



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Toimitilojen käytön tehostaminen

2017

Kaupunkitarkastaja Petri Jäske ja
johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen

Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot	3
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus	3
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit.....	5
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät	6
2. Havainnot	6
2.1. Helsingin kokonaistoimitilojen määrä ja tehokkuus	6
2.1.1. Toimitilojen määrän kehitys.....	6
2.1.2. Tilankäytön tehokkuus.....	9
2.2. Hallintokuntien kokonaistoimitilojen määrä, tehokkuus ja kustannukset	12
2.2.1. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala.....	16
2.2.2. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala	18
2.2.3. Kaupunkiympäristön toimiala	20
2.2.4. Sosiaali- ja terveystoimiala.....	21
2.3. Tilankäytön ohjauksen tehokkuus	22
2.3.1. Keinojen riittävyys tiloista luopumiseksi.....	23
2.4. Tilankäytön tehokkuudesta raportointi	24
2.5. Yhteenveto.....	26
3. Johtopäätökset	27
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	28
Lähteet	29
Liitteet.....	30

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena on arvioida, miten tilankäyttö on tehostunut koko kaupungin tasolla ja toimialoilla. Arviointi keskittyy kaupungin käyttämiin tiloihin ja siinä huomioidaan sekä kunnan omistamat että muilta vuokraamat tilat. Tilankäytön tehostamisen toimenpiteitä tarkastellaan strategiakauden 2013–2016 ajalta.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Strategiaohjelma ja talousarviotavoitteet

Kaupunki on pyrkinyt tehostamaan tilankäyttöään jo pitkään. Kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 tavoitteena oli toimitilojen tehokas käyttö. Strategiaohjelmassa 2013–2016 todettiin, että tilankäyttöä on tehostettava ja muutettava toimitilakäyttöä muun muassa uuden viestintäteknologian perusteella. Tavoite on, että kaupungin omassa käytössä olevien kokonaistoimitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudella. Strategiaohjelmassa 2013–2016 asetettiin aiempaa täsmällisempiä toimenpiteitä, joista keskeisimmät ovat toteutuneet strategiaohjelman loppuseurannan mukaan. Tällaisia olivat muun muassa virastojen ja hallintokuntien poikki ulottuvan toimitilaohjelman laatiminen tavoitteena tilankäytön tehokkuuden kasvattaminen ja säästöt tilakustannuksista ja kaikkien hallintokuntien velvoite laatia tilankäyttöohjelma ja tilojen tehostamissuunnitelma.¹ Kaupunginkanslian mukaan tilojen tehostamisen määräävänä tavoitteena on toiminnan tehostaminen ja yksikkökustannusten alentaminen, ei tilankäytön tehostaminen sinänsä².

Strategiaohjelman täytäntöönpanopäätöksessä (Kaupunginhallitus 20.5.2013) kaupunginhallitus kehotti kiinteistövirastoa valmistelemaan talous- ja suunnittelukeskukseen kanssa kaikille hallintokunnille tilankäyttöohjelmien ja tehostamissuunnitelmien laatimisen ohjeet. Virastojen oli laadittava tehostamisohjelmat ja kehitettävä mittareita tilankäytön seurantaan.³

Tilankäytön tehostamiseen liittyvät tavoitteet on asetettu vuosittain talousarvion laadintaohjeissa. Kanslia ja tilakeskus ovat laatineet tähän liittyvät ohjeet ja hallintokunnat ovat käyneet kunkin vuoden alussa neuvottelut kaupunginkanslian koordinoimana tilakeskuksen kanssa. Neuvottelujen jälkeen virastot ovat vuodesta 2014

¹ Helsingin strategiaohjelmat 2009–2012 ja 2013–2016 sekä strategiaohjelman 2013–2016 loppuseuranta.

² Kaupunginkanslian kommentit muistiosta 12.1.2018.

³ Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudella 2013 – 2016.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

alkaen laatineet tilankäyttöohjelmat ja tehostamissuunnitelmat tuleville vuosille. Tilakeskus laatii näiden pohjalta yhteenvedon, hallintokuntien tilankäyttöohjelmien kokonaispinta-alasta sekä toimenpiteet strategiaohjelman tilamäärätavoitteen saavuttamiseksi. Muita tilankäytön tehostamista ohjaavia asiakirjoja ovat tilahankkeiden käsittelyohjeet.⁴

Hallintokuntien tuli sisällyttää vuoden 2017 talousarvioehdotukseensa laskelmat olemassa olevista tiloista, tulevista tilatarpeista sekä arvio poistuvista tiloista. Nämä tiedot täytetään talousarvion laatimisohjeden liitteenä olevaan tilankäyttöohjelmaan. Tilankäyttöohjelmia ja tehostamissuunnitelmia päivitetään vuosittain osana talousarvioprosessia. Jotta kaupungin omassa käytössä olevien kokonaistoimitilojen kokonaispinta-ala ei strategiakaudella kasva, uudishankkeissa ja peruskorjauksissa sekä vuokrahankkeissa tulee pyrkiä tilatehokkuuden parantamiseen ja monikäyttöisyyden lisäämiseen. Toimistotilojen käytön tehostamiseen on pyrittävä parantamalla tilatehokkuutta.⁵

Talousarvion laadintaohjeiden mukaan palvelutilojen käytön tehostamiseen on pyrittävä lisäämällä tilojen monikäyttöisyyttä, etsimällä yhteiskäyttömahdollisuuksia eri hallintokuntien kanssa ja tiivistämällä. Tiloista luopumisen tavoitteena tulee olla tilakokonaisuuksista luopuminen, joka mahdollistaa tilojen luovuttamisen eteenpäin tai tilan ja tontin kehittämisen muuhun tarkoitukseen.⁶

Strategialinjausten saavuttamiseksi tilankäytön tehokkuudelle on asetettu seuraavat kaupunkitasoiset mittarit:

- tilojen kokonaispinta-ala (htm²)
- tilojen pinta-alan kehitys suhteessa asiakas (asukas) määriin ja toimipisteiden määrä
- pinta-ala/työntekijä hallintotiloissa
- myös muita toimintaan soveltuvia mittareita voidaan esittää.⁷

Myös kaupungin uudessa strategiassa 2017–2021 on asetettu tilankäytön tehostamistavoite. Strategian mukaan kaupunki laatii kiinteistöstrategian, jossa linjataan kaupungin kiinteistöjen suunnittelua, rakennuttamista, rakentamista, ylläpitoa ja

⁴ Poikkihallinnollinen toimitilojen ja toimenpiteet strategiaohjelman tilamäärätavoitteen saavuttamiseksi, 2014.

⁵ Vuoden 2017 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2017–2019 laatimisohteet.

⁶ Vuoden 2017 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2017–2019 laatimisohteet.

⁷ Vuoden 2017 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2017–2019 laatimisohteet.

ARVIINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

omistamista. Vuonna 2018 talousarvion noudattamisohjeissa todetaan, että toimitiloja koskevat kaupunginhallituksen 14.12.2015 hyväksymät Tilahankkeiden käsitteilyohjeet ovat voimassa.⁸

Tarkastuslautakunnan arvioinnit

Tarkastuslautakunta arvioi tilankäytön tehostumista vuoden 2013 arviointikertomuksessaan. Päätelmänä esitettiin, että kaupungin tilojen kokonaisneliömäärä oli kasvanut, koska hallintokuntien käytöstä vapautuneista tiloista ei ollut pystytty luopumaan. Hallintokunnat olivat pystyneet vähentämään tilojaan, mutta tilat olivat edelleen kaupungin omistamia. Strategiaohjelman 2009–2012 mukainen tavoite kokonaisneliömäärän vähentämisestä ei ollut toteutunut. Tilankäytön tehostaminen on erittäin hidas, koska uusien kiinteistöjen hankinta tai rakentaminen sekä vanhoista luopuminen vie kauan.

Tarkastuslautakunta antoi arviointiin liittyen suosituksen, jonka mukaan kaupunginkanslian on yhteistyössä kiinteistöviraston kanssa huolehdittava siitä, että tilojen käyttöä suunniteltaessa otetaan huomioon hallintokuntakohtaiset käyttäjäryhmien määrissä ja tarpeissa tapahtuvat muutokset. Suositusten toteutumisesta arvioitiin vuoden 2015 arviointikertomuksen yhteydessä. Kaupunki on ottanut käyttöön 10-vuotisen investointiohjelman, johon hallintokuntien tilankäyttöohjelmat tuli kytkeä ja joihin sisältyy myös tilankäytön ja -tarpeiden seuranta käyttäjämäärien kannalta. Väestömäärän ennustamista on tarkennettu ja tilatarpeet tulevat entistä varhaisemmin tilakeskuksen tietoon.⁹

Strategiaohjelmassa mainittua tavoitetta siitä, että kaupungin omistaman rakennus- ja tilakannan käyttöarvo säilytetään, arvioitiin vuonna 2015 korjausvelan hallintaan liittyvässä muistiossa. Tarkastuslautakunta antoi suosituksen, jonka mukaan ”tilakeskuksen tulee käyttää tilojen salkutusta entistä aktiivisemmin yhtenä korjausvelan hallinnan välineenä.” Käytännössä tämä tarkoittaa tiloista luopumista tai purkamista, joka on sekä korjausvelan hallinnan että tilatehokkuuden kannalta tärkeä tavoite. Tässä arvioinnissa tulee tarkasteltavaksi, onko tilahallinto onnistunut kaupungin omistamien tilojen neliömäärän vähentämisessä.¹⁰

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys on, onko tilankäyttö tehostunut tavoitellusti.

⁸ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021 ja Vuoden 2018 talousarvion noudattamisohjeet, Kaupunginhallitus 18.12.2017.

⁹ Palveluverkon sopeuttaminen ja tilojen käytön tehostuminen, 2013.

¹⁰ Kaupungin omistamien toimitilarakennusten korjausvelan hallinta, 2016.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin osakysymyksiä tarkastellaan

1. Onko kaupungin toimitilojen kokonaispinta-ala muuttunut tavoitellusti?
2. Onko hallintokuntien tilankäytön tehokkuus parantunut?
3. Onko keskushallinnon ja entisen tilakeskuksen tilankäytön ohjaus ja seuranta sekä tuki hallintokunnille tilankäytön tehostamiseksi ollut riittävää?
4. Ovatko keinot tiloista luopumiseksi ja purkamiseksi olleet riittäviä?

Arviointikriteerinä ensimmäiseen osakysymykseen tarkastellaan kaupungin toimitilojen kokonaispinta-alan kehitystä. Arviointikriteerinä toiseen osakysymykseen käytetään muita tilankäytön mittareita; esimerkiksi hallintokuntien osalta tarkastellaan, mikäli mahdollista, miten niiden eri tehtäviin tarkoitettujen toimitilojen pinta-ala on kehittynyt. Arviointikriteerinä kolmanteen osakysymykseen käytetään toimialojen näkemyksiä ohjauksen ja tuen riittävydestä ja arviointikriteerinä neljanteen osakysymykseen toimialojen, keskushallinnon ja entisen tilakeskuksen näkemyksiä keinojen riittävydestä.

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineistona käytettiin strategiaseurantaa sekä tilakeskuksen ja hallintokuntien raportteja tilankäytöstä. Lisäksi haastateltiin kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston hankepäällikköä, kaupunkiympäristön toimialan Rakennukset ja yleiset alueet -yksikön asiantuntijoita ja tehtiin sähköpostitiedustelu kunkin toimialan tilahallinnosta vastaavalle. Tarkastuslautakunta käsitteli aihetta myös käynnillään kaupunkiympäristön toimialalle 20.11.2017.

2. HAVAINNOT

2.1. Helsingin kokonaistoimitilojen määrä ja tehokkuus

2.1.1. Toimitilojen määrän kehitys

Helsingin kokonaistoimitilojen tavoitetaso oli strategiaohjelmassa 2013–2016 vuoden 2012 neliömäärä ilman liikelaitoksia (1,9 miljoonaa neliötä). Virastojen ja liikelaitosten entiselle tilakeskukselle ilmoittamien lukujen mukaan tilamäärä on pienentynyt reilulla prosentilla eli strategiaohjelmassa asetetun mittarin tavoite toteutui. Kuitenkin entisen tilakeskuksen ylläpitämisen vuokrarekisterin mukaan kaupungin virastoille ja liikelaitoksille vuokrattujen tilojen määrä on kasvanut noin neljä prosenttia. Tilamäärän kasvu on siis ilmeisesti osittain piiloutunut liikelaitoksiin. Vuokrattujen tilojen neliömäärä on kuitenkin vähentynyt vuoden 2014 jälkeen.¹¹ Kaupunkiympäristön toimialan mukaan erilaisia lukuja selittää mahdollisesti se, että rekistereitä on päivitetty

¹¹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

eri aikaan ja että hallintokunnat ovat vuokranneet toimitiloja yksityisiltä kiinteistönomistajilta ja toisiltaan. Tyhjentävää vastausta erolle on kuitenkin mahdotonta antaa ilman erillistä selvitystyötä.¹² Tämän lisäksi strategian 2013–2016 loppuseurannassa on esitetty vielä erilaisia lukuja. Näitä ei kuitenkaan ole käytetty arvioinnissa, koska vuoden 2016 toteumaa ei esitetty niissä lainkaan.

Taulukko 1 Helsingin kaupungin toimitilojen määrän muutos (hallintokunnille vuokratut tilat, virastojen entiselle tilakeskukselle ilmoittama tieto) (m²)¹³

	2012	2013	2014	2015	2016	muutos %
kokonaistoimitilat, 1000 m ² , virastojen mukaan (ilman liikelaitoksia)	1995	1980	1989	1973	1968	-1,4

Taulukko 2 Helsingin kaupungin toimitilojen määrän muutos (hallintokunnille vuokratut tilat, Haltia-järjestelmästä saatava tieto) (m²)¹⁴

	2012	2013	2014	2015	2016	muutos %
kokonaistoimitilat, 1000 m ² , Haltia-järjestelmän mukaan (mukana liikelaitokset)	1995	1980	2103	2083	2080	4,3

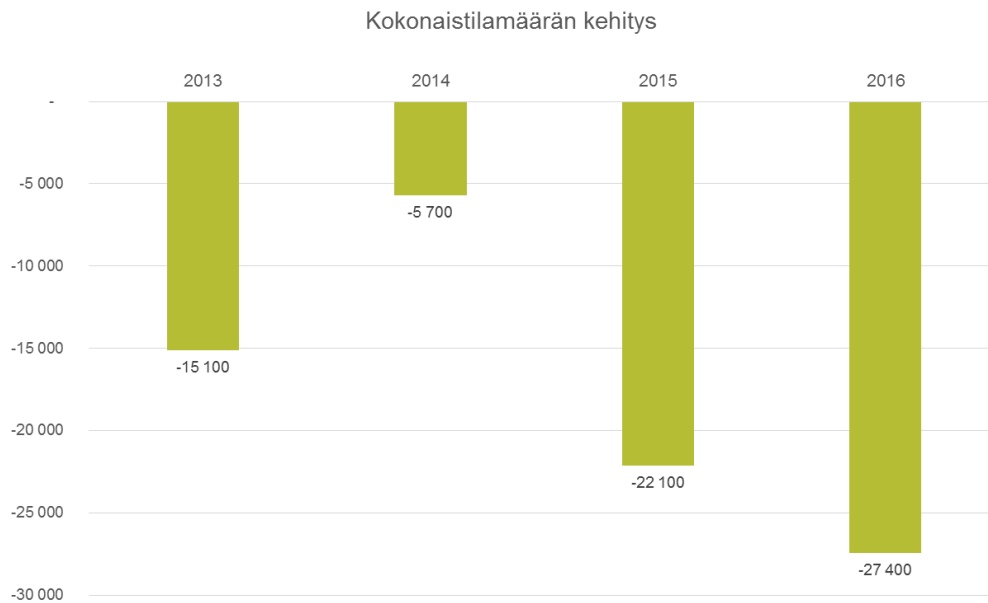
¹² Kaupunkiympäristön toimialan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuuden kommentit muistiosta 11.1.2018.

¹³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

¹⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



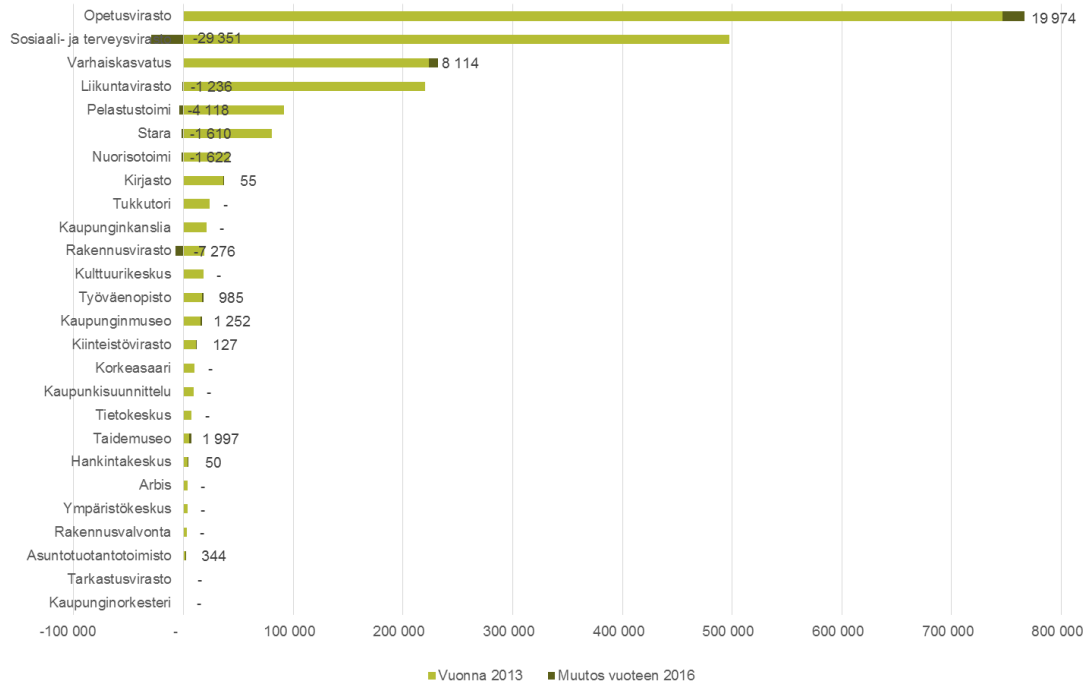
Kuvio 1 Tilamäärän muutos vuosina 2013-2016, 31.12.2012 tilanteeseen verrattuna, kumulatiivinen, tiedot virastojen ilmoittamia¹⁵

Kuviosta 2 selviää, että kaupungin väestönkasvun vuoksi erityisesti opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston tilojen kokonaismäärä on kasvanut. Sosiaali- ja terveysviraston tilojen määrä on laskenut, koska sosiaali- ja terveystoimi on muuttanut toimintatapojaan ja on siirtymässä suurempiin yksiköihin.

¹⁵ Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudella 2013 – 2016.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 2 Tilojen käyttö ja muutos 2013–2016¹⁶

2.1.2. Tilankäytön tehokkuus

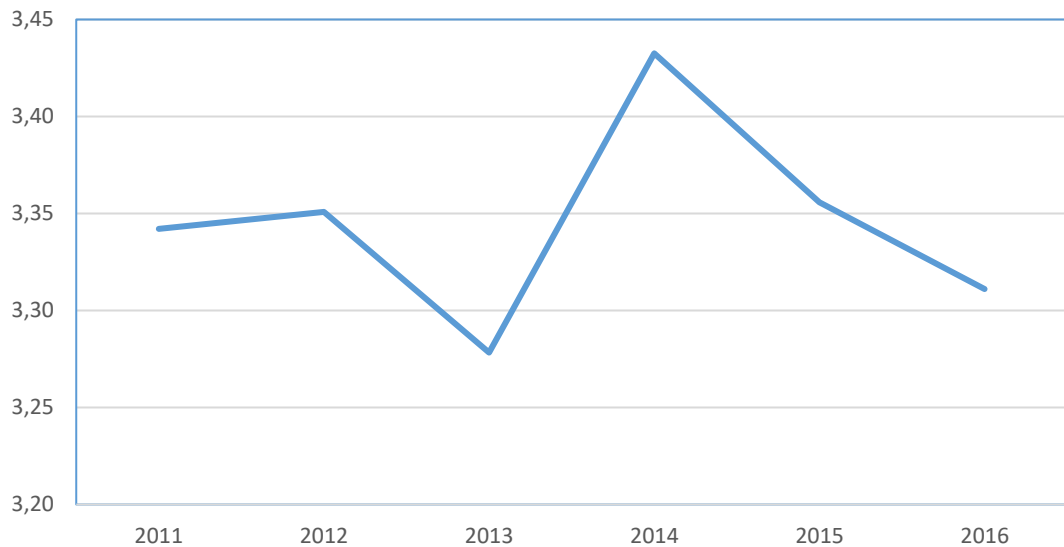
Asukasta kohden kokonaistilakanta on alentunut vuoden 2014 jälkeen, eli tilankäyttö on tehostunut, kuten seuraavasta kuviosta havaitaan. Vuoden 2014 piikki tilastoissa johtuu siitä, että tuolloin virastojen ja liikelaitosten itse vuokraamat tilat siirtyivät silloisen tilakeskuksen hallintaan.¹⁷ Tehokkuuteen vaikuttaa asukasluvun kasvu (kuvio 3).

¹⁶ Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudella 2013 – 2016.

¹⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

**Kuvio 3 Kokonaistilakanta asukasta kohden 2011–2016¹⁸**

Tilatehokkuus tarkoittaa eri palveluissa eri asiaa. Asukaskohtainen mittari ei ole aina paras. Tämän vuoksi useimmiten seurataan tilojen pinta-alaa asiakasta kohden, kuten opetustoimissa oppilasta ja varhaiskasvatuksessa lasta kohden.¹⁹

Tilankäyttöohjelmat ja tilankäytön tehostamisohjelmat

Hallintokuntien tuli laatia vuonna 2015 tilankäyttöohjelmien lisäksi 10-vuotiseen investointiohjelmaan kytketty tilojen tehostamisohjelma²⁰. Tilankäyttöohjelman tekivät lähes kaikki virastot ja osa liikelaitoksista. Tilankäytön tehostamisohjelman tekivät ne virastot, joiden toiminnassa tiloilla on merkittävä rooli. Tilankäytön tehostamissuunnitelma on tehty vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä kanslian johdolla tilakeskuksen koordinoimana²¹

Hallintokuntien palvelujen saatavuuden pitkän tähtäimen tavoitetila on määritelty paikallisesti palvelutilaverkkotarkastelujen yhteydessä eli palveluiden tavoitetilaa tarkastellaan yhden tai useamman kaupunginosan tasolla. Palvelujen saatavuuden ja saatavuuden tavoitteet määritellään toimialoilla.²²

¹⁸ Kaupunkiympäristön toimialan haastattelu 18.9.2017.

¹⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

²⁰ Talousarvion 2015 noudattamisohjeet. Kaupunginhallitus 24.11.2014.

²¹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

²² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sitovan investointi- ja toimintamenoraamin toteutumista on koordinoitu kanslian, palveluja tuottavien hallintokuntien ja kiinteistöviraston tilakeskuksen investointiohjelman yhteisellä valmistelulla. Tilatehokkuus on otettu suunnittelussa huomioon.²³

Tilojen monikäyttöisyys ja yhteiskäyttö

Tilakeskus ja kaupunginkanslia ovat tehneet alueellisia palvelutilaverkkotarkasteluja yhdessä opetusviraston, varhaiskasvatusviraston ja muiden alueella toimivien hallintokuntien kanssa. Yhteistyö on alkanut jo aikaisemman 2009–2012 strategiaohjelman aikana. Tilojen monikäyttöisyyttä on vuosien varrella lisätty ja etsitty yhteistyömahdollisuuksia eri hallintokuntien kanssa. Tästä ovat esimerkkejä Jakomäen sydän-hanke, liikuntasalien hallinnan siirto opetustoimelta liikuntatoimelle, tuore Maunulatalo (kirjasto, työväenopisto ja nuorisotila) ja korttelitalot kuten tuleva Kalasatama (keittiö, ruokala, liikuntatila). Esimerkiksi Jakomäessä asuntojen täydennysrakentamisen ohella vanhoja päiväkotij- ja koulutiloja puretaan ja toiminnot yhdistetään uusiin tiloihin.²⁴

Tiloista luopuminen

Strategiaohjelmassa yhtenä toimenpiteenä tilojen käytön tehostamiseksi oli luopua vuosittain 60 000 htm² ulkopuolisille vuokratusta toimitilasta. Luopumistavoite on johdettu korjausvelasta. Korjausvelkaa vähennetään siten, että tiloja korjataan, myydään tai puretaan. Vuosittain luovuttiin keskimäärin 20 000 m², koska luopumisista jouduttiin tekemään erillisiä päätöksiä eikä pienistä kohteista luopumalla päästä tavoitteeseen. Toimenpiteen tavoitteesta jäätin siis selkeästi.²⁵ Kaupunkiympäristön toimialan mukaan kaupungin omistamien myytyjen ja purettujen rakennusten määrä on kuitenkin kasvanut selkeästi vuosina 2016–2017 aiempiin vuosiin verrattuna²⁶. Näihin kuitenkin voi sisältyä sekä omassa käytössä olleita että ulkopuolisille vuokratuja tiloja.

Yksi luopumista hidastava asia on ollut tiloihin liittyvät suojelutavoitteet asemakaavassa. Näitä on jonkin verran päivitetty pääasiassa hakemalla poikkeamisia asemakaavasta, esimerkkinä Kulosaarentie 44, Väinö Aaltosentie, Malmin nuorisotalo, Furuvik ja Heikinniementie 2. Joissain kohteissa on myös päätetty olla suojelematta rakennuksia, mutta suojelua ei ole missään kohteessa purettu.²⁷

²³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

²⁴ Kaupunkiympäristön toimialan haastattelu 18.9.2017.

²⁵ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

²⁶ Kaupunkiympäristön vastaus tarkastuslautakunnan tietopyyntöön 24.11.2017 (Arviointiaihe Tarkastuslautakunnan esittämien suositusten vaikuttavuus).

²⁷ Kaupunkiympäristön toimialan haastattelu 18.9.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.2. Hallintokuntien kokonaistoimitilojen määrä, tehokkuus ja kustannukset

Tilakeskuksen tehtävänä oli strategiakauden päätteeksi laatia 15.1.2017 mennessä yhteenveto hallintokuntien tilankäytön toteutumisesta strategiakaudella. Määräaikaan mennessä käytettävissä olivat 26 viraston tiedot, kuuden viraston tiedot jäivät puuttumaan.²⁸

Taulukko 3 Kokonaistilamäärän suurimmat absoluuttiset muutokset hallintokunnissa 2013–2016²⁹

Hallintokunta	Muutos, htm ²	Muutos, %
Opetusvirasto	19 974	3
Varhaiskasvatusvirasto	8 114	4
Taidemuseo	1 997	37
Pelastuslaitos	-4 118	-5
Rakennusvirasto	-7 276	-38
Sosiaali- ja terveysvirasto	-29 351	-6

Hallintokunnittain tarkasteltuna opetusviraston tilojen kokonaisneliömäärä on kasvanut eniten, toiseksi eniten on kasvanut varhaiskasvatusviraston tilojen määrä. Suhteellisesti kasvua on ollut merkittävästi taidemuseolla, jonka näyttelytilat Tennispalatsissa laajenivat. Sosiaali- ja terveysviraston absoluuttinen tilamäärä on vähentynyt runsaasti. Paitsi parantamalla varsinaista tilaneliöiden tehokkuutta ovat hallintokunnat tehostaneet tilankäyttöä myös laajentamalla aukioloaikoja esimerkiksi kirjastoissa, museoissa ja sosiaali- ja terveystoimialalla.³⁰

Kuvio 4 osoittaa, että vuokrien osuus oli lähes kolmasosa hallintokuntien kokonaismenosta kaupunginmuseossa, kulttuurikeskuksessa ja taidemuseossa. Vuokrat muodostivat noin viidesosan kokonaismenoista työväenopistossa, Korkeasaarella, liikuntavirastossa, opetusvirastossa ja nuorisotoimissa.³¹ Kaikki nämä entiset virastot toimivat aloilla, joissa tarvitaan runsaasti esimerkiksi näyttely- tai asiakastilaa, joten suuret tilakustannukset ovat ymmärrettäviä. Tilakustannuksia nostavat myös ikääntynyt rakennuskanta, kaupunkikuvalliset tekijät ja työmaakustannukset rakennettaessa keskustaan³². Vastaavasti toimistoissa tehtävässä asiantuntijatyössä tilakustannukset ovat varsin pieni osa kuluista. Kustannuksia vertailtaessa on syytä muistaa myös, että ostopalveluiden tilakustannukset eivät näy omissa vuokrameenoissa, jos palvelut tuotetaan ulkopuolisten kiinteistöissä.

²⁸ Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudella 2013 – 2016.

²⁹ Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudella 2013 – 2016.

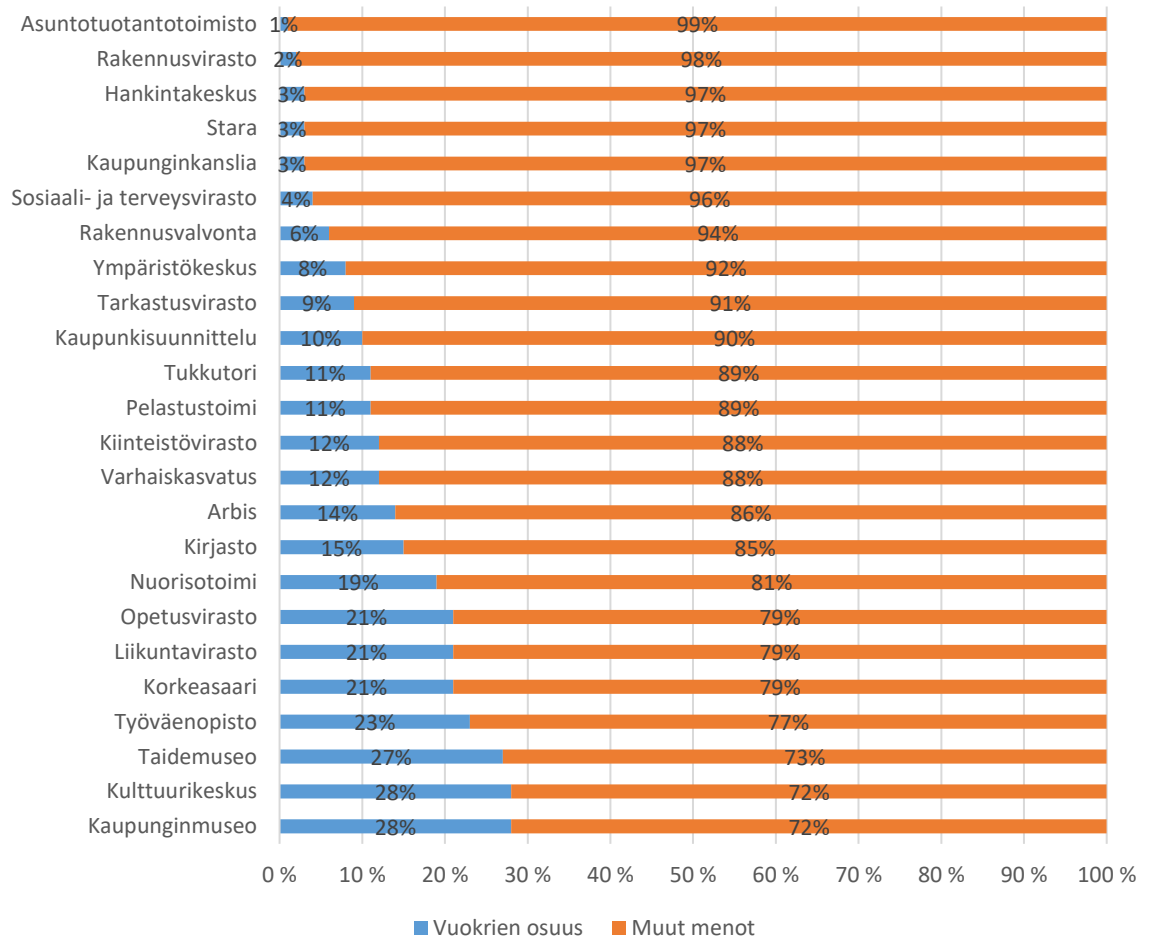
³⁰ Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudella 2013 – 2016.

³¹ Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudella 2013 – 2016.

³² Kaupunkiympäristön toimialan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuuden kommentit muistiosta 11.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



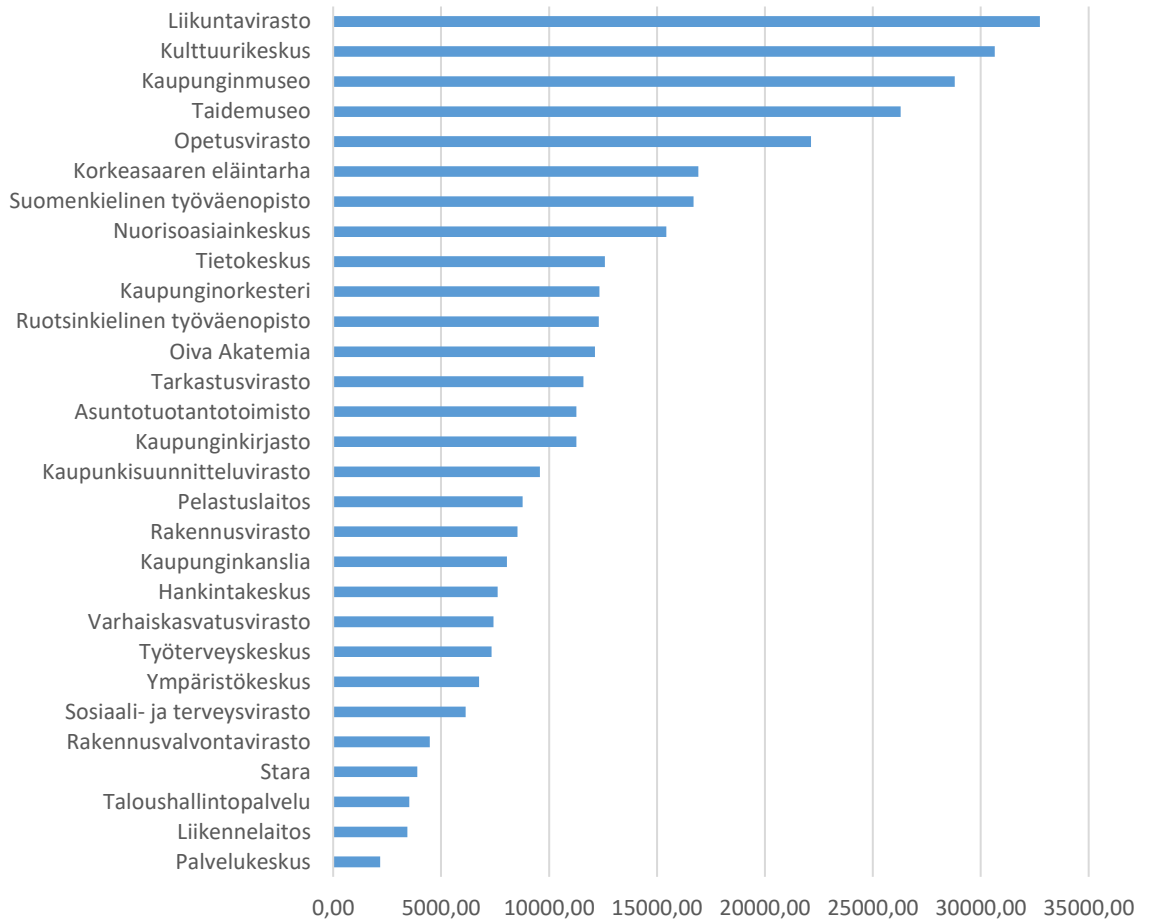
Kuvio 4 Vuokrien osuus virastojen menoista 2016³³

Tarkasteltaessa tilakuluja työntekijää kohti paljon tilaa vaativat toiminnot myös korostuvat eikä mittari ole relevantti esimerkiksi liikuntaviraston osalta (kuvio 5). Huomion arvoista on, että pääasiassa samankaltaista toimistotyötä tekevien virastojen ja liikelaitosten välillä on suuria eroja tilakustannuksissa yhtä työntekijää kohden. Esimerkiksi Oiva Akatemian ja tarkastusviraston tilakustannukset ovat selkeästi suuremmat kuin ympäristökeskuksella tai rakennusvalvonnalla.

³³ Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudella 2013 – 2016.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



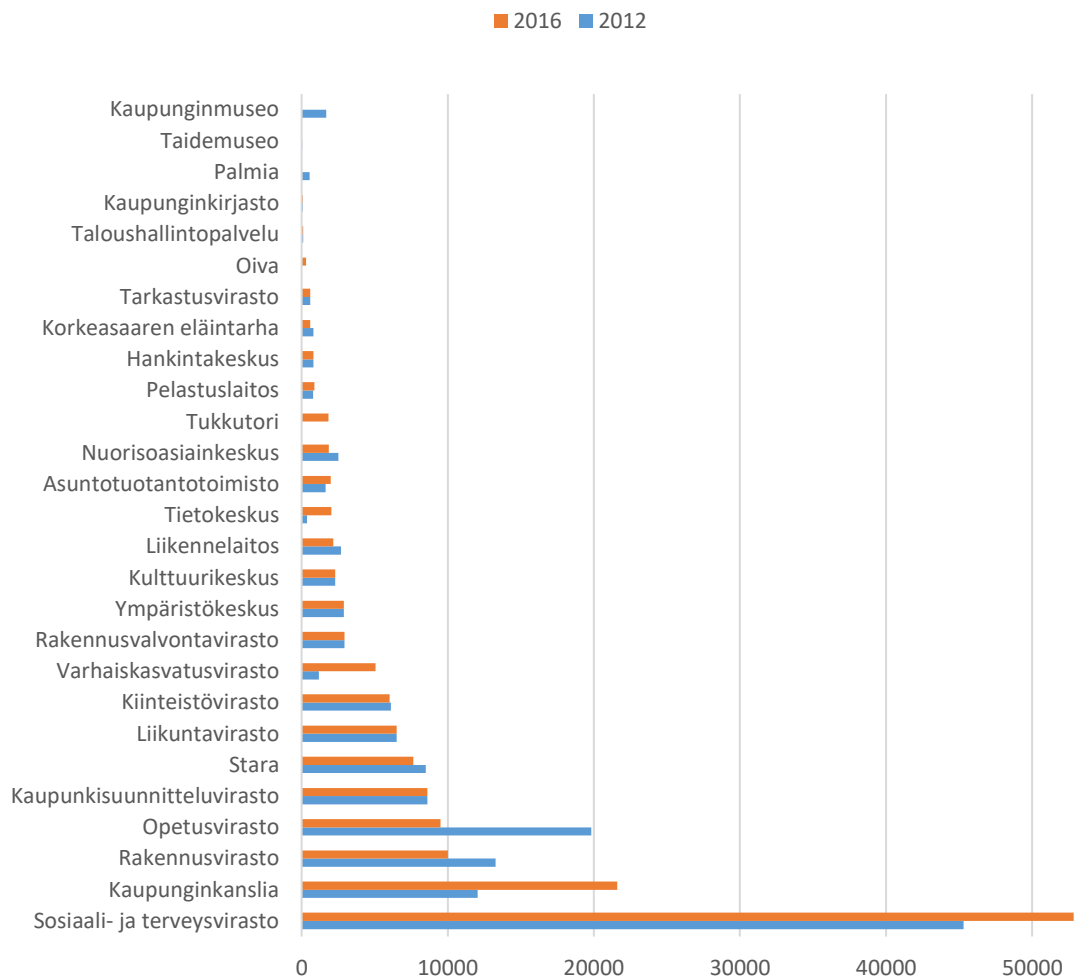
Kuvio 5 Tilakulut €/työntekijä virastoissa ja liikelaitoksissa vuonna 2016³⁴

Kuvio 6 sekä liitteessä 2 oleva taulukko osoittavat hallintokuntien entiseltä tilakeskukselta vuokraamien toimistotilojen pinta-alan kehityksen. Toimistotiloissa pinta-ala on vähentynyt aikavälillä 2012–2016 173 000 neliömetristä 151 000 neliömetriin eli vähennys on 13 %. Tilaston mukaan kaupungilta vuokrattujen toimistotilojen määrä on vähentynyt muun muassa opetusvirastossa, rakennusvirastossa ja nuorisoasiainkeskuksessa.³⁵ Tilamäärän kasvu eri virastoilla johtuu todennäköisesti yhdistymisistä, rekisteröintiviiveistä ja yksityisiltä kiinteistönomistajilta vuokrattujen tilojen siirtymisestä hallintokunnilta tilakeskukselle vuonna 2012. Esimerkiksi kaupunginkanslia puolestaan perustettiin vuonna 2014. Tilastoon kannattaa suhtautua varauksella; kaikkia toimistotiloja ei ole rekisteröity toimistoksi vaan toimisto saattaa sisältyä esimerkiksi museotilaan. Kaupungin ulkopuolelta vuokratuista toimistotiloista ei kerätä

³⁴ Vuokra- ja vastiketilien vuoden 2016 toteumat ja henkilöstöraportti 2016. Runsaasti välivuokrausta harjoittavat kiinteistövirasto ja tukkutori on jätetty selkeyden vuoksi kuviosta pois.

³⁵ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

kattavaa tilastoa. Entisen tilakeskuksen mukaan tällä hetkellä toimistotilojen tilatehokkuuden mittaamiseen ei ole toimivaa kaupungin sisäistä tiedonkeruumenetelmää³⁶.



Kuvio 6 Toimistotilojen käyttö vuosina 2012 ja 2016, kaupungilta vuokratut tilat³⁷

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan toimistopinta-ala työntekijää kohden toimistotiloissa on vähentynyt erittäin paljon opetuksen ja varhaiskasvatuksen alalla. Peräti 32,5 prosentin tehostuminen oli seurausta siirtymisestä aiemmista toimitiloista Teollisuuskatu 23:n tiloihin. Samalla nykyisen kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuokra aleni 22,5 prosenttia. Myös kiinteistöviraston tilat tehostuivat 24 prosentilla, kun neljän toimipaikan työntekijät sijoitettiin yhteen toimipaikkaan Sörnäistenkatu 1:een. Rakennusviraston tilatehokkuus parani 38 prosentilla, kun toiminta siirrettiin

³⁶ Kaupunkiympäristön toimialan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuuden kommentit muistiosta 11.1.2018.

³⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kasarmikadulta Elimäenkatu 5:n tiloihin. Kaupunkiympäristön toimialalle rakennettava toimitila, joka otetaan käyttöön 2020, tehostaa toimialan tilankäyttöä edelleen noin 30 prosenttia.³⁸

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan toteutuneiden uudishankkeiden, peruskorjausten ja vuokrahankkeiden tilatehokkuus on aiempia tilaratkaisuja parempi. Yhä useammin peruskorjaushankkeissa parannetaan reilusti tilatehokkuutta. Toimistotiloissa ollaan vähitellen siirtymässä mobiileihin monitoimitilakäytäntöihin ja -tiloihin. Hallinnon tiloissa tilankäyttö on tehostunut monitoimitilojen myötä.³⁹

Seuraavassa arvioidaan tilankäytön tehostumista toimialoittain.

2.2.1. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala

Vuoden 2017 aikana kaupungin organisaatiomuutoksen myötä varhaiskasvatusvirasto, opetusvirasto, Stadin ammattiopisto, Helsingin työväenopisto ja Arbis yhdistettiin kasvatukseen ja koulutuksen toimialaksi. Muutoksen vuoksi myös tilankäyttötaulukoiden tarkastelualueet muutettiin niin, että uuden toimialan tilankäyttöä voidaan seurata tarkemmin. Tästä muutoksesta johtuen aikaisempia vertailukelpoisia lukuja ei Stadin ammattiopistoa lukuun ottamatta ole käytettävissä. Yhteenlasketut tilat olivat vuonna 2016 reilut miljoonaa (1 019 400) vuokranmaksuneliötä ja vuonna 2017 elokuun tilankäyttötaulukkojen mukaan hiukan pienempi (1 017 500) asiakasmäärän kuitenkin kasvaessa.⁴⁰

Talousarvioihin 2013–2017 kirjattujen tietojen mukaan opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston tilamäärä suhteessa asiakasmäärään on vähentynyt eli tilankäyttö on tehostunut. Suomenkielisen työväenopiston ja ruotsinkielisen työväenopiston tilankäytön tehokkuus on pysynyt varsin samana. Varhaiskasvatuksen omien mittareiden mukaan täyttöaste⁴¹ on parantunut vuonna 2016 mutta käyttöaste⁴² heikentynyt.

Taulukko 4 Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilojen pinta-alamäärä (h²) asiakasta kohden⁴³

Toiminto	2014	2015	2016
Perus- ja lukio-opetus, ruotsinkielinen varhaiskasvatus ja hallinto	12,5	12,0	11,8

³⁸ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

³⁹ Kaupunkiympäristön toimialan haastattelu 18.9.2017.

⁴⁰ Kasvatukseen ja koulutukseen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

⁴¹ Kuvaa sitä, kuinka paljon hoitopaikoista on täytettynä.

⁴² Kuvaa sitä, kuinka paljon lapsia on paikalla (läsnäolopäivät).

⁴³ Helsingin kaupungin talousarviot 2013–2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Ammatillinen koulutus	17,2	20,1	19,9
Suomenkielinen varhaiskasvatus	9,6	9,6	9,3
Suomenkielinen työväenopisto	0,03	0,03	0,03
Ruotsinkielinen työväenopisto	9,5	9,5	9,5

Taulukko 5 Suomenkielisen varhaiskasvatuksen tilankäytön tehokkuus⁴⁴

Mittari	2013	2014	2015	2016
Täyttöaste	99,4	97,5	97,3	100
Käyttöaste	92,5	92,9	92,5	90,8

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan perusopetuksen palveluverkkotarkastelun avulla on voitu tehostaa koulutilojen käyttöä. Koulun ja päiväkodin yhteishankkeissa voidaan yhteisillä keittiö-, ruokasali-, liikunta- ja hallinnon tiloilla tehostaa tilankäyttöä. Varhaiskasvatuksessa luovutaan pienistä yksiköistä, tiivistetään nykyisiä tiloja sekä sijoitetaan toimintaa kaupungin omistamiin tiloihin. Ammatillisessa koulutuksessa opetusta keskitetään tulevaisuudessa Roihupellon kampukselle.⁴⁵

Toimialan mukaan uusi opetussuunnitelma ja oppimisen digitalisaatio mahdollistavat uudenlaisen ja tilatehokkaamman koulurakennuksen sekä ympäristön tilojen käytön. Tilankäyttöä tehostetaan suunnittelemalla joustavia ja muunneltavia tiloja ja käyttämällä ruokasali-, aula-, käytävä- sekä muita tiloja oppimisen tiloina. Toteutettavat muuntojoustavat opetustilat mahdollistavat luopumisen osasta nykyisiä tiloja. Tilatehokkuutta parannetaan myös oppilaspaikkoja lisäämällä.⁴⁶

Hallinnon osalta tilankäyttö tehostui entisestään varhaiskasvatusviraston ja osan suomenkielisen työväenopiston hallinnon muuttaessa keväällä 2017 Töysänkadun monitilatoimistoon. Varhaiskasvatusviraston toimitiloista (3 460 m²) luovuttiin kokonaan ja osa työväenopiston vapautuneista hallinnon tiloista voidaan ottaa muuhun käyttöön. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi kymmenen vuoden tarkastelussa tilojen määrän pieni kasvu yhdistettynä asiakasmäärän voimakkaaseen kasvuun parantaa tilatehokkuutta huomattavasti. Koko toimialan tilojen kartoitus, yhteiskäytön lisääminen ja ammatillisen koulutuksen reformi tulevat pienentämään toimialan kokonaispinta-alaa tulevaisuudessa.⁴⁷

⁴⁴ Helsingin kaupungin talousarviot 2013–2017.

⁴⁵ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

⁴⁶ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

⁴⁷ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla todetaan, että sen tulee huolehtia siitä, että se voi tarjota tarpeelliset ja tarkoituksenmukaiset oppimisen tilat. Palveluverkkoa kehitetään kaupunginhallituksen maaliskuussa 2015 päättämien linjauksien ja tavoitteiden mukaisesti. Tilamitoitusta, suunnittelua ja käytäntöä ohjaavat myös Opetushallituksen suositukset perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa. Päivähoidon tilojen suunnittelussa noudatetaan ympäristökeskuksen ohjeita ja varhaiskasvatusviraston suunnittelu- ja mitoituseriaatteita. Tavoitteena on, että tilojen yhteiskäytöllä tehostetaan toimialueen tilankäyttöä ja että kaikki kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilat ovat tehokkaassa käytössä. Ylimääräisistä tiloista luovutaan alueilla, joissa oppilasmäärä laskee pysyvästi. Uusilla ja kasvavan oppilasmäärän alueilla huolehditaan palvelujen oikea-aikaisesta toteutuksesta. Perusparannusten yhteydessä tarvittavien väistötilojen käyttö ja kustannukset optimoidaan käyttämällä niitä useiden lähekkäin sijaitsevien koulujen väistötiloina peräkkäin.⁴⁸

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilankäyttöohjelman mukaan suunnitelmakaudella 2018 - 2027 tilankäyttö tehostuu huomattavasti. Uudella toimialalla tilankäyttötaulukoiden tarkastelualueita on lisätty, jolloin kaikilta alueilta ei ole käytettävissä aikaisempien vuosien vastaavia vertailulukuja.⁴⁹

Varhaiskasvatuksen (suomen- ja ruotsinkielinen) hyötyneliömäärän asiakasta kohden (h²/oppilas) arvioidaan tehostuvan vuoden 2016 tasosta 8,63 h² tasoon 8,56 vuoteen 2027 mennessä. Perusopetuksen (suomen- ja ruotsinkielinen) tehokkuusluku tehostuu arvion mukaan vuoden 2016 tasosta 12,22 tasoon 10,56 vuoteen 2027 mennessä. Lukioiden (suomen- ja ruotsinkielinen) tehokkuusluku tehostuu arvion mukaan vuoden 2016 tasosta 9,67 tasoon 9,10 vuoteen 2027 mennessä ja ammatillisen opetuksen vuoden 2016 tasosta 19,85 tasoon 15,40 hyötyneliötä opiskelijaa kohti vuoteen 2026 mennessä.⁵⁰

Koulu- ja oppilaitostilojen ilta- ja vapaa-ajankäyttöä on lisätty pidentämällä tilojen varauskautta. Koulujen ja oppilaitosten liikuntatilojen vapaa-ajan käyttöä koskeva hallinnointi siirrettiin liikuntavirastolle 1.7.2017. Tilasuunnittelussa ja kulunvalvonnassa huomioidaan muiden toimialojen käyttäjien tarpeet. Kaupunkitasolla yhteiskäytöllä saavutetaan kustannussäästöjä, kun toimialojen kokonaistilantarve vähenee.⁵¹

2.2.2. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala

Taulukosta 6 havaitaan, että kulttuurin ja vapaa-ajan tilankäytöltään merkittävin on liikuntatoimi. Toiseksi suurimpia tilankäyttäjiä ovat nuorisotoimi ja kaupunginkirjasto.

⁴⁸ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

⁴⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

⁵⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

⁵¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Tilojen kokonaispinta-ala kasvoi liikuntatoimessa, kaupunginkirjastossa, taidemuseossa ja kaupunginmuseossa. Kulttuurikeskuksen ja nuorisoasiainkeskuksen tilojen määrä on vähentynyt.

Taulukko 6 Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimiala, tilojen kokonaispinta-ala⁵²

Hallintokunta	2013	2014	2015	2016
Liikuntavirasto	191 400	191 203	192 291	194 204
Nuorisoasiainkeskus	40 592	40 090	39 721	40 341
Kaupunginkirjasto	–	34 932	36 395	36 707
Kaupunginmuseo	15 567	14 931	14 931	18 735
Kulttuurikeskus	20 580	19 555	18 118	17 585
Taidemuseo	5 495	5 395	7 446	7 392

Taulukossa 7 on esitetty asiakasmäärään suhteutettu pinta-ala niistä virastoista, joissa se oli raportoitu talousarvioissa. Tehostumista on taidemuseossa, mutta vuoteen 2014 verrattuna myös kaupunginkirjastossa. Virastojen omilla tilatehokkuusmittareilla (taulukko 8) mitattuna kaupunginkirjaston käyntimäärät neliötä kohden ovat vaihdelleet vuosittain. Nuorisoasiainkeskuksessa hallinnon työntekijämäärä pinta-alaa kohden on vaihdellut, mutta oli vuonna 2016 tehokkaammalla tasolla kuin vuonna 2013. Taidemuseon käyttäjäkohtaiset tilakustannukset ovat alentuneet.

Taulukko 7 Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimiala, tilojen pinta-alamäärä (h²) suhteessa asiakasmäärään⁵³

Hallintokunta	2013	2014	2015	2016
Kaupunginkirjasto	178	174	169	171
Nuorisoasiainkeskus	0,92	0,92	0,86	0,90
Taidemuseo	1,13	1,12	1,53	0,56
Kaupunginorkesteri	–	–	0,15	0,15
Kulttuurikeskus	0,04	0,05	0,04	0,05
Kaupunginmuseo	0,03	0,03	0,03	0,05

Taulukko 8 Eräitä virastojen omia tilatehokkuusmittareita

Mittari	2013	2014	2015	2016
Kaupunginkirjasto, käynnit / m ²	179	171	179	177
Nuorisoasiainkeskus, pinta-ala / työntekijä hallinnossa	49,15	37,27	37,35	38,27
Taidemuseo, tilakustannukset / kävijä	9,87	9,94	14,09	8,09

⁵² Helsingin kaupungin talousarviot 2013–2017.

⁵³ Helsingin kaupungin talousarviot 2013–2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.2.3. Kaupunkiympäristön toimiala

Kaupunkiympäristön toimialan toimitilojen pinta-ala on kehittynyt seuraavan taulukon mukaisesti.

Taulukko 9 Kaupunkiympäristön toimialan tilankäyttö vuosina 2013–2016, tilojen pinta-alamäärä (htm²)

Hallintokunta	2013	2016	Muutos	Muutos, %
Asuntotuotantotoimisto	1 787	1 787	0	0
Kaupunkisuunnitteluvirasto	9 387	9 387	0	0
Kiinteistövirasto	11 401	10 491	-910	-8
Rakennusvalvontavirasto	3 130	3 130	0	0
Rakennusvirasto	20 119	11 060	-9 059	-45
Yhteensä	47 837	37 871	-9 966	-21

Rakennusvirasto tehosti tilankäyttöään vuonna 2015, kun se tuona vuonna muutti Kasarmikadun purettavasta toimitilasta Elimäenkadun kiinteistöön. Vanhan rakennuksen toimitilat olivat 15 500 htm² ja nykyiset tilat 9 630 htm² ilman autohalleja. Toimistotilojen tehokkuus kasvoi siis 38 prosenttia.⁵⁴

Kiinteistöviraston tilankäyttö tehostui vuonna 2016, kun neljän eri toimipaikan toiminnot siirtyivät samaan kiinteistöön Kalasatamaan lähelle tulevaa koko kaupunkiympäristötoimialan yhteistä toimitilaa. Käytössä olevien tilojen kokonaispinta-ala väheni 2 350 m². Tilatehokkuus parani entisestä noin 25 m² per henkilö noin 19 m²:iin per henkilö. Tilatehokkuus kasvoi 24 prosenttia.⁵⁵

Kaupunkiympäristön toimialalle rakennetaan yhteiset toimitilat uudisrakennukseen Kalasatamaan. Uuden kiinteistön tilatehokkuus tulee olemaan 19,8 htm²/henkilö ja työtilojen tilatehokkuus oheistiloineen 14,1 htm²/henkilö. Uudisrakennukseen siirtyy koko kaupunkiympäristön toimiala nykyisistä kahdeksasta kiinteistöstä. Hankkeen keskeisinä tavoitteina ovat yhteisten palvelu- ja tuotantoprosessien kehittäminen, työnteon uudet tavat sekä tila- ja kustannustehokkuus sekä tilojen muuntojoustavuus ja mahdollisimman korkea käyttöaste. Samanaikaisesti uudisrakennuksen suunnittelun ja toteutuksen kanssa kehitetään ja valmistaudutaan ottamaan käyttöön myös uusia työtapoja, tilojen monipuolisia käyttötapoja sekä hyödyntämään uusia teknisiä työvälineitä ja ICT-ratkaisuja. Kaupunki rakennuttaa uudisrakennuksen, mutta etsii sille omistajaksi sijoittajan ja jää tilaan itse vuokralle. Kaupunki sitoutuu tilaan 20 vuodeksi.⁵⁶

⁵⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

⁵⁵ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

⁵⁶ Kaupunginvaltuuston päätös kaupunkiympäristön toimialan yhteisen tilahankkeen hankesuunnitelman hyväksymisestä 28.9.2016 § 240.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.2.4. Sosiaali- ja terveystoimiala

Sosiaali- ja terveystoimialan mukaan tilankäyttö on kehittynyt suunnitellusti. Sekä kokonaispinta-ala, asukaskohtainen pinta-ala että työntekijäkohtainen pinta-ala ovat vähentyneet vuodesta 2014 vuoteen 2016, kuten alla olevasta taulukosta voidaan havaita.⁵⁷

Taulukko 10 Sosiaali- ja terveystoimen kokonaispinta-alan ja tilatehokkuuden kehitys 2014–2017⁵⁸

Mittari	2014	2015	2016	2017 (ennuste)
Tilojen kokonaispinta-ala htm ²	505 499	476 290	476 290	479 406
Tilojen pinta-alamäärä (htm ²) suhteessa asiamäärään	1,08	1	0,99	0,99
Tilat m ² / vakanssi	36	35	34	34,5

Toimialan mukaan kaikissa hankkeissa yhtenä tavoitteena on muuttaa toimintamalleja ja vähentää tilantarvetta. Esimerkkejä tästä ovat Itäkadun perhekeskus, jossa uudet toimintamallit ja monitilatyöskentely vähensivät tiloja ja toimipisteiden määrää. Kallion virastotalon 10 kerroksen muuttaminen monitilatoimistoksi mahdollisti henkilömäärän kasvattamisen 56:sta yli 100:an. Lisäksi kotihoidon siirtyminen uusiin tiloihin on vähentänyt tilamäärää ja lisännyt tehokkuutta. Jatkossa myös muissa hankkeissa on tarkoitus tehostaa tilankäyttöä.⁵⁹

Sosiaali- ja terveystoimialan mukaan vuoden 2017 jälkeen tilamäärän arvioidaan vähentyvän ja tilatehokkuuden paranevan edelleen. Strategiakaudella on käynnissä muun muassa seuraavia suuria tilahankkeita: Kalasataman terveys- ja hyvinvointikeskus, Vuosaaren terveys- ja hyvinvointikeskus ja perhekeskus, Kallion perhekeskus, Laakson yhteissairaala ja keskustan terveys- ja hyvinvointikeskus. Tilankäyttöä tehostetaan esimerkiksi ottamalla käyttöön niin sanottu front- ja back-office malli, jolloin henkilöstölle ei nimetä omia työhuoneita vaan vastaanotto toiminta tapahtuu vastaanottohuoneessa ja kaikki kirjaaminen esimerkiksi tapahtuu yhteisessä, niin sanotussa back-office tilassa. Tätä toimintamallia hyödynnetään kaikissa tulevaisuuden hankkeissa. Lisäksi hallinnon tilat rakennetaan monitilatoimistoiksi.⁶⁰

⁵⁷ Sosiaali- ja terveystoimen vastaus tietopyyntöön 15.11.2017.

⁵⁸ Sosiaali- ja terveystoimen vastaus tietopyyntöön 15.11.2017.

⁵⁹ Sosiaali- ja terveystoimen vastaus tietopyyntöön 15.11.2017.

⁶⁰ Sosiaali- ja terveystoimen vastaus tietopyyntöön 15.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.3. Tilankäytön ohjauksen tehokkuus

Talousarvion mukaisesta tilankäytön ohjauksesta vastaa kaupunginkanslia, joka ohjaa hallintokuntien tilankäyttöä pääasiassa talousarvion valmistelun yhteydessä. Hallintokuntien tulee raportoida tilatehokkuudesta talousarviossa ja tilinpäätöksessä sekä täyttää tilankäyttöohjelma-taulukko talousarvioehdotusten yhteydessä. Kaupunginkanslian mukaan tilankäyttöä ohjataan myös tilahankkeiden ohjausryhmässä sekä entisen tilakeskuksen ja virastojen välisissä palveluverkkotarkasteluissa. Lisäksi kanslia on päivittänyt tilahankkeiden käsittelyohjetta vuonna 2015.⁶¹

Kaupunginkanslian mukaan sopivissa kohdissa kanslia voi haastaa hallintokuntien tilankäytön tehokkuutta mutta perusohjauskeino on kuitenkin talousarvio ohjeineen. Käyttötalous ohjaa myös tilankäyttöä, sillä tehottoman tilan joutuu maksamaan itse ja vastaavasti tehostamisesta taloudellinen hyötyy jää hallintokunnalle. Tilankäytön ohjaamisen myötä myös ajattelutapa on muuttunut entisessä tilakeskuksessa. Aiemmin ajateltiin, että virastot päättävät itse tiloistaan, mutta nyt tehostamiseen kannustetaan aktiivisemmin. Kannustaminen on kanslian mukaan voinut vaikuttaa enemmän asenteisiin kuin jos tilankäyttöä vähennettäisiin pakottamalla.⁶² Kanslian mukaan tilankäytön tehostamisen ohjaamiseksi tehdyt toimenpiteet ovat olleet riittäviä kaupunkitasoisen suunnittelun näkökulmasta.⁶³

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan keskushallinnon tilankäytön ohjaus ja seuranta sekä yhteistyö muiden toimialojen kanssa on ollut tiivistä. Kaikille yhteismittallista tilankäyttötaulukkoa pidetään toimivana tilankäytön seurannan työkaluna. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sisällä uudenlainen pedagogiikka oppimisen tiloissa ohjaa tehokkaampaan tilankäyttöön. Toimialojen välinen yhteiskäyttö sekä ilt- ja vapaa-ajan käytön lisääminen nostavat myös tilatehokkuutta.⁶⁴

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan mukaan tilankäytön seurantaa varten tuotetut Excel-taulukot ovat selkeästi havainnollistaneet tilankäytön muutosta hanketasolla ja nostaneet toimitilojen käytön tehostamisen yhdeksi seurattavaksi asiaksi talousarvioprosessin yhteydessä. Hyvä tilannetiedon ylläpitäminen olisi vaatinut yhteistä tietopohjaa ja systemaattisia toimintatapoja. Erot tilahallinnon ja virastojen raportoimissa perusluvuissa osoittavat toimialan mukaan, että tiedolla johtamisen kannalta Excel-taulukot eivät ole olleet riittävä panostus kaupunkitason tilankäytön seurantaa varten. Keskushallinto ja entinen tilakeskus ovat kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan mukaan kuitenkin ohjanneet huomioimaan tilankäytön tehokkuutta.⁶⁵

⁶¹ Kaupunginkanslian vastaus tietopyyntöön 13.11.2017.

⁶² Kaupunginkanslian haastattelu 6.10.2017.

⁶³ Kaupunginkanslian vastaus tietopyyntöön 13.11.2017.

⁶⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

⁶⁵ Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan vastaus tietopyyntöön 12.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan mukaan tukea tilankäytön tehostamiseksi ja työympäristön sekä toimistotilojen kehittämiseksi olisi toivottu enemmän sekä keskushallinnosta että entisestä tilakeskuksesta. Tehostamista on tapahtunut toimialan mukaan lähinnä hankkeissa, jotka sattuivat osumaan strategiakaudelle. Tukea olisi voinut antaa esimerkiksi työympäristön kehittämisessä ja työn muutokseen sopeutumisessa esimerkiksi kouluttamalla tai kertomalla onnistuneista esimerkeistä. Palvelun olisi voinut tuottaa tilakeskus itse tai toimittaja olisi voitu kilpailuttaa keskitetysti.⁶⁶

Sosiaali- ja terveystoimiala vastasi, että toimialalla ei ole saatu tilankäytön tehostamiseksi tukea tai ohjausta. Seurantana on käytetty kerran vuodessa itse täytettyä tilankäyttöohjelma-tilukkoa.⁶⁷

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan palveluverkkotyössä on havaittu, että kaupunkitasoisilla palveluverkkoselvityksillä ei pystytä hallitsemaan tiloihin liittyvän tiedon määrää, alueelliset tarkastelut toimivat paremmin.⁶⁸

2.3.1. Keinojen riittävyys tiloista luopumiseksi

Kaupunkiympäristön toimialan mukaan ulkopuolelta vuokrattujen tilojen luopumistavoitteesta on toteutunut vain noin kolmasosa. Yksi ongelma on rakennuksiin liittyvät suojelutavoitteet, joita jonkin verran päivitetty.⁶⁹ Kaupungin omassa käytössä olevien tilojen käytön tehokkuuden parantaminen kokonaan tai osittaisilla tiloista luopumisella on haasteellista, koska vapautuneisiin tiloihin on vaikea löytää käyttötarkoituksen mukaista uutta käyttäjää.⁷⁰ Uuden strategian myötä kun tehdään kiinteistöstrategiaa, tilanne käydään uudelleen läpi.⁷¹

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastauksen mukaan tilankäyttöä tehostetaan suunnittelemalla joustavia ja muunneltavia tiloja ja käyttämällä ruokasali-, aula-, käytävä- sekä muita tiloja oppimisen tiloina. Toteutettavat muuntojoustavat opetustilat mahdollistavat luopumisen osasta nykyisiä tiloja.⁷² Korvaava uudisrakentaminen on monissa päiväkodeissa osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Hankkeissa on tilatehokkuuden kasvattamisen lisäksi parannettu myös tilojen toiminnallisuutta.⁷³

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan vastauksen mukaan poliittinen päätöksentekoprosessi on tuonut oman ulottuvuutensa tiloista luopumiseen.⁷⁴

⁶⁶ Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan vastaus tietopyyntöön 12.1.2018.

⁶⁷ Sosiaali- ja terveystoimen vastaus tietopyyntöön 15.11.2017.

⁶⁸ Kaupunkiympäristön toimialan haastattelu 18.9.2017.

⁶⁹ Kaupunkiympäristön haastattelu 18.9.2017.

⁷⁰ Kaupunginkanslian haastattelu 6.10.2017.

⁷¹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017.

⁷² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

⁷³ Kaupunginkanslian haastattelu 6.10.2017.

⁷⁴ Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan vastaus tietopyyntöön 12.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sosiaali- ja terveystoimialan vastauksen mukaan keinot omassa käytössä olevista tiloista luopumiseksi ja tilojen purkamiseksi eivät ole riittäviä. Osasta tiloja on vaikea luopua, jos tarpeena on irtisanoa esimerkiksi yksi kerros tai rakennusosa. Irtisanomisajat ovat osin liian pitkiä ja samassa kohteessa voi olla eri aikoja. Osin irtisanomisajoista on ollut mahdollista neuvotella.⁷⁵

2.4. Tilankäytön tehokkuudesta raportointi

Helsingin kaupungin talousarvion laatimisoheissa, jotka kaupunginhallitus vuosittain hyväksyy, annetaan ohjeita tilankäytön tehostamiseen ja tilankäytöstä raportointiin. Ohjeet ovat olleet lähes samankaltaisia koko strategiakauden ajan talousarviovuodesta 2014 alkaen. (Strategia 2013–2016 ja vuoden 2014 talousarvio laatimisoheineen hyväksyttiin vuonna 2013.) Myös vuoden 2018 talousarvion laatimisoheet olivat tilojen osalta vielä samankaltaisia kuin edeltävinä vuosina.⁷⁶

Ohjeissa korostetaan, että strategiaohjelman linjausten mukaan kaikkien hallintokuntien tulee laatia tilankäyttöohjelmat ja tehostamissuunnitelmat, joissa otetaan huomioon teknologian muutokset sekä palvelujen ja työn uudet muodot. Toimistotyössä edistetään avokonttoreihin siirtymistä. Tavoitteena on, että kaupungin omassa käytössä olevien toimitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudella.⁷⁷

Ohjeissa hallintokuntia kehoitetaan parantamaan toimistotilojen tilatehokkuutta ja tilojen käyttöastetta sekä lisäämään mahdollisuuksien mukaan myös monimuotoisia työskentelytapoja kuten etätöitä tai mobiiliratkaisuja. Näitä edistetään siirtymällä tiiviimpiin, avoimpiin ja joustavampiin tilaratkaisuihin. Palvelutilojen käytön tehostamiseen on pyrittävä talousarvion laatimisoheiden mukaan lisäämällä tilojen monikäyttöisyyttä, etsimällä yhteiskäyttömahdollisuuksia eri hallintokuntien kanssa ja tiivistämällä. Palveluiden oikea sijoittuminen kokonaisuutena ja tarpeeksi suuret yksikkökoot tukevat tätä.⁷⁸

Talousarvion laatimisoheiden tilankäyttöä koskevassa luvussa hallintokuntia veloitetaan sisällyttämään laskelmat olemassa olevista tiloista, tulevista tilatarpeista ja arvio poistuvista tiloista. Hallintokuntien tulee myös esittää omaan toimialaansa soveltuva tilankäytön tehokkuuden mittari talousarvioehdotukseen sisältyvässä taulukossa.⁷⁹

⁷⁵ Sosiaali- ja terveystoimen vastaus tietopyyntöön 15.11.2017.

⁷⁶ Helsingin kaupungin talousarvion laatimisoheet 2013–2018.

⁷⁷ Helsingin kaupungin talousarvion laatimisoheet 2013–2018.

⁷⁸ Helsingin kaupungin talousarvion laatimisoheet 2013–2018.

⁷⁹ Helsingin kaupungin talousarvion laatimisoheet 2013–2018.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Strategiaohjelman linjausten saavuttamiseksi tilankäytölle on talousarvion noudattamishojeiden mukaan asetettu seuraavat kaupunkitasoiset mittarit:

- tilojen kokonaispinta-ala
- tilojen pinta-alan kehitys suhteessa asiakas(asukas)määriin
- toimipisteiden määrä
- pinta-ala/työntekijä hallintotiloissa⁸⁰

Talousarvion tilankäyttöä koskevat toteumat raportoidaan tilinpäätöksissä. Lisäksi jokaisen talousarvion yhteydessä on esitetty toteumat muutamalta aiemmalta vuodelta. Arvioinnin yhteydessä käytiin läpi vuosien 2012–2017 talousarviot ja tilinpäätökset tilankäytön tehokkuuden raportoinnin osalta. Vuoteen 2014 saakka enemmistö kaupungin hallintokunnista ei raportoinut tietoja käytössään olevista tiloista. Jo seuraavana vuonna 2015 lähes kaikki hallintokunnat raportoivat tilatietoja. Kuitenkin edelleen vuonna 2017 kaupunginkanslia, työterveyskeskus ja palvelukeskus eivät ilmoittaneet tilankäytön tunnuslukuja. Myöskään vuoden 2018 talousarviossa työterveyskeskus ja palvelukeskus eivät ilmoita lukuja tilojen käytöstä.⁸¹

Esitetyistä tilankäytön mittareista osa mittaa niin sanotusti sisäistä tehokkuutta kuten tilojen kokonaismäärää suhteessa työntekijämäärään tai vakansseihin. Osa taas mittaa tilojen neliömäärää suhteessa asiakasmäärään tai tilojen määrää suhteessa asukasmäärään. Toiminnon luonne vaikuttaa tehokkuuden mittariin. Niiden toimintojen osalta, joilla ei ole merkittäviä asiakastiloja, paras tilatehokkuuden mittari on työntekijämäärää suhteutettu mittari (esimerkiksi rakennusvalvonta). Mikäli palvelu tapahtuu lähinnä asiakastiloissa, tilatehokkuutta voidaan suhteuttaa asiakasmäärään (opetustoimi, kirjasto). Pelastuslaitostyyppisen toiminnon näkökulmasta tilatehokkuuden mittariksi sopii asukaslukuun suhteutettu pinta-ala. Erikseen ovat monipuoliset toiminnot – esimerkiksi liikuntatoimi – jossa eri palvelutilat ja hallussa olevat alueet on tarkoitettu hyvin vaihtuvan kokoiselle joukolle asiakkaita. Liikuntavirasto ei ole esittänyt tehokkuusmittaria talousarvioseurannassa. Useissa tapauksissa ongelmallista on löytää sellainen tehokkuusmittari, joka osoittaisi hallintokuntien omien toimien vaikutuksia.

Entisistä virastoista ja liikelaitoksista nuorisosiainkeskus on esimerkki hyvästä mittaamisesta; virastolla oli tilatehokkuuden mittari erikseen sekä toimisto- että palvelutiloille. Sisäisiä tilankäytön tehokkuuden mittareita, jotka eivät riipu asiakas- tai asukasmäärästä, olivat vuoden 2017 talousarvioon esittäneet ainakin Taloushallintopalvelu, rakennusvirasto, Liikennelaitos, sosiaali- ja terveysvirasto, suomenkielinen työväenopisto, nuorisosiainkeskus, Oiva ja rakennusvalvontavirasto.

⁸⁰ Helsingin kaupungin talousarvion laatimishojeet 2013–2018.

⁸¹ Helsingin kaupungin talousarviot 2013–2018.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukossa 11 kuvataan kultakin entiseltä virastolta tai liikelaitokselta tilankäytön tehokkuutta laadukkaimmin kuvaava mittari vuoden 2017 talousarviossa. Sisäiseksi tilankäytön tehokkuuden mittariksi on laskettu mittari, joka ei riipu ulkopuolisista tekijöistä kuten asiakas- tai asukasmäärästä.

Taulukko 11 Hallintokuntien esittämät tilatehokkuuden mittarit vuoden 2017 talousarviossa.

Sisäinen tilatehokkuus	Tilat per asiakas/asukas	Vain tilojen määrä	Ei mittaria
8 hallintokuntaa	17 hallintokuntaa	6 hallintokuntaa	3 hallintokuntaa

Muutama hallintokunta on vuodesta toiseen esittänyt ainoastaan tilojen kokonaismäärän. Vain hyvin harvat virastot ja liikelaitokset ovat esittäneet mittareita erikseen toimisto- ja palvelutiloille, vaikka näiden välillä tehdään ero talousarvion laatimisoheissakin ja ehdotetaan erilaisia tapoja tilankäytön tehostamiseen.

2.5. Yhteenveto

Kaupungin toimitilojen kokonaispinta-ala ei ole muuttunut tavoitellusti. Strategiaohjelman tavoitteena oli, että kaupungin omassa käytössä olevien kokonaistoimitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudella. Vaikka virastot ovat vähentäneet tilankäyttöään strategiakaudella, kaupungin omistuksessa olevien tilojen määrä liikelaitokset mukaan lukien on kasvanut 4,3 prosenttia eli lähes 100 000 m².

Entisistä virastoista ja liikelaitoksista eniten tilamääräänsä vuosina 2013–2016 ovat vähentäneet sosiaali- ja terveystarvasto sekä rakennusvirasto. Opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston tilamäärä on kasvanut, koska kaupungin nopea väestönkasvu näkyy suoraan päivähoidon- ja koulupaikkojen tarpeena.

Hallintokuntien tilankäytön tehokkuus on parantunut strategiakaudella. Tilankäytön tehokkuutta mitataan kaupunkitasolla tilamäärän ja asukasluvun suhteella, joten osa tehostumisesta johtuu asukasluvun kasvusta.

Tarkasteltaessa tilankäyttöä uusien toimialakokonaisuuksien tasolla kaikilla toimialoilla tilankäytössä on tapahtunut suhteellista tehostumista viimeisien vuosien aikana ja toimialat arvioivat, että tilankäyttö tulee edelleen tehostumaan lähivuosina. Toisaalta varsinkin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tilamäärän kasvuun on suuri paine väestönkasvun vuoksi, vaikka osa toiminnasta tapahtuu uusissa, muunneltavissa tiloissa.

Tilakustannusten osuus on suuri toiminnoissa, joissa tarvitaan runsaasti näyttely- tai asiakastilaa. Samankaltaista toimistotyötä tekevien yksiköidenkin välillä on kuitenkin eroja, kun tarkastellaan tilakustannuksia työntekijää kohden. Kaupungilta vuokrattu-

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

jen toimistotilojen määrä on vähentynyt strategiakaudella muun muassa opetusvirastossa, rakennusvirastossa ja nuorisosiankeskuksessa. Toimistojen tilatehokkuudesta ei kuitenkaan ole luotettavaa tilastoa.

Keskus- ja tilahallinnon mukaan tilankäytön ohjaus ja seuranta on ollut riittävää, mutta hallintokuntien näkemys saadusta tuesta tilankäytön tehostamiseksi vaihtelee. Kanslian mukaan tilankäytön ohjaus on ollut riittävää talouden ja toiminnan kaupunkitasoisen suunnittelun näkökulmasta. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan tilankäytön ohjaus ja seuranta on ollut tiivistä. Sosiaali- ja terveystoimialan mukaan he eivät ole saaneet tilankäytön tehostamiseksi ulkopuolista tukea ja ohjausta. Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan mukaan tilankäytön tehostamiseen on ohjattu mutta työkalut olisivat voineet olla tehokkaampia ja tukea olisi tullut olla enemmän.

Talousarviossa entisiä virastoja ja liikelaitoksia on veloitettu raportoimaan tilankäytön tehokkuudestaan vuodesta 2014 alkaen. Kuitenkin esimerkiksi vielä vuoden 2017 talousarviossa kolme virastoa ja liikelaitosta ei esittänyt lainkaan tilankäytön tunnuslukuja. Osa hallintokunnista on raportoinut vain tilojen määrän eikä tilankäytön tehokkuutta. Useat tehokkuusmittaritkin näyttäytyvät epäinformatiivisina, koska tilamäärää verrataan suureen asukas- tai asiakaslukuun. Toisaalta yksi entinen virasto on esittänyt laadukkaat tilatehokkuuden mittarit erikseen sekä toimisto- että palvelutiloille. Ani harva hallintokunta on erotellut toimistotilojen ja muiden tilojen käyttöä tai tilatehokkuutta, vaikka näiden välille tehdään ero talousarvion laatimishojeissa esimerkiksi tilankäytön tehostamistoimien keinoissa.

Tilahallinnon keinot ulkopuolisille vuokratuista tiloista luopumiseksi eivät ole olleet riittäviä. Tiloista luopumisen tavoitteesta on saavutettu vain noin kolmasosa. Omassa käytössä olevissa tiloissa osittainen luopuminen tiloista koetaan hankalaksi sekä keskushallinnossa että toimialoilla.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että tilankäyttö ei ole tehostunut tavoitteen mukaisesti. Strategiaohjelmassa tavoitteena oli, että kaupungin omassa käytössä olevien kokonaistoimitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudella. Virastojen ilmoittama tilojen käyttö väheni reilun prosentin vuosina 2012–2016. Entisen tilakeskuksen ylläpitämän vuokrarekisterin mukaan kaupungin virastoille ja liikelaitoksille vuokraamien tilojen määrä on kasvanut noin neljä prosenttia. Myös strategian seurannassa käytetyt luvut olivat erilaisia. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan erilaisia lukuja selittää mahdollisesti se, että rekistereitä on päivitetty eri aikaan ja että hallintokunnat ovat vuokranneet toimitiloja yksityisiltä kiinteistönomistajilta ja toisiltaan. Tyhjentävää vastausta erolle on kuitenkin mahdotonta antaa ilman erillistä selvitystyötä.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Suurista virastoista sosiaali- ja terveysvirasto vähensi selvästi tilankäyttöään toimintatapojen muutoksen ja suurempiin yksiköihin siirtymisen myötä. Myös rakennusvirasto supisti tilankäyttöään suhteellisesti paljon. Tilamäärä on kasvanut eniten strategiakaudella opetus- ja varhaiskasvatusvirastoissa väestönkasvusta johtuen.

Tilankäytön tehokkuus kaupunkitasolla eli tilojen ja asukasluvun suhde on parantunut. Entisissä virastoissa ja liikelaitoksissa tilankäyttö tehostui useissa tapauksissa asiakasta kohden. Laadukkaita ja informatiivisia tilankäytön mittareita on ollut vain osalla entisiä virastoja ja liikelaitoksia. Kaupungilta vuokrattujen toimistotilojen käyttö on vähentynyt strategiakaudella, mutta ulkopuolisista toimistotiloista ei ole käytössä kattavaa tilastoa.

Arvioinnin perusteella tilankäytön ohjaus ja seuranta ei ole kaikilta osin ollut riittävää. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla yhteistyö ja ohjaus muun muassa palveluverkkotarkasteluissa on koettu hyödylliseksi. Sosiaali- ja terveystoimialan mukaan he eivät ole saaneet aktiivista tukea tai ohjausta tilankäytön tehostamiseen. Kulttuuri- ja vapaa-ajan mukaan tukea on saatu mutta tuen ja ohjauksen olisi tullut olla tehokkaampaa.

Talousarvioiden velvoittama tilatehokkuuden tunnuslukujen raportointi on ollut vuodesta toiseen hyvin vaihtelevaa. Jotkut hallintokunnat eivät ole ilmoittaneet lainkaan tunnuslukuja, osa on ilmoittanut vain käytetyn tilan määrän ja osa tilatehokkuuden mittareista on epäinformatiivisia. Vaihtelevista käytännöistä syntyy vaikutelma, että tilankäytön ohjaus ei ole ollut erityisen tiukkaa ja virastot ovat päättäneet tilankäytön tehostamisestaan hyvin itsenäisesti. Arvioinnin perusteella tilatehokkuutta voitaisiin mitata ja seurata nykyistä selkeämmin ja aktiivisemmin, kun tehokkuuden parantaminen on tavoitteena.

Tavoitetta ulkopuolisille vuokratuista tiloista luopumiseksi ei ole saavutettu ja sekä keskushallinto että toimialat katsovat, että keinot ovat olleet riittämättömät. Siirtymien isompiin toimialakokonaisuuksiin entisistä virastoista voi mahdollistaa omassa käytössä olevista tiloista luopumisen aiempaa helpommin.

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antaa kaupunkitarkastaja Petri Jäske, puhelin 09 310 43024 ja johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen, puhelin 09 310 36606.

ARVIINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Petri Jäske

Liisa Kähkönen

Jakelu

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta

LÄHTEET

Haastattelut: (tai arviointikäynnit, haastattelut ja kyselyt)

Yksikön päällikkö, asiakaspäällikkö, tilapalvelupäällikkö, kehittämispäällikkö Tilapalvelut /Rakennukset ja yleiset alueet, kaupunkiympäristön toimiala 18.9.2017.

Hankepäällikkö, talous- ja konserniohjaus /talous- ja suunnitteluosasto, kaupunginkanslia 6.10.2017.

Arviointikäynnit:

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalle 20.11.2017.

Sähköpostitiedustelut: (tai Sähköposti- ja puhelintiedustelut)

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaus tietopyyntöön 23.11.2017.

Sosiaali- ja terveystoimialan vastaus tietopyyntöön 15.11.2017.

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan vastaus tietopyyntöön 12.1.2018.

Kaupunginkanslian vastaus tietopyyntöön 13.11.2017.

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan kommentit muistioon 12.1.2018.

Kaupunkiympäristön toimialan kommentit muistioon 11.1.2018.

Kaupunginkanslian kommentit muistioon 12.1.2018.

Kaupunkiympäristön vastaus tietopyyntöön 24.11.2017 (Arviointiaihe Tarkastuslautakunnan esittämien suositusten vaikuttavuus).

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Muut lähteet:

Helsingin kaupungin talousarviot ja talousarvion laatimisohteet 2013–2018.

Helsingin strategiaohjelma 2009–2012.

Helsingin strategiaohjelma 2013–2016.

Helsingin strategia 2017–2021.

Helsingin kaupungin tilinpäätökset 2014–2016.

Kaupungin omistamien toimitilarakennusten korjausvelan hallinta. Helsingin kaupungin tarkastusviraston arviointimuistio 11.2.2016.

Palveluverkon sopeuttaminen ja tilojen käytön tehostuminen. Helsingin kaupungin tarkastusviraston arviointimuistio 22.11.2013.

Vuoden 2017 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2017–2019 laatimisohteet. Kaupunginhallitus 14.3.2016.

Yhteenveto tehostamistoimenpiteiden toteutumisesta strategiakaudesta 2013 – 2016. Helsingin kaupungin kiinteistövirasto.

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Toimitilojen käytön tehostaminen		
Suunnitelman laatija Liisa Kähkönen, Petri Jäske		Pvm 18.8.2017
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta		
Aloittamisaika elokuu 2017	Valmistumisaika maaliskuu 2018	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Petri Jäske, Liisa Kähkönen
Arviointiaiheen tausta		
Arvioinnin tavoitteena on selvittää, miten tilankäyttö on tehostunut koko kaupungin tasolla sekä yksittäisissä hallintokunnissa.		

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunki on pyrkinyt tehostamaan tilankäyttöään jo pitkään. Kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 tavoitteena oli toimitilojen tehokas käyttö. Strategian 2013-2016 mukaan tilankäyttöä on tehostettava ja muutettava toimitilakäyttöä muun muassa uuden viestintäteknologian perusteella. Tavoite on, että kaupungin omassa käytössä olevien kokonaistoimitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudella. Keskeisiä toimenpiteitä tilahallinnolle ja muille hallintokunnille tähän liittyen strategiassa ovat:

- Laaditaan asukaslähtöiseen näkökulmaan perustuen pitkän tähtäimen palvelujen saatavuuden tavoitetilat, joissa tarkastellaan kokonaisuutena palvelujen saavutettavuus, sähköisten palvelujen laajentaminen, tilankäytön tehostaminen ja tilojen yhteiskäyttö.
- Toteutetaan virastojen ja hallintokuntien poikki ulottuva toimitilaohjelma, jonka tavoitteena on tilankäytön tehokkuuden kasvattaminen ja säästöt tilakustannuksista.
- Kaikki hallintokunnat laativat tilankäyttöohjelmat ja tehostamissuunnitelmat, joissa otetaan huomioon teknologian muutokset sekä palvelujen ja työn uudet muodot.
- Jokaisen investointihankkeen yhteydessä on esitettävä selvitys, onko hanke toteutettavissa sitovan investointi- ja toimintamenoraamin puitteissa sekä toteuttaako hanke, tuottavuudelle, tilatehokkuudelle ja eläköitymiseen varautumiselle strategiassa asetetut tavoitteet.

Tarkastuslautakunta arvioi tilankäytön tehostumista vuoden 2013 arviointikertomuksessaan. Päätelmänä esitettiin, että kaupungin tilojen kokonaisneliömäärä oli kasvanut, koska hallintokuntien käytöstä vapautuneista tiloista ei ollut pystytty luopumaan. Hallintokuntien oma tilankäytön optimointi ei ollut näkynyt hyötyinä kaupunkitasolla. Strategiaohjelman 2009–2012 mukainen tavoite kokonaisneliömäärän vähentämisestä ei ollut toteutunut. Vuonna 2014 toimitilojen käytön tehostumista ei siis ollut vielä havaittavissa eikä tavoitteita ollut saavutettu.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Arvioinnissa keskitytään pääosin tuottavuusnäkökulmaan: pyritään selvittämään, missä määrin tilojen määrää (tehokkuutta) ja käyttöastetta (tuottavuutta) on pystytty parantamaan. Tilankäytön tehokkuus vaikuttaa luonnollisesti myös toiminnan taloudellisuuteen. Mikäli tietoa on saatavilla, voidaan tarkastella laatua.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Arviointi keskittyy kunnan käyttämiin tiloihin, jossa huomioidaan sekä kunnan omistamat että muilta vuokraamat tilat.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Vuoden 2013 arviointikertomuksessa aiheena oli ”Tilojen käyttöön liittyvien strategisten tavoitteiden toteutuminen ja palveluverkon sopeuttaminen”. Arvioinnissa havaittiin, että hallintokunnat ovat pystyneet vähentämään tilojaan, mutta tilat ovat edelleen kaupungin omistamia. Tarkastuslautakunta antoi neljä suositusta. Tämän ehdotuksen kannalta olennaisin oli, että kaupunginkanslian on yhteistyössä kiinteistöviraston kanssa huolehdittava siitä, että tilojen käyttöä suunniteltaessa otetaan huomioon hallintokuntakohtaiset käyttäjäryhmien

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

määrissä ja tarpeissa tapahtuvat muutokset. Suositusten toteutumista arvioitiin vuoden 2015 arviointikertomuksen yhteydessä. Kaupunki on ottanut käyttöön hallintokuntien 10-vuotiset tilankäyttöohjelmat, joihin sisältyy myös tilankäytön ja -tarpeiden seuranta käyttäjämäärien kannalta. Väestömäärän ennustamista on tarkennettu ja tilatarpeet tulevat entistä varhaisemmin tilakeskuksen tietoon.

Vuonna 2015 tarkastuslautakunta antoi korjausvelka-arviointiin liittyen suosituksen, jonka mukaan ”tilakeskuksen tulee käyttää tilojen salkutusta entistä aktiivisemmin yhtenä korjausvelan hallinnan välineenä.” Käytännössä tämä tarkoittaa tiloista luopumista tai purkamista, joka on sekä korjausvelan hallinnan että tilatehokkuuden kannalta tärkeä tavoite. Tässä arvioinnissa tulee tarkasteltavaksi, onko tilahallinto onnistunut kaupungin omistamien tilojen neliömäärän vähentämisessä.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Arvioinnin pääkysymys on, onko tilankäyttö tehostunut tavoitellusti. Arvioinnin osakysymyksiä tarkastellaan:

1. Onko kaupungin toimitilojen kokonaispinta-ala muuttunut tavoitellusti?
2. Onko hallintokuntien tilankäytön tehokkuus parantunut?
3. Onko keskus- ja tilahallinnon tilankäytön ohjaus ja seuranta sekä tuki hallintokunnille tilankäytön tehostamiseksi ollut riittävää?
4. Ovatko tilahallinnon keinot tiloista luopumiseksi ja purkamiseksi olleet riittäviä?

Arviointikriteerinä ensimmäiseen osakysymykseen tarkastellaan kaupungin toimitilojen kokonaispinta-alan kehitystä. Arviointikriteerinä toiseen osakysymykseen käytetään muita tilankäytön mittareita. Kolmannen ja neljännen osakysymyksen kriteerit muodostetaan arvioinnin edetessä. Arvioinnin aineistona käytetään hallintokuntien tilastoja ja selvityksiä sekä haastatteluja.

Rajaukset

Ajallinen rajaus: Tilankäytön tehostamisen toimenpiteitä voisi katsoa strategiakauden 2013–2016 ajalta. Koska tilankäytön muutokset ovat hitaita, tilankäytön ”tuloksia” voisi sen sijaan tarkastella myös selvästi pidemmällä, esimerkiksi 10–15 vuoden perspektiivillä.

ARVIOINTIMUISTIO 16.1.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 2. Toimistotilojen käytön muutos virastoittain 2012–2016⁸²

Hallintokunta	2012	2016	Muutos	Muutos, %
Hallintokunnilta siirtyneet	29 168	0	-29 168	-100
Opetusvirasto	19 831	9 501	-10 330	-52 %
Rakennusvirasto	13 284	10 000	-3 284	-25 %
Kaupunginmuseo	1 695	0	-1 695	-100 %
Stara	8 508	7 635	-873	-10 %
Nuorisoasiainkeskus	2 527	1 852	-675	-27 %
Liikennelaitos	2 700	2 160	-540	-20 %
Palmia	536	0	-536	-100 %
Korkeasaari	799	600	-199	-25 %
Kiinteistövirasto	6 110	6 023	-87	-1 %
Kaupunkisuunnitteluvirasto	8 617	8 617	-31	0 %
Liikuntavirasto	6 498	6 498	0	0 %
Rakennusvalvontavirasto	2 940	2 940	0	0 %
Ympäristökeskus	2 896	2 896	0	0 %
Kulttuurikeskus	2 295	2 295	0	0 %
Hankintakeskus	815	815	0	0 %
Tarkastusvirasto	591	591	0	0 %
Taloushallintopalvelu	101	101	0	0 %
Kaupunginkirjasto	84	84	0	0 %
Pelastuslaitos	782	869	87	11 %
Oiva	0	310	310	100 %
Asuntotuotantotoimisto	1 640	1 984	344	21 %
Tietokeskus	376	2 036	1 660	441 %
Tukkutori	0	1 842	1 842	100 %
Varhaiskasvatusvirasto	1 171	5 049	3 878	331 %
Sosiaali- ja terveysvirasto	45 309	52 843	7 534	17 %
Kaupunginkanslia	12 057	21 607	9 550	79 %
Yhteensä	173 373	151 164	-22 209	-13 %

⁸² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynti kaupunkiympäristön toimialalla 20.11.2017. Kaupunginmuseon toimistotilat vuonna 2016 sisältyvät museotiloihin ja Palmian yhtiöittämisen myötä sen kaikkia tiloja ei ole entisen tilakeskuksen rekistereissä. Oiva perustettiin vuoden 2013 jälkeen ja Tukkutorin tilat olivat vuonna viraston omassa taseessa. "Hallintokunnilta siirtyneet" -kategorian tilat ovat vuonna 2016 virastojen ja liikelaitosten luvuissa.