och genomförande av investeringar

19

3. Stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning

25

4. Uppföljningar

33

4.1 Inomhusluftsärenden

34

4.2 Tjänster för de äldre

35

4.3 Småbarnspedagogik

37

4.4 Sysselsättningsfrågor

40

4.5 Barnskydd

43

BILAGOR

46

Bilaga 1: Granskning av Åbo stads förvaltning och ekonomi

Ordförandes hälsning

Bästa läsare,

Du får snart bekanta dig med den fjärde utvärderingsberättelsen för perioden 2017–2021 som även är den sista från denna nämnd. Den har skrivits under ganska exceptionella omständigheter: Coronapandemin avbröt allt närarbete i utvärderingsårets mars månad, och därför har även alla intervjuer genomförts på distans. Samtidigt har pandemin orsakat betydande ändringar även i förverkligandet av de ekonomiska och operativa målen och i hela stadens verksamhet. På grund av detta har vi behandlat coronapandemins effekter separat för varje utvärderingsobjekt.

Coronaviruset har också lyft fram nya saker om hela stadsorganisationen. All vår personal har visat exceptionell flexibilitet i kritiska stunder och förmåga att snabbt anpassa sig till en distansarbetsmiljö. Samtidigt har oron för den befintliga personalens ork ökat, och utmaningarna vad gäller tillgången till ny personal särskilt inom välfärdssektorn har blivit allt tydligare. För många är en arbetsplats i ett personalserviceföretag eller i en annan kommun ett attraktivare alternativ än Åbo, och i vissa branscher är bristen på arbetare ett nationellt problem. Dessutom har personalsituationen inom hemvården inte förbättrats sedan förra året, även om stadsstyrelsen i januari 2021 utgående från utvärderingsberättelsen inte såg något behov av ytterligare åtgärder.

Den globala epidemin utgör också i sig en risk som många riskhanteringssystem knappast kunde förutse. Vi kan dock dra många lärdomar från det som hänt, särskilt den ovan beskrivna betydelsen av personalrisker i en krissituation och behovet av en mer samordnad riskkartläggning. Pandemin fortsätter att utgöra en operativ och ekonomisk risk i skrivande stund, och dess effekter sträcker sig över bransch- och koncerngränser.

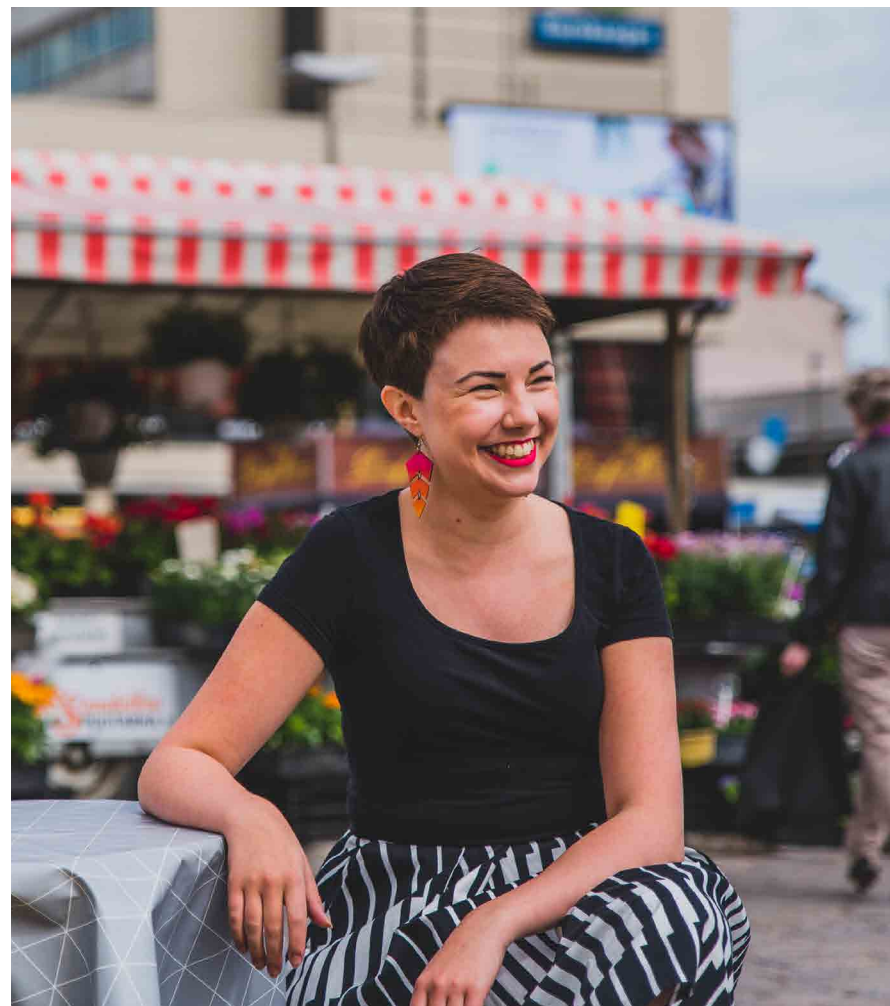
Ökningen av infrastrukturprojektens kostnader har redan nämnts som en ekonomisk riskfaktor i verksamhetsberättelsen och utvärderingsberättelsen för 2018. Sedan dess har riktlinjer för projektplanering utvecklats och många betydande projekt har till och med legat under sin budget. Avvikande från anvisningarna har en långsiktig lokalinvesteringsplan dock inte godkänts, de servicenätplaner som ligger till grund för investeringsplaneringen är inte helt uppdaterade och projekt av okänd exakt budget och omfattning kan fortfarande läggas till det kortsiktiga lokalinvesteringsprogrammet. Investeringsprogrammet tar inte heller hänsyn till koncernbolagens investeringsbehov. Särskilt i den svåra ekonomiska situationen efter pandemin är det centralt att investeringarnas omfattning är förutsägbar och deras tidtabell noga planerad.

Jag lämnar en sista tanke, särskilt till den kommande periodens förtroendevalda: Vi har alla satt i gång för att göra Åbo mer funktionellt, effektivare och bättre för invånarna. Även de årliga utvärderingsberättelserna hjälper med detta eftersom deras uppgift är att lyfta fram de punkter i vilka vår stad särskilt har utrymme för förbättringar i förhållande till sina egna mål. Jag hoppas därför att man även i fortsättningen läser berättelserna noggrant och säkerställer att de iakttagelser som görs i dem leder till genuina ändringar mot en bättre och mer hållbar stad.

Åbo den 14 maj 2021

Riina Lumme

Revisionsnämndens ordförande





01

Budget och bokslut 2020

Ekonomiska indikatorer och jämförelser med andra städer¹

Åbo stads resultat för räkenskapsperioden 2020 var + 8,2 miljoner euro. Avvikelsen jämfört med förändringarna i budgeten var +92,7 miljoner euro.

Under året begränsades förutsägbarheten och utvecklingen av kommunernas och statens ekonomi avsevärt av den oförutsägbara coronapandemin, och på grund av detta är räkenskapsperioderna inte direkt jämförbara. Sammanlagt ersattes cirka 75 miljoner euro som statsandelar.

Det största stödet som påverkat verksamhetsbidraget:

Corona-understödet som beviljats till kollektivtrafiken i Åbo stadsregion
Åbo stads andel 4,6 miljoner euro

Största stöd som påverkat årsbidraget:

effekten av att öka utdelningen av kommungruppens samfundsskatt
22,3 miljoner euro
statsandelar
53,1 miljoner euro

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

Nedan presenteras de effekter som statens coronastöd haft på överskottet för räkenskapsperioden 2020:

Coronastöden påverkade överskottet för räkenskapsperioden 2020

Resultaträkning, miljoner euro

	Bokslut 2020	Bokslut 2019	Ändring
Verksamhetsintäkter	269,8	282,3	-12,5
Förberedning för eget bruk	1,6	1,8	-0,2
Verksamhetskostnader	-1 390,2	-1 355,4	-34,8
Verksamhetsbidrag	-1 118,8	-1 071,3	-47,5
Skatteintäkter	816,7	785,1	31,6
Statsandelar	336,5	261,7	74,7
Finansiella intäkter och kostnader	30,5	36,2	-5,7
Årsbidrag	64,9	11,7	53,2
Avskrivningar och nedskrivningar	-56,7	-57,7	1,0
Extraordinära poster	0,0	7,6	-7,6
Räkenskapsperiodens resultat	8,2	-38,4	46,6
Ändringar av avskrivningsdifferens	-0,9	1,9	-2,9
Ändringar av reserver	3,0	0,0	3,0
Ändringar av fonder	0,0	0,0	0,0
Räkenskapsperiodens överskott (underskott)	10,2	-36,5	46,7

Tabell 1. Coronastödets effekter på överskottet för räkenskapsperioden 2020. (Diabilder för presentation av bokslutet för 2020: https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/tilinpaatosdiat_2020.pdf)

Koncernens resultat för räkenskapsperioden var enligt koncernens resultaträkning +44,8 miljoner euro (+59,1 miljoner euro år 2019). Koncernens resultat för räkenskapsperioden uppnåddes genom statens åtgärder på 75,4 miljoner euro som huvudsakligen stödde kommunernas skattefinansiering. Dessutom var de största coronastöden som påverkade verksamhetsinkomsterna det statsbidrag på 4,6 miljoner euro som erhöles för kollektivtrafiken och det statsbidrag på 14,9 miljoner euro som erhöles av Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt, varav Åbos kalkylerade andel i koncernbokslutet är cirka 4,5 miljoner euro (kombinationsprocent 30,5 %). Utan statens stödåtgärder skulle koncernens resultat för räkenskapsperioden ha varit -39,7 miljoner euro. Koncernens årsbidrag var 193,2 miljoner euro (128,7 miljoner euro år 2019).

Statens coronarelaterade stödåtgärder 2020:

	miljoner euro
Statsandelar	75,4
Statsbidrag till kollektivtrafiken	4,6
Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikts statsbidrag/Åbos andel	4,5
Statens stödåtgärder totalt	84,5

Enligt koncernens resultaträkning uppgick överskottet för räkenskapsperioden 2020 till 36,0 miljoner euro (överskott 50,6 miljoner euro år 2019). Utan statens ovan nämnda betydande stödåtgärder (totalt 84,5 miljoner euro) skulle koncernens underskott ha uppgått till 48,5 miljoner euro. Verksamhetsberättelsen innehåller en redogörelse för de sammanslutningar som ingår i koncernbokslutet.

Balans mellan intäkter och utgifter

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

Bokslutets verksamhetsbidrag var -1 118,8 miljoner euro (-1 071,3 miljoner euro år 2019) för moderstaden. Verksamhetsbidraget blev +37,6 miljoner euro bättre än budgeterat (budgeten 2020 med ändringar -1 156,4 miljoner euro).

Driftsekonomidelens nettoutgifter underskred den ändrade budgeten med 29,4 miljoner euro. **Köp av tjänster stod redan för nästan hälften av stadens verksamhetskostnader:**

- **personalkostnadernas** (522,3 miljoner euro) **andel var 37,6 procent och**
- **köpta tjänsters** (640,6 miljoner euro) **andel var 46,1 procent.**
- **Personalkostnaderna ökade med 11,9 miljoner euro (+2,3 procent) jämfört med år 2019 och**
- **kostnaderna för köpta tjänster ökade med 20,3 miljoner euro (+3,3 procent).**

Köp av tjänster stod redan för nästan hälften av stadens verksamhetskostnader.

Enligt bokslutets verksamhetsberättelse uppgick användningen av den totala arbetskraften till 10 489,4 årsverken under perioden 1.1–31.12.2020. Med beaktande av organisationsförändringarnas effekter ökade användningen av den totala arbetskraften år 2020 med 19,5 årsverken (+0,19 procent) jämfört med år 2019.

Staden har rapporterat om personalfrågor i personalrapporten 2020:

Åbo stads personalrapport 2020 (på finska)

Moderstaden Åbos **årsbidrag** har sedan 2015 utvecklats enligt följande:

2015	2016	2017	2018	2019	2020
60 290	72 174	39 074	6 239	11 727	64 899

Tabell 2. Moderstaden Åbos årsbidrag (1 000 €) åren 2015–2020.

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

Om årsbidraget är på minus räcker inkomstfinansieringen inte ens till att upprätthålla den årliga verksamheten (täckta driftsutgifterna). Moderstaden Åbos årsbidrag steg med omkring 53,2 miljoner euro jämfört med föregående år (se tabell 2).

År 2020 var moderstadens årsbidrag i procent av avskrivningarna 114,4 procent i Åbo, vilket var den svagaste i de stora städerna (se tabell 3). Genomsnittet i de sex största städerna var 157,2 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.

	2018	2019	2020
Helsingfors	217	203	230
Esbo	121	96	174
Tammerfors	44	81	160
Vanda	104	43	149
Uleåborg	71	49	116
Åbo	11	20	114

Källa: de största städernas bokslut 2018–2020

Tabell 3. Moderstadens årsbidrag i procent av avskrivningar i stora städer under 2018–2020.

Inkomstfinansieringens tillräcklighet i förhållande till skatteprocenten

Vid en bedömning av inkomstfinansieringens tillräcklighet måste man beakta den skatteprocent med vilken årsbidraget har uppnåtts. Åbos inkomstskattesats år 2020 var 19,50 (19,50 år 2019).

Kommunens skatteintäkter utgörs huvudsakligen av inkomstskatt, fastighets-skatt och samfundsskatt. Inkomstskatten utgör kommunens viktigaste skatteintäkt. Enligt bokslutet uppgick Åbos totala skatteintäkter år 2020 till 816,7 miljoner euro. Tillväxten jämfört med föregående år var +31,6 miljoner euro, det vill säga 4,0 procent.

Skatteintäkterna och statsandelarna ökade med totalt 106,3 miljoner euro, varav 75,4 miljoner euro var skattefinansieringsstöd till kommunerna till följd av corona och återstoden var ett 32,1 miljoner euro bättre inflöde av kommunal inkomstskatt än förväntat. Verksamhetsintäkterna täckte 19,4 procent av verksamhetskostnaderna (20,9 procent i bokslutet 2019). Skatteintäkterna och statsandelarna finansierade 80,6 procent (79,1 procent i bokslutet 2019).

Samfundsskatteintäkterna ökade år 2020 med 2,8 miljoner euro jämfört med år 2019. I budgeten för 2020 prognostiserades samfundsskatteintäkter på 114,1 miljoner euro. I bokslutet 2020 var samfundsskattens avkastning 110,2 miljoner euro, vilket underskred budgeten med 3,9 miljoner euro.

Statsandelarna ökade med 74,8 miljoner euro jämfört med år 2019. Enligt bokslutsuppgifterna uppgick statsandelarna år 2020 till 336,5 miljoner euro. Denna summa överskred budgeten med 62,6 miljoner euro.

Förändringar i skatteintäkterna beror bland annat på utvecklingen av ekonomin och sysselsättningen. En granskning på stadsnivå visar att arbetslöshetsgraden i Åbo var 16,5 procent i slutet av december 2020 (11,5 procent år 2019).

Inkomstfinansieringens tillräcklighet för investeringar

Förutom genom en jämförelse av årsbidrag och avskrivningar (årsbidrag/avskrivningar, %) kan inkomstfinansieringens tillräcklighet bedömas med hjälp av inkomstfinansieringsprocenten för investeringar. **År 2020 täckte staden 84,3 procent av investeringarnas anskaffningskostnader med inkomstfinansiering från den ordinarie verksamheten (10,0 procent år 2019). Detta handlar om siffror för moderstaden. Den andel som täcks av inkomstfinansieringen var tredje minst i Åbo av de sex största städernas (medeltal 88,2 procent). 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 %			
	2018	2019	2020
Helsingfors	123	97	85
Esbo	72	58	89
Tammerfors	24	59	76
Vanda	86	31	117
Uleåborg	44	36	79
Åbo	8	10	84

Källa: olika städers bokslut 2018–2020

Tabell 4. Inkomstfinansieringsprocenten i de större städernas investeringar 2018–2020.

Moderstadens resultat för räkenskapsperioden var 8,2 miljoner euro positivt.

Genom Åbo stads inkomstfinansiering kunde man betala 84 procent av investeringarna! Statens coronastöd förbättrade även detta nyckeltal.

Relativt antal investeringar

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

Investeringarnas omfattning per invånare i de största städerna (€/invånare)			
	2018	2019	2020
Helsingfors	965	1 194	1 601
Esbo	1 082	1 213	1 465
Tammerfors	848	651	965
Vanda	591	674	618
Uleåborg	643	589	512
Åbo	424	627	419

Källa: olika städers bokslut 2018–2020

Microsoft Power BI

Tabell 5. Investeringar per invånare i de stora (moder)städerna 2018–2020.

Under 2018–2020 var investeringarna per invånare i (moderstaden) Åbo de minsta av Kuusikko-städerna.

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

Balansen i helhetsfinansieringen

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

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

Utvecklingen av Åbos soliditetsgrad (%)

2015	2016	2017	2018	2019	2020
51,4	49,3	46,8	44,2	44,8	45,6

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

Tabell 6. Utvecklingen av Åbos soliditetsgrad (%) åren 2015–2020.

²Beloppet av återstående hyror som ingår i hyresansvaren anges för den hyrestid då hyresavtalet inte kan återkallas. Som hyrestid för hyresavtal som gäller tills vidare betraktas således uppsägningstiden. Hyrestiden för tidsbestämda hyresavtal är den fasta hyrestid som avtalats i hyresavtalet. Hyrestiden inbegriper också perioden för en förlängnings- eller avslutningsoption, om utnyttjandet av optionerna har avtalats på ett bindande sätt.

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

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

Koncernens soliditetsgrad var 38 procent år 2020 (37,1 procent år 2019).

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

Koncernens relativa skuldsättning var 86,8 procent (2019: 90,4 procent). Detta tal anger hur mycket av kommunkoncernens bruksinkomster för räkenskapsperioden som behövs för att återbetala det främmande kapitalet. Koncernens relativa skuldsättning är ett av de fyra så kallade kriskommunkriterierna (gränsvärdet är högst 50 procent). Åbo uppfyller inte alla "kriskommunkriterier" (inkomstskatteskatt, underskott i kommunkoncernens balansräkning, kommunkoncernens lånebelopp).

"Kriskommunkriterierna" kommer att ändras under de närmaste åren. Kriskommunmätarnas struktur bibehålls, men nyckeltalen och dessas gränsvärden har ändrats. De nya gränsvärdena tillämpas första gången år 2022 utifrån nyckeltalen i boksluten för år 2020 och 2021.

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

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

- om kommunen inte har täckt ett underskott i kommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom. *(ingen ändring jämfört med nuläget)*
- om underskottet i kommunens senaste koncernbokslut är minst 1 000 euro per invånare och året innan minst 500 euro per invånare *(ingen ändring jämfört med nuläget)*

ELLER

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

Mer information: [Nya kriterier för kriskommuner](#) | [Kommunförbundet.fi](#)

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

Moderstaden Åbos **relativa skuldsättning** var 64,5 procent år 2020.

Relativ skuldsättning, %, i Åbo åren 2015–2020

2015	2016	2017	2018	2019	2020
59,2	64,5	75,3	79,1	70,8	64,5

Tabell 7. Relativ skuldsättning, % i Åbo åren 2015–2020. Relativ skuldsättning, % = 100 x (främmande kapital – erhållna förskott) / bruksinkomster. Främmande kapital innefattar depositioner i personalkassan.

Moderstadens lånestock, dvs. den totala räntebärande skulden, var 713 miljoner euro i slutet av 2020 (742 miljoner euro år 2019) och skulden minskade med 29 miljoner euro under året.

Åbo stads lån minskade under 2020 och var 3 665 euro per invånare.

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

Åbo stads lån €/invånare

2015	2016	2017	2018	2019	2020
3 218	3 600	3 991	4 283	3 837	3 665

Tabell 8. Åbo stads lån (€/invånare) åren 2015–2020.

Räntekostnaderna för den totala räntebärande skulden uppgick till 7,6 miljoner euro och den effektiva räntesatsen till 1,28 procent, inklusive skuldens säkringskostnader. Om räntenivån steg med en procentenhet skulle räntekostnaderna för lånestocken (inklusive säkringar) minska till cirka 1,06 procent.

Vid årsskiftet var moderstadens långvariga utlåningsstock 473 miljoner euro (458 miljoner euro år 2019) och den till koncernkontot anknutna kortvariga kreditlimitskulden från dotterbolag 42 miljoner euro (46 miljoner euro 2019).

Åbokoncernens lånestock har sedan 2008 vuxit med omkring 384 miljoner euro, det vill säga med omkring 36 procent, i genomsnitt med omkring 32 miljoner euro per år. År 2019 minskade stadens skuldtagningsbehov tillfälligt till följd av försäljningen av social- och hälso tjänstsfastigheter, och koncernens lånestock minskade med 39,9 miljoner euro. År 2020 minskade koncernens lånestock för andra året i rad. Koncernens lånestock minskade med 19,7 miljoner euro från föregående år och uppgick till 1 437 miljoner euro i slutet av 2020.

Lånestockens utveckling bör granskas 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.

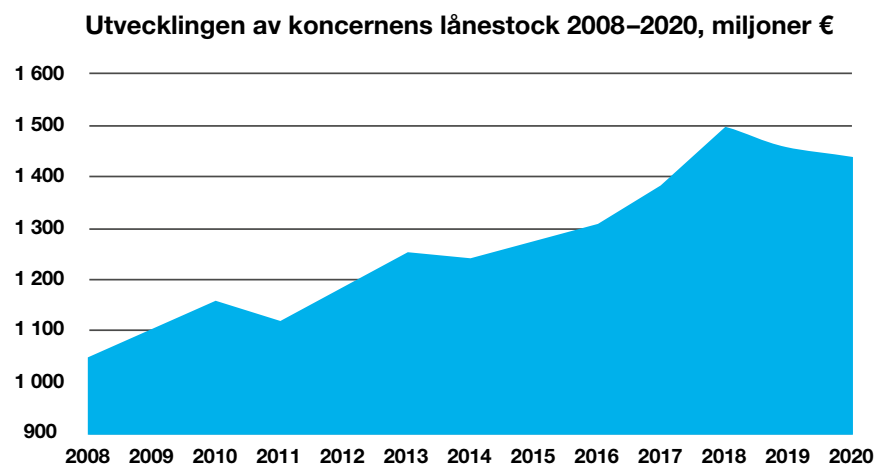


Bild 1. Utvecklingen av Åbokoncernens lånestock åren 2008–2020, miljoner euro

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

Stadskoncernens lån i €/invånare sjönk år 2020 enligt Åbo stads bokslut och var 7 389 euro per invånare (7 539 €/invånare år 2019).

	Lån €/invånare		Koncernens lån €/invånare	
	2019	2020	2019	2020
Helsingfors	1 551	1 517	7 914	8 442
Esbo	3 413	4 282	13 125	14 632
Tammerfors	3 337	3 841	8 034	8 922
Vanda	4 088	3 877	8 599	8 292
Uleåborg	3 407	3 654	4 727	5 932
Åbo	3 837*)	3 665	7 539**)	7 389

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

**) Talet anger koncernens okorrigerade lånestock inklusive personalkassainsättningar.

Tabell 9. Lånestock i de största städerna åren 2019 och 2020.

För de sex största städerna (moderstad) uppgick den genomsnittliga lånestocken per invånare till 3 473 €. För de sex största stadskoncernerna uppgick den genomsnittliga lånestocken per invånare till 8 935 €.

Utöver lån bör även hyresansvarens storlek och utveckling beaktas. År 2020 uppgick Åbobornas lån och hyresansvar per invånare (moderstaden) till 5 425 €/invånare (5 869 €/invånare år 2019). Åbokoncernens lån och hyresansvar per invånare (moderstaden) uppgick till 10 374 €/invånare (10 269 €/invånare år 2019), vilket är den tredje största summan för de största städerna. Moderstaden Åbos hyresansvar uppgick till 367,2 miljoner euro år 2020 (391,0 miljoner euro år 2019). Koncernens hyresansvar uppgick till 580,6 miljoner euro år 2020 (524,8 miljoner euro år 2019).

	Moderstadens lån och hyresansvar €/invånare		Koncernens lån och hyresansvar €/invånare	
	2019	2020	2019	2020
Helsingfors	1 912	2 256	8 661	9 780
Esbo	4 612	5 936	17 557	15 197
Tammerfors	5 814	5 984	10 281	11 225
Vanda	6 444	6 161	10 320	9 960
Uleåborg	3 408	3 616	5 667	6 880
Åbo	5 869	5 425	10 269	10 374

Tabell 10. Lån och hyresansvar i de största städerna 2019 och 2020.

De sex största **stadskoncernernas relativa skuldsättning**³ var i medeltal 104,1 procent. I Åbo var koncernens relativa skuldsättning 86,8 procent år 2020, vilket är den näst minsta skuldsättningen i de största städerna.

Koncernens relativa skuldsättning, %		
	2019	2020
Helsingfors	89	90
Esbo	150	157
Tammerfors	98	103
Vanda	110	105
Uleåborg	74	84
Åbo	90	87

Källa: De största städernas bokslut 2019–2020

Tabell 11. Relativ skuldsättning, % i de största stadskoncernerna åren 2019–2020.

³ Relativ skuldsättning, %

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

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

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 eller kommunkoncerns resultaträkning kan alltså visa ett "överskott" även om kommunen eller kommunkoncernen är kraftigt skuldsatt. Problemet med det skeva förhållandet mellan avskrivningar och investeringsutgifter elimineras när man granskar bokslutets finansieringsanalys. Kassaflödet för verksamhet och investeringar beskriver inkomstfinansieringens tillräcklighet, det vill säga den summa som blir kvar efter driftsekonomins intäkter och utgifter samt investeringsutgifterna. Ett negativt kassaflöde för verksamhet och investeringar innebär att kommunen skuldsätter sig på lång sikt. Eftersom finansieringsanalysen påverkas märkbart av räkenskapsperiodens investeringsnivå bör man vid en granskning av dessa siffror beakta en tidsperiod på flera år. Ett fortsatt negativt kassaflöde för verksamhet och investeringar leder till överskuldsättning.

Kassaflödet för Åbo stadskoncerns verksamhet och investeringar har under de senaste tretton åren i genomsnitt varit omkring 49 miljoner euro negativt på årsnivå. Även år 2020 var kassaflödet 47 miljoner euro negativt trots att resultaträkningen visade ett överskott. Den otillräckliga inkomstfinansieringen har kompletterats med lån, försäljning av tillgångar eller minskning av kassamedel. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde har endast år 2014 varit positivt på 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 minskas dock årsbidraget på grund av hyrorna som betalas för dem.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	ka. 08–20
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	-46 581	-48 959
Moder	-45 405	2 282	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	-89 878	-4 544	-1 825

Tabell 12. Kassaflödet för Åbo stadskoncerns verksamhet och investeringar åren 2008–2020 (1000 €).



02

Planering och genomförande av investeringar



Stadsstrategi och investeringsförmåga

Strategihelheten bygger på den strategiska hierarki som fastställdes av stadsfullmäktige 25.3.2013 § 66 och vars kärna utgörs av en visionär huvudstrategi på stadsnivå (stadsstrategi) som specificeras av två strategiska program: Välfärd och aktivitet samt Konkurrenskraft och hållbar tillväxt.

En av de centrala utgångspunkterna för utarbetandet av strategin är kommunallagen, enligt vilken den kommunala strategin är stadsfullmäktiges lagstadgade styrmedel. I kommunstrategin beslutar stadsfullmäktige om de långsiktiga målen för den kommunala verksamheten och ekonomin (37 § i kommunallagen). Budgeten och ekonomiplanen anknyts till den strategiska planeringen så att kommunstrategin genomförs och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas (110 § i kommunallagen).



I stadsstrategin (sf 16.4.2018) konstateras följande om investeringsförmågan: *”Vi förnyar vår verksamhet och förvaltningsstrukturer så att vi kan samordna de minskande inkomsterna med de ökande utgifterna. Vår utgångspunkt är att trygga tjänsteproduktionens kontinuitet och **investeringsförmågan i alla situationer.**”*

Stadsstrategin har ställt som mål att säkerställa investeringsförmågan i alla situationer. Beräkningen av stadens långsiktiga investeringsförmåga i euro har egentligen inte godkänts av stadens organ, även om relaterade beräkningar har presenterats till exempel vid stadsfullmäktiges seminarium år 2018.

En annan investeringsrelaterad riktlinje på strategisk nivå i stadsstrategin är att *”Stadens verksamhet dimensioneras så att inkomstfinansieringen omfattar verksamhetens utgifter och ersättningsinvesteringar.”*

De två strategiska program som stadsfullmäktige godkände den 16 april 2018 innehåller inga direkta riktlinjer för lokal- eller infrastrukturinvesteringar.

Långsiktiga investeringsbehov har inte godkänts i stadens organ

Lokalinvesteringarnas planeringshorisont med tidtabell för genomförandet är fyra år i ekonomiplanen. Exempelvis godkände man i samband med stadsfullmäktiges budgetbeslut i november 2020 lokalinvesteringsprogrammet 2021–2024 och infrastrukturinvesteringsprogrammet 2021–2024. Åtminstone på institutionell nivå har man inte behandlat en plan för mer långsiktiga lokalinvesteringsobjekt, trots att detta krävs av riktlinjerna för behovsutredning och projektplanering för lokalprojekt. Enligt de intervjuade **är en planeringsperiod på fyra år alltför kort för investeringsprojekt.**

Enligt riktlinjerna för behovsutredning och projektplanering för lokalprojekt ska Lokalservicecentralen sammanställa de presenterade lokalinvesteringsbehoven i en långsiktig investeringsplan. Enligt anvisningarna ska planen i fråga även ges stadsstyrelsens stadsutvecklingssektion för kännedom i samband med budgetförandet. I samband med budgetförandet 4.5.2020 § 21 godkände stadsstyrelsens stadsutvecklingssektion infrastruktur- och lokalin-

vesteringsprogrammets utgångspunkter och upphandlingsnivåer vad gäller fast egendom för ekonomiplanen för perioden 2021–2024. **En långsiktig investeringsplan enligt riktlinjerna för behovsutredning och projektplanering för lokalprojekt hade dock inte antecknats för kännedom.** Investeringsplanens korta planeringsperiod gör det också svårt att planera användningen av byggherreorganisationens resurser.

Enligt de intervjuade ska stadens **servicenätplaner utgöra grunden för planeringen och prioriteringen av investeringar**. Det finns brister i servicenätplaneringen både vad gäller täckning och aktualitet. Enligt lokalservicen saknar till exempel välfärdssektorn flera servicenätplaner, vars utarbetande inte har ansetts ändamålsenligt att inleda på tröskeln till social- och hälsovårdsreformen. Enligt lokalservicen är bland annat motionsplatsnätplanen och bildningssektorns servicenätplaner för svenskspråkiga tjänster, undervisningsutrymmen i Östra Åbo och kökstjänster ofullständiga. En del av bildningssektorns och välfärdssektorns servicenätplaner har godkänts redan 2013–2017.

Kostnadskalkylerna för projekt inom investeringsprogrammet är förknippade med osäkerhet

För lokalinvesteringsobjekt utarbetar man både en behovsplan och en projektplan. Behovsplanen är betydligt mer begränsad och allmän än projektplanen. Behovsplanen saknar många definitioner som påverkar kostnaderna för projektet.

Enligt riktlinjerna för behovsutredning och projektplanering för lokalprojekt är syftet med behovsutredningen endast att fastställa projektets preliminära kostnadseffekter. Det är först i projektplanen som man definierar projektets omfattning, de mål som ska fastställas för planeringen, lokalernas tekniska genomförande, byggplatsen, kostnaderna, möbleringskostnaderna och evakueringslokalerna.

Endast investeringsprojekt som riktas till ekonomiplanens första år behöver en godkänd projektplan. En godkänd behovsutredning räcker för godkännande för budgetinvesteringsprogrammets ekonomiplaneringsår. Det råder

med andra ord **stor osäkerhet om de investeringsprojektkostnader som riktas till de tre sista ekonomiplaneringsåren eftersom bland annat projektets omfattning, tekniska genomförande och byggplats nödvändigtvis inte har definierats**. Enligt de intervjuade saknas det ibland också en godkänd projektplan för investeringar som riktas till ekonomiplanens första år. En mer detaljerad uppskattning av kostnadsnivån än projektplanen kan inte utarbetats förrän de slutliga erbjudandehandlingarna har upprättats.

En av osäkerheterna kring kostnadskalkylerna i en investeringsplan är de så kallade projektreserverna. I riktlinjerna för behovsutredning och projektplanering för lokalprojekt definierar man inte innehållet i projektreservkonceptet, men det torde handla om "överskottsmarginalen" i den beräknade kostnadskalkylen. Den kostnadskalkyl som beräknas i projektplaneskedet tar hänsyn till projektreserver från fall till fall. I princip är antalet reserver 10–15 procent i nya projekt och 20–30 procent i renoveringsprojekt och museiprojekt, beroende på bland annat områdets skyddsgrad.

I investeringsprogrammet listas infrastruktur- och lokalprojekt för stadens eget bruk och byggnader för stadens egen serviceverksamhet som genomförs i bolagsform eller som hyresprojekt. **Verksamhetsplanens investeringsprogram innehåller dock inga investeringar för koncernsammanslutningarnas eget bruk vars storleksklass och tidpunkt för genomförande kan ha en betydande inverkan på koncernens resultat och balansräkning samt på koncernens lånestock och relaterade nyckeltal.** Till exempel beräknas gränsvärdena för kriterier som beskriver kommunens svåra ekonomiska ställning huvudsakligen utifrån koncernbokslutet.

Handledning och arbetsfördelning

Revisionsnämndens tidigare utvärderingar i vilka man behandlat investeringsprojekt som överskridit sin kostnadskalkyl har uppmärksammat den **oklara och komplicerade arbets- och ansvarsfördelningen mellan stadskoncernens olika aktörer** (t.ex. utvärderingsberättelserna 2013 och 2018). Flera parter har representerats i investeringsprojektens planerings-, genomförande- och rapporteringsfas, både som aktörer, föredragande och beslutsfattare.

Den nuvarande arbets- och ansvarsfördelningen definieras bland annat i riktlinjerna för behovsutredning och projektplanering för lokalprojekt. Ett flertal olika aktörer som är verksamma under ledningen är dock fortfarande representerade i till exempel lokalprojektens planerings- och genomförandeprocess. Vad gäller till exempel stora lokalprojekt är de centrala interna aktörerna inom stadskoncernen bland annat lokalservicecentralen, byggandeorganisationen som verkar inom stadsmiljösektorn, juridiska tjänster, projektchefer som verkar under koncernförvaltningen och bolagets styrelse i projekt i bolagsform.

Enligt intervjuerna tar man inte tillräcklig hänsyn till byggandepersonalens arbetsbörda och tillgången till nya personer vid utarbetandet av investeringsprogrammet och planeringen av nya investeringsprojekt. Tillgången till ny yrkeskunnig personal för stadens byggandeorganisation är begränsad. Organisationen belastas också av olika utvecklingsprojekt på stadsnivå som inte är direkt kopplade till byggande.

Projekt som överskrider kostnadskalkylerna har brådska och bristfälliga planer gemensamt

Revisionsnämnden har bedömt tidigare genomförda investeringsprojekt bland annat i 2013 års utvärderingsberättelse vad gäller arbetscentralsprojektet och i 2016 års utvärderingsberättelse vad gäller den grundläggande renoveringen av stadsteatern. **Den gemensamma nämnanen för projekt som överskrider kostnadskalkylerna har varit bristfälliga planer eller planer som saknas totalt.** Även stadsteater- och Funikularen-projekten har genomgått **ändringar i kvalitet och omfattning** under projektets gång jämfört med de ursprungliga planerna och kostnadskalkylerna. Det ursprungliga målpriset för arbetscentralsprojektet var 1,4 miljoner euro, men projektets slutliga kostnader uppgick till över 3 miljoner euro. Den ursprungliga kostnadskalkylen för renoveringen av stadsteatern var 25,56 miljoner euro. I 2016 års utvärdering uppskattades de slutliga faktiska kostnaderna uppgå till 41,1 miljoner euro.

Vad gäller **arbetscentralen** påverkades överskridandet av kostnaderna enligt 2013 års utvärderingsberättelse av följande saker förknippade med brådska och bristfälliga planering:

- Fullmäktige beviljade anslag till budgeten innan projektplanen godkändes.
- Projektplanen lämnades till fullmäktige för behandling och godkännande innan projektplaneringen hade slutförts.
- Den tidtabell som nämndes i projektplanen var inte genomförbar i praktiken.
- Flera parter representerades i projektets planerings-, genomförande- och rapporteringsfas, både som aktörer, föredragande och beslutsfattare.

Vad gäller renoveringsprojektet för **stadsteatern** påverkades överskridandet av kostnaderna av följande saker förknippade med brådska och bristfälliga planer:

- Genomförandet av projektet inleddes utan att man visste hurdana egenskaper man ville att objektet ska ha, och de byggnadstekniska kraven var inte helt kända, vilket ledde till många ändringsbehov.
- Arkitekt- och VVS-planerna var bristfälliga, mottogs inte i tid och var inte fullt genomförbara.
- Den byggnadstekniska kunskapen vad gäller stadens eget objekt var bristfällig, vilket ledde till ytterligare fakturering.
- Arbetsfördelningen mellan stadskoncernens olika aktörer var ibland oklar under projektets gång.

I **Logomos broprojekt** inleddes och konkurrensutsattes entreprenaden trots att planerna inte var färdigställda och inte hade nödvändigt godkännande från en extern revisor. Att bland annat arkitektplanerna preciserades först under

Den gemensamma nämnanen för projekt som överskrider kostnadskalkylerna har varit bristfälliga planer eller planer som saknas totalt.

projektets genomförandefas orsakade enligt de intervjuade en tydlig risk för kostnadsöverskridanden. Tidigare ansågs till exempel helt skilda organisationer för genomförandeplanering och byggande vara problematiska.

Konkurrensutsättningen av **Funikularen** inleddes innan planerna hade slutförts. Enligt projektets slutrapport (stadsmiljönämnden 29.9.2020 § 337) inledde fastighetsaffärsverkets styrelse upphandlingen under sommaren 2016 så att det beslutades att systemleverantören konkurrensutsätts separat och först därefter påbörjades arkitektplaneringen av de nedre och övre stationerna. Under den närmare planeringen var det nödvändigt att ändra placeringen av Funikularen, och de utrymmeslösningar och kvalitetskrav som kollektivtrafiken krävde ändrade konstruktionens kvalitet och omfattning. Dessa ändringar höjde betydligt på de totala kostnaderna. Enligt slutrapporten avsatte fastighetsaffärsverket ursprungligen 2,5 miljoner euro som projektets anslag för åren 2012–2014, och projektets totala faktiska kostnader kommer att uppgå till 5,582 miljoner euro.

Ett framgångsrikt projekt har fokuserat på planering, byggnadsteknisk kunskap om objektet och en tydlig arbetsfördelning

Ett positivt exempel på en framgångsrikt genomförd större investering är Puolala skolas renoveringsprojekt, vars byggfas inleddes i juni 2018 och slutfördes enligt tidtabell den 15 april 2020. Projektets kostnadskalkyl underskreds. Projektets anslag uppgick till totalt 14,80 miljoner euro och de realiserade kostnaderna till 14,18 miljoner euro. Med andra ord underskreds det reserverade anslaget med 0,62 miljoner euro. Skolan byggdes 1955 och byggnaden är såväl kulturhistoriskt, bildningshistoriskt som stadsbildligt värdefull. Enligt projektets slutrapport påverkades projektets framgång bland annat av följande:

- Planerna och kostnadskalkylen som baserades på dem hade utarbetats innan byggarbetet inleddes. Planerna färdigställdes våren 2018 och byggarbetet inleddes efter detta i juni 2018.

- Projektet genomfördes som en samarbetsentreprenad, varvid planerna godkänns av både entreprenören och beställarna och planeringen utförs tillsammans med samtliga parter.
- Man fördjupade sig i renoveringsobjektets byggnadstekniska detaljer redan under planeringsfasen genom att öppna konstruktioner och identifiera bärande konstruktioner, strukturella skador och skadeämnen.
- Byggtiden var tillräcklig.
- Samarbetet mellan olika aktörer (entreprenörer, planerare, användare, beställarens representanter) var smidigt.





03

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, koncernanvisningarna och grunderna för den interna övervakningen och riskhanteringen.

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

”Verksamhetsberättelsen ger information om viktiga frågor som rör den kommunala verksamhetens utveckling och effektivitet, kommunens ekonomiska situation och de mest betydande riskerna och osäkerhetsfaktorererna”.

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

Nedan behandlas de centrala observationer som gjorts under fullmäktigeperioden gällande den interna övervakningen, riskhanteringen och koncernövervakningen som presenteras i stadens verksamhetsberättelser.

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

Genomförandet av stadens riskhantering har varit under ständig utveckling under hela fullmäktigeperioden. På grundval av revisionsnämndens observationer har särskilt harmonisering av riskbedömning och utveckling av kunskaper inom riskbedömning varit centrala utvecklingsobjekt. **Utgående från revisionsnämndens intervjuer orsakar det stora antalet parter involverade i riskbedömningen utmaningar för riskhanteringsenhetlighet.** Utöver den normala samverkan mellan aktörerna har man även försökt utveckla ärendet med bland annat anvisningar och utbildningar.

De huvudsakligaste riskerna och osäkerhetsfaktorer som identifierats i verksamhetsberättelserna för fullmäktigeperioden 2017–2021 specificeras nedan.

Utvärderingsberättelse 2017

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

På grundval av verksamhetsberättelsen förblev det dock oklart för revisionsnämnden,

- hur man ska förhålla sig till dessa risker,
- hur väl man använder sätten att hantera dessa risker,
- huruvida ansvarsfördelningen förknippad med riskhanteringen är fungerande,
- huruvida det alltid är möjligt att avdela ansvar för och schemalägga nödvändiga åtgärder i olika risksituationer och

- i vilken mån de nödvändiga riskhanteringsåtgärderna kan utföras av organisationsenheten själv.

Utvärderingsberättelse 2018

- Verksamhetsberättelsen för 2018 nämner även en riskfaktor i form av en oförutsedd kostnadsstegring för lokal- och infrastrukturprojekt. Risker av detta slag aktualiserades i praktiken exempelvis i fråga om Funikularen och Logomo-bron. Bland annat utarbetande av en anvisning för planering av infrastrukturprojekt har nämnts som ett sätt att förebygga risker. **Revisionsnämnden betonade att vid sidan av anvisningarna för projektplanering och handlande i enlighet med dessa måste uppmärksamhet även fästas vid planering av projekten och kontroll av projektkunskap.**
- Åbo stad har för närvarande egna projektplaneringsanvisningar för både infrastrukturprojekt och lokalprojekt. **Revisionsnämnden betonar dock att projektens framgång i allmänhet påverkas av hur lyckad ledningen är, varav skriftliga anvisningsdokument endast är en del.**

Utvärderingsberättelse 2019

- Enligt bokslutets verksamhetsberättelse var de mest centrala riskerna som identifierades i 2019 års riskbedömningar bland annat tillgång till personal och nyckelpersonrisker.
- Tillgång till personal konstaterades vara en central risk för staden redan i 2018 års verksamhetsberättelse. I verksamhetsberättelsen för 2019 nämndes tillgången till personal som en central risk inom nästan alla av stadens verksamhetsområden. Utmaningarna förknippade med tillgången till personal kan äventyra kvaliteten på kundservicen eller även utförandet av lagstadgade uppgifter.
- Det sätt på vilket nuvarande personal upplever sin arbetsmängd kan också ses som en faktor som påverkar deras arbetsgivarupplevelse och därmed deras tillgänglighet. Enligt stadens personalrapport 2019 har situationen i detta avseende förbättrats något jämfört med föregående år: "Under det gångna året hade 37 procent av de tillfrågade upplevt en arbetsmängd som översteg toleransgränsen. **Revisionsnämnden betonade att resultaten av enkäter om välbefinnande i arbetet kan variera avsevärt**

både mellan branscher och inom branscher enligt tjänstesektor. Uppmärksamhet och nödvändiga åtgärder ska i sådana fall riktas särskilt till de grupper där utmaningarna är störst.

- Under senaste tiden har riskerna förknippade med tillgången till personal konkretiserats bland annat som en obligatorisk tidsbunden minskning av bäddplatser inom sjukhusen på grund av personalbrist. Enligt välfärdssektorn är den nuvarande personalen inte till alla delar tillräcklig för säker vård. Enligt branschen har det förekommit betydande brister på vårdpersonal på sjukhus på grund av frånvaro, uppsägningar, brist på vikarier och rekryteringsproblem på olika avdelningar. **Revisionsnämnden är mycket oroad över situationen. Det finns en risk för att ett motsvarande behov av nedskärningar sprids även till andra kritiska verksamheter om personaltillgängligheten försämras ytterligare.**





Revisionsnämnden rekommenderar effektivare ytterligare åtgärder för att minska personalriskerna.

Utvärderingsberättelse 2020

Utöver coronapandemin var de mest centrala riskerna som lyftes fram i riskbedömningarna för 2020 huvudsakligen desamma som året innan. Som centrala risker identifierades ekonomin, informationssystem, imagerisker, lokalresurser, inomhusluftproblem och personalrisker, inklusive tillgång till personal och nyckelpersonrisker. Tillgången till personal lyftes fram inom olika branscher. I samman slutningarnas riskbedömning betonades nyckelpersonrisker.

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

2. Redogörelse för ordnande av stadens interna övervakning och riskhantering i bokslutens verksamhetsberättelser 2017–2020

Bland annat följande har varit utvecklingsobjekt för övervakning som under den innevarande fullmäktigeperioden nämnts i bokslutens verksamhetsberättelser:

I början av fullmäktigeperioden betonades utvecklingsobjekten från tidigare år. Åren 2015 och 2016 var dessa

- avtalshantering,
- utvärdering av funktionen hos metoder för övervakning av tjänster som utkontrakterats och
- etablering av principerna för den interna övervakningen och riskhanteringen samt kompetens i linjeledningen och på den operativa nivån.

Under 2017–2018 nämndes bland annat följande som utvecklingsobjekt:

- processbeskrivningar av kärnverksamheten,
- funktionaliteten hos övervakningsmetoderna,
- informationsflödet och rapporteringen samt
- identifiering av risker med anknytning till verksamheten.

Under 2019 nämndes bland annat följande som utvecklingsobjekt:

- säkerställande av smidig konkurrensutsättning av upphandlingar,
- övervakning och uppföljning av upphandlingar och
- definiering av både sätt att hantera identifierade risker och nivån på en godtagbar kvarstående risk

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

Stadens upphandlingskompetens utvärderades redan 2015 som en del av utvecklingen av innovativ upphandling. Då bedömde man upphandlingskompetensens nuläge och upphandlingarnas effektivitet. För båda var resultaten ganska dåliga och förutsätter avhjälpande åtgärder. **Eftersom upphandling-**

arna år efter år är ett centralt utvecklingsobjekt kan man konstatera att de korrigeringsåtgärder som vidtagits inte har varit tillräckliga. Revisionsnämnden påminner om att tjänster redan upphandlas i euro för personalkostnader, så även ekonomiskt sett är det inte fråga om ett litet ärende.

I årtal har man försökt skapa en upphandlingsstrategi som styr upphandlingen i staden, men hittills har man inte lyckats med det. Enligt en beslutsfattarenkät som beställts av Förbundet för Finländskt Arbete och genomförts av Finnish Consulting Group FCG är situationen för upphandlingsstrategin bäst i stora städer med fler än 75 000 invånare, av vilka över 80 procent använder en strategi eller ett program som styr upphandlingarna. Vad gäller små kommuner med mindre än 5 000 invånare har endast hälften uppmärksammat ärendet i form av ett program eller en strategi.

Revisionsnämnden rekommenderar att den kommande nya stadsfullmäktige beslutar om att införa en upphandlingsstrategi även för Åbo.

Revisionsnämnden har konstaterat i flera av sina utvärderingsberättelser att staden ska ha tillräckliga möjligheter att övervaka att även utkontrakterade tjänster uppfyller kraven i avtalen, vilket måste beaktas redan när man konkurrensutsätter tjänsterna. I moderstadens verksamhetskostnader har köp av tjänster redan tydligt överstigit personalkostnaderna under de senaste åren, så detta är en mycket betydande fråga för staden. Särskild uppmärksamhet ska också ägnas åt övervakning av tjänsteproduktionens kvalitet, oberoende av tjänsteproducent.

I en situation där organisationen genomgår förändringar ska man bland annat genom operativa processer och uppgiftsansvar säkerställa att övervakningsmålen uppnås.

Vad gäller metoderna för intern övervakning och riskhantering fokuserar revisionsnämnden också på hur övervakningsåtgärderna prioriteras i förhållande till det övervakade ärendets betydelse och riskens storlek; exempelvis investeringbehoven samt planeringen, prioriteringen och genomförandet av dem.

Beträffande planering av investeringar ska man fästa uppmärksamhet vid att en planering som omfattar investeringarna i sin helhet förslår för ett längre tids-
spann med beaktande av förestående servicebehov. **Även i verksamhets-
berättelserna har man hänvisat till budgeteringens realistiska karaktär
och tillgången till tillräcklig och korrekt information i beslutsfattandet.**

Revisionsnämnden betonar vikten av ledningens ansvar, förståelse och kompetens. Utgående från vad som framkommit i intervjuerna fäster revisionsnämnden uppmärksamhet vid de begrepp som anknyter till den interna övervakningen och lyfter bland annat fram att intern övervakning inte är detsamma som en intern inspektion, vars syfte är att säkerställa att den interna övervakningen fungerar.

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



Revisionsnämnden betonar att den interna övervakningens och riskhanterings framgång alltid baseras på tydliga och verksamhetsstyrande mål i det övergripande tillvägagångssättet.

3. Redogörelse för ordnandet av koncernledningen och -övervakningen i bokslutets verksamhetsberättelse

Enligt bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisningar (2019) ska koncernövervakningens fokusområden gås igenom i redogörelsen för bokslutets verksamhetsberättelse. **Med koncernövervakning avses övervakning, analysering och rapportering av effektiviteten och den ekonomiska ställningen av dottersammanslutningarnas verksamhet som står under koncernledningens ansvar. Med koncernövervakning avses även övervakning av genomförandet av koncernanvisningarna, den interna övervakningen och riskhanteringen.** Syftet med koncernövervakningen är att säkerställa att kommunkoncernens verksamhet är ekonomisk och effektiv,

Den interna övervakningens och riskhanterings framgång alltid baseras på tydliga och verksamhetsstyrande mål i det övergripande tillvägagångssättet.

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

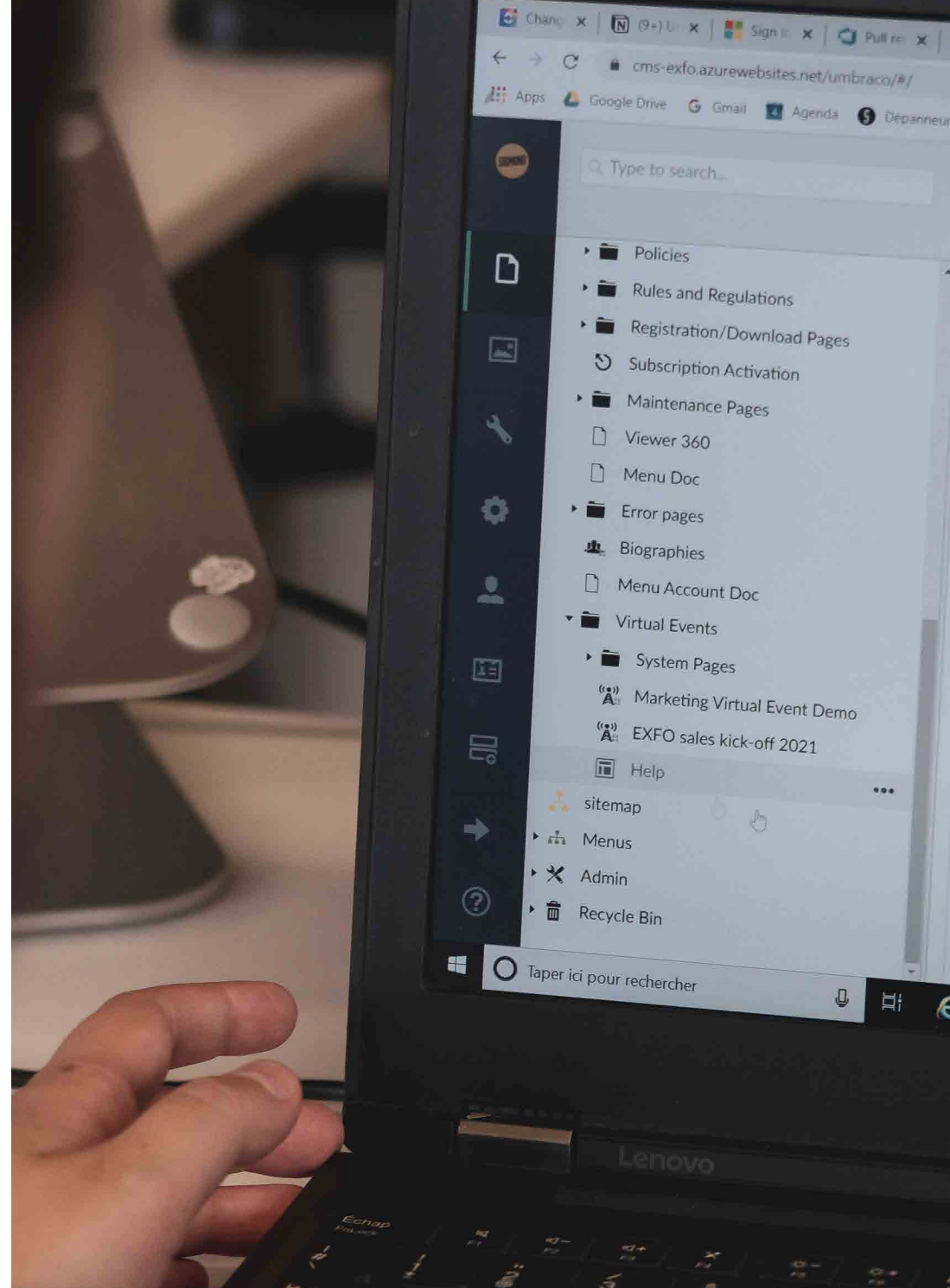
Om brister eller felaktigheter upptäcks i koncernövervakningen ska en redogörelse för dessa och korrigeringsförslag läggas fram i utlåtandet. I redogörelsen beaktas de mål för koncernövervakningen som ställs upp i koncernanvisningarna, kommunstrategins ägarpolicy och andra anvisningar för representanterna.

I verksamhetsberättelsen i bokslutet för 2019 konstaterar man att koncernövervakningens utvecklingsbehov under ekonomiplaneperioden till exempel utgörs av rapporteringen av intern övervakning och riskhantering i enlighet med förvaltningsstadgan, bland annat vad gäller rapporteringens innehåll och systematik. Enligt verksamhetsberättelsen har dottersammanslutningarna bedömt sina mest betydande risker, men

- det krävs ytterligare arbete för att bedöma genomförandet av hanteringsmetoderna,
- och samma gäller bedömningen av lämpligheten av genomförandet av intern övervakning.
- Hänsyn bör tas till självbedömningens dokumentationen, grunder och nivå, och
- kunskande för att identifiera och utvärdera de viktigaste metoderna för intern övervakning ska utvecklas.

Verksamhetsberättelserna har i flera år konstaterat att det finns skillnader mellan dottersammanslutningarna i fråga om förverkligandet och utvecklingen av riskhanteringen, identifieringen av risker och fastställandet av metoder för hantering av risker.

I dottersammanslutningarnas redogörelser konstateras det oftast 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. Informationen som gäller ordnandet av den interna övervakningen har dock varit knapp i stadskoncernens självbedömningar och det är nödvändigtvis inte möjligt att dra tydliga slutsatser utifrån dem.



På grundval av verksamhetsberättelsen i bokslutet för 2019 och med beaktande av de utvecklingsområden som under tidigare år har lyfts fram i verksamhetsberättelserna har det dock förblivit oklart för revisionsnämnden om koncernövervakningen som är på koncernledningens ansvar har lett till tillräcklig säkerhet vad gäller att uppnå målen för övervakningen, nämligen att

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

Enligt stadsstyrelsens utlåtande om utvärderingsberättelsen för 2019 kan det på grundval av uppgifterna i dottersammanslutningarnas självbedömningar för 2019 anses att koncernövervakningen har gett rimlig säkerhet vad gäller genomförandet av övervakningens målsättningar.

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

Sammanfattning

- Nyckelpersonrisker och tillgången till personal har under flera år identifierats som de mest centrala riskerna i riskbedömningarna. Revisionsnämnden efterlyser effektivare ytterligare åtgärder för att minska personalriskerna.
- Revisionsnämnden har betonat att vid sidan av investeringar måste uppmärksamhet även fästas vid ledning och planering av projekten och kontroll av projektkunskap.
- Revisionsnämnden har i flera av sina utvärderingsberättelser konstaterat att staden ska ha tillräckliga möjligheter att övervaka att även utkontrakterade tjänster uppfyller kraven i avtalen, vilket måste beaktas redan när man konkurrensutsätter tjänsterna.
- Eftersom upphandlingarna år efter år är ett centralt utvecklingsobjekt i verksamhetsberättelsen kan man enligt revisionsnämnden konstatera att de korrigeringsåtgärder som vidtagits inte har varit tillräckliga.
- Revisionsnämnden rekommenderar att den kommande nya stadsfullmäktige beslutar om att införa en upphandlingsstrategi även för Åbo.
- Revisionsnämnden betonar att man även ska beakta budgeteringens realistiska karaktär och tillgången till tillräcklig och korrekt information i beslutsfattandet, som hänvisas till i verksamhetsberättelserna.
- Verksamhetsberättelserna har i flera år konstaterat att det finns skillnader mellan dottersammanslutningarna i fråga om förverkligandet och utvecklingen av riskhanteringen, identifieringen av risker och fastställandet av metoder för hantering av risker.



04

Uppföljning

4.1 Inomhusluftsärenden

Åbo stads revisionsnämnd har utvärderat inomhusluftsärenden bland annat som en del av utvärderingsberättelserna för 2016, 2017 och 2019. Revisionsnämnden har följt upp utvecklingen av en verksamhetsmodell för stadens inomhusluftsärenden i form av uppföljning.

Revisionsnämnden vill specificera att den i samband med utvärdering av inomhusluftsärenden inte har granskat enskilda inomhusluftobjekt, utan det har i första hand varit fråga om en utvärdering av verksamhetsmodellen för inomhusluftsärenden. Den nya inomhusluftsmodellen har officiellt varit i bruk sedan november 2019.

Den ursprungliga utvärderingen (på finska):

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf

Genomförda uppföljningar:

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//utvarderingsberattelse_2017.pdf

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//arviointikertomus_2019_sv.pdf

Nedan behandlas de viktigaste observationerna från fullmäktigeperioden 2017–2021 om den övergripande skötseln av inomhusluftsärenden. Utvärderingen har inte fokuserat på enskilda inomhusluftsprojekt. Utvärderingen har fokuserat på utvecklingen av inomhusluftens verksamhetsmodell och dess påverkan i förhållande till branscher och ordnande av verksamhet.

Förebyggande av inomhusluftsärenden

- **Revisionsnämnden anser fortfarande att utvecklingen av samarbetet mellan lokalernas egentliga användare, administratörerna och de som ansvarar för lokalerna är ett av de viktigaste utvecklingsobjekten.** Målchefernas¹ tekniska och kommunikationsmässiga kompetens spelar en nyckelroll i utvecklingen av samarbetet.

- Enligt revisionsnämnden har den nya organiseringen av inomhusluftsärenden också gjort det möjligt att bättre kommunicera frågor angående förebyggande av inomhusluftsärenden till branscherna.
- I den nya inomhusluftsmodellen betonas de närmaste chefernas roll bland annat genom registrering av inomhusluftsanmälningar. Revisionsnämnden anser att det är viktigt att lokalernas användare har någon de kan kontakta med låg tröskel om inomhusluftsärenden.
- Revisionsnämnden påminner att staden ansvarar för användarnas välbefinnande även i de lokaler som den hyr. I detta fall är det främst övervakningen av lokalernas avtalsenlighet som framhävs i stadens verksamhet. Å andra sidan är det också viktigt att ha tillräcklig kompetens inom inomhusluftsärenden ur ett förebyggande perspektiv.

Upptäckt av inomhusluftsproblem och inomhusluftsprocessen

- **Utifrån revisionsnämndens observationer har frågorna om ansvar för inomhusluftsärenden blivit tydligare ur de olika branschernas synvinkel.** I dag är det tydligare vilken roll varje aktör spelar i inomhusluftsärenden och vad som förväntas av vem. Dessutom är ansvaret tydligt dokumenterat. Revisionsnämnden anmärker att aktiv växelverkan mellan de olika aktörerna är viktig trots att ansvaren är tydliga.
- I och med utvecklingen av processen gällande inomhusluftsärenden upplevs hanteringen av dessa ärenden för närvarande som mer transparent än förr. Bristen på genomskådlighet har varit ett mycket stort problem, men enligt revisionsnämndens observationer har genomskådligheten mellan stadens aktörer förbättrats avsevärt. Detta har påverkats positivt av att ansvaren har blivit tydligare men också av att dokumentationen har förbättrats.
- Revisionsnämnden anser att det är viktigt att verksamhetsmodellen för inomhusluftsärenden även styr verksamheten mot jämn kvalitet mellan olika branscher. Utifrån revisionsnämndens intervjuer har det förekommit stora skillnader i den tidigare verksamhetsmodellens handlingsätt mellan olika branscher, och olika aktörer har via detta hamnat i en ojämlik ställning.

¹ Målcheferna är regionalt ansvariga för objektens användbarhet och användarnöjdheten. Verksamheten omfattar planering, reparationer och anskaffning av tjänster (fastighetsskötsel, avfallshandling) på lång sikt.

Åtgärdande av problem med inomhusluften

- Ett av stadens stora projekt har varit att låta utföra konditionsbedömningar av stadens alla fastigheter och tillhörande åtgärdsplaner i euro. Tidigare har information om fastigheternas skick baserats systematiskt på åldersbaserade och kalkylerade renoveringsskulder. I och med konditionsbedömningarnas kartläggningsprojekt har staden nu i bruk aktuellare information om fastigheterna.
- Utifrån fastigheternas omfattande konditionsbedömning och de långsiktiga planer som grundar sig på denna bedömning kan eventuella problem förutses tidigare. Dessutom är förberedelsen för dem bättre inriktad inom ramarna för det begränsade anslaget.
- **Revisionsnämnden fortsätter att övervaka hur väl de utförda konditionsbedömningarna utnyttjas vid prioriteringen av reparationsinvesteringar.**

4.2 Tjänster för de äldre

Revisionsnämnden gjorde en utvärdering av tjänsterna för de äldre år 2012. Därefter har nämnden genomfört uppföljningar av centrala ärenden som berör utvärderingen i utvärderingsberättelserna för 2013, 2014, 2015, 2016 och 2017. Nedan följer en utvärdering som sammanfattats av revisionsnämnden och som beaktar utvecklingen under hela fullmäktigeperioden 2017–2020.

Den ursprungliga utvärderingsrapporten (på finska):
Utvärdering av tjänster för de äldre 23.5.2012

Genomförda uppföljningar:

Utvärdering för 2013 (på finska), Utvärdering för 2014 (på finska), Utvärdering för 2015 (på finska), Utvärdering för 2016 (på finska), Utvärdering för 2017.

Fullmäktigeperiodens mål inom äldreomsorgen

- **Utveckling av servicestrukturen**
 - Att lätta strukturen och diversifiera utbudet av tjänster
 - Närståendevård ökas
- **Hemvårdens interna servicestruktur**
 - Tonvikt på intermediär hemvård
- **Att lätta dygnetruntvårdens struktur**
 - Avskaffande av långtidsvård och vård på åldringshem, effektiviserad boendeservice
- **Nya lösningar för boende**
 - Utveckling av mellanboende
 - Utveckling av familjeomsorg

Enligt revisionsnämnden är äldreomsorgens mål i sig förnuftiga ur såväl mänsklig, funktionell som ekonomisk synvinkel. Revisionsnämnden betonar att en lättare tjänstestruktur inte får innebära att tjänster avskaffas eller minskas för dem som behöver dem.

- **Äldreomsorgens centrala mål är att lätta på den tunga tjänstestrukturen vars tyngdpunkt ligger på anstaltsvård.**
- Enligt nämndens rapport 11.2020 (Sosterla 16.12.2020) har exempelvis antalet 65-åriga klienter inom anstaltsvård utvecklats på följande sätt:

2018	461
2019	335
2020	233
- Vad gäller avvecklingen av anstaltsvård har man med andra ord framskridit även snabbare än förväntat.
- Kundbehoven har tillgodosetts inom ramen för den tjänstegaranti som fastställts i lag. Under de senaste tre åren har väntetiden inte överskridit tre månader i köerna till dygnetruntvård.

- Det har varit möjligt att lätta äldreomsorgens anstaltsbetonade servicestruktur i enlighet med målet. Samtidigt anser revisionsnämnden att man ska se till att äldre människor som behöver krävande vård dock får den vård de behöver.
- Man har strävat efter att öka resurserna för dygnetruntvårdens kvalitetskontroll. År 2019 ändrades en vakans till tillsynsarbete och för 2020 har ytterligare en vakans reserverats för tillsyn i personalplanen. Revisionsnämnden uppmärksammade bristen på tillsynsresurser redan i sin ursprungliga utvärdering år 2012. I utvärderingsberättelsen för 2017 konstaterade man att resurserna som riktas till kvalitetskontroll fortfarande är knappa och att man till exempel år 2016 inte hann göra utvärderingsbesök på alla de enheter som borde övervakas.
- **På grundval av revisionsnämndens intervjuer anses det att resurserna för kvalitetskontroll i regel fortfarande är helt otillräckliga.**
- Revisionsnämnden beklagar att inga korrigeringar har gjorts trots att kvalitetskontrollen har varit underresurserad i flera år.
- Köer inom dygnetruntvården följs i månatliga nämndrapporter. Antalet köande har varierat. I december 2020 köade cirka 80 klienter. I maj 2020 var antalet nästan 130, så det hade sjunkit tydligt. Tjänster kan beviljas inom ramen för den lagstadgade tjänstegarantin på tre månader.
- Behovet av dygnetruntvård bedöms i multiprofessionellt samarbete på grundval av hemvårdspersonalens, socialarbetarens och läkarens bedömning. I utvärderingen används RAI-bedömningsmätaren¹. RAI är en internationellt validerad mätare som numera även äldreomsorgslagen förpliktar att använda.
- Ordandet av svenskspråkiga tjänster för äldre bygger till stor del på köpta tjänster eftersom tillgången till svenskspråkig personal är dålig. Tjänsterna kan dock huvudsakligen ordnas på klientens modersmål. Själva tjänsteinnehållet skiljer sig inte från innehållet som erbjuds finskspråkiga klienter.
- Efterfrågan på äldreomsorg på andra språk är fortfarande relativt liten. Det finns också en del anställda inom äldreomsorgen som pratar andra språk. Efterfrågan har inte förändrats nämnvärt under den fullmäktigeperiod som inleddes 2017.
- Man försöker påverka antalet sjukfrånvaron och personalens omsättning genom att utveckla välbefinnandet i arbetet, bland annat med hjälp av utvecklingsprojektet som pågår inom hemvården. I projektet förbättrar man närledningens förutsättningar, ökar de anställdas självständighet och utvecklar olika belöningssystem för hemvården.

- I 2019 års utvärderingsberättelse konstaterade revisionsnämnden att rekrytering av personal inom hemvården är utmanande och att vikariernas kompetens upplevs vara bristande. Sjukfrånvaron har redan under en längre tid varit högre inom hemvården än på andra enheter. Revisionsnämnden anser därför att reaktionen på detta samt de åtgärder som vidtagits hittills inte har varit tillräckliga.
- Anpassningsprogrammets centrala mål inom äldreomsorgen är att främja strukturförändringen genom att lätta på servicestrukturen för långtidsvård.
- Man har dock varit tvungen att öka mängden dygnetruntvård på grund av ökningen av antalet klienter som väntar på sjukhus. **Att öka mellanboende är ett långsiktigt mål som kräver tid.**

Som en del av anpassningsprogrammet har följande rapporterats om mellanboende den 8 februari 2021:

”Utvidgningen av mellanboende förutsätter nybyggnation. Potentiella tomter för byggande har setts. Planlägningsfrågorna bromsar utbyggnaden av mellanboende något. Under 2020 ska den privata sektorn inleda ett byggprojekt för mellanboende. Det torde vara möjligt att starta de första av stadens egna nya objekt för mellanboende under 2021, om planläggningen genomförs som planerat. År 2020 föreläggs en finansieringsmodell för mellanboendetjänster för beslut. Intervallvård ökas med familjeomsorg, och för detta ändamål planerar man att grunda ett familjeomsorgskvarter för seniorer i Linhagen-området. Mellanboende förbereds i Rosenkvarteret och Vuokkokoti-området. Som alternativ till en minskning av anstaltstjänsterna har man föreslagit att Kulkurin Valssi utvidgas och Kurjenmäkikoti läggs ned. Tallbackens äldreomsorgsenhet och reformen av Gertruds äldreomsorgsenhet infaller efter 2025. Den interkommunala planeringen av en psykiatrisk boendeenhet har inte framskridit. Till denna del kommer man att bedöma om en psykiatrisk enhet kan tas i bruk till exempel i samband med saneringen av Tallbacken.”

För närvarande finns det en serviceform som liknar mellanboende: familjeomsorg för äldre. Inom denna tjänst är antalet klienter mycket litet, under 10 personer. Även denna serviceform är ganska okänd hos både klienter och personal.

Ytterligare information (på finska): [Familjeomsorg för äldre | Turku.fi](#)

Enligt intervjuer är anpassningsprogrammets mål för mellanboende tydligt överdimensionerade i den tidtabell som fastställs i anpassningsprogrammet för 2023. Exempelvis har den tid som nya byggprojekt förutsätter och som går åt till stadsmiljösektorns planläggningsprocess inte beaktats vid faststället landet av målet.

- Enligt revisionsnämnden är mellanboende ett viktigt utvecklingsobjekt inom äldreomsorgen och även ekonomiskt förnuftigt på lång sikt. På kort sikt har den inte fastställt några besparingsmål, så revisionsnämnden anser inte att den har någon större roll i det nuvarande anpassningsprogrammet.

Effekterna av corona

- Corona har medfört stora utmaningar inom äldreomsorgen.
- Stängningen av tjänster under våren, särskilt avbrottet i den tillfälliga vården, orsakade betydande servicebehov inom ordnandet av närståendevård. **Ordnandet av närståendevårdarnas ledigheter är den viktigaste tjänsten med tanke på närståendevårdarnas ork.** I 2019 års utvärderingsberättelse konstaterade revisionsnämnden att en av de viktigaste frågorna i stödet av närståendevårdarnas ork är att uppdatera handledarnas uppföljningsbesök genom att öka besöksfrekvensen. **Enligt revisionsnämnden finns det dock för få handledare för stöd för närståendevård i förhållande till antalet klienter.**
- Vårdhemsepidemierna har ökat personalbehovet, vilket har varit utmanande att besvara. Genom att öka användningen av köpta tjänster, dvs. hyrd arbetskraft, har man delvis kunnat tillgodose personalbehovet.

¹ RAI-systemet är ett standardiserat verktyg för datainsamling och observationer som är avsett för

- bedömning av servicebehovet hos klienter inom äldre- eller funktionshindersservicen och
- upprättande av dessa klienters vård-, rehabiliterings- och serviceplaner.

RAI står för Resident Assessment Instrument. (THL)

<https://thl.fi/sv/web/aldre/bedomning-av-servicebehovet-med-rai-systemet/information-om-rai-systemet>

<https://thl.fi/fi/web/ikaantyminen/palvelutarpeiden-arviointi-rai-jarjestelmalla/tietoa-rai-jarjestelmasta/tietoa-rai-arvioinnista-selkokielella>

4.3 Småbarnspedagogik

Revisionsnämnden gjorde en utvärdering av småbarnspedagogiken år 2013. Därefter har nämnden genomfört uppföljningar av centrala ärenden som berör utvärderingen i utvärderingsberättelserna för 2013, 2014, 2015 och 2016. Nedan följer en utvärdering som sammanfattats av revisionsnämnden och som beaktar utvecklingen under hela fullmäktigeperioden 2017–2020.

Den ursprungliga utvärderingsrapporten (på finska):

Utvärdering av småbarnspedagogik i Åbo stad 17.4.2013

Genomförda uppföljningar (på finska):

Utvärdering för 2013, Utvärdering för 2014, Utvärdering för 2015, Utvärdering för 2016.

Fullmäktigeperiodens mål inom småbarnspedagogiken

- Att säkerställa tillräckligheten av tjänster inom småbarnspedagogiken i en situation där daghemsbyggnadernas allmänna skick är tillfredsställande och riskerna förknippade med byggnadernas skick är betydande.
- Att få kostnaderna inom småbarnspedagogiken till samma nivå som genomsnittet i de sex största städerna.
- Man främjar barns och ungdomars intresse för matematik och naturvetenskap med STEAM Turku-verksamheten².

- **Det har funnits tillräckligt med platser inom småbarnspedagogiken på stadsnivå.** Antalet tjänster har ökat till exempel i Österås, Kråkkärret och Runosbacken. Vad gäller barn som börjar i mitten av verksamhetsåret är det inte alltid möjligt att erbjuda närservice; i samråd med vårdnadshavare har småbarnspedagogikplatser tilldelats från en annan lämplig plats.
- Som helhet har staden kunnat ordna tillräckliga platser för småbarnspedagogik.

² STEAM är en förkortning av orden Science, Technology, Engineering, Arts och Mathematics

<https://www.turku.fi/sv/steam-abo>

- **I kostnadsjämförelserna för de sex största städerna (Kuusikko)² ligger Åbo inte i genomsnittet utan över det.** Åbo har fortfarande högre personalkostnader; skillnaderna mellan KomPL-avgifterna³ är betydande. Kommunernas intjänade pension är olika, så även storleken på de pensionsutgiftsbaserade avgifterna varierar mellan kommunerna. Årliga kostnader för kommunala daghem i Åbo per kalkylerat barn var 11 097 euro år 2019 och genomsnittet för de sex städerna var 10 417 euro.
- Småbarnspedagogiken har aktivt deltagit i STEAM-projektet tillsammans med andra aktörer. STEAM Turku uppmuntrar alla att prova ett nytt och innovativt sätt att lära sig. Syftet är att olika årskurser, skolor, småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen, yrkesinstitut, gymnasier, högskolor och företagsvärlden samarbetar med varandra. Mer information: [STEAMit! – idéer för alla stadier | Turku.fi](#)
- Stadsstyrelsen beslutade den 9 september 2019 att godkänna bildningssektorns riktlinjer för småbarnspedagogikens servicenätverk 2019–2022 som vägledande. Ärendet har dock inte tagits upp för behandling hos stadsfullmäktige.
- Servicenätplanen tar ställning till både nybyggnation och renovering. **Lokalernas skick skapar ett konstant tryck på ordnandet av tjänsterna.** Man har varit tvungen att överge vissa lokaler mycket snabbt, och alla byggprojekt har inte framskridit enligt ursprungligen planerad tidtabell.
- Centrala projekt är bland annat
 - Hepokulta-daghemmets nybyggnad på Tommilagatan,
 - nybyggnation av Talikorpivägens daghem på samma tomt,
 - allaktivitetshus på Skansen och i Slottsstaden,
 - Mars-kvarterets daghemsprojekt och
 - grundläggande renovering av Kaskisbackens daghem.
- Vad gäller privata serviceproducenter inleddes det under hösten 2020 ett daghemsprojekt i Hallis.
- Man strävar efter att även i fortsättningen erbjuda småbarnspedagogik huvudsakligen som närservice, vilket torde innebära god tillgänglighet nära barnets hem. Målet är dock inte att uppnå närservice i alla avseenden. Sådana tjänster är fortsättningsvis till exempel skiftesvård och olika betoningar i anknytning till småbarnspedagogiken.
- Åbo stads småbarnspedagogik beviljades statligt specialbidrag för åtgärder för att främja jämställdheten och utveckla kvaliteten inom småbarnspedagogiken. Bidraget beviljades för perioden 2020–2021 för lönekostnader för personal som arbetar i barngrupper och uppgår till 745 500 € (totalt 931 875 €, varav självfinansieringsandelen är 186 375 €). Bidraget har använts i enlighet med projektplanen bland annat för anställning av assistenter (ca 26 st.). I enlighet med projektplanen **har tilläggsresurser riktats särskilt till de så kallade basgrupperna i daghem inom områden med positiv särbehandling (åtgärder för att minska ojämlikhet) och till skiftesvårdsgupper. Med hjälp av tilläggsresurserna minskar man barngruppernas storlek särskilt inom grupper med barn som behöver stöd.** Samtidigt utvecklar man den pedagogiska smågruppsverksamheten i deltagande daghemsgrupper i en mer interaktiv riktning som betonar barnens delaktighet och individuellt bemötande.
- Vad gäller tjänster på finska har det varit möjligt att erbjuda platser för småbarnspedagogik inom den lagstadgade tiden. Det finns dock fortfarande fall där familjer har skjutit upp behovet av småbarnspedagogik när en plats inte har ordnats exakt från det daghem där familjen ansökte om platsen.
- **Situationen för tjänster på svenska har blivit ännu besvärligare.** Familjer har svårt att få en plats i den enhet de önskar, och flera enheter agerar i tillfälliga lokaler.
- Vad gäller svenskspråkiga tjänster är all service koncentrerad och familjer måste transportera sina barn även långa avstånd till småbarnspedagogiken. Tjänsternas mångfald är begränsad endast till de lagstadgade tjänsterna småbarnspedagogik och förskoleundervisning. Klubbar, lekplatser, öppna daghem osv. finns inte tillgängliga på svenska.
- Revisionsnämnden anser att det är mycket viktigt att högkvalitativa tjänster ordnas på båda inhemska språken inom småbarnspedagogiken i det tvåspråkiga Åbo.
- Barn har en subjektiv rätt att delta i småbarnspedagogik och vårdnadshavarna är skyldiga att anmäla sitt barn till förskoleundervisning. Enligt rapporten om de sex största städerna deltog 80,2 procent av barnen i småbarnspedagogiken och 100 procent av åldersgruppen i förskoleundervisningen i Åbo år 2019.
- **Lokalproblemet inom den svenskspråkiga småbarnspedagogiken har pågått och fördjupats i årtal.** Majoriteten av de barn som omfattas av svenskspråkiga tjänster för småbarnspedagogik och förskoleundervisning använder tillfälliga lokaler eller lokaler som är delvis olämpliga för

²Tjänster och kostnader för småbarnspedagogiken i de sex största städerna 2019:
https://hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/20_06_24_Kuusikko_varhaiskasvatus_2019.pdf

³KomPL Kommunernas pensionsförsäkring

verksamheten. Den tillfälliga verksamhetens kortsiktiga karaktär ses också som en stor utmaning som skapar stor osäkerhet för både familjer och organisatören av verksamheten. Ändringarna är kontinuerliga.

- Revisionsnämnden anser att de långvariga problemen med den svensk-språkiga småbarnspedagogiken ska lösas utan dröjsmål.
- Följande rapporteras om kundresponsen om småbarnspedagogik 2020 på stadens webbplats:

"Vårdnadshavarna upplevde att småbarnspedagogiken i daghemmen i Åbo är högkvalitativ.

- *Utifrån öppna kommentarer ansåg föräldrarna att det är mycket viktigt att de informeras om barnets dag.*
- *På skalan 1–5 utvärderade vårdnadshavarna att tjänsterna inom småbarnspedagogiken huvudsakligen ligger på 4,2–4,7 för olika påståenden."*

Ytterligare information (på finska):

[Kundenkät om småbarnspedagogiken 2020 \(turku.fi\)](#)

Effekterna av corona inom småbarnspedagogiken

- **Antalet barn inom småbarnspedagogiken minskade under våren 2020, endast cirka 20 procent av de inskrivna barnen var närvarande.**
- Avgiftsintäkterna minskade. I Åbo beslutades det att avgifter återbetalas under våren 2020 och därefter om en smittskyddsläkare beordrade karantän. År 2020 uppgick intäkterna från kundavgifter till cirka 0,8 miljoner euro mindre än år 2019. I Åbo kompenseras inte förlusterna av kundavgifter till privata producenter.
- Inköpet av tjänster underskred budgeten med 0,8 miljoner euro. Av detta uppgick matjänsternas andel till 0,6 miljoner euro.
- Öppna daghem och familjeklubbar är stängda – även vårdnadshavare deltar i verksamheten och därför måste antalet personer begränsas
- Under coronapandemin har småbarnspedagogiktjänsterna varit tvungna att anpassa sig till samhällssituationen. Bland annat har användningen av digitalisering utvecklats dramatiskt inom småbarnspedagogiktjänsterna; det har gjorts ett stort digitalt språng.
- Smågruppspedagogik och digital verksamhetskultur har förstärkts inom småbarnspedagogiken i Kuusikko-städerna. **Det lilla antalet barn har till och med möjliggjort individuell handledning.** Coronapandemin har även förflyttat lärandet till utomhusmiljöer. **Under våren var coronakrisen synlig som avbrott i vården och större antal frånvaron, vilket hade pedagogiska konsekvenser.** Vad gäller barn som är hemma har det uppstått **oro för barnens grundläggande välbefinnande, föräldrarnas ork** och nödvändiga stödåtgärder för att säkerställa barnens tillväxt, utveckling och lärande.
- Det har förekommit flera smittor på daghem, vilket har lett till karantänåtgärder.
- Särskilt under våren gavs det rikligt med kundrespons relaterad till corona, och den har besvarats aktuellt. Bedömningen av coronaarrangemang på olika verksamhetsställen och frågor relaterade till dessa arrangemang har framhävts i innehållet i responsen.
- Traditionellt har det varit möjligt att centralisera verksamheten under sommaren på ett kostnadseffektivt sätt vad gäller jourverksamhet. Coronasituationen förutsatte en ändring av hur tjänsterna ordnades så att de kunde genomföras enligt anvisningarna på ett tillräckligt rymligt sätt. Nästan alla daghem var öppna.
- **För personalen var situationen helt ny och särskilt i början var osäkerheten och rädslan för corona belastande.** Personalen hade det svårt med alla anvisningar och nya verksamhetssätt. Man lärde sig också njuta av att barngrupperna var små. Nya sätt att göra familjer delaktiga utvecklades, och detta ledde till upplevelser av framgång.
- Under våren 2020 arbetade personal inom småbarnspedagogiken inom serviceområdet välfärd.
- Småbarnspedagogiken beviljades statligt specialbidrag för att jämföra ut effekterna av undantagsförhållandena till följd av corona. Bidraget har använts för att jämföra ut undantagsförhållandenas effekter och förebygga problem inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen. Till exempel har man anställt handledare som kan det egna språket, speciallärare, digitutorer, regionala socionomer och assistenter. Dessutom har man anskaffat arbetsredskap och utbildningstjänster.

4.4 Sysselsättningsfrågor

Revisionsnämnden gjorde en utvärdering av sysselsättningsfrågor år 2014. Därefter har nämnden genomfört uppföljningar av centrala ärenden som berör utvärderingen i utvärderingsberättelserna för 2014, 2015, 2016 och 2017. Nedan följer en utvärdering som sammanfattats av revisionsnämnden och som beaktar utvecklingen under hela fullmäktigeperioden 2017–2020.

Den ursprungliga utvärderingsrapporten (på finska):
[Utvärdering av sysselsättningsfrågor i Åbo 6.6.2014](#)

Genomförda uppföljningar:

[Utvärdering för 2014 \(på finska\)](#), [Utvärdering för 2015 \(på finska\)](#),
[Utvärdering för 2016 \(på finska\)](#), [Utvärdering för 2017](#).

Fullmäktigeperiodens mål inom sysselsättningsfrågor

- **Minskning av ungdomsarbetslöshet**
- **Aktivering av långtidsarbetslösa**

- Målet under den innevarande fullmäktigeperioden har fortsättningsvis varit att aktivera långtidsarbetslösa och minska ungdomsarbetslösheten. Ungdomsarbetslösheten har ökat, men de ungas relativa andel av de arbetslösa har inte ökat nämnvärt. Däremot har den långvariga minskningen av antalet långtidsarbetslösa vänt och börjat öka kraftigt i och med coronapandemin.

Arbetslöshetsprocenten i Åbo och andelen långtidsarbetslösa (PAT) och unga av den totala arbetslösheten

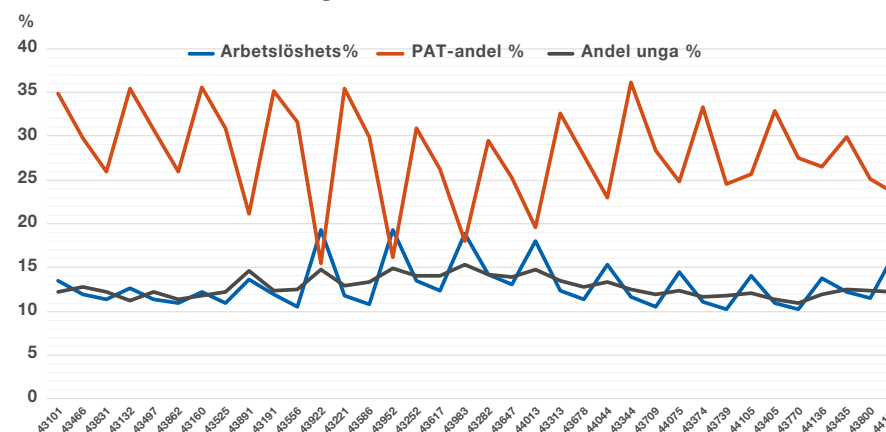


Bild 2. Arbetslöshetsprocenten i Åbo 2018–2020, andelen långtidsarbetslösa (PAT) och unga av den totala arbetslösheten.

- Revisionsnämnden anser att det är mycket bra att långtidsarbetslösheten har börjat sjunka under fullmäktigeperioden, med undantag för den undantagsperiod som corona skapat. En betydande del av arbetslösheten är korttidsarbetslöshet, när man har hittat ett arbete inom några månader.
- Vad gäller kommunandelen av arbetsmarknadsstödet fanns det en stark nedåtgående trend i kostnaderna, men i och med corona återgick långtidsarbetslösheten till tillväxt. Detta är en betydande utmaning för Åbos ekonomi. Tillväxten ökade särskilt på grund av att tjänster som främjar sysselsättningen stängdes förra våren. Sedan dess har tjänsterna kunnat startas igen och det har även varit möjligt att utnyttja distanstjänster, vilket återspeglas i utvecklingen nedan. Riktningen har med andra ord åter vänt nedåt.

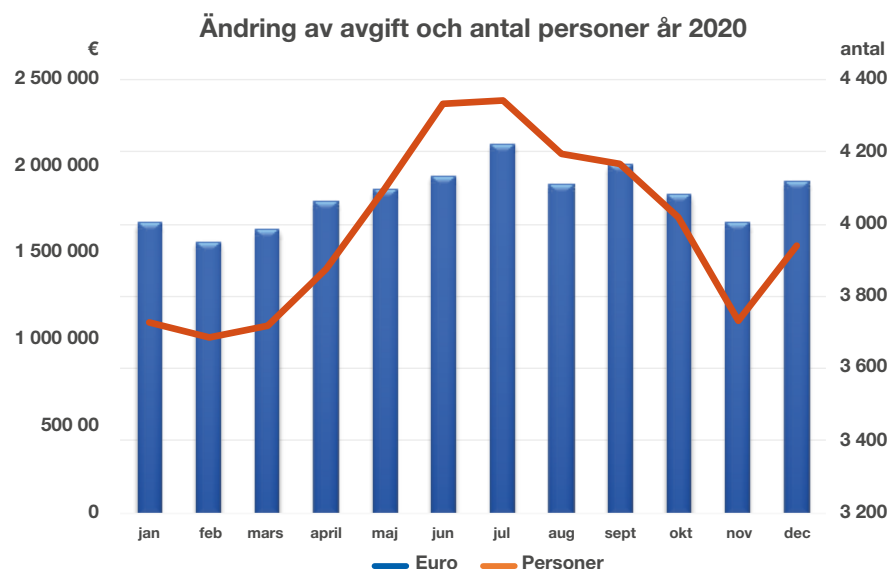


Bild 3. Kommunandelen av arbetsmarknadsstödet i Åbo och antalet långtids arbetslösa år 2020.

- Stadens sysselsättningstjänster har inriktat de tjänster som bekostas med hjälp av sysselsättningsanslaget huvudsakligen så att personer som omfattas av kommunens arbetsmarknadsstöd har erbjudits rehabiliterande arbetsverksamhet både som en köpt tjänst och som egen verksamhet vid ett coachningsställe (tidigare arbetscentral) och i olika enheter inom stadens sektorer. En annan central tjänst har varit lönesubventionsanställning inom stadens sektorer och på den öppna arbetsmarknaden. Lönesubventioner har använts för att sysselsätta personer som får arbetsmarknadsstöd och även för att förhindra personer från att omfattas av kommunens betalningsandel. När personernas arbetsvillkor har uppfyllts under stödperioden omfattas de inte längre av kommunens betalningsandel.
- **Sysselsättningstjänsterna har årligen överfört anslag inom budgetens nettoplanering från det minskade arbetsmarknadsstödet (passivt stöd) till sysselsättningsanslaget (aktivt stöd).** Användningen av

anslaget påverkas av situationen i verksamhetsmiljön och dess förändring samt av de insatsområden som eventuellt ges åt användningen av medlen.

- Enligt revisionsnämnden bör anslagen användas så mycket som möjligt för aktivt stöd, dvs. aktiv sysselsättning, till stadens gemensamma fördel, vilket samtidigt minskar anslagen för passivt stöd, dvs. arbetsmarknadsstödet kommunandel.
- Under 2017–2018 var sysselsättningsanslagets nettoutfall cirka 8,3 miljoner euro och under 2019 cirka 6,8 miljoner euro. Budgetanslaget för 2020 (nettoreserv) var 9,4 miljoner euro, men de begränsningsåtgärder som vidtogs på grund av coronaepidemin (rehabiliterande arbetsverksamhet) och samarbetsförhandlingar/permitteringar (stödande sysselsättning) förhindrade och komplicerade tillhandahållandet av tjänster under våren. För 2020 uppgick sysselsättningsanslagets nettoutfall till 5,7 miljoner euro (det bör beaktas att coronaepidemin begränsade och komplicerade ordnandet av rehabiliterande arbetsverksamhet och stödande sysselsättning under flera månader, så det var inte möjligt att använda sysselsättningspengarna som vanligt vilket ledde till en nettominskning jämfört med det föregående året). Arbetsmarknadsstödet överskridande kan täckas med anslaget som sparas.
- Mellan 700 och 900 personer sysselsätts årligen i stödarbete. Ungefär hälften av dessa är personer som får arbetsmarknadsstöd, beroende på situationen på arbetsmarknaden. Detta genererar stora nettobesparingar för staden (som kommenteras senare i texten). Dessutom har praktiskt taget alla kunder som riktas till rehabiliterande arbetsverksamhet också varit med på listan över arbetsmarknadsstöd och för deras del kommer besparingarna från deltagandet i tjänsten.

Personer	2017	2018	2019	2020
Stödsysselsatta	749	663	712	600
Inom rehabiliterande arbetsverksamhet (inköp)	333	462	555	509
Inom rehabiliterande arbetsverksamhet (egen)	180	264	336	357

Tabell 13. Åbobornas rehabiliterande arbetsverksamhet och stödsysselsatta 2017–2020.

- En konsultutredning som genomfördes för några år sedan om sysselsättningsåtgärdernas kalkylerade nettovinst för staden visade tydligt att **anställning av en person som får arbetsmarknadsstöd så att dennes arbetsvillkor uppfylls ger staden nettobesparingar på mindre än eller mer än 10 000 euro under de kommande tre åren**, beroende på personens arbetsmarknadsställning och familjesituation. **Förutom direkta eurovinster får man även indirekta vinster, såsom en minskning av social- och hälsovårdens utgifter** – för att inte tala om sociala och mänskliga fördelar.
- Vad gäller framgången av sysselsättningsåtgärdernas effekter har man utvärderat bland annat hur arbetsmarknadsstödet kommunandel har utvecklats under olika år och framför allt hur det går för Åbo i jämförelse med andra storstäder. Nedan presenteras en tabell över Kuusikko-kommunernas kommunandelsavgifter av arbetsmarknadsstödet, som visar att bra arbete har utförts i Åbo.

Total betalningsförändring 2020 jämfört med 2019

Kommun	2019	2020	Ändring-%
Esbo	20 573 876 €	24 566 690 €	19,4
Helsingfors	62 992 139 €	75 796 605 €	20,3
Uleåbog	21 414 557 €	24 017 263 €	12,2
Tammerfors	25 098 009 €	28 840 762 €	14,9
Åbo	19 426 716 €	21 935 889 €	12,9
Vanda	17 443 573 €	21 878 519 €	25,4
		genomsnitt	17,52

Tabell 14. Arbetsmarknadsstödet kommunandelsavgifter 2019–2020 i de sex största städerna.

- Servicecentralen för sysselsättning har producerat sysselsättningstjänster i staden – en tillfällig servicecentral som har organiserat stadens operativa sysselsättningstjänster. I dess lokaler har det funnits sektorsövergripande verksamhet som erbjuder samservice och där tjänsterna har producerats gemensamt av staden, TE-byrån och FPA på trepartsbasis. Man avstod från servicecentralen när kommunförsöket inleddes den 1 mars 2021 och

en ny struktur infördes i samband med detta som gör det möjligt att ordna sysselsättningstjänster inom kommunförsöket i den nya förvaltningsmodellen för borgmästarnas Åbo.

- Utmaningen med det tidigare sättet att ordna sysselsättningstjänster har visat sig vara ordnandet av sysselsättningstjänsternas strategiska ledning.

Effekterna av corona

- Som värst var effekterna på våren när aktiveringstjänsterna, särskilt den rehabiliterande arbetsverksamheten, stängdes. Arbetslösheten har ökat tydligt, särskilt när arbetsplatserna inom tjänstesektorn har minskat.
- Varvets permitteringar och uppsägningar har också försvagat sysselsättningssituationen i en sektor där det före corona rådde brist på arbetskraft.
- Det är fortfarande svårt att bedöma effekterna på lång sikt, men i och med att krisen förlängs kommer problemen att förvärras och återhämtningstiden bli längre.
- Arbetsplatser kommer att försvinna inom tjänstesektorn, men troligen ersätts dessa huvudsakligen av nya efter krisen.

Kommunförsöket för sysselsättning (det senaste) inleddes den 1 mars 2021

Detta försök medför många ändringar i tidigare verksamhetssätt:

1. Största delen av de arbetskraftspolitiska åtgärderna överförs till staden.
2. TE-byråns personal överförs för målgruppens del till stadens arbetsledning.
3. De tjänster som kunden behöver erbjuds med principen för samservice.
4. Kunden får (då corona tillåter) personligare service i en branschövergripande arbetsgemenskap, där hindren för dennes anställning kan hanteras på ett mångsidigare och snabbare sätt.
5. Staden hanterar kundrelationer för genuint arbetslösa kunder.
6. Staden får tillgång till sina kunders karriärinformation vilket förbättrar möjligheterna att uppfölja verksamhetens effektivitet.

De förväntade fördelarna med kommunförsöket 2021 enligt koncernförvaltningen

- Arbetslösheten och dess kostnader, bland annat kommunandelarna av arbetsmarknadsstödet, minskar och skatteintäkterna ökar.
 - Åbobornas välbefinnande förbättras och marginaliseringen minskar.
 - Företagen får tillgång till arbetskraft och arbetslösa förstärker sin kompetens.
 - Stadens attraktionskraft och livskraft växer.
-
- Revisionsnämnden fortsätter att övervaka kommunförsökets resultat och effektivitet. Det centrala är att följa upp hur väl man lyckas aktivera långtidsarbetslösa och minska ungdomsarbetslösheten.



4.5 Barnskydd

Revisionsnämnden gjorde en utvärdering av barnskyddet år 2015. Därefter har nämnden genomfört uppföljningar av centrala ärenden som berör utvärderingen i utvärderingsberättelserna för 2015, 2016 och 2017. Nedan följer en utvärdering som sammanfattats av revisionsnämnden och som beaktar utvecklingen under hela fullmäktigeperioden 2017–2020.

Den ursprungliga utvärderingsrapporten (på finska):

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2014_lastensuojelun_arviointi_tarkastuslautakunta_2.6.2015.pdf

Genomförda uppföljningar:

Utvärdering för 2015 (på finska), Utvärdering för 2016 (på finska), Utvärdering för 2017

Om omhändertagande inte kan undvikas ska barn och unga i första hand placeras i familjer – familjeomsorgen ska ökas, inköpt anstaltsvård minskas och egna anstalter ska användas mer effektivt, även inom öppenvården.

Allt fler barn och familjer måste få hjälp genom socialvårdslagen och barnskyddets öppenvård – mer tjänster, pengar och personal måste överföras till öppenvården.

Familjer och barn måste kunna få hjälp redan innan behovet av barnskydd uppstår – basservice som är fungerande och stöder familjer i tillräckligt hög grad är det bästa förebyggande barnskyddet.

- I Åbo stads anpassningsprogram ingår åtgärder med direkt anknytning till barnskydd. Dessa är bland annat att öka den egna produktionen och minska andelen köpta tjänster för placeringar inom barnskyddet samt att utveckla upphandlingarna inom barnskyddet. I praktiken är det dock svårt att förutse åtgärdernas kostnadseffekter. Dessutom har pandemin orsakat förseningar i utvecklingen av verksamheten, bland annat på grund av fördröjt beslutsfattande.
- Införandet av familjecentralsverksamhet nämns i anpassningsprogrammet som en tidig form av stöd. Sparmålet specificeras inte separat, men med tidigt ingripande kan man i bästa fall förhindra att barn och familjer behöver tyngre tjänster. Enligt revisionsnämnden kan detta ses som en mycket viktig utvecklingsriktning både ekonomiskt och mänskligt.
- I enlighet med målet har andelen barn och unga i åldersgruppen 0–17 år som är klienter inom barnskyddets öppenvård minskat år för år, så målet kan anses vara uppnått. Det är dock värt att notera att i samband med organisationsändringen inom socialvården omdefinierades kriterierna för kundrelationer inom barnskyddet och socialarbetet med barnfamiljer. Då skärptes kundkriterierna inom barnskyddet, vilket delvis kan ha bidragit till det minskade antalet kundrelationer.
- Trots målen har det inte varit möjligt att permanent sänka antalet omhändertaganden under fullmäktigeperioden. I december 2020 hade 63 barn omhändertagits, jämfört med 48 år 2019.
- Bristen på psykiatriska tjänster hopar sig som servicebehov inom barnskyddet, vilket ökar kostnaderna för köpta tjänster. Särskilt för unga och eftervårdade råder det brist på patrullerande psykiatriska tjänster; så kallade ambulanstjänster för psykisk hälsa saknas.
- Antalet barn som placeras i familjeomsorg har ökat och uppgick till knappt 60 procent av det totala antalet barn som omhändertogs år 2020.
- Antalet klienter inom barnskyddet har minskat. Samtidigt har dock problemen för barn och familjer som hänvisas till barnskyddet blivit svårare. Till barnskyddet styrs sådana barn som inte längre kan stödjas med stödåtgärder enligt socialvårdslagen.
- Det är utmanande att mäta barnskyddets effekt. Socialarbetaren som ansvarar för barnets ärenden bedömer tjänstens effektivitet tillsammans med klienten varje gång klientplanen granskas och när man har kommit överens om ett utvärderingsmöte i anknytning till den tjänst som tillhandahålls, till exempel var tredje månad. Inom barnskyddet finns det ännu inte någon

systematisk bedömningsindikator för effektivitet och det finns fortfarande mycket få indikatorer som används på nationell nivå. I fortsättningen strävar man efter att även reda ut effektiviteten med Webropol-enkäter som riktas till klienter och anställda samt med hjälp av en effektivitetsindikator som byggs för barnhemmen. **Revisionsnämnden anser att utvecklingen av mätningen av barnskyddets effektivitet är ett mycket viktigt utvecklingsområde.**

- Avslutandet av omhändertaganden har utvecklats i rätt riktning under fullmäktigeperioden, om än ganska långsamt. Beroende på branschen skulle ett större antal avslutade omhändertaganden i praktiken förutsätta ytterligare resurser för socialarbetet via både antalet anställda och omvandling av arbete till fast anställning.
- Socialarbetarna har fortfarande hög omsättning, vilket gör det svårt att utföra klientarbete och uppnå mål. Utöver den stora omsättningen är antalet klienter per socialarbetare så stort att det beroende på branschen försvårar uppbyggandet av ett nära och konfidentiellt kundförhållande. **Revisionsnämnden anser att den höga omsättningen utgör ett stort problem och förutsätter ytterligare åtgärder för att problemet ska åtgärdas.**
- Rekryteringen av socialarbetare är utmanande. Rekryteringssvårigheterna leder till kostnader för köpta tjänster eftersom man måste skaffa en del av socialarbetarnas insatser som köpta tjänster. Även i en lyckad rekryteringssituation tar det beroende på branschen mellan 6 till 12 månader för en socialarbetare att bekanta sig med kundkretsen och inleda effektivt ändrings- och utvärderingsarbete.
- Det genomsnittliga antalet sökande till tjänster som socialarbetare har under fullmäktigeperioden varit 4,4 sökande per vakans. För andra experter inom socialvården har genomsnittet varit 15,5 per vakans. Under fullmäktigeperioden har det skett flera rekryteringar med endast en sökande.
- Tillgången på personal har under flera år även identifierats i stadens riskbedömningar som en central risk inom olika branscher. Revisionsnämnden är mycket oroad över situationen och förutsätter omedelbara åtgärder för att rätta till den.
- Processen för att uppgöra föräldraplaner har överenskommit redan 2014 och förtydligats våren 2020 när situationen för enheten för vård utom hemmet har jämnats ut efter ändringarna. Det har dock inte varit möjligt att upprätta föräldraplaner i den utsträckning som har varit syftet. Det finns inte heller någon systematisk metod för bedömning av effektiviteten.

- **Bristen på föräldraplaner utgör en tydlig utmaning.** Branschen konstaterar att det ibland är utmanande för föräldrar att förbinda sig till arbetet, och på grund av detta upprättas inte planerna alltid som planerat. **Enligt revisionsnämnden framhäver problemet det större behovet av att arbeta med familjer på ett mer övergripande sätt och i samarbete med andra aktörer.**
- **På grundval av sin bedömning rekommenderar revisionsnämnden att staden riktar betydligt mer resurser till barnskyddet och i synnerhet till tidiga förebyggande insatser. På lång och kort sikt är detta en fördel för barnen, de unga, familjerna och hela staden, både ekonomiskt och mänskligt sett.**

Effekterna av corona på barnskyddet

- På uppdrag av stadens ledningsgrupp upprättade man en lägesbild av illabefinnande hos barn och unga som orsakats av coronaläget.
- Utifrån lägesbilden utarbetade man en verksamhetsplan i samarbete med välfärdssektorn, bildningssektorn och fritidssektorn. Utöver stadens egna stödåtgärder skulle verksamhetsplanen även ta hänsyn till utbudet inom den tredje sektorn.
- Enligt sammanfattningen har situationen för barn, unga och familjer som redan tidigare har stått inför utmaningar förvärrats. Mindre bemedlade familjer utgör en särskild orsak till oro.
- Som viktigaste åtgärder identifierades ökad information om tjänster, ökat konkret stöd på en regional nivå, tryggad utkomst och stöd av personalens ork.



På grundval av sin bedömning rekommenderar revisionsnämnden att staden riktar betydligt mer resurser till barnskyddet och i synnerhet till tidiga förebyggande insatser.



Bilaga 1 Granskning av Åbo stads förvaltning och ekonomi

Revisionsnämndens samman- sättning 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 rapporteringsskyldigheten för stadens åtaganden iakttas och rapporterar om förbindelserna till fullmäktige. Nämnden producerar tillförlitlig och väsentlig utvärderingsinformation till stöd för utvecklingen av staden och dess strategiska ledning och verksamhet för fullmäktige och andra beslutsfattare, kommuninvånare, det omgivande samhället och stadens personal.

Revisionsnämnden utvärderar

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

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 förändringar till följd av bland annat lagstiftning och ökat samarbete över kommungränserna. Under fullmäktigeperioden har revisionsnämndens mål varit att

stödja förverkligandet av de strategiska mål som fastställts av fullmäktige. 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 man strävat efter 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 under 2020–2021 verkat som medlemmar, dessas personliga suppleanter, ordförande och vice ordförande i revisionsnämnden för perioden 2017–2021 i enlighet med fullmäktiges beslut:

Medlem

Anne Aholainen

Timo Laihinen

Markku Liitola

Riina Lumme

Tuija Ollikkala

Päivi Salminen

Eija Raunio

Ari Rantanen

Riikka Oksanen

Elias Laitinen

Jyrki Åland

Ilona Koivunaho

Jari Viherlampi (sf fram till 25.1.2021 § 22)

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

Suppleant

Aira Hellström

Pentti Korhonen

Samuli Salanterä

Rauli Elenius

Eija Adenius-Tiilikainen

Roos Merja

Pia Matihaldi

Mika Kärkkäinen

Kaija Rantanen

Teuvo Peltoniemi

Erkki Koskinen

Liisa Fredriksson

Marita Kangasniemi

Ordförande

Riina Lumme

Vice ordförande

Riikka Oksanen

Revisionsbyrån har fungerat som revisionsnämndens enhet för beredning och verkställande.

Revisionsnämnden för mandatperioden 2017–2021 sammanträdde för ordinarie möten totalt 7 gånger under våren 2020 och 5 gånger under hösten 2020. Under våren 2020 beredde revisionsnämnden utvärderingen för år 2019 samt utvärderingen för planläggningsprocessen.

Under våren 2020 anordnade revisionsnämnden samråds- och diskussionstillfällen för utvärderingen för år 2019 och utvärderingen för planläggningsprocessen. Vid dessa tillfällen hördes representanter för stadens ledning om bokslutet för år 2019, utfallet av budgetmålen och utfallet och rapporteringen av perso-

nalmålen. Revisionsnämnden godkände 2019 års utvärderingsberättelse och rapporten om utvärderingen av planläggningsprocessen på sitt möte den 19 maj 2020. Rapporterna publicerades på finska och svenska på adressen:

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

Utöver bokslutet för 2019 behandlade 2019 års utvärderingsberättelse särskilt stadens interna övervakning, riskhantering och koncernövervakning, inköp av tjänster och tjänsteupphandling, hemvård och stöd för närståendevård. Stadsfullmäktige behandlade utvärderingsberättelsen den 15 juni 2020. Stadsstyrelsens utredning om de åtgärder som förorsakats av revisionsnämndens utvärderingsberättelse för år 2019 behandlades i stadsfullmäktige den 15 februari 2021. Under år 2020 hörde revisionsnämnden sammanlagt 28 personer för utvärderingarna.

Inför 2020 års utvärdering har man under hösten 2020 och våren 2021 hört stadens ledning, sektorcheferna samt personal- och ekonomicheferna angående Åbo stads bokslut för år 2020, förverkligandet av budgetmålen, personalrapporteringen för 2020 och förverkligandet av personalmålen. I maj 2021 godkände revisionsnämnden en rapport om utvärderingen för år 2020. Stadens bokslut för 2020, revisionsnämndens utvärderingsrapport och revisorns revisionsberättelse för 2020 behandlas på stadsfullmäktiges möte den 14 juni 2021.

Revisor och genomförande av revisionen

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

Revisorn har rapporterat till revisionsnämnden om hur revisionsarbetet har framskridit i enlighet med årsplanen och den revisionsplan som uppgjorts för fullmäktigeperioden.

Revisorn lämnade revisionsberättelsen för år 2019 den 28 april 2020. Revisionsberättelsen behandlades i fullmäktige den 15 juni 2020. Dessutom har revisorn den 28 april 2020 lämnat en sammanfattning av revisionen av bokslutet 31.12.2019.

Revisionsnämnden beslutade den 19 maj 2020 att lämna revisorns rapport om bokslutet för Åbo stad för år 2019 till stadsstyrelsen för kännedom och åtgär-

der. Stadsstyrelsen lämnade den 14 september 2020 en utredning till revisionsnämnden om de åtgärder som föranleds av revisorns rapport för år 2019.

Revisionsberättelsen för år 2020 jämte revisorns sammanfattade rapport om revisionen av bokslutet 31.12.2020 har behandlats av revisionsnämnden den 29 april 2021 och den 27 maj 2021.



