



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Rakennusomaisuuden tehokas käyttö

2022

Kaupunkitarkastajat Kalle Puttonen ja Jaakko Seppälä

Sisällys

1	Arvioinnin taustatiedot.....	3
1.1	Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2	Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3	Arviointikysymykset ja -kriteerit	4
1.4	Arvioinnin aineistot ja menetelmät.....	5
1.5	Toimitilastrategia ohjaa rakennusomaisuuden hallintaa	5
2	Havainnot.....	7
2.1	Rakennusomaisuuden hallinnan prosessit uudistuksen kohteena	7
2.1.1	Kaupungin rakennusomaisuus on monimuotoista	7
2.1.2	Rakennusomaisuuden hallinnassa tavoitteena parempi tiedolla johtaminen .	12
2.1.3	Toimitilastrategian tavoitteena toimintakulttuurin muutos	18
2.1.4	Kaupungin palvelu- ja tilaverkkosuunnittelussa on vielä kehitettävää	23
2.2	Tiloista luopumisen prosessia on kehitetty	30
2.2.1	Tyhjien tilojen myyntiprosessia on kehitetty vastikään.....	31
2.2.2	Purku- ja kiinteistökehityskohteisiin on luotu erillisiä prosesseja	32
2.2.3	Luopumiseen liittyvien prosessien resursseihin on kiinnitetty huomiota	33
2.2.4	Omistajapoliittiset linjaukset ohjaavat tilojen salkuttamista	34
2.2.5	Salkuttaminen tukee rakennusomaisuuden hallintaa.....	36
2.3	Tyhjien tilojen väliaikaiskäyttöön tulossa parannusta	39
3	Johtopäätökset.....	44
	Lähteet	46
	Liitteet.....	48

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl. 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnin tavoitteena oli tarkastella kaupungin rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuutta. Tavoitteena oli tarkastella rakennusomaisuuden kokonaisuutta tarkemmin kaupunginhallituksessa hyväksytyyn toimitilastrategian ja erityisesti sen kuudennen linjauksen tavoitteen sekä toimenpiteiden toteuttamisen pohjalta. Arvioinnissa tarkasteltiin kuitenkin myös muita toimitilastrategian toimenpiteitä siltä osin, kun ne liittyivät rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuuteen tai toimitilastrategian kuudennen linjauksen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamiseen.

Tavoitteena oli arvioida tarkemmin rakennusomaisuuden tehokasta hallintaa sekä myytävien kohteiden myyntiprosessien toimivuutta ja tehokkuutta. Lisäksi arvioinnissa selvitettiin, miten kaupunkilaiset ovat pystyneet hyödyntämään tyhjiä tiloja kansalais- ja järjestötoiminnassa.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Helsingin kaupunkistrategiassa 2021–2025 on painotettu aikaisempaa strategiaa enemmän tehokkuutta ja tuottavuutta. Kaupunkistrategiassa on todettu, että strategian mukaisesti jatketaan linjausta, jonka mukaan luovutaan sellaisista kiinteistöistä, jotka eivät ole kaupungin omassa käytössä. Lisäksi kaupunkistrategiassa mainitaan, että tavoitteena on tukea vapaata kansalais- ja järjestötoimintaa mahdollistamalla maksuttomien ja edullisten tilojen käyttöä ympäri kaupunkia.¹

Arviointi rajattiin kohdistumaan erityisesti toimitilastrategian kuudennen linjauksen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisen arviointiin. Toimitilastrategian kuudennessa linjauksessa mainitaan seuraavaa:

- Kaupungilla ei ole tiloja, joita se ei tarvitse omassa käytössään tai joiden omistamiseen ei liity muita strategisia syitä tai pitkän tähtäimen palvelutilatarpeita. Säilytettävät arvorakennukset, kuten muut kaupungin omistamat rakennukset, ovat aina käytössä.²

Arviointi rajattiin koskemaan rakennusomaisuutta, koska kiinteistöomaisuus sisältää hallinnan myös tiettyyn maa-alaan.³ Lisäksi arvioinnin ulkopuolelle rajattiin muiden strategioiden ja ohjelmien toimenpiteiden tarkempi tarkastelu. Toimitilastrategian jotkin toimenpiteet kuitenkin kytkeytyvät toisiinsa, joten arvioinnissa otettiin huomioon toimitilastrategian kuudenteen linjaukseen kytkeytyvät toimenpiteet siltä osin kuin se

¹ Kaupunkistrategia 2021–2025.

² Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

³ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.5.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

oli mahdollista. Toimitilastrategian kuudenteen linjaukseen kuuluivat seuraavat tavoitteet ja toimenpiteet:

- Tilat arvotetaan toimitilastrategian ja omistajapoliittisten linjausten mukaisesti ja niistä tiloista luovutaan, jotka eivät toimitilastrategian mukaan kaupungin omistukseen kuulu. Määritellään periaatteet tiloista luopumisen tavoille.
- Tehostetaan tiloista luopumisen prosessia. Lähtökohtana on myytävien kohteiden myyntiprosessin nopeuttaminen. Myös purku- ja kiinteistökehityskoh-teisiin tehdään vastaavat prosessit ja prosesseihin liittyvät ohjeistukset.⁴

Kaupungin tavoitteena on myydä ja luopua aktiivisesti sellaisista tiloista, joita se ei tarvitse tai joiden hyödyntämiselle ei ole nähtävissä pidemmän tähtäimen näkymiä. Vajaakäyttöiseksi jääviä ja tulevaisuudessa luovutettavia tiloja tarjotaan vapaata kansalais- järjestötoimintaa varten määräaikaisilla sopimuksilla ennen niistä luopumista.⁵

Arvioinnin kohteena oli erityisesti kaupunkiympäristön toimiala, koska valtaosa toimitilastrategian toimenpiteiden toteuttamisesta sekä rakennusomaisuuden hallinnasta kuuluu toimialan vastuulle. Arvioinnin kohteena olivat myös kaupunginkanslia ja toimialat siltä osin kuin toimenpiteet koskivat heitä.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Pääkysymys:

Ovatko kaupungin rakennusomaisuuden hallinta- ja luopumisprosessit strategisia tavoitteita sekä palvelutarpeita tukevia?

Osakysymykset:

1. Onko kaupunki kehittänyt rakennusomaisuuden hallintaprosesseja?
2. Onko tiloista luopumisen prosessia tehostettu?

Lisäksi selvitetään, miten kaupunkilaiset ovat pystyneet hyödyntämään tyhjiä tiloja kansalais- ja järjestötoiminnassa.

Ensimmäisen osakysymyksen kriteerinä on, että kaupunki arvioi omistamiensa tilojen tarpeellisuutta. Tarkastelu on suoritettu strategisten syiden ja muiden pitkän tähtäimen palvelutarpeiden perusteella.

Toisen osakysymyksen kriteerinä on, että tiloista luopumisen prosessia on nopeutettu. Lisäksi kriteerinä on, että purku- ja kiinteistökehityskoh-teisiin on luotu prosessit ja ohjeistukset.

⁴ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

⁵ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineistona käytettiin asiakirjoja, joita olivat esimerkiksi kaupunki- tai toimialatasoiset suunnitelmat, tilannekatsaukset ja seurantatiedot. Arvioinnin aikana haastateltiin kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoita sekä erästä kaupunginkanslian asiantuntijaa. Lisäksi arvioinnin aikana tehtiin arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle.

Arvioinnin aikana suoritettiin sähköpostitiedusteluja kaupungin toimitilastrategian vastuuhenkilöille ja kaupungin eri toimialojen palveluverkkosuunnittelun vastuuhenkilöille. Lisäksi arvioinnissa hyödynnettiin kaupunkiympäristön Teams-tiimin materiaaleja, jotka käsittelivät toimitilastrategian toimeenpanoa ja toteuttamista.

Arviointia varten pyydettiin myös lyhyt selvitys kolmen tyhjäksi merkityn tilan tilanteesta sekä tulevaisuuden suunnitelmista. Arvioinnin varsinainen aineistohankinta päättyi joulukuussa 2022, mutta eräisiin lisätietopyyntöihin saatiin vastaukset vielä tammikuun alussa 2023. Tiedot ja havainnot vastaavat siten suurelta osin vuoden 2022 tietoja, lukuun ottamatta tammikuussa 2023 saatuja lisätietopyyntöjen vastauksia.

1.5 Toimitilastrategia ohjaa rakennusomaisuuden hallintaa

Vuoden 2017–2021 kaupunkistrategiassa todettiin, että kaupunki laatii kiinteistöstrategian, jossa linjataan kaupungin kiinteistöjen suunnittelusta, rakennuttamisesta ja ylläpidosta sekä omistamisesta. Suunnitelmana oli kiinteistökannan laadun ja laaturiskien parantaminen ja sisäilmaongelmien vähentäminen sekä tyhjiksi jääneiden arvorakennusten parempi hyödyntäminen.⁶

Edellisellä strategiakaudella kärkihankkeena ollut kiinteistöstrategia ei kuitenkaan valmistunut tällä nimellä, vaan jo silloin tehdyn valmistelun pohjalta syntyi kiinteistöpoliittinen ohjelma. Kiinteistöpoliittinen ohjelma hyväksyttiin 24.6.2019 kaupunginhallituksessa ja samassa yhteydessä hyväksyttiin sisäilmaohjelma sekä näiden ohjelmien toteutusohjelmat. Kiinteistöstrategia ei täyttänyt silloisen pormestarin kaikkia odotuksia sisällöllisesti. Toimenpiteitä pidettiin kuitenkin tärkeinä ja kannatettavina, minkä takia asiakirja hyväksyttiin toisella nimellä.⁷

Kiinteistöstrategian jatkovalmistelu aloitettiin uudelleen kiinteistöpoliittisen ohjelman hyväksymisen jälkeen ja sen oli tarkoitus valmistua vuoden 2019 loppuun mennessä. Kiinteistöstrategian nimi vaihtui kuitenkin toimitilastrategiaksi ja se hyväksyttiin kaupunginhallituksen kokouksessa 22.6.2020. Toimitilastrategian hyväksymisen yhteydessä päätettiin myös kiinteistöpoliittisen ohjelman päivityksestä.⁸ Seuraava Kuvio 1 havainnollistaa nykyisin toteutettavan toimitilastrategian muodostumista:

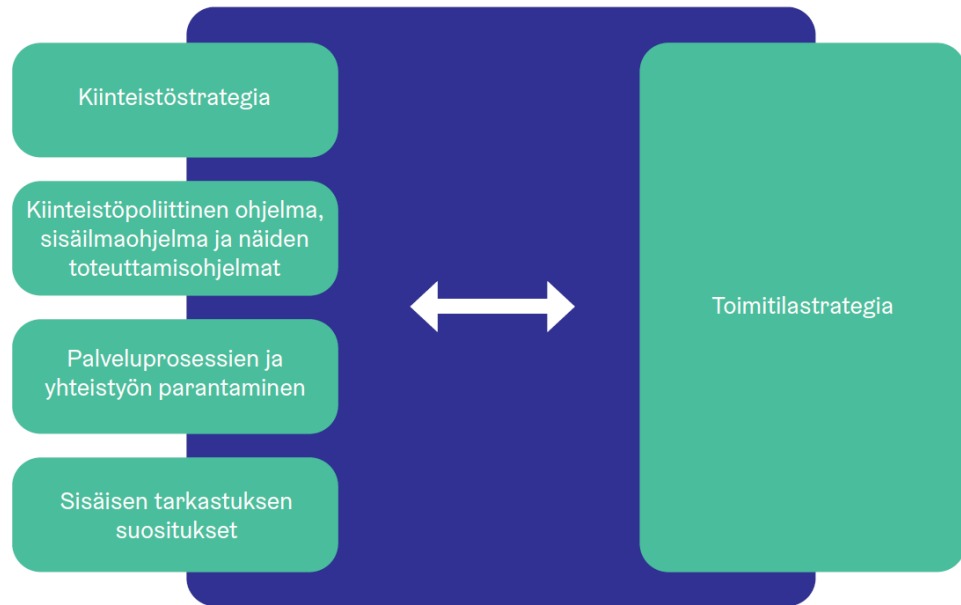
⁶ Kaupunkistrategia 2017–2021.

⁷ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.5.2022.

⁸ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.5.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 1. Toimitilastrategian muodostumiseen vaikuttaneet strategiat, ohjelmat ja suositukset.⁹

Toimitilastrategian muodostumiseen ovat täten vaikuttaneet kiinteistöstrategia, koettut kriisit, eri ohjelmat sekä näiden toteuttamisohjelmat ja tahto parantaa palveluprosesseja. Toimitilastrategian sisältöön ovat vaikuttaneet myös sisäisen tarkastuksen antamat suositukset ja tahto parantaa eri osapuolien välistä yhteistyötä. Kaiken kaikkiaan toimitilastrategian muodostumiseen on vaikuttanut yli 300 toimenpidettä eri kokonaisuuksista.¹⁰

Kiinteistöstrategian nimenvaihto haluttiin tehdä siksi, että kiinteistö sanana sisältää myös tontit. Strategia- ja ohjelmavalmisteluissa haluttiin keskittyä rakennuksiin eikä koko kiinteistöomaisuuteen. Kiinteistöstrategia terminä esiintyy kuitenkin vielä uudessakin kaupunkistrategiassa, vaikkakin sen on korvannut jo aikaisemmin hyväksytty kiinteistöpoliittinen ohjelma sekä myöhemmin hyväksytty toimitilastrategia.¹¹

⁹ Kuvion tiedot on koostettu arviointia varten seuraavista: Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.5.2022; Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

¹⁰ Palvelutilat-ydinprosessin kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen, Helsingin kaupunki / KYMP / Palvelutilat 9.10.2020. Saatu kaupungin intranetistä; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

¹¹ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 25.5.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

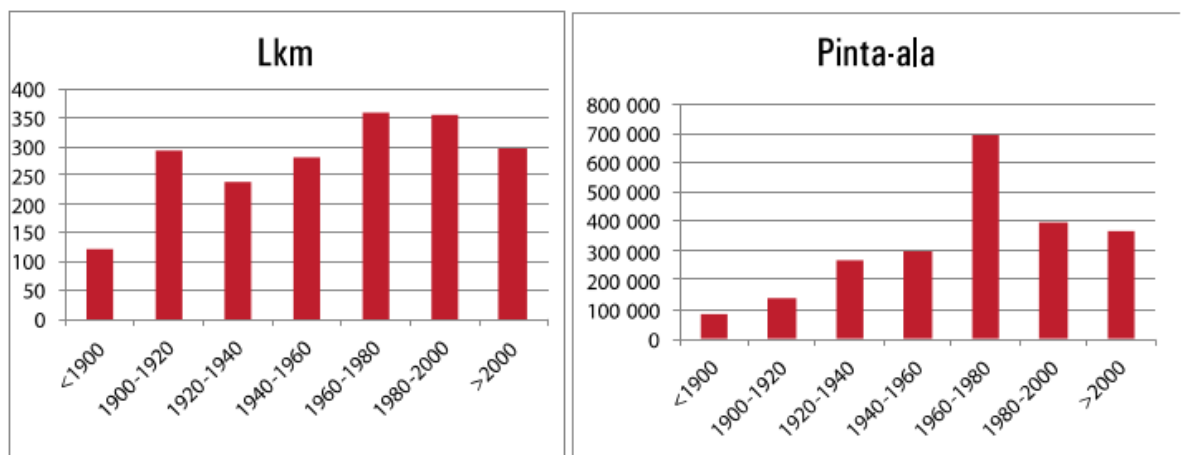
Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

2 HAVAINNOT

2.1 Rakennusomaisuuden hallinnan prosessit uudistuksen kohteena

2.1.1 Kaupungin rakennusomaisuus on monimuotoista

Vuonna 2022 kaupungin omistamia rakennuksia oli 3 374 kappaletta ja rakennushankkeita oli käynnissä 548. Iso osa kaupungin omistamista rakennuksista on rakennettu 1960-luvulla. Rakennusten ikäjakauma vuonna 2021 on esitetty alla olevassa Kuvio 2. Kaupungilla oli suorassa omistuksessaan vuonna 2022 noin 2,26 miljoonaa neliometriä tiloja ja lisäksi vielä noin 0,2 miljoonaa neliometriä osaketiloja. Tämän lisäksi kaupunki vuokrasi ulkopuolisilta tahoilta tiloja yhteensä noin 0,5 miljoonaa neliometriä. Kokonaisuudessaan kaupungilla oli hallinnassaan 2,96 miljoonaa neliometriä tiloja. Vuonna 2021 kaupungin oman tilakannan jälleenhankinta-arvo oli noin 10,1 miljardia euroa ja se oli tekniseltä arvoltaan noin 7,1 miljardia euroa. Näiden tilojen keskimääräinen kuntoluokka oli 69,9 prosenttia. Kuntoluokalla tarkoitetaan rakennuksen todellisen kunnon, eli teknisen arvon suhdetta uuden vastaavan rakennuksen hintaan, eli jälleenhankinta-arvoon. Rakennusten kuntoluokan tavoitetaso on yleensä 75 prosenttia. Kun rakennuksen tekninen arvo laskee tämän tavoitetason alle, alkaa muodostua korjausvelkaa.¹²



Kuvio 2. Kaupungin omistamien rakennusten lukumäärän ja pinta-alan jakautuminen ikäprofiileittain vuonna 2021.¹³

Kaupungin omassa käytössä oli vuoden 2022 lopussa yhteensä noin 2,5 miljoonaa neliometriä toimitiloja. Näistä tiloista suurin osa, noin 49 prosenttia on kasvatuksen

¹² Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 17.1.2023; Helsingin kaupungin rakennusten tekniset ja jälleenhankinta-arvot v 2021, korjausvelka, peruskorjaustarve, perusparannustarve sekä Trellum PTS 2037. 22.11.2022; Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2020.

¹³ Helsingin kaupungin rakennusten tekniset ja jälleenhankinta-arvot v 2021, korjausvelka, peruskorjaustarve, perusparannustarve sekä Trellum PTS 2037. 22.11.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

ja koulutuksen toimialan käytössä. Sosiaali- ja terveystoimialan käytössä on noin 24 prosenttia ja loput muiden toimialojen käytössä.¹⁴

Kaupunkiympäristön toimiala seuraa tyhjiin toimitilojen määrää ja vajaakäyttöastetta excel-muodossa. Tiedosto sisältää myös tunnuslukuja ja luokitteluja omistusmuodon, tiloille asetetun tavoitteen ja käyttötarkoituksen mukaan. Kaupunki luokittelee sen hallinnassa olevat tilat niille määritettyjen tavoitteiden perusteella. Vajaakäytöllä, eli kokonaan tai osittain tyhjillään olevat tilat jaetaan seuraaviin luokkiin; kehitettävä/vapaa, korjattava/vapaa, myynti ja vuokraus. Kehitettävä/vapaa tarkoittaa kehittämiskelpoista tilaa, jolle ei vielä ole tiedossa olevaa käyttöä. Kun tilan käyttökohde on tiedossa, siirtyy se luokkaan kehitettävä/varattu, eikä sitä enää luokitella tyhjäksi tilaksi. Luokassa on esimerkiksi tiloja, jotka ovat menossa korjaukseen, mutta päätöstä korjaushankkeesta ei ole vielä tehty. Korjattava/vapaa luokkaan kuuluvat tilat, joiden korjauksesta on tehty päätös, mutta tuleva käyttäjä ei ole vielä tiedossa. Kun tilalle löytyy käyttäjä, siirtyy se luokkaan korjattava/varattu, eikä sitä enää luokitella tyhjäksi tilaksi. Luokassa myynti on tiloja, jotka on tarkoitus myydä. Suunnitelma myynnistä ei ole esteenä kyseisten tilojen vuokraamiselle ennen varsinaista myyntiä. Luokassa vuokraus olevat tilat ovat vapaana ja heti vuokrattavissa. Tähän luokkaan kuuluvat myös rakennukset, jotka aiotaan purkaa aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua, mutta ovat vuokrattavissa purkamiseen saakka.¹⁵

Taulukossa 1 on esitetty tyhjiin tilojen vuosittainen määrä niiden tavoiteluokituksen mukaan. Tyhjiin tilojen määrässä on saatu vähenevä trendi, vaikkakin Hekan osuus on kasvanut tarkastelujaksolla. Suurin lasku on tapahtunut luokassa purettavat.¹⁶

¹⁴ Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet yksikön tilapäälliköltä vastaus sähköpostitiedusteluun 17.1.2023.

¹⁵ Dokumentti kiinteistörekisterin huoneistotason tavoite (päivitetty 27.6.2018); Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

¹⁶ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 1. Tyhjillään olevien tilojen määrä 2019–2022.¹⁷

Tavoite	2019	2020	2021	2022
Kehitettävä/vapaa	2 858 m ²	2 271 m ²	2 890 m ²	955 m ²
Korjattava/vapaa	3 366 m ²	3 420 m ²	3 005 m ²	3 860 m ²
Myynti	28 812 m ²	24 636 m ²	21 166 m ²	14 531 m ²
Purettava	27 022 m ²	28 035 m ²	10 810 m ²	9 339 m ²
Vuokraus	44 138 m ²	42 138 m ²	53 848 m ²	60 432 m ²
Yhteensä	106 195 m²	100 500 m²	91 718 m²	89 116 m²
Hekan osuus	8 809 m²	10 409 m²	10 852 m²	19 518 m²
Hekan osuus	8,3 %	10,4 %	11,8 %	21,9 %

Vajaakäyttöä mitataan ja seurataan tyhjillään olevien tilojen yhteydessä vajaakäyttöasteella. Vuoden 2023 tammikuun alussa vajaakäyttöaste on ollut 3,76 prosenttia. Kaupunkiympäristön talousarvion sitovan tavoitteen mukaan vajaakäyttöaste tuli olla enintään 4 prosenttia. Vajaakäyttöaste oli vuonna 2020 2,8 prosenttia ja vuonna 2021 3,16 prosenttia.¹⁸

Esimerkiksi luokassa kehitettävä/vapaa oleva Koskelan palvelukeskuksen rakennus G tullaan luovuttamaan asuntorakentajille uuden kaavan mukaisesti, kun Koskelan uusi palvelukeskus on valmis arviolta vuonna 2026. Luokassa korjattava/vapaa oleva Jätkäsaaren rakennus L3:een on tulossa käynnissä olevan konseptikilpailun mukaisesti ravintoloita, näyttelyitä ja liiketilaa. Myöskin luokassa korjattava/vapaa oleva Käärmetalo ei tule enää päiväkotikäyttöön korjauskustannusten ollessa kohtuuttomat käyttötarkoitukseen nähden. Kaavoittaja kehittää kyseistä kohdetta osana alueen yleistä kaavakehittämistä, jonka jälkeen kohteen tilallinen käyttö arvioidaan uudelleen.¹⁹

Tyhjillään olevien tilojen ylläpidosta aiheutuu kaupungille kustannuksia. Taulukossa 2 on esitetty tyhjien tilojen vuosittaiset kustannukset niiden tavoiteluokituksen mu-

¹⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset arviointikertomustekstin kommentointivaiheessa 18.4.2023.

¹⁸ Toimitilakanta, vajaakäyttöaste ja vapaat tilat 4.1.2023; Toimitilakanta, vajaakäyttöaste ja vapaat tilat 4.1.2023; Helsingin kaupungin talousarvio 2022.

¹⁹ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 22.12.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

kaan. Kustannuksissa on vuonna 2022 nähtävissä selvää nousua aiemmista vuosista. Nousu johtuu pääasiassa vuokraus luokassa olevien tilojen kustannuksien noususta. Toimialan mukaan tähän on vaikuttanut erityisesti Hekan vuokrattavat kivijalkaliiketilat, jotka ovat välivuokrauksessa tilat -palvelun kautta. Hekan kanssa tehty sopimuksen vuoksi kaupunki maksaa näistä tiloista täysimääräisen vuokran, vaikka ne olisivat tyhjillään. Näiden tilojen suhteellinen osuus kaikista tyhjästä tiloista on kasvanut hieman vuodesta 2020 vuoteen 2021. Hekan tyhjien tilojen suhteellinen osuus tyhjillään olevien tilojen kustannuksista on kasvanut lähes jokaisena vuotena ja muodosti vuonna 2022 noin 31 prosenttia tyhjien tilojen kustannuksista.²⁰

Taulukko 2. Tyhjillään olevien tilojen kustannukset 2019–2022.²¹

Tavoite	2019	2020	2021	2022
Kehitettävä/vapaa	85 631 €	19 247 €	93 062 €	50 917 €
Korjattava/vapaa	78 852 €	58 137 €	58 977 €	156 206 €
Myynti	1 257 227 €	1 569 781 €	1 594 548 €	2 075 544 €
Purettava	776 612 €	251 155 €	235 037 €	496 581 €
Vuokraus	2 502 986 €	2 862 249 €	4 934 783 €	6 684 124 €
Yhteensä	4 701 309 €	4 760 569 €	6 916 407 €	9 463 372 €
Hekan osuus	731 888 €	1 230 783 €	1 708 820 €	2 961 475 €
Hekan osuus	15,6 %	25,9 %	24,7 %	31,3 %

Kaupunginhallituksen vuonna 1994 tekemän päätöksen mukaisesti kiinteistövirasto ja sittemmin kaupunkiympäristön toimiala on vuokrannut Hekan liiketilat todellisten kustannusten vuokralla. Vuonna 1994 tehdyn päätöksen perusteluna oli, että liiketilojen vuokraaminen kaupungille todellisia kustannuksia vastaavasta hinnasta ja tilojen edelleen vuokraaminen markkinahintaa tasoittaa asuntojen vuokria, ja että näin menetellen asukkaille ei tule voittoa eikä tappiota liiketiloista. Tuolloin arviointiin, että kaupungille menettely olisi kustannusneutraali. Lähes 30 vuotta sitten sovittu menet-

²⁰ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset arviointikertomustekstin kommentointivaiheessa 18.4.2023.

²¹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset arviointikertomustekstin kommentointivaiheessa 18.4.2023.

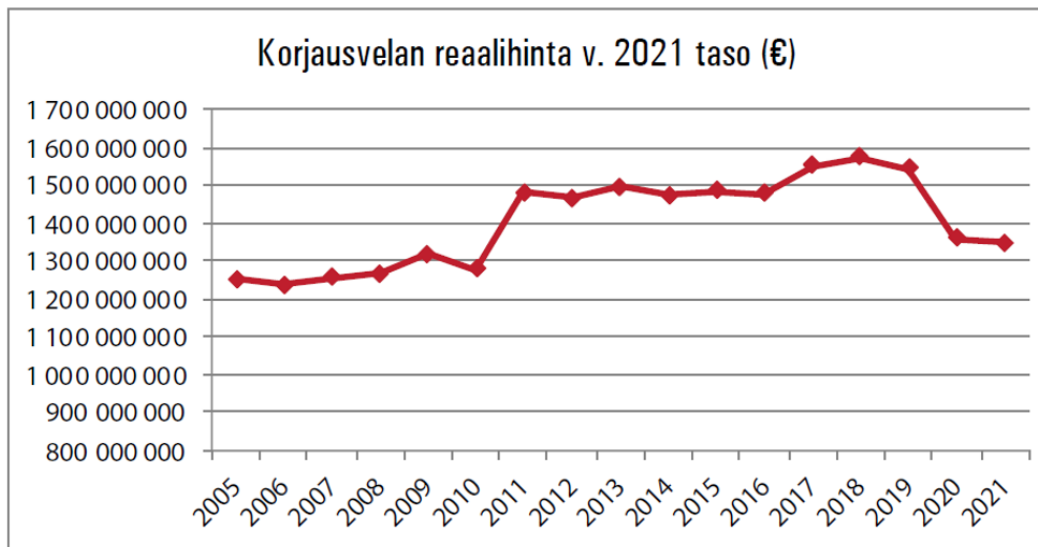
ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

tely ei nykypäivänä vaikuta enää toimivan kovin tarkoituksenmukaisesti, koska Hekan liiketilojen osuus tyhjen tilojen kustannuksista oli vuonna 2022 noussut jo noin 31 prosenttiin. Vuonna 2019 se oli vielä 16 prosenttia.²²

Tilahankkeiden käsittelyohjeen odotetaan jatkossa ehkäisevän tyhjen tilojen syntyä. Esimerkiksi Hekan ja Hason omistamiin rakennuksiin suunnitelluista liiketilojen toteuttavuuskriteereistä laaditaan kaupunkiympäristön toimialalla selvitys, jossa huomioidaan muun muassa kaupunkikuvalliset tekijät, laajuuteen ja alueen markkinavuokraan perustuva toteuttavuus sekä kaupunkirakenteen kuluksi kohdistuva osuus. Selvitys tulee myös vaatimaan välivuokrauksesta vastaavan viranhaltijan päätöksen puollosta ennen kaavan vahvistamista.²³

Kaupungin rakennusten korjausvelka muuttuu hitaasti, koska kaupungin omistamien tilojen määrä on suuri, noin 2,2 miljoonaa neliometriä. Korjausvelan määrän kehitys vuodesta 2005 vuoteen 2021 vuoden 2021 reaali-hinnassa on esitetty alla olevassa kuviossa 3. Positiivinen käänne alaspäin tapahtui vuonna 2018, kun kaupunginkanslia nosti investointitasoa 60 miljoonalla eurolla vuoden 2017 keväällä vuoden 2016 keväällä esitellyn tarkastuslautakunnan vuoden 2015 arviointikertomuksen perusteella. Samalla investointimäärärahat nostettiin lähes 300 miljoonaan euroon investointirajaan asti. Investointirajalla tarkoitetaan investointimäärärahan määrää, jolla korjausvelka ei enää kasva.²⁴



Kuvio 3. Korjausvelan muutos 2005–2021²⁵

²² Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset arviointikertomustekstin kommentointivaiheessa 18.4.2023.

²³ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistioloituksen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

²⁴ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostiedusteluun 11.1.2023; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistioloituksen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

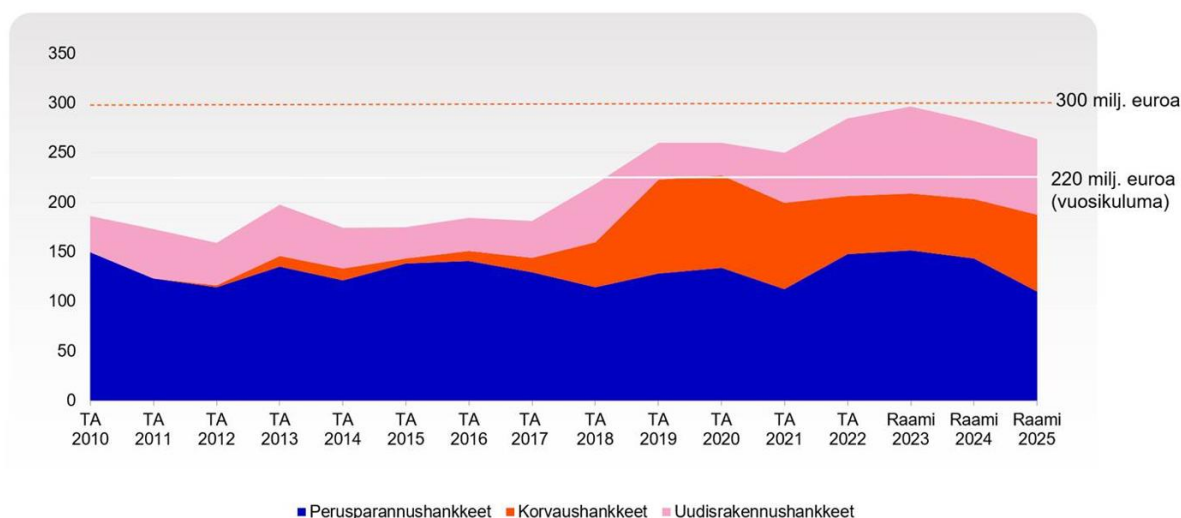
²⁵ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostiedusteluun 11.1.2023.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Alla olevassa kuviossa 4 on esitetty talonrakennuksen investointimäärärahat vuodesta 2010 vuoteen 2025 talousarvioiden ja raamien perusteella. Korjausvelan vähentymisen ansiosta sisäilmaongelmat ovat vähentyneet kaupungin rakennuksissa. Lisäksi kaupunki on aloittanut uuden palveluverkon hallinnan kehittämisen prosessin kaupunginkanslian johdolla lokakuussa 2022.²⁶

Talonrakennuksen investointimäärärahat, milj. €



Kuvio 4. Talonrakennuksen investointimäärärahat 2010–2025²⁷

2.1.2 Rakennusomaisuuden hallinnassa tavoitteena parempi tiedolla johtaminen

Kaupungin eri tiloilla ja niiden rakentamisella sekä ylläpidolla on merkittävä rooli kaupungin taloudessa. Päämääränä on kaupungin rakennus- ja kiinteistöomaisuuden varallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, tuottavalla sekä kaupungin kokonaisedun varmistavalla tavalla kaikissa olosuhteissa.²⁸

Kaupunkistrategiassa todetaan, että kaupunki jatkaa linjausta, jonka mukaan luovutaan sellaisista kiinteistöistä, jotka eivät ole kaupungin omassa käytössä. Kaupungin toimitilastrategiassa todetaan puolestaan, että tavoitteena on säilyttää kaupungin omistaman toimitilakannan arvo pitkälle tulevaisuuteen. Toimitilastrategian päämääränä on ohjata kaupungin kuin myös pitkäaikaisten sopimuskumppaneiden toimintaa.²⁹

Kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunkiympäristön toimialan vastuulla on huolehtia rakennusomaisuuden suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta sekä näi-

²⁶ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

²⁷ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostiedusteluun 11.1.2023.

²⁸ Tilahankkeiden käsittelyohjeet 29.11.2022.

²⁹ Kaupunkistrategia 2021–2025; Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

den palveluista. Kaupungin hallintosäännössä ei kuitenkaan oteta kantaa varsinaisesti rakennusomaisuuden omistamiseen. Kaupunkiympäristön toimiala toimii kaupunkiympäristölautakunnan alaisuudessa.³⁰ Kaupunkiympäristölautakunta on päättänyt 1.12.2020 § 698 rakennuksista ja yleisistä alueista sekä palvelukokonaisuuden palveluista seuraavaa:

- ”Asuntotuotanto vastaa kaupungin oman uudisasuntotuotannon sekä kaupunkikonsernin asuntoyhtiöiden peruskorjausten rakennuttamisesta.
- Tilat-palvelu vastaa toimitilojen ja asuntojen järjestämisestä kaupungin omiin tarpeisiin, tilaomaisuuden hallinnasta sekä kaupungin hallinnoimien tilojen vuokraamisesta yritykselle.
- Yleiset alueet-palvelu vastaa katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hallinnasta, toteuttaa näihin liittyviä hankkeita sekä järjestää katujen ja yleisten alueiden kunnossapidon.”³¹

Kaupunkiympäristön toimintasäännön perustella huomataan, että kaupunkiympäristön toimialan tilat-palvelut vastaavat kaupungin tilaomaisuuden hallinnasta. Rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuudella haasteita on kuitenkin tuottanut se, että kaupungin hallintosääntö ei sisällä selkeää mainintaa rakennusomaisuuden hallinnan vastuusuhteista. Omistajapoliittisten linjaukset sisältävät kuitenkin periaatteet omistamisen tavalle. Linjauksissa otetaan kantaa, että toteutetaanko omistamista suorana vai yhtiömuotoisena ja minkälaisia tuotto- ja muita tavoitteita kohteille asetetaan.³²

Kaupungin rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuus muodostuu tällä hetkellä isossa kuvassa neljästä pääprosessista. Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan mukaan pääprosessit on nyt kuvattu kunnolla ensimmäisen kerran ja niiden eteen on muutoinkin nähty paljon vaivaa.³³ Seuraava Kuvio 5 havainnollistaa rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuuden pääprosesseja:

³⁰ Helsingin kaupungin hallintosääntö, kaupunginvaltuusto 18.5.2022 § 106.

³¹ Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan toimintasääntö 1.1.2022.

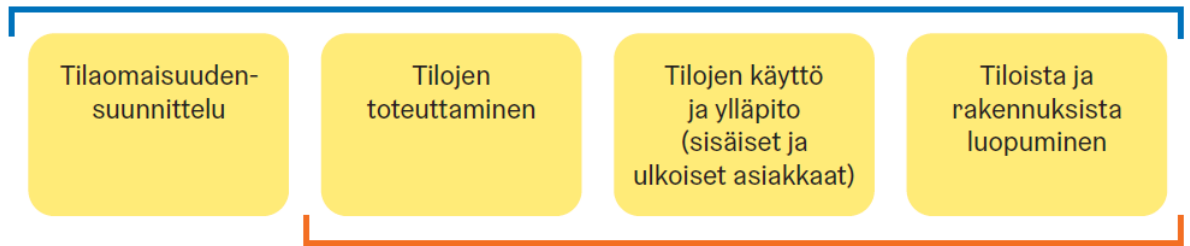
³² Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset (Luonnosversio 12.9.2022).

³³ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Rakennusomaisuuden hallinta



Rakennuksen elinkaaren hallinta, rakennusten kunnan hallinta

Kuvio 5. Rakennusomaisuuden hallinnan pääprosessit³⁴

Nykyisin rakennusomaisuuden hallinnan prosessit muodostuvat tilaomaisuuden suunnittelusta, tilojen toteuttamisesta, sisäisten ja ulkopuolisten asiakkaiden tilojen käytöstä sekä ylläpidosta. Tämän lisäksi kokonaisuuteen kuuluu tiloista ja rakennuksista luopuminen. Rakennusomaisuuden hallinnan eri kokonaisuuksien tukena toimivat muun muassa kaupunkistrategia sekä muut ohjelmat ja näiden linjaukset toimitilastrategian mukaisesti.³⁵ Rakennusomaisuuden hallintaa ohjaavat ja tukevat myös seuraavat muut kokonaisuudet:

- kaupunkistrategia ja talousarvio
- toimitilastrategia
- salkuttaminen
- kaupungin omistajapolitiittiset linjaukset ja tilahankkeiden käsittelyohjeet
- sisäisen vuokran vuokramalli
- yhteistyöasiakirjat eri toimijoiden kanssa
- isännöitsijän käsikirja
- maankäyttö- ja rakennuslaki, hankintalaki ja kiinteistöjohtaminen sekä,
- eri ohjausryhmät³⁶

Kaupungin rakennusomaisuuden hallinnan kehyksenä ja ohjausmekanismeina toimivat isossa kuvassa kaupunkistrategia ja talousarvio. Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden mukaan kaupunkistrategian toteuttaminen ja talousarvio ohjaavat rakennusomaisuuden hallinnan vastuuhenkilöiden päivittäistä työskentelyä.³⁷

Merkittävänä ohjaavana tekijänä toimii myös kaupungin rakennusomaisuuden kunnan ja peruskorjaustarpeiden arviointi, jota kutsutaan rakennusomaisuuden salkuttamiseksi. Salkuttamisessa kaupungin rakennuskantaa luokitellaan eri ryhmiin ja arvi-

³⁴ Kuvion tiedot on koostettu arviointia varten seuraavista lähteistä: Helsingin kaupungin intra, palvelutilojen ydinprosessin esittely sekä prosessikirjaston aineistot. Luettu 11.1.2023; Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

³⁵ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

³⁶ Arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022; Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

³⁷ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

oidaan, mitä tiloja kaupunki tarvitsee palvelutuotantoon ja mistä tiloista voidaan luopua. Salkuttamisen tarkoituksena on varmistaa pitkäjänteinen ja koordinoitu tilaomaisuuden hallinta. Salkuttamista käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.4.³⁸

Toimitilastrategian toimenpidesuunnitelmassa mainittiin, että kaupunginkanslian tehtävänä on laatia yhteistyössä kaupunkiympäristön toimialan kanssa omistajapoliittiset linjaukset. Omistajapoliittisten linjauksien tarkoituksena on muodostaa kriteerit sille, millä perusteella tilatarpeet toteutetaan omaan omistukseen. Lisäksi näihin kriteereihin kuuluvat periaatteet omistamisen tavalle sekä määritelmät omistuksien tuotto- ja muille tavoitteille. Omistajapoliittisia linjauksia käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.4.³⁹

Rakennusomaisuuden hallintaa ohjaavat keskeisesti myös muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki sekä hankintalaki. Kaupunki toimii myös melko aktiivisena toimijana Kiinteistöomistajat ja Rakennuttajat Rakli ry:ssä. Kaupungin tilaomaisuuden arvoina toimivat lisäksi pitkäjänteisyys, terveellisyys, turvallisuus, vähähiilisyys, kaupunkirakenteen ja kaupunkikuvan tukeminen sekä esteettömyys.⁴⁰

Rakennusomaisuuden hallintaa tukevat tietojärjestelmät päivityksessä

Kaupunkiympäristön toimialalla on parhaillaan käynnissä rakennusomaisuuden hallinnan tietojärjestelmä uudistus. Suunnitellun aikataulun mukaan uusien järjestelmien pitäisi olla käytössä kriittisten järjestelmäosien osalta helmikuussa 2023 ja kokonaisuudessaan käyttöönottoprojektin pitäisi olla valmis vuoden 2023 elokuussa.⁴¹

Tulevaisuudessa kaupungin tavoitteena on siirtyä rakennusomaisuuden hallinnassa sekä tilatarpeiden ratkaisemisessa aktiiviseen ja tietopohjaiseen kiinteistöjohtamiseen. Vuonna 2020 toimitilastrategian toimitiloja käsiteltävissä kehityskohteissa nostettiin esille, että päätöksenteon perustaksi ei ole ollut riittävän yhteistä tietopohjaa. Toimitilastrategian asiakirjassa mainittiin tuolloin, että kaupungilla ei ollut vielä riittävä osaamista eikä resursseja strategiaan ja tietoon perustuvien päätösesitysten valmisteluun.⁴²

Aikaisemmin tietojärjestelmähankintoja ei ole tehty kokonaisuutta tukevasti. Pirstalemainen ohjelmistohankinta on johtanut tämän takia myös hajanaiseen tietojärjestelmäarkkitehtuuriin. Käytettävissä oleva tieto on ollut pitkälti laskennallista ja tilakannan kunnan systemaattinen seuraaminen ollut osittain puutteellista.⁴³ Uudistuksessa uuden ja vanhan tietojärjestelmäkokonaisuuden kesken katsotaan, mitkä tiedot tarvitsevat päivittämistä. Uudet kehityksessä olevat tietojärjestelmät mahdollistavat lisäksi

³⁸ Helsingin kaupungin intra, uutinen tilaomaisuuden suunnittelusta. Luettu 11.1.2023.

³⁹ Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset (luonnosversio 12.9.2022).

⁴⁰ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Tilahankkeiden käsittelyohjeet 29.11.2022.

⁴¹ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁴² Tilahankkeiden käsittelyohjeet 29.11.2022; Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

⁴³ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

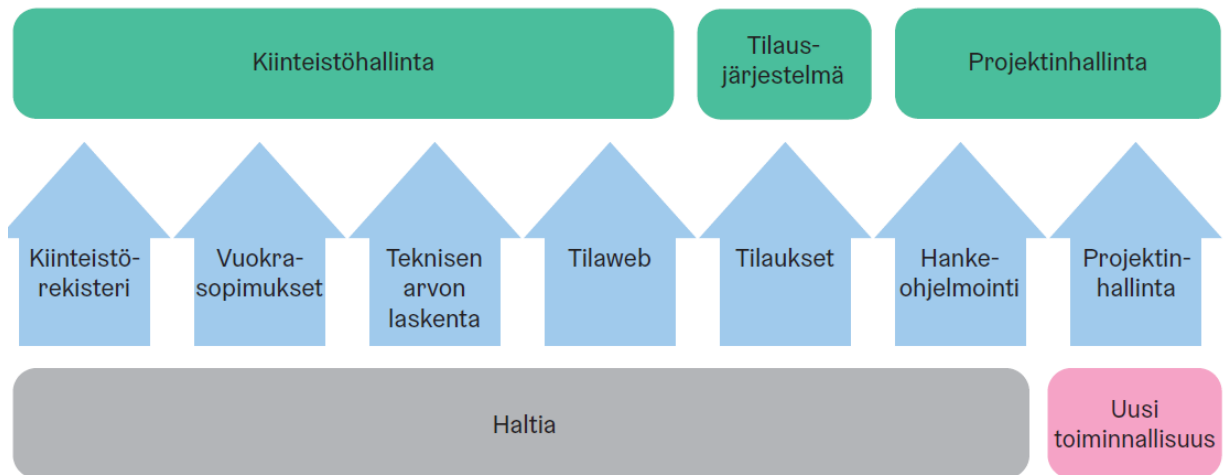
ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

tulevaisuudessa rakennusomaisuuden kokonaisuuden prosessien jatkokehittämisen.⁴⁴

Kaupungin rakennusomaisuuden kunnan tarkastelu on perustunut pääasiassa laskennalliseen malliin ja isännöitsijöiden suorittamiin tarkastuksiin. Tästä syystä myöskään tietojärjestelmissä ei ole aina ollut kaikissa tapauksissa ajantasaista tietoa rakennusomaisuuden kunnosta ja korjaustarpeista. Rakennusomaisuuden kunnan tarkastelu kulumamallin mukaisesti ei ole siten kaikissa tapauksissa vastannut todellista tilannetta.⁴⁵

Uudistuksen kohteena olevien kiinteistö- ja projektihallintatietojärjestelmien tavoitteena on mahdollistaa omalta osaltaan parempi tiedolla johtaminen. Kiinteistö- ja projektihallintajärjestelmiin tiedolle tulee niin sanotusti omistajat, jotka varmistavat syötettyjen tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden.⁴⁶ Seuraava Kuvio 6 havainnollistaa parhaillaan tehtävää rakennusomaisuuden hallinnan järjestelmä uudistusta.



Kuvio 6. Rakennusomaisuuden järjestelmä uudistuksen osa-alueet⁴⁷

Uusi tietojärjestelmäkokonaisuus muodostuu kiinteistö- ja projektihallinnasta sekä erillisestä tilausjärjestelmästä. Tietojärjestelmäkokonaisuus parantaa merkittävästi rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuuden luotettavuutta. Osa aikaisemmasta järjestelmäkokonaisuudesta on ollut käytössä jopa 20 vuotta, joten kaikkien tietokantojen luotettavuudesta ei voitu enää loppuajasta mennä takuuseen. Rakennusomaisuuden hallinnan kannalta uusi tietojärjestelmäkokonaisuus mahdollistaa erityisesti sen, että kaupunkiympäristön toimialan tilat-palvelun henkilöstö pystyy tunnistamaan oleellisen tiedon ja samalla asettamaan vastuuhenkilön ylläpitotoiminnoille.⁴⁸

⁴⁴ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁴⁵ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁴⁶ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁴⁷ Helsingin kaupungin intra, uutinen kaupunkiympäristön toimialaa koskevasta tietojärjestelmä uudistuksesta. Luettu 2.1.2023.

⁴⁸ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl. 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Järjestelmä uudistus mahdollistaa myös kiinteistötietojen hallinnan mukaan lukien kapasiteetti- ja kuntotiedot, tilaverkon kehittämisen, rakennusten mitoituksen, kustannusohjatun suunnittelun ja toteutuksen. Kokonaisuus kokoaa osaltaan palvelu- ja tilaverkon suunnittelussa tarvittavat tiedot yhteen ja mahdollistaa kaikkien osapuolien pääsyn tietoihin ja niiden hyödyntämiseen.⁴⁹

Käynnissä oleva tietojärjestelmä uudistus antaa mahdollisuuden myös siihen, että kaupungin muut toimialat voivat hyödyntää tulevaisuudessa hankittavaa järjestelmäkokonaisuutta. Toimialat voivat aloittaa järjestelmäkokonaisuuden käyttöönoton suunnittelun vuoden 2023 elokuussa, kun koko järjestelmä uudistus on valmistunut. Uudistuksen oletuksena on, että se parantaa merkittävästi tiedolla johtamista, kun myös kaupunkiympäristön toimialan tilat-palvelulla on reaaliaikainen tieto käytettävissä toimialoilta.⁵⁰

Kiinteistöhallintajärjestelmä antaa mahdollisuuden tiedolla johtamiseen

Tietojärjestelmäkokonaisuuden uudistaminen parantaa tiedolla johtamista. Tulevaisuudessa kaupungin eri toimialojen on mahdollista tehdä tilahallintaa samassa järjestelmässä omien tarpeiden pohjalta. Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden mukaan tilojen hallinnassa pystytään siirtymään aktiiviseen ja tietopohjaiseen kiinteistöjohtamiseen vasta sitten, kun toimialat ovat käyttöönottaneet uuden tietojärjestelmän.⁵¹

Uusi kiinteistöhallintajärjestelmä mahdollistaa myös sen, että kaikki tieto on kootusti yhdessä paikassa. Kiinteistöhallintajärjestelmään kerätään kaikki perustiedot ja sen kautta tehdään kaikki sisäiset sekä ulkoiset vuokrasopimukset. Uusi projektinhallintajärjestelmä mahdollistaa puolestaan muun muassa kymmenvuotisrakentamishjelmien seurannan.⁵²

Järjestelmä uudistus mahdollistaa lisäksi sen, että projektipäälliköt pystyvät johtamaan hankkeiden etenemistä sekä taloutta aiempaa paremmin. Aikaisemmin seuranta on suoritettu pääasiassa Excelissä. Täten käynnissä oleva kiinteistö- ja projektinhallinta uudistus parantaa erityisesti tiedon hyödyntämistä johtamisessa ja päätöksenteossa. Aikaisemmin suunnittelun haasteena on ollut se, että laajoina konsultointitöinä tilattavien palvelu- ja tilaverkkotarkasteluiden ennusteet ovat olleet osittain vanhentuneita siinä vaiheessa, kun ne on toimittu kaupungille.⁵³

⁴⁹ Helsingin kaupunginvaltuusto, 23.11.2022. Valtuutettu Ted Apterin aloite digitaalisen työkalun käyttöönottamisesta palvelu- ja tilaverkkosuunnittelussa § 295; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

⁵⁰ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

⁵¹ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁵² Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁵³ Helsingin kaupunginvaltuusto, 23.11.2022. Valtuutettu Ted Apterin aloite digitaalisen työkalun käyttöönottamisesta palvelu- ja tilaverkkosuunnittelussa § 295.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl. 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Järjestelmäuudistus takaa lisäksi ajantasaiset työvälineet palvelu- ja tilaverkkosuunnittelulle, tilojen mitoittamiselle ja ylläpidolle. Tarkoituksena on kehittää tiedolla johtamisen tueksi yhtenäistä tietojärjestelmäarkkitehtuuria ja tätä tukevaa toimintakulttuuria. Järjestelmäuudistus mahdollistaa myös tilojen kunnossapitotarpeiden ja tulevien korjausinvestointien aikaisempaa paremman ennakkoinnin. Järjestelmäkokonaisuutta on tarkoitus kehittää tulevaisuudessa niin, että se mahdollistaisi tilaverkon kehittämisen optimoinnin sekä suunnitteluvaihtoehtojen testaamisen saavutettavuuden, hiilidioksidipäästöjen yksikkökustannukset ja palveluiden yksikkökustannukset.⁵⁴

Järjestelmäuudistus tuo samalla kehitystä vuokrapuolelle. Uusi tietojärjestelmäkokonaisuus mahdollistaa vuokrattavien tilojen pohjakuvien tuonnin järjestelmään. Pohjakuvien perusteella määritellään vuokrattavat neliöt, joissa on tällä hetkellä ollut jonkin verran hajontaa. Vuokrasopimustietojen paikkansa pitävyydessä onkin ollut haasteita, koska todelliset neliömäärät ovat olleet sekä yli, että alle todellisten tietojen. Toimintatapa muuttuu tulevaisuudessa läpinäkyvämmäksi, kun vuokrasopimukset perustuvat pohjakuvien neliömetreihin.⁵⁵

2.1.3 Toimitilastrategian tavoitteena toimintakulttuurin muutos

Tällä hetkellä toteutuksessa oleva toimitilastrategia ohjaa kaupungin kaikkia toimintoihin liittyviä toimia ja toimijoita sekä ohjelmia. Tavoitetilana on saada aikaiseksi toimintakulttuurin muutos, joka vaatii aikaa ja sitoutumista yli valtuustokausien. Lisäksi tavoitteena on yhdistää aikaisemmin luotuja strategioita sekä ohjelmia yhdeksi kokonaisuudeksi.⁵⁶

Toimitilastrategia ei ole vielä laajasti vaikuttanut kaupungin toimintakulttuuriin, mutta toiminnassa on kuitenkin pystytty tunnistamaan laajoja kehitystä vaativia kokonaisuuksia. Muutosta on kuitenkin tapahtunut muun muassa asiakaslähtöisyydessä ja tarpeettomista tiloista luopumisessa. Tulevaisuudessa kehityskohteina ovat vielä muun muassa asiakaslähtöisyyden parantaminen, pitkäntähtäimen suunnitelmien kehittäminen sekä kiinteistöhoitojen sopimukset ja isännöitsijöiden roolit. Päämääränä on edelleen toimintakulttuurin muutos, joka voidaan kiteyttää tavoitteeseen talouden lyhyen aikavälin optimoinnista kohti pitkäaikaista kestävyyttä.⁵⁷

Kaupungin toimitilastrategiaa on nyt toteutettu vuoden 2020 kesäkuun lopusta alkaen. Kahden ensimmäisen vuoden 2020–2021 painopisteinä olivat akuuttien rakenteellisten sekä toimintamalleihin liittyvien ongelmien poistaminen. Toimenpiteinä oli muun muassa rakenteellisten ongelmien poistaminen tilahankeprosesseista sekä

⁵⁴ Helsingin kaupungin intra, uutinen kaupunkiympäristön toimialaa koskevasta tietojärjestelmäuudistuksesta. Luettu 2.1.2023; Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Helsingin kaupunginvaltuusto, 23.11.2022. Valtuutettu Ted Apterin aloite digitaalisen työkalun käyttöönottamisesta palvelu- ja tilaverkkosuunnittelussa § 295.

⁵⁵ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁵⁶ Toimitilastrategian täytäntöönpanon ohjausryhmä 9.2.2021.

⁵⁷ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

prosessien sujuvuuden ja asiakaslähtöisyyden parantaminen. Näiden lisäksi panostettiin rakennusomaisuuden hallinnan ennakointiin ja nykyisten ohjausmallien ongelmakohtien poistamiseen.⁵⁸

Parhaillaan toimintakulttuurin muutokseen tähdätään uudistamalla järjestelmällisesti rakennusomaisuuden kokonaisuuden toteuttamisen toimintatapoja sekä rakenteita. Loppuvuodesta 2022 toimitilastrategian toimenpiteiden johdosta on valmistunut tai valmistumassa useita ohjeita ohjaamaan sekä määrittelemään toteuttamisen tapaa. Nämä toimivat perusteina matkalla kohti kulttuurimuutosta. Lisäksi vuonna 2022 on käynnistetty tilat-palveluissa arvolähtöisten periaatteiden määrittely. Tavoitteena on, että tilaomaisuudelle määritellyt periaatteet viedään osaksi henkilöstön arkea.⁵⁹

Tulevaisuuden tavoitetilana on mahdollisimman kokonaisvaltainen kaupungin rakennusomaisuuden seuranta ja raportointi. Päämääränä on myös lisätä kustannusten seurannan läpinäkyvyyttä kustannustehokkuuden parantamiseksi. Lisäksi tarkoituksena on ollut kehittää omistamista aikaisempaa asiakaslähtöisempään ja kokonais-taloudellisempaan tilojen hallintaan sekä käyttöön.⁶⁰

Toimitilastrategian hyväksymisen jälkeen on aloitettu yhtenäistämään muiden kokonaisuuksien toimenpiteitä vastamaan toimitilastrategian sisältöä. Tarkoituksena on, että toimitilastrategia ja muut kokonaisuudet muodostavat yhden eheän kokonaisuuden, mitkä ohjaavat rakennusomaisuuden hallintaa. Toimitilastrategian toteuttamisesta vastaa kokonaisuutena kaupunkiympäristön toimialan tekninen johtaja. Toimitilastrategian toimeenpanon tueksi on perustettu myös ohjausryhmä, jonka puheenjohtaja toimii kaupungin pormestari.⁶¹

Eri osapuolien ja osa-alueiden välisiä rooleja on tarkennettu osittain vuonna 2022 toimitilastrategian aikana valmistuneissa ohjausasiakirjoissa. Tulevaisuudessa on kuitenkin vielä tarpeen tarkentaa kaupunginkanslian ohjausta, omistajahallintoa sekä viranomaisten ja käyttäjien ohjausta. Saadun tiedon mukaan tulevaisuudessa tullaan lisäksi vielä tarkentamaan kaupunkiympäristön toimialan tilat-palvelun ja toimialojen tilapalveluiden rooleja sekä vastuita.⁶²

Toimitilastrategia vaatii aikaa mutta toteutuksessa on ollut myös haasteita

Toimitilastrategian toteuttaminen vaatii pitkäjänteistä työskentelyä matkalla kohti toimintakulttuurin muutosta. Tämän takia toimitilastrategia vaatii sitoutumista yli valtuustokausien, jotta uudistuksella saavutettaisiin aikaiseksi järjestelmällisiä muutoksia työtapoihin ja rakenteisiin.⁶³

⁵⁸ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

⁵⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

⁶⁰ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

⁶¹ Toimitilastrategian täytäntöönpanon ohjausryhmä 9.2.2021

⁶² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022; Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiluonnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

⁶³ Toimitilastrategian täytäntöönpanon ohjausryhmä 9.2.2021.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl. 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuutta on saatu kaupunkiympäristön toimialan mukaan kehitettyä merkittävästi eteenpäin viimeisten vuosien aikana, vaikkakin kehitettävää vielä riittää. Kokonaisuutta ovat kehittäneet muun muassa toimitalostrategian hyväksyminen ja sen toteuttaminen, korjausvelkaongelman pieneminen, prosessien kehittäminen sekä aikaisemmat ohjelmat.⁶⁴

Kaupunkiympäristön toimialan vastuuhenkilöiden mukaan rakennusomaisuuden hallinnan prosessien eteen on tehty todella paljon hyvää työtä viime vuosina. Rakennusomaisuuden hallinnan pääprosesseihin on tehty muun muassa erilliset prosessikuvaukset havainnollistamaan paremmin prosessien sisältöjä. Lisäksi prosessikuvauksia tullaan vielä tarkentamaan tulevaisuudessa jatkokehityksen ohessa.⁶⁵ Toimialan asiantuntijoiden mukaan kahden edellisen strategiakauden aikana merkittävimpiä saavutuksia ovat olleet:

- Kaupunkiympäristön Tilat-organisaation perustaminen ja käynnistäminen
- Vuonna 2019 tehty tilojen salkuttaminen
- Tilojen arvottaminen ja luopumisprosessin luominen vuonna 2020, sekä jatkokehittämien vuonna 2022
- Vuokramallin uudistaminen 2020–2022
- Kunnossapitovuokramallin uudistaminen 2021 (voimassa 1.1.2022 asti)
- Pääomavuokramallin valmistelu (voimassa 1.1.2023)
- Kaupunkitasoisen palveluverkkosuunnittelun käynnistyminen vuonna 2022
- Tilahankkeiden käsittelyohjeen uudistaminen 2019–2022 (kaupunginhallituksen käsittelyssä 1/2023)
- Omistajapoliittisten linjausten valmistelu 2021–2022 (kaupunginhallituksen käsittelyssä 1/2023)
- Sisäilmaprosessin päivittäminen ja avoin sisäilmaviestintä.⁶⁶

Lisäksi onnistumisiin ovat myötävaikuttaneet seuraavat asiat:

- Edellisellä strategiakaudella 2017–2021 talonrakennushankkeiden investointimäärärahaa korotettiin systemaattisesti, joka mahdollista kiinteistöjen korjaamisen sekä korvaamisen. Investointimäärärahan korottaminen mahdollisteen, että määräraha vastasi rakennusten vuosittaista kulumaa ja esti korjausvelan kasvun.
- Rakennusomaisuuden keskimääräinen kuntoluokka on noussut vuosien 2017–2021 välisellä ajanjaksolla 65 prosentista noin 70 prosenttiin.
- Vuoden 2021 tietojen perusteella rakennusomaisuudesta luopumisella on pystytty vähentämään korjausvelkaa noin 18,5 miljoonaa euroa.⁶⁷

⁶⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

⁶⁵ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁶⁶ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

⁶⁷ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kokonaisuuden kehittämistä ovat hidastaneet myös ennakoimattomat muutokset toimintaympäristössä. Muutokset ovat hidastaneet suunnitelmien toteuttamista, ja samalla vaatineet organisaation resurssien priorisointia vallitsevien tilanteiden mukaan.⁶⁸ Toimintaympäristön muutoksia ovat aiheuttaneet muun muassa:

- koronapandemia
- kaupungin suorittama investointikustannus selvitys
- inflaation ja erityisesti rakennuskustannusten nousun kiihtyminen sekä Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan keväällä 2022.⁶⁹

Koronapandemia on muuttanut ainakin hetkellisesti tilatarpeita erityisesti kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla sekä muutoinkin koko kaupungin tilatarpeissa. Tällä hetkellä ei ole vielä selvää, kuinka pysyväksi toimistotilojen vajaakäyttö jää tulevaisuudessa. Lisäksi koronapandemian seurauksena myös kaupungin väestönkasvu on hidastunut.⁷⁰

Muutoksia toimintaan aiheutti myös Trellumin⁷¹ korjausvelkaselvityksessä raportoitu vertailu kaupunkien investointien keskihinnosta. Selvityksessä todettiin, että kaupungin julkisten palvelurakennusten investointikustannukset ylittävät vertailukaupunkien investointikustannukset merkittävästi. Investointikustannus selvityksen perusteella kaupunginhallitus asetti 4 000 euron neliometri kustannuskaton rakennuskustannuksille 1.1.2022 alkaen. Kaupunginhallituksen päätös aiheutti muutoksia suunnittelu- vaiheessa olevien hankkeiden suunnitelmiin. Ratkaisu vaikutti myös hankkeiden aloittamiseen, koska jo tehtyjä suunnitelmia jouduttiin muuttamaan.⁷²

Haasteita on aiheuttanut myös rakennuskustannusten nousu. Rakennuskustannusten nousu on vaikuttanut tarjoushalukkuuteen ja tarjoushintoihin, jotka ovat ylittäneet kaupungin hankkeille hyväksytyjä enimmäishintoja. Venäjän hyökkäyssota on puolestaan kiihdyttänyt toimitilastrategian hiilineutraalisuustavoitetta muun muassa tehokkaampana energiankäyttönä.⁷³

Tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttaminen on ollut pitkäkestoista

⁶⁸ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022.

⁶⁹ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022.

⁷⁰ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022.

⁷¹ Helsingin kaupungin rakennusten tekniset ja jälleenhankinta-arvot v 2021, korjausvelka, peruskorjaus-tarve, perusparannustarve sekä Trellum PTS 2037. 22.11.2022.

⁷² Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

⁷³ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Useat nykyisessä toimitilastrategiassa mainitut tavoitteet ja toimenpiteet ovat olleet esillä myös aikaisemmin julkistetuissa strategioissa, ohjelmissa ja näiden toteuttamishjelmissä. Samoja tavoitteita ja toimenpiteitä on mainittu esimerkiksi kiinteistöstrategiassa ja sen pohjalta syntyneessä kiinteistöpoliittisessa ohjelmassa. Vuonna 2019 hyväksytyn kaupungin kiinteistöpoliittisen ohjelman keskeisinä linjauksina mainittiin esimerkiksi seuraavia linjauksia:

- otamme käyttöön paremmin toimintaprosesseja tukevia tietojärjestelmiä
- lisäämme tilojen väliaikaiskäyttöä (yritykset, kulttuuritoimijat ja kaupunkilaiset)
- harjoitamme aktiivista omistajapolitiikkaa luopumalla niistä tiloista, joita ei tarvita omassa palvelutuotannossa ja joiden omistamiseen ei liity muita strategisia syitä tai pitkän tähtäimen palvelutilatarpeita.
- määrittelemme palvelutilojen hankinnan periaatteet sekä tiloista luopumisen periaatteet.⁷⁴

Samoja teemoja, tavoitteita ja toimenpiteitä kuitenkin toistuu myös parhaillaan toteutuksessa olevassa toimitilastrategiassa. Toimitilastrategian toimenpiteiden toteutuksen tilannekatsauksesta selviää, että mainittujen toistuvien toimenpiteiden on tarkoitus valmistua seuraavasti:

- tietojärjestelmät (vuoden 2025 loppuun mennessä)
- kaupunkistrategiassa oleva maininta kansalais- ja järjestötoiminnan tukemisesta (vuoden 2025 loppuun mennessä)
- tilojen arvottaminen toimitilastrategian ja omistajapolitiittisten linjausten mukaisesti (vuoden 2023 loppuun mennessä), sekä
- tehostetaan tiloista luopumisen prosessia (vuoden 2022 loppuun mennessä)⁷⁵

Arvioinnissa hyödynnettyjen dokumenttien ja käytettävissä olevien tietojen pohjalta muodostetun kokonaiskuvan perusteella kysymykseksi nousee toimenpiteiden toteuttamisen pitkäkestoisuus. Kuten eri dokumenttien tiedoista huomataan osittain samat tavoitteet ovat olleet esimerkiksi kiinteistöpoliittisen ohjelman keskeisinä linjauksina vuonna 2019 tai muutoin esillä edellisillä strategiakaudella 2017–2021, kuten tyhjen tilojen väliaikaiskäyttö sekä luopuminen kaupungilla tarpeettomista tiloista.

Toistuvien teemojen, tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamisen tarkastelussa pitää kuitenkin ottaa huomioon, että aikaisemmin valmistelussa olleen kiinteistöstrategian pohjalta muodostettiin osittain kiinteistöpoliittinen ohjelma sekä myöhemmin kaupunginhallituksessa hyväksytty toimitilastrategia. Eri kokonaisuuksien yhteneväisyys on siten seurausta myös ohjelmien muodostamisen historiasta.

⁷⁴ Helsingin kaupungin kiinteistöpoliittinen ohjelma 24.6.2019.

⁷⁵ Helsingin kaupungin toimitilastrategian toimenpiteiden toteutuksen tilannekatsaus, päivitys 7.10.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Tämän lisäksi toimenpiteiden pitkäkestoisuuteen on vaikuttanut se, että rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuudessa on ollut edellisinä vuosina strategia- ja ohjelmauudistuksia, ennalta-arvaamattomia toimintaympäristömuutoksia sekä kaupunkiympäristön toimialan sisäinen organisaatiouudistus tilat-yksikössä.

Toimenpiteiden jatkuvuus kuitenkin herättää kysymyksiä näiden tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Rakennusomaisuuden hallinnan prosessien päivittäminen sekä vuonna 2023 käyttöön otettava tietojärjestelmäkokonaisuus tulevat kuitenkin todennäköisesti parantamaan toimenpiteiden toteuttamista ja niiden seuranta.

2.1.4 Kaupungin palvelu- ja tilaverkkosuunnittelussa on vielä kehitettävää

Toimitilastrategian liitteessä on todettu, että kaupungin tilahankkeet ovat kestäneet tarpeisiin nähden liian pitkään. Ongelmalliseksi tilanteen on tehnyt se, että rakentamisen pitkät syklit ja viivästymiset voivat johtaa tilakannan olosuhteiden muuttumiseen. Kaupungilla ei ole vielä ollut koko kaupungin kattavaa yhteistä palveluverkkosuunnittelua luotuna mutta sen luominen on parhaillaan käynnissä toimitilastrategian mukaisesti. Kaupunki ei ole vielä luonnut palvelustrategiaa, mutta palveluverkkosuunnittelua ohjataan toimitilastrategian seitsemännessä linjauksessa.⁷⁶

Aikaisemmin ennen toimitilastrategian toteuttamista on havaittu, että rakentamisen aikataulut ovat olleet osin pitämättömiä ja ongelmia on ollut muun muassa resurssoinnissa ja hankkeiden käynnistämisessä. Resurssipulaa on esiintynyt vaativien hankkeiden hankesuunnittelu- ja toteutusvaiheen projektijohtajista sekä myös toimialoilla tilaohjelmia laativista asiantuntijoista.⁷⁷

Kaupunginkanslian strategiaosasto on aloittanut muodostamaan kaupunkitasoisia periaatteita palveluverkkosuunnitteluun. Palveluverkkoa kehitetään parhaillaan erillisinä kokonaisuuksina toimialoilla ja niiden sisällä.⁷⁸ Lisäksi toimitilastrategian ohjausryhmässä on todettu, että tulevaisuudessa laaditaan erilliset toimialakohtaiset palveluverkkosuunnitelmat. Suunnitelmien on tarkoitus perustua kaupunkitasoisiin toimialojen palveluverkkosuunnittelua ohjaaviin periaatteisiin.⁷⁹

Tilaverkkosuunnittelussa ollaan vielä tällä hetkellä tilanteessa, jossa suunnittelua tehdään pääasiassa yksittäisien selvityksien perusteella, ja tarpeet saattavat muuttua lyhyenkin ajan sisällä. Tästä seuraa, että joissakin tapauksissa toimenpiteitä tehdään turhaan, koska ei ole olemassa selkeitä linjauksia palveluverkkosuunnitelmasta

⁷⁶ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020; Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistioluonnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

⁷⁷ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistioluonnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

⁷⁸ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁷⁹ Toimitilastrategian ohjausryhmä 2.12.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

tai palveluiden järjestämisestä. Saadun tiedon mukaan kaupungin tilatarpeiden ennakointi on ollut osittain puutteellista niin kaupunkitasolla kuin myös toimialatasolla.⁸⁰

Haasteita ovat tuottaneet muun muassa toimintaympäristön muutokset, kun muuttuvia palvelutarpeita ei ole onnistuttu ennakoimaan riittävästi tilankäytön suunnittelussa. Toimintaympäristön muutokset ovat näkyneet esimerkiksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla, kun uudet oppimisympäristöt ovat vaatineet erilaista tilankäyttöä kuin aikaisemmin. Muutoksia tilatarpeiden vaatimuksiin ovat tuoneet myös kaupungin hiilineutraalisuustavoitteet. Näiden lisäksi koronapandemian vaikutuksesta kaupungin väestönkasvu on hidastunut ja samalla se on aiheuttanut muutoksia kaupungin toimistotilojen käyttöasteisiin.⁸¹

Tällä hetkellä kaupungin palveluverkkosuunnittelu ja rakennusomaisuuden omistaminen toimivat eri syklissä. Tavoitteena on kuitenkin, että omistajaratkaisuja tehdään silti pitkäjänteisesti tulevaisuuteen katsoen. Haasteeksi on kuitenkin muodostunut se, että kaupunkistrategian tavoitteena ja ydintarkoituksena on palvella kaupungin perustoimintaa, joka toimii parhaillaan eri syklissä kuin palveluverkkosuunnittelu.⁸² Seuraava Kuvio 7 havainnollistaa eripituisia aikajänteitä kaupungin talouden ja palveluverkkosuunnittelussa suhteessa rakennusten elinkaareen.

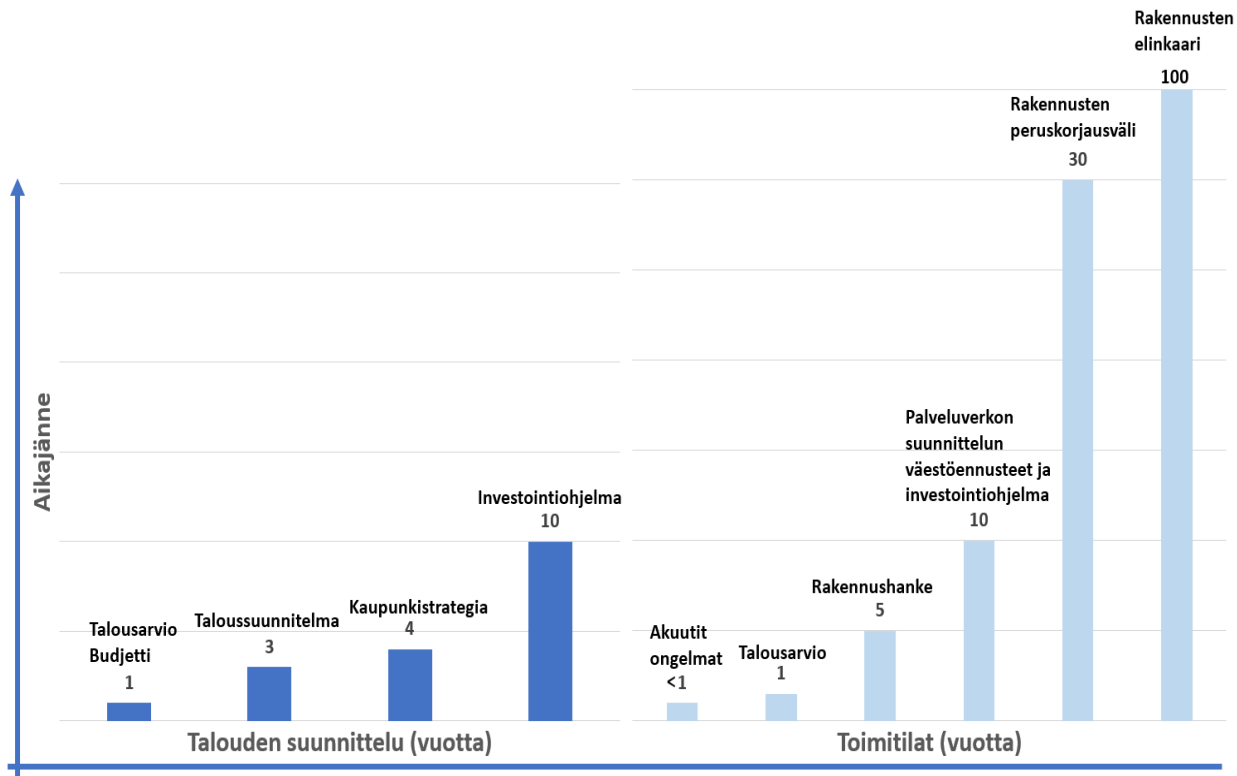
⁸⁰ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

⁸¹ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020; Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022; Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyynnöön 22.12.2022.

⁸² Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 7. Rakennusomaisuuden eripituiset aikajänneet talouden ja palveluverkkojen suunnittelussa suhteessa rakennusten elinkaareen.⁸³

Toimitilastrategian ohjausryhmässä on todettu, että käyttö- ja pääomatalouden hallintaa on edistettävä siten, että talouden ohjausmekanismit mahdollistavat toimitilastrategian arvojen mukaisen toiminnan sekä optimaalisen ja pitkäjänteisen talouden kokonaissuunnittelun. Tämänhetkisen toimintatavan haasteeksi on muodostunut se, että palveluverkkostrategian lyhytnäköisyys tuottaa ristiriitatilanteita suhteessa rakennuksien elinikään.⁸⁴

Ongelmaksi muodostuu, että toteutettava toimintamalli ei ole varsinaisesti palveluverkkosuunnittelua. Lisähaasteita aiheuttaa myös se, että kaupunkiympäristön toimialalla ei ole tiedossa välttämättä toimialojen ajankohtaisia palveluverkkostrategioita. Tilanne on vaikeuttanut huomattavasti toteutettavaa suunnittelutyötä.⁸⁵

Lakisääteiset palvelut ohjaavat tila- ja palveluverkkosuunnittelua

Kaupungin tilahankkeille asetettavat tavoitteet ja vähittäisvaatimukset perustuvat kaupunkistrategiaan, toimitilastrategiaan ja näiden toimenpideohjelmiin. Lisäksi tilaratkaisujen päätöksiä ja priorisointia ohjaavat lakisääteiset palvelut. Sopeuttamista

⁸³ Toimitilastrategian täytäntöönpanon ohjausryhmä 9.2.2021; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

⁸⁴ Toimitilastrategian täytäntöönpanon ohjausryhmä 9.2.2021; Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁸⁵ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

tehdään periaatteella lakisääteiset palvelut ennen ei-lakisääteisiä tehtäviä, mikä näyttäytyy myös talousarvion muodostamisessa.⁸⁶

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi esimerkiksi kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan perusparannushankkeita tai keskustakorttelien perusparannuksia on jouduttu siirtämään. Kaupungin eri organisaatioiden välinen yhteistyö on pääsääntöisesti ollut kuitenkin toimivaa tilaratkaisuissa.⁸⁷

Ristiriitatilanteita on kuitenkin aiheuttanut ja yhteistyötä heikentänyt se, että tämän hetkinen tilaverkko ei välttämättä tue käyttäjätoimialojen palveluverkon kehityksen muutostarpeita. Yhteistyöhön haasteita on aiheuttanut myös se, että toimialojen ehdotuksia ja kaupunkiympäristön esittämiä korjaushankkeita ei voida toteuttaa toivotuissa aikatauluissa. Hankkeita on jouduttu monesti siirtämään myöhemmäksi talousarvion raamien sopeuttamisen vuoksi. Siten palveluverkkoa ei voida aina kehittää toimialojen toivomassa aikataulussa.⁸⁸

Palveluverkkosuunnittelun, rakennusomaisuuden omistamisen ja kaupunkistrategian erisyklisyydestä on seurannut, että kaupungille voi jäädä omistukseen vaikeasti luovutettavia rakennuksia. Näissä tapauksissa suurena riskinä on, että kaupungille tulee taloudellisia tappioita kohteiden myynnistä.⁸⁹ Seuraavat esimerkit havainnollistavat kaupunkiympäristön toimialan kannalta haasteellisia tilanteita tila- ja palveluverkkoasioissa:

Taulukko 3. Esimerkkejä kaupunkiympäristön toimialalle haasteita aiheuttavista tilanteista.

Esimerkkitalanteita kaupunkiympäristön toimialalle haasteita aiheuttavista tilanteista	
Esimerkkitalaukset	Haasteet kaupunkiympäristön toimialan näkökulmasta
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on halunnut luopua varhaiskasvatuksessa keskusta-alueella sijaitsevista osakivijalkapäiväkodeista ja siirtyä suurempiin toimintayksiköihin.	Kaupunkiympäristön toimialan kannalta haasteita tuottavat jäljellä jäävät osaketilat, jotka eivät ole muutettavissa toiseen käyttötarkoitukseen eikä realisoitavissa päiväkotitiloina.
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on halunnut luopua heille pieneksi käynneistä koulu- ja päiväkotirakennuksista ja siirtyä korvaaviin uudisrakennuksiin.	Kaupunkiympäristön toimialalle haasteeksi muodostuu luovutettavat rakennukset, koska ne eivät ole realisoitavissa eikä ne ole purettavissa.

⁸⁶ Tilahankkeiden käsittelyohjeet 29.11.2022; Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

⁸⁷ Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023 Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

⁸⁸ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

⁸⁹ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl. 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Esimerkkitalanteita kaupunkiympäristön toimialalle haasteita aiheuttavista tilanteista

Sosiaali- ja terveystoimialan luopuessa vanhoista terveyskeskuksista tai siirtäessään toimintaa alueellisiin terveys- ja hyvinvointikeskuksiin.	Kaupunkiympäristön toimialan kannalta haasteita tuottaa tilojen jatkokehittäminen.
Ristiriitatilanteita on aiheuttanut myös kasvatuksen ja koulutuksen toimialan väestötilatarpeet ja niiden kustannukset.	Kaupunkiympäristön toimialan kannalta ongelmaksi muodostuu väestötilojen rakentaminen yhtä kohdetta varten, mikä kasvattaa kustannuksia. Haasteita näissä tapauksissa aiheuttavat myös lyhyet vuokra-ajat, jotka nostavat kustannuksia.
Valtuustoryhmät sekä pelastuslaitos ovat vaatineet, että väestösuojien korjauksia tulisi kiihdyttää.	Kaupunkiympäristön toimialan kannalta haasteita tuottaa määrärahojen priorisointi ja asiantuntijaresurssien riittävyys, joka on näkynyt toivotussa aikataulussa.
Kunnossapito- ja omistajavastuu	Kaupunkiympäristön toimialalle haasteita tuottavat kunnossapidon ja omistajavastuun osalta väestötilat ja spesifit kohteet kuten soustadion.

Eräänä esimerkkinä toimii myös Herttoniemen sairaala, josta oli aikaisemmin tehty jo luopumispäätös. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala oli tehnyt kohteesta luopumispäätöksen vuonna 2017. Luopumispäätöksen jälkeen tarkoituksena oli, että sairaalan tilalle rakennetaan purkamisen jälkeen uusia asuinrakennuksia, mutta toimintaympäristön muuttumisen takia se pysyi sosiaali- ja terveystoimialan käytössä.⁹⁰

Herttoniemen sairaalaa ei purettu vaan se toimii nykyisin koronasairaalana. Toimintaympäristön muutoksen seurauksesta Herttoniemen sairaala on varattuna sosiaali- ja terveystoimialalle seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi. Sairaala toimii parhaillaan varasairaalana, mikä aiheuttaa haasteita tyhjän tilan väliaikaiskäytölle. Muissa tapauksissa tilojen väliaikaiskäyttöä on kuitenkin helpompi järjestää.⁹¹

Palveluverkkosuunnittelun aikajanan näkökulmasta olisi toivottavaa, että hankkeiden käynnistämisen jälkeen muutokset palveluverkkoon olisivat vähäisiä. Tiheästi päivittyvät suunnitelmat aiheuttavat kaupungille myös turhia investointeja, kun esimerkiksi kohteiden valmisteluja on tehty hyvin pitkälle. Herttoniemen sairaalan tapauksessa esimerkiksi suunnitelmia asuinrakennuksille oli jo aloitettu tehdä. Suuressa osassa tapauksista aikaisempia suunnitelmia pystytään kuitenkin hyödyntämään pienillä korjauksilla, niin olemassa tai valmistumassa olevissa rakennuksissa.⁹²

⁹⁰ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁹¹ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁹² Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Toimialojen tila- ja palveluverkkosuunnittelu ole kuitenkin yksinkertainen kokonaisuus. Kokonaisuudessa pitää ottaa huomioon se, että kaupungin omaan omistukseen rakennettavat rakennukset ovat lähtökohtaisesti kaupungin omistuksessa jopa 50 vuotta. Täten suunnittelussa ja rakentamisessa pitää huomioida se, että ne ovat muuntojoustavia myös tulevaisuuden muuttuviin palvelutarpeisiin. Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden mukaan toiveissa on suurempi ohjausvaikutus, johon omistajapoliittiset linjaukset sekä sisäinen vuokramalli tuo jonkin verran helpotusta.⁹³

Toimialojen palveluverkkosuunnitelmat eivät tue luopumisprosessia

Rakennusomaisuudesta luopumista ei ole tällä hetkellä täysin sopeutettu tilojen ja rakennusten elinkaareen tai niiden vuokrasopimuksiin. Tämä ilmenee esimerkiksi tapauksissa, joissa toimiala irtisanoo kohteen, joka jää tyhjenemisensä jälkeen tilapalveluiden hallintaan. Rakennus voi jäädä odottamaan esimerkiksi myyntiä, kaavoitusta, kiinteistökehitystä tai purkamista joskus pitkäksi aikaan. Muun muassa Vuosaaren lukion siirrettyä uusiin tiloihin on vanha rakennus jäänyt seisomaan tyhjiilleen.⁹⁴

Vuosaaren lukion tapauksessa harkittiin väliaikaiskäyttöä, kun tyhjiillään olevasta tilasta tulee koko ajan ylläpitokustannuksia. Rakennusomaisuuden hallinnan näkökulmasta purkamisen ajoittaminen rakennuksen tyhjenemishetkeen olisi voinut olla oikea ratkaisu, mutta viivytyksen taustalla voi olla muita syitä. Syyt voivat liittyä esimerkiksi poliittiseen päätöksentekoon, mutta myös rakennusomaisuuden hallinnan prosessien pitkiin kestoihin.⁹⁵

Kohteista luopumista voi hidastaa myös kaupungin toimialojen tilatarpeiden huono ennustettavuus. Toimialojen pitkän tähtäimen tilatarpeet eivät aina ole tilat-palvelun tiedossa, eikä toimialoilla itselläänkään välttämättä ole pitkän tähtäimen suunnitelmaa palveluverkkonsa tilakohtaisista tarpeista.⁹⁶

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan palveluverkkosuunnitelman tekeminen on mainittu vuoden 2023 talousarvioehdotuksessa ja sen toteuttamisen valmistelu on käynnissä. Toimialalle on myös vuoden 2022 elokuussa rekrytoitu henkilö, jonka tehtäväkuvassa merkittävä osuus liittyy toimialan palveluverkkotarkasteluun. Toimialan palveluverkon kokonaisuuden olosuhteisiin on vaikuttanut kaupunki itse, mutta myös muut toimijat yrityselämästä ja kansalaistoimijoihin.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan palveluille ei ole selkeää mitoituserustetta, joka pohjautuisi esimerkiksi lainsäädäntöön. Muun muassa näitä keskeisiä näkökulmia pyrittiin selkeyttämään vuonna 2020 valmistuneilla kulttuurin ja vapaa-ajan palveluverkon suunnitteluperiaatteilla. Toimialan palvelukokonaisuuksille on laadittu palvelustrategiat vuoden 2021 lopussa. Lisäksi toimiala on kirkastanut toimitilarpeita seuraavan kymmenen vuoden osalta lausumalla talousarvioehdotuksen yhteydessä tai samanaikaisesti talonrakennushankkeiden ohjelmista.

⁹³ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁹⁴ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁹⁵ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

⁹⁶ Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala on myös osallistunut aktiivisesti kaupunkiyhteisiin alueellisten palveluverkkotarkasteluihin ja kaupungin yhteisen palveluverkon periaatteiden suunnitteluun. Toimialan palveluverkko ei myöskään liity pelkästään toimitiloihin. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala ja kaupunkiympäristön toimiala ovat yhteisvalmistelleet useita palveluverkkosuunnitelmia yhteistyössä, kuitenkin pääasiassa yleisillä alueilla oleviin palveluverkon osiin, kuten kuntoporraslinjaukseen ja sen ohjelmaan 2020–2030, Helsingin skeittiohjelmaan, frisbeegolfohjelmaan ja lähiliikuntaohjelmaan.⁹⁷

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla ei vielä ole varsinaista palveluverkkostrategiaa. Sen sijaan toimialalla on linjauksia palveluverkko- ja tilaverkkotyöhön, kuten pyrkimys yhtenäiseen opintopolkuun, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen sijoittamiseen yhteisiin tiloihin sekä palveluiden tarkastelualueiden yhtenäistämiseen. Lisäksi yksiköiden koon ja tilatehokkuuden tavoitteista on päätöksiä ajalta ennen organisaatiouudistusta.⁹⁸

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilapalveluiden palveluverkkoyksikkö käy vuosittain läpi toimialan palvelukokonaisuudet ja muiden toimialojen kanssa läpi asukasennusteen, kaupungin strategian ja tiedossa olevien lakimuutosten tuomat tarpeet toimialan tilatarpeeseen. Tässä huomioidaan seuraavan kymmenenvuotisen talonrakentamisohjelma, jonka perusteella esitetään ne kaupunkiympäristön toimialalle. Kaupunkiympäristön toimiala sovittaa tilatarpeet vuosittaiseen raamiin. Kasvatuksen ja koulutuksen sisällä muuttuvia tilatarpeita sovitetaan ensisijaisesti toimialan jo käytössä oleviin tiloihin tilojen yhteiskäytöllä sekä toiminnan kehittämisellä.⁹⁹

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilojen yhteiskäytön lisäämistä on kehitetty jo vuosia ja se on ollut yksi toimialan tavoitteista vuodesta 2020 lähtien. Yhteiskäytön lisäämistä on laajennettu käsittämään myös muiden toimialojen tiloja. Toimiala oli mukana kaupunkiympäristön toimialan ja Turun sekä Kuopion kaupunkien kanssa palveluverkon yhteisessä tietojärjestelmäpalvelujen kehittämishankkeessa, jonka työtä jatketaan tulevaisuudessa kaupunkikohtaisten tarpeiden mukaan. Toimiala on myös mukana kanslian strategiaosaston 9.12.2022 käynnistämässä koko kaupungin palveluverkon yhteisessä kehittämisessä.¹⁰⁰

Sosiaali- ja terveystoimialalla on kaupunkistrategiaan ja uuden sote-lainsäädännön vaatimukseen perustuva palvelustrategia. Lisäksi toimialalla on käynnistetty toimitalastrategian mukaisesti alkuvuonna 2021 palveluverkkosuunnittelu, jossa määritellään uudet tilahankkeet ja vanhoista tiloista luopumiset vuoteen 2035 asti.¹⁰¹

Sosiaali- ja terveystoimialan palveluverkkosuunnittelu perustuu dynaamiseen palveluverkkomalliin, johon vaikuttavat muun muassa väestöennusteet, sosioekonomiset taustamuuttajat, suurpiiri- ja osa-aluejako, asiakas- ja henkilöstökyselydata ja uudet

⁹⁷ Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 21.12.2022.

⁹⁸ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 21.12.2022.

⁹⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 21.12.2022.

¹⁰⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 21.12.2022.

¹⁰¹ Sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 30.9.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl. 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

raitiotieyhteydet. Suunnittelua varten on lisäksi määritetty yhteisesti sovitut periaatteet ja tavoitteet. Ohjausryhmä on hyväksynyt suunnitelman, ja se on tarkoitus viedä sotepe-lautakuntaan hyväksyttäväksi alkuvuonna 2023.¹⁰²

Tämänhetkisen tiedon mukaan toimialan palveluverkkomallin avainlukuna aikaisemmin käytetty ”käytössä olevat tilat per asukas” säilynee nykyisellä tasollaan vuoteen 2035 saakka. Sosiaali- ja terveystoimialalla on tällä hetkellä noin 500 000 m² toimitiloja noin 250 eri osoitteessa. Valtaosa näistä tiloista on erikoistiloja, joita ei ole käytännössä valmiina vuokrattavissa muualta. Toimiala on kaikissa tilakysymyksissä hyvin pitkälti sidottu käyttämään kaupunkiympäristön toimialan palveluita.¹⁰³

Sosiaali- ja terveystoimialan näkemyksen mukaan kaupungin rakennusomaisuuden hallinta toimii taloudelliselta kannalta hyvin. Vuokraus perustuu pääoma- ja ylläpito-vuokraan ja toimiala ostaa kaupunkiympäristön toimialalta lisäksi käyttäjäpalveluita. Lisäksi vuonna 2023 tuleva uusi vuokramalli tukee rakennusomaisuuden hyvää hallintaa, kun uudisrakennusten vuokrat nousevat ja peruskorjattavien kohteiden vuokrat laskevat. Toiminalliselta kannalta toimiala on tyytyväinen rakennusomaisuuden ylläpidon ammattimaisuuteen, kustannustehokkuuteen ja käyttäjäpalveluiden hinnoitteluiden kohtuullisuuteen.¹⁰⁴

Haasteita sosiaali- ja terveystoimiala näkee lähinnä sopivien tonttien osoittamisessa tilahankkeille tiivistyvässä kaupunkirakenteessa. Tiloista luopumisen prosessi toimii toimialan näkökulmasta hyvin. Kaupunkiympäristön toimialalla on sosiaali- ja terveystoimialan mukaan jatkuvan vuoropuhelun tuloksena tiedossa toimialan vapautuvat tilat, jolloin niiden jatkohyödyntämiselle jää riittävästi valmistelu-aikaa.¹⁰⁵

2.2 Tiloista luopumisen prosessia on kehitetty

Kaupunkistrategian linjauksen ja kiinteistöstrategian tavoitteen mukaisesti kaupunki jatkaa luopumista sellaisista kiinteistöistä, jotka eivät ole kaupungin omassa käytössä tai joihin ei liity muita strategisia syitä tai pitkän tähtäimen palvelutilatarpeita. Tätä toimea varten, osana rakennusomaisuuden hallinnan ja rakennusten elinkaaren ja kunnonhallinnan kokonaisuuksia, on luotu tiloista ja rakennuksista luopumisen pääprosessi. Luopumisen pääprosessi koostuu kolmesta alaprosesta; asunto-osakkeiden myyntiprosessista; tiloista ja rakennuksista luopumisen suunnitteluprosessista sekä tiloista ja rakennuksista luopumisesta purkamalla. Nämä alaprocessit on mallinnettu keväällä 2021.¹⁰⁶

Prosessien tukena on useampia kaupungin rakennuksien luokittelumenetelmiä, joista tärkein on salkuttaminen, jota käsitellään luvuissa 2.2.4 ja 2.2.5. Lisäksi tiloja

¹⁰² Sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 30.9.2022.

¹⁰³ Sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 30.9.2022.

¹⁰⁴ Sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 30.9.2022.

¹⁰⁵ Sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 30.9.2022.

¹⁰⁶ Helsingin kaupungin intra, Palvelutilojen prosessikirjasto. Luettu 29.8.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

luokitellaan ylläpitoa varten niiden kunnan mukaan ja kunnan ja käyttötarpeen mukaan luovutettavien tilojen priorisoinnilla. Näitä prosesseja käsitellään luvussa 2.2.5.

Kaupunkiympäristön toimiala on tehnyt konsulttitoimisto Valorin avulla työpajamuotoisen selvityksen. Selvityksen tarkoituksena oli arvioida toimialan tekemiä toimenpiteitä, joilla pyrittiin parantamaan toimialan tuottavuutta luopumalla tarpeettomista tiloista mahdollisimman tuottavasti. Selvityksen perusteella päädyttiin neljään toimenpidekokonaisuuteen:

- määritellään tavoitteet, mittarit ja tilannekuva luopumisille
- luodaan parempi kyky ennakoida ja priorisoida luovutettavia tiloja
- saadaan selkeys luopumisiin vaikuttaviin omistajalinjauksiin ja päätöksentekoon
- määritellään sisäinen prioriteetin nosto, organisoituminen ja vastuutus.¹⁰⁷

Selvityksen ansiosta kaupungilla pitää jatkossa olla selkeämmät tavoitteet, mittarit ja tilannekuva tiloista luopumiselle, jotta luopumisen prosessia voidaan ohjata paremmin kaikissa palveluissa. Lisäksi pitää olla parempi kyky ennakoida ja priorisoida luovutettavia tiloja, suunnitella tilatarpeista syntyviä hankkeita ja ennakoida mitä tiloja vapautuu, jotta niiden kehittäminen voidaan aloittaa heti. Luopumisen prosessi kytkeytyy kiinteästi palveluverkkotyöhön. Osa toimenpiteistä on jo valmistunut ja osan toteuttaminen on vielä käynnissä.¹⁰⁸

Toimitilastrategian ohjausryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella myös tiloista luopumisen käsittelyllä tulisi olla oma poliittinen prosessinsa. Tapauskohtainen harkinta ei ole aina mahdollista, koska omistettavien tilojen suunnittelu pitäisi pystyä tekemään järjestelmällisesti. Lisäksi oikea-aikaisuus ja ennustettavuus on tärkeää.¹⁰⁹

2.2.1 Tyhjen tilojen myyntiprosessia on kehitetty vastikään

Yhtenä kiinteistöstrategian tavoitteena on vähentää korjausvelkaa luopumalla niistä tiloista, joita kaupunki ei tarvitse omaan käyttöönsä tai palvelutuotantoon. Tähän tavoitteeseen liittyvänä toimenpiteenä on luoda selkeät sekä läpinäkyvät myyntiprosessit tukemaan rakennuksista luopumista ja niiden kehittämistä. Rakennetun omaisuuden luopumisprosessista on kehitetty käsittelymalli vuonna 2021, joka on otettu käyttöön vuoden 2022 aikana. Erityisesti kehityksen alla on ollut tilat-palvelun ja maankäytön yhteisprosessi aineiston keruun, esittelyn sekä varsinaisen myyntiprosessin osalta. Tämä yhteisprosessi liittyy myyntiin, koska tapauksissa, joissa tilojen käyttötarkoituksia muutetaan, voi tilojen kehittäminen myyntikelpoisiksi vaatia kaavamuuksia.¹¹⁰

¹⁰⁷ Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuden kehittäminen, Tarpeettomista tiloista luopuminen mahdollisimman tuottavasti, Työpaja 3. 14.6.2022

¹⁰⁸ Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuden kehittäminen, Tarpeettomista tiloista luopuminen mahdollisimman tuottavasti, Työpaja 3. 14.6.2022; Toimitilastrategian ohjausryhmän muistio 22.6.2022.

¹⁰⁹ Toimitilastrategian ohjausryhmän muistio 22.6.2022.

¹¹⁰ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.10.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Vuoden 2022 toukokuussa käynnistettiin myös tiloista luopumista laajempaa kokonaisuutena tarkasteleva kehitysprojekti, joka valmistui saman vuoden syyskuussa. Kyseisen projektin oli alun perin tarkoitus valmistua joulukuussa 2021. Raportin mukaisten toimenpiteiden jalkauttaminen ja jatkojalostaminen on käynnistynyt ja kehitys jatkuu vielä erillisenä prosessina, jossa muun muassa määritellään toimenpiteiden vastuutahot.¹¹¹

Eniten myyntiä tekee tilat-palvelun yritystilayksikkö. Varsinaisen myynnin prosessi koetaan tilat-palvelussa tällä hetkellä hyvin toimivaksi. Myynnin valmistelussa sen sijaan nähdään kehitettävää. Tämä valmistelu liittyy yllä mainittuun maankäytön kaavaprosessin kiinteistökehitykseen. Kaavoituksellisen kehittämisen prosessin hitaus nähdään tilat-palvelussa kehittämiskohteena, mutta on vaikeasti ratkaistava pulma, sillä uusien mahdollisten käyttötarkoitusten kartoittaminen on aikaa vievää erityisesti isojen kohteiden osalta.¹¹²

Haasteita nähdään myös jokaiselle myynnille tarvittavan poliittisen päätöksenteon alaisen myyntiluvan haussa ja palveluverkkoon liittyvissä kohdissa. Myyntilupien poliittinen päätöksenteko nähdään osittain vaikeasti ennakoitavana, koska tilojen omistamisperusteiden määrittelyt eivät ole yksiselitteisiä. Poliittinen ohjaus voi joidenkin kiinteistöjen osalta olla hyvinkin vahvaa.¹¹³

Palveluverkkokysymys vaikeuttaa osaltaan myyntiä ja tiloista luopumista yleensäkin, kun toimialojen tilatarpeet eivät aina ole tiedossa tarpeeksi pitkällä tähtäimellä. Esimerkiksi ennakoimattomat tilatarpeiden vähentymiset voivat aiheuttaa tapauksia, joissa tilat-palvelun hallintaan jää johonkin tiettyyn erityistarkoitukseen tehty rakennus, kuten sairaala, jonka jatkokehittäminen myyntiä varten voi olla aikaa vievää ja vaikeaa. Tällöin rakennus voi olla tyhjillään pitkäänkin.¹¹⁴

2.2.2 Purku- ja kiinteistökehityskohteisiin on luotu erillisiä prosesseja

Rakennusomaisuuden hallinnassa rakennuksista luopumista ohjaa luopumisen pääprosessi. Pääprosessi koostuu kolmesta vuoden 2021 keväällä mallinnetusta alaprosessista: asunto-osakkeiden myynti; tiloista ja rakennuksista luopuminen purkamalla sekä tiloista ja rakennuksista luopumisen suunnittelu.¹¹⁵

Rakennusomaisuutta luokitellaan vuonna 2019 aloitetulla salkuttamisen prosessilla. Lisäksi tilojen arvottamisen ja niistä luopumisen prosessi on luotu vuonna 2020 ja luopumisprosessia on edelleen kehitetty vuonna 2022. Lisäksi sisäinen vuokramalli uudistettiin aikavälillä 2020–2022 ja kunnossapitovuokramalli vuonna 2021. Tämä vuoden 2022 alusta voimaan tullut kunnossapitovuokramalli sisälsi myös sisäilma-

¹¹¹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.10.2022; Toimitilalastrategian ohjausryhmän muistio 22.6.2022; Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuden kehittäminen, Tarpeettomista tiloista luopuminen mahdollisimman tuottavasti, Työpaja 3. 14.6.2022.

¹¹² Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

¹¹³ Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

¹¹⁴ Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

¹¹⁵ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

korjausten rahoittamisen käyttötaloudesta siten, ettei niillä ole vuokravaikutusta. Lisäksi vuonna 2022 valmisteilla oli uusi pääomavuokramalli, joka tuli voimaan 1.1.2023.¹¹⁶ Salkkukohtaiset ylläpitostrategiat tehdään vuoden 2023 aikana.¹¹⁷

Luopumisen pääprosessia on kehitetty vuoden 2022 aikana kaupunkiympäristön toimialan läpäisevällä konsulttitoimiston tukemalla kehitysprosessilla, jolla tarkennettiin näitä prosesseja. Kehitysprosessia jatketaan vielä määrittelemällä vastuutahot aiemmassa prosessissa määritellyillä toimenpiteillä. Vastuutahojen määrittely ei ollut vielä arviointihetkellä valmis. Tähän kehitykseen sisältyy myös aiemmin mainittu kiinteistökehityksen kehittämisprojekti maankäytön kaavoituksen ja tilat-palvelun yhteistyötä koskien.¹¹⁸

Tiloista ja rakennuksista luopumiseen purkamalla on oma prosessinsa, joka on määriteltä vuonna 2021. Tätä prosessia sovelletaan kaupungin toimitilastrategian toimeenpanoon koskien tilojen ja rakennusten purkua. Prosessi aloitetaan, kun projektijohtaja on saanut suunnitelman purettavista kohteista, ennakkoneuvottelut rakennusvalvonnan ja kaupunginmuseon kanssa on käyty ja kustannusten kohdistus on sovittu. Prosessi päättyy projektijohtajan loppukatselmukseen ja muihin lopputoimiin. Purkamisen prosessin toimintaa suunnitellaan ja kehitetään kerättyjen loppupalautteiden perusteella. Prosessin tehokkuutta arvioidaan myös näiden palautteiden perusteella, mutta myös taloudellisuuden, aikataulun ja sisällön perusteella. Lisäksi ollaan ottamassa käyttöön prosessin loppuarviointi. Purkuprosessin lopputuloksena saadaan vapautettua pääomaa ja luovutuskuntoista tonttitilaa. Esimerkiksi Helsingin päiväkotien ja koulujen tilatehokkuus on lisääntynyt merkittävästi.¹¹⁹

2.2.3 Luopumiseen liittyvien prosessien resursseihin on kiinnitetty huomiota

Vuonna 2021 toteutetussa palvelutilat-ydinprosessin mukaisessa organisaatiossa on luovuttavien rakennusten myynnissä yritystilat-yksikössä työskennellyt neljän hengen tiimi, joka erotettiin ulosvuokraustoiminnasta. Kiinteistökehitystä sisältäviä isompia myyntejä hoitaa maaomaisuuden kehittäminen ja tontit-yksikön kiinteistökehitystiimi. Myynnin henkilöresursointia on mietitty, mutta tällä hetkellä keskitytään enemmän prosessiyhteistyöhön maankäytön (Maka) kanssa. Yhteistyön kehitys keskittyy siihen, että luovuttavien kiinteistöjen mahdollinen kehittäminen erityisesti kaavoittamiseen liittyen saataisiin tehtyä samanaikaisesti.¹²⁰

Tällä hetkellä kiinteistökehitystä tehdään Maken puolella ja tilat-palveluissa tehdään puhtaita myyntejä, jolloin kokonaiskuva osittain katoaa. Varsinaisen myynnin resursointi nähdään tällä hetkellä riittäväksi ja myynnin on koettu toimivan. Myyntituottojen

¹¹⁶ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyynnöön 22.12.2022.

¹¹⁷ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyynnöön 22.12.2022.

¹¹⁸ Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

¹¹⁹ Tiloista ja rakennuksista luopuminen purkamalla – prosessi, 12.7.2021.

¹²⁰ Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet yksikön tilapäälliköltä vastaus sähköposti-tiedusteluun 17.1.2023; Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuden kehittäminen, Tarpeettomista tiloista luopuminen mahdollisimman tuottavasti, Työpaja 3. 14.6.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

taso nähdään myös hyvänä. Asuntojen ja osakkeiden myynnit pois lukien rakennusten myynnistä saatavat tuotot olivat vuonna 2020 6,24 miljoonaa euroa, vuonna 2021 6,37 miljoonaa euroa.¹²¹

Kiinteistökehityksen ja tilat-palveluiden rooleja luopumisprosessissa on tarkasteltu myös selvityksessä tiloista tuottavasti luopumisesta. Osana tarpeettomista tiloista luopumisen tuottavuuden kehittämiprosessia on yhtenä projektina niin sanottu backlogin kertaluontoinen läpikäynti. Tässä prosessissa luovuttavat tilat käydään läpi ja niille määritellään suunnitelma, vaiheistus ja tavoiteaikataulu. Tämä backlog on läpikäyty tilat-palvelussa syksyllä 2022. Näitä toimenpiteitä varten aiotaan myös karottaa resurssitarvetta ja mahdollista tarvetta ulkoisen resurssin käyttöön. Lisäksi niiden luovuttavien tilojen osalta, jotka vaativat kaavoituksen kehittämistä on nähty tarpeelliseksi määrittää kokenutta, kaupungin kokonaiskuvan hallitsevaa ja muiden yksiköiden henkilöitä tuntevaa henkilöresurssia. Tällaista resurssia onkin asemakaavoituksen puolella varattu¹²². Osittain samaan prosessiin liittyvä tyhjillään olevien tilojen uusien käyttötarkoitusten kehittäminen on joidenkin isompien kohteiden osalta aikaa vievää ja voi aiheuttaa sen, että kohteen jatkotoimenpiteet hidastuvat. Luovuttavat rakennuksen myydään kuitenkin pääsääntöisesti voimassa olevalla kaavalla.¹²³

2.2.4 Omistajapoliittiset linjaukset ohjaavat tilojen salkuttamista

Toimitilastrategian toimenpidesuunnitelmassa oli eräänä toimenpiteenä, että kaupunginkanslia laatii yhteistyössä kaupunkiympäristön toimialan kanssa omistajapoliittiset linjaukset. Omistajapoliittisten linjauksien luominen oli viime kädessä kaupunginkanslian vastuulla, mutta niitä tehtiin osallistavalla menettelyllä laajassa yhteistyössä toimialojen kanssa. Omistajapoliittisten linjauksien sisällöstä on käyty keskustelua myös toimialojen johtoryhmissä ja hankeohjausryhmässä. Kiinteistöpoliittisen ohjelman mukaan omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään tilojen hankinnan ja luopumisen periaatteet. Linjausten tavoitteena on osaltaan turvata myös rakennettua omaisuutta koskevan päätöksenteon systemaattisuus ja pääomien käytön tehokkuus.¹²⁴

Omistajapoliittisten linjauksien tarkoituksena on toimia kriteereinä sille, millä perusteella kaupunki toteuttaa tilatarpeita omaan omistukseen, vuokraukseen ja miten näissä tapauksissa järjestetään ylläpito, kulunvalvonta, lukitus ja turvallisuus. Omistajapoliittisten linjaukset sisältävät myös periaatteet omistamisen tavalle. Toteutetaan omistamista suorana vai yhtiömuotoisena ja minkälaisia tuotto- ja muita ta-

¹²¹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.10.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistioluonnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

¹²² Toimitilastrategian ohjausryhmän muistio 10.11.2022.

¹²³ Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Kaupunkiympäristön toimialan tuottavuuden kehittäminen, Tarpeettomista tiloista luopuminen mahdollisimman tuottavasti, Työpaja 3. 14.6.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistioluonnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

¹²⁴ Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020; Toimitilastrategian ohjausryhmän muistio 5.12.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

voitteita kohteille asetetaan. Kulunvalvonnan, tilojen lukituksen ja turvallisuusasioiden järjestämisen yksityiskohdista sovitaan kaupunkiympäristön ja muiden toimialojen välisissä yhteistyöasiakirjoissa.¹²⁵

Toimitilastrategian ohjausryhmässä on myös kiinnitetty huomiota siihen, että kaupungilla ei ole ollut olemassa yksiselitteistä, yhteisesti hyväksyttyä ja yleisesti tiedossa olevaa linjausta siitä, millä periaatteilla päätetään kaupungin käyttöön tulevien rakennusten omistussuhteista, eli siitä toteutetaanko rakennus suoraan omistukseen vai esimerkiksi vuokrahankkeena. Kaupungin tiloille asettamien tavoitteiden halutaan myös toteutuvan samalla tavalla kaikissa rakennushankkeissa omistamisen tavasta riippumatta.¹²⁶

Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvien omistajapoliittisten linjausten yleisissä linjauksissa linjattiin seuraavaa:

1. Kaupungin rakennusten ja tilojen tuottamisen lähtökohtana on kaupungin strategiisiin tavoitteisiin ja kaupunkitasoisiin yhtenäisiin kriteereihin perustuen määritelty dynaamisesti päivittyvä kaupungin palveluverkkosuunnitelma, jonka pohjalta määritetään toimialojen tilatarpeet riittävällä aikajänteellä ja tarkkuudella.
2. Toimitilojen omistamisen ja hankinnan tavoitteena ja lähtökohtana on toiminnan ja palveluiden järjestämisen kannalta laadun (tilojen toiminnallisuus ja kunto), määrän, kaupungin strategisten tavoitteiden ja sijainnin suhteen tarkoituksenmukaisten tilojen tarjoaminen kaupungin eri toimialojen, virastojen ja liikelaitosten käyttöön.
3. Toimitilat tarjotaan käyttäjille oikea-aikaisesti, kustannustehokkaasti ja tilojen koko elinkaaren aikainen kokonaistaloudellisuus huomioiden.
4. Toimitilojen tulee vastata kaikkiin kaupungin tavoitteisiin niiden toteutustavasta tai hallintamallista riippumatta.
5. Kaupunki luopuu kaikista omistamistaan ja vuokraamistaan tiloista, joille ei ole olemassa kaupungin omaa käyttöä tai joiden omistamiseen tai vuokraamiseen ei ole olemassa strategista tai muuta perusteltua ja päätettyä tavoitetta.¹²⁷

Kaupunkitasoisten periaatteiden mukaisesti laadittujen palveluverkkosuunnitelmien pohjalta syntyvästä tilatarpeen muutoksesta käyttäjä toimittaa tilat-palvelulle alustavan tarvekuvauksen. Tarpeen vähentyessä tulevaisuudessa, tai kun käyttäjä päättää luopua tilasta, käyttäjä ilmoittaa hyvissä ajoin muutostarpeesta tilat-palvelulle. Tilatarpeen muutoksen lähtökohtana voivat olla muutokset väestöennusteessa, kaupungin strategiset linjaukset tai toimialojen palveluverkon kehittämistyö.¹²⁸

¹²⁵ Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset (luonnosversio 12.9.2022).

¹²⁶ Toimitilastrategian ohjausryhmän muistio 1.7.2022.

¹²⁷ Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset, yleiset linjaukset, 12.9.2022.

¹²⁸ Tilahankkeiden käsittelyohjeet 29.11.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Omistajapoliittisissa linjauksissa on todettu, että kunnan lakisääteisten palvelujen järjestämisvastuu ei edellytä tilojen omistamista, vaan tilat ovat väline palvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle. Omistamisen ei tämän vuoksi tule olla staattista, vaan tarkoituksen mukaista ja toimintatapoja on arvioitava säännöllisesti toimintaympäristön muuttuessa. Käyttöomaisuuden hallinnan lisäksi on myös tärkeää kohdistaa omaisuuteen sitoutunutta pääomaa tehokkaasti.¹²⁹

Linjausten mukaan omistamiseen ja rakennusten elinkaareen liittyviä teknisiä ja toiminnallisia riskejä ei ole tunnistettu riittävästi. Myöskään kiinteistöistä luopumisen suunnittelussa ei ole otettu riittävästi huomioon pitkän aikavälin palvelutila- ja tontti-tarpeita. Nykyisessä toimitilojen hallintomallissa tilaomaisuuden hallinta, ylläpito ja investointien toteuttaminen ohjataan nettobudjetoidun talousarviokohdan kautta irrallaan investointien rahoituksesta. Tämä menettely ei ole omistajapoliittisten linjausten mukaan toimivaa kokonaistaloudellisen ohjauksen, johtamisen ja vertailtavuuden kannalta. Nykyisen toimitilojen hallintamallin aiheuttama käyttö- ja pääomatalouden erillisuus ei mahdollista optimaalista talouden kokonaissuunnittelua kalenterivuotta pidemmällä aikavälillä, eikä tilaomaisuuden arvon kehittyminen ole todennettavissa kaupungin taseesta läpinäkyvästi. Kiinteistöpoliittisen ohjelman mukainen aktiivinen omistajapolitiikka edellyttää vaihtoehtoisten tilojen omistus- ja hallintomallien selvittämistä sisältäen tilakannan liikelaitos- sekä yhtiöittämisvaihtoehtojen tarkastelun.¹³⁰

2.2.5 Salkuttaminen tukee rakennusomaisuuden hallintaa

Kaupunkiympäristön toimialan tilat-palvelu hallinnoi tietoa kaupungin rakennuksista ja niiden kunnosta ja peruskorjaustarpeista. Tieto saadaan hallittavaan ja hyödynnettävään muotoon luokittelemalla rakennukset eri luokkiin eli salkkuihin niiden omistustarpeen ja kunnan perusteella. Tätä prosessia kutsutaan salkuttamiseksi. Salkuttamisessa arvioidaan, mitä tiloja kaupunki tarvitsee palvelutuotantoon ja mistä puolestaan voidaan luopua. Prosessilla tähdätään pitkäjänteiseen ja koordinoituun rakennusomaisuuden hallintaan.¹³¹

Salkuttaminen on erityisen tärkeässä roolissa rajallisten määrärahojen vuoksi. Salkuttamisen perusteella pystytään ohjaamaan rahankäyttöä niihin rakennuksiin, joissa se kulloinkin on tarpeenmukaista ja järkevintä. Salkuttamisessa tehtävän luokittelun perusteella laaditaan myös ehdotukset luovutettavista tiloista jatkosuunnittelua ja päätöksentekoa varten. Lisäksi salkuttaminen tuottaa tietoa rakennuksien ja tilojen

¹²⁹ Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset, aktiivinen omistajapolitiikka, 12.9.2022.

¹³⁰ Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset, aktiivinen omistajapolitiikka, 12.9.2022.

¹³¹ Helsingin kaupungin intra, salkuttamisen ja arvottamisen määrittely. Luettu 12.1.2023.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

vastuuhenkilöille ylläpitoa varten. Salkuttamisen jälkeen rakennusomaisuus luokitellaan vielä tarkemmin laskennallisen kuntoluokan mukaan. Luovuttavien rakennusten osalta kuntoluokka on yksi ulottuvuus luopumisen valmistelun priorisoinnissa.¹³²

Salkuttamisessa kaupungin rakennusomaisuus luokitellaan neljään erilaiseen luokkaan:

1. pidettävät rakennukset
2. kehitettävät ja pidettävät rakennukset
3. pidä toistaiseksi, jotka vaativat lisäselvityksiä, sekä
4. luovutettavat rakennukset¹³³

Pidettävät rakennukset luokka pitää sisällään rakennusomaisuuden, jota voidaan käyttää sellaisenaan palvelutuotannossa. Kehitettävät ja pidettävät rakennukset sisältävät puolestaan palvelutuotantoa varten korjattavat rakennukset. Pidä toistaiseksi on luokka, jotka pidetään tai luovutetaan tulevaisuudessa. Ennen ratkaisua kuitenkin selvitetään palvelutilaverkkotarkastelulla näiden tarpeenmukaisuus. Luovutettavat luokassa olevat rakennukset myydään tai puretaan.¹³⁴

Alla olevassa Kuvio 8 on esitetty luokitteluprosessin kolme vaihetta. Prosessin vaiheessa 1 tunnistetaan ensimmäisenä ydintoiminta ja strategiset kohteet rakennusomaisuudesta. Luokitteluperiaatteiden mukaan tiloissa toimiva sisäinen vuokralainen kuuluu ydintoimintaryhmään. Myös tilojen käyttöaste voi vaikuttaa tilan luokitukseen. Epäselvissä tapauksissa arvioidaan myös, onko kohteen omistamiselle muuta strategista perustetta. Se, mitä nämä muut strategiset perusteet omistamiselle ovat ei ole selkeästi määriteltyä. Toimitilastrategiasta tulee päivitetty linjaukset muille strategisille syille omistaa tiloja, oman käytön lisäksi, mutta ne vaativat vielä tarkennuksia. Toimitilastrategian ohjausryhmässä on keskusteltu tarpeesta saada tarkemmat määrittelyt, joihin voitaisiin nojata päätöksenteossa ja mahdollisesti vähentää viime hetken muutoksia luopumisten lautakuntakäsittelyissä. Lisäksi luokittelussa täydennetään kohteiden kuntotietoja.¹³⁵

Tämän jälkeen vaiheessa 2 tilat käydään läpi yhdessä asiakasyksiköiden kanssa ja täydennetään tietoja asiantuntijätiedolla ja esitetään käyttäjätoimialoille kysymyksiä tarvittavilta osin. Viimeisempänä vaiheessa 3 luokitellaan ylläpitämisen prosessi.¹³⁶

¹³² Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Helsingin kaupungin intra, salkuttamisen ja arvottamisen määrittely. Luettu 12.1.2023.

¹³³ Kiinteistömassan sisäinen luokittelu 26.4.2022.

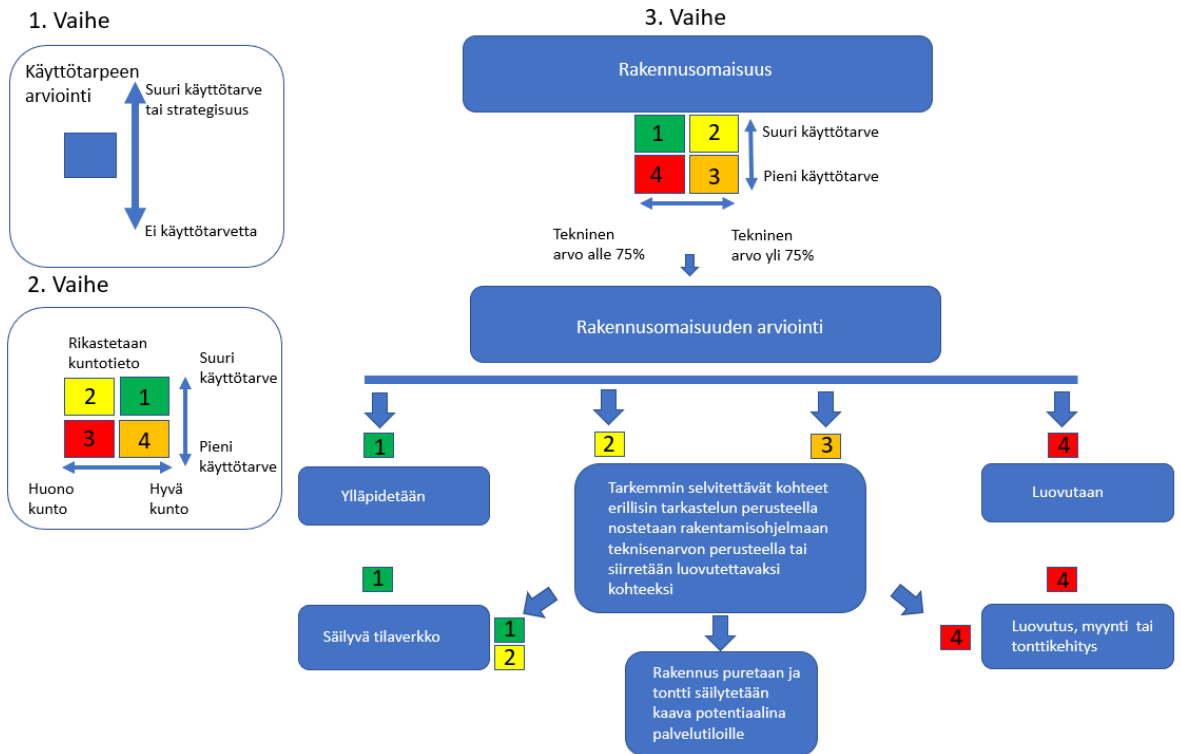
¹³⁴ Kiinteistömassan sisäinen luokittelu 26.4.2022.

¹³⁵ Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022; Kiinteistömassan sisäinen luokittelu 26.4.2022.; Toimitilastrategian ohjausryhmän muistio 1.7.2022, 3/2022.

¹³⁶ Kiinteistömassan sisäinen luokittelu 26.4.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl. 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 8. Kiinteistömäärän sisäisen luokittelun prosessi¹³⁷

Kolmas vaihe, eli ylläpitämistä varten tehtävä luokittelu perustuu kunkin rakennusomaisuuden kohteen käyttötarpeen ja kunnan, eli teknisen arvon pohjalta tehtävään luokitteluun. Tietoja kunnosta ja ylläpidon tarpeesta päivitetään kokonaisuutena vuosittain talousarvion yhteydessä, mutta yksittäisten kohteiden osalta tarvittaessa kuukausittain. Luokittelussa määritetään kunkin rakennuksen tekninen arvo ja kuntoiluokka, jotka ovat laskennallisia. Näin saadaan karkea arvio koko kiinteistömäärän osalta ja nähdään karkea kunnossapidon tarve kokonaisuudessaan sekä yksittäisten rakennusten osalta. Tämä seuranta mahdollistaa myös korjausvelan kehittymisen seurannan.¹³⁸

Tämän karkean luokittelun lisäksi rakennuksia luokitellaan niiden kunnan mukaan vielä yllä esitettyjä neljää luokkaa tarkemmin ylläpitotarpeiden tunnistamiseksi. Neljän pääluokan sisällä hyväkuntoiset rakennukset luokitellaan omiin alaluokkiinsa. Esimerkiksi pida-salkussa hyväkuntoisimpien rakennusten alaluokkaan sijoittuminen tarkoittaa, että kyseiset rakennukset eivät tällä hetkellä tarvitse juurikaan huomiota ylläpidon näkökulmasta. Kun kunnossapitotehtävät suoritetaan ja rakennusta hoidetaan hyvin, pysyy se paremmassa kuntoiluokassa ja suuremmilta korjaustoimilta voidaan välttyä. Pida-luokassa on myös kohteita, joiden kuntoiluokka on äärettömän huono ja ne vaativat huomiota ja korjauksia, jotta kyseiset rakennukset pystytään ylläpitämään pitämään käytössä ja omistuksessa. Myös luovu-salkussa tehdään alaluokittelua kuntoiluokkiin. Tässä salkussa huonokuntoisten luokassa on rakennuksia,

¹³⁷ Kiinteistömäärän sisäinen luokittelu 26.4.2022, yhdistelty kuvio.

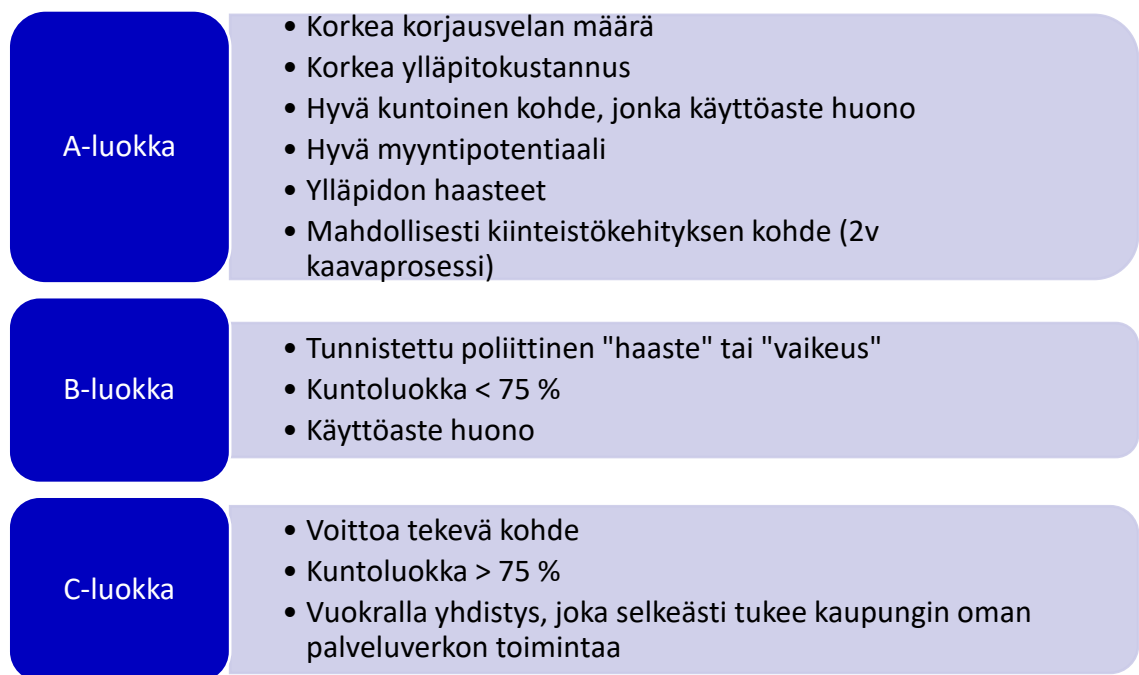
¹³⁸ Kiinteistömäärän sisäinen luokittelu 26.4.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

joita tuottavat vuosittain paljon tappiota ylläpitokuluina ja niistä täytyisi päästä kiireellisimmin eroon joko myymällä tai purkamalla ne. Uuden ylläpitostrategian oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alussa, mutta se on vielä kehitteillä.¹³⁹

Luovutettavaksi luokitellut rakennukset arvioidaan ja priorisoidaan luopumisen kiireellisyyden mukaisesti. Myyntikohteiden priorisoinnin tarkoitus on yksinkertaistaa niin, että kiireellisesti luovuttavat kohteet tunnistetaan kriteeristön avulla. Kohteet jaetaan kiireellisyyden mukaan A-, B- ja C-luokkaan luokan A ollessa kiireellisimmin luovuttava luokka ja luokan C vähiten kiireellinen. Alla olevassa Kuvio 9 on esitetty esimerkkejä perusteista, joilla luokittelua tehdään. Tämä nykyinen priorisointiluokittelu on vuonna 2022 päivitetty versio aiemmasta tilakeskuksen ajalta olleesta luokittelutavasta.¹⁴⁰



Kuvio 9. Luovuttavien kohteiden priorisointi¹⁴¹

2.3 Tyhjen tilojen väliaikaiskäyttöön tulossa parannusta

Kaupunkistrategian tavoitteena on tukea vapaata kansalais- ja järjestötoimintaa mahdollistamalla maksuttomien tai edullisten tilojen käyttöä ympäri kaupunkia. Tyhjen tilojen väliaikaiskäyttö kuului myös edellisellä strategiakaudella silloisen kiinteistöpoliittisen ohjelman tavoitteisiin. Tällöin tavoitteena oli edistää tilojen asukaskäyttöä

¹³⁹ Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

¹⁴⁰ Luovuttavien kiinteistöjen priorisointi. Saatu kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijalta sähköpostilla 7.10.2022.

¹⁴¹ Luovuttavien kiinteistöjen priorisointi. Saatu kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijalta sähköpostilla 7.10.2022.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

muun muassa muuttamalla tilojen lukituksia, kulunvalvontaa sekä taloteknisten järjestelmien kuten ilmanvaihdon ja valaistuksen ohjausta parantamalla palvelemaan tilojen omavalvontaista käyttöä.¹⁴²

Tilojen vuokraaminen ulkopuolisille tahoille on osittain riippuvaista vapautuneista tiloista. Vuokraamisessa pitää huomioida vuokrattavien kohteiden pinta-ala ja ennen kaikkea niiden käytettävyys sekä käyttötarkoitus. Kaupungin kannalta suurimpia haasteita ovat aiheuttaneet tilat, jotka ovat suunniteltu tietynlaiseen käyttötarkoitukseen. Tämänkaltaisia tiloja ovat muun muassa sairaalarakennukset, koska niiden käyttötarkoitus ei ole helposti muunneltavissa toisenlaiseksi.¹⁴³

Kaupungin tilat-palvelulla on tällä hetkellä noin 150 yhdistystä vuokralaisena. Siten kaupunkiympäristön toimialan tilat-palvelu on merkittävä yksittäinen kulttuuri- ja järjestökentän vuokranantaja sekä yhteistyökumppani kiinteistömarkkinassa. Kaupungin kannalta yhteistyön toimivuus on erityisen tärkeää, mikäli se haluaa tulevaisuudessaakin pitää tilojen käyttöasteen korkealla tasolla.¹⁴⁴

Tällä hetkellä kaupunki kehittää prosessia, jonka avulla tyhjiillään olevia tiloja voisi luovuttaa kevyellä menettelyllä ja matalalla kynnyksellä kulttuurialan toimijoille. Tämä mahdollistaisi sen, että tiloista saataisiin ylläpitokuluja kattavaa tuottoa sekä kulttuuritoimijoiden työskentelyn osana kaupungin kulttuuri ekosysteemiä.¹⁴⁵

Vuoden 2022 aikana luotiin prosessimallia tyhjiiden tilojen vuokraamiseksi kulttuuritoimijoille ylläpitokustannuksia vastaan. Kaupunki hyväksyi vuokraushinnaksi keskimääräiset ylläpitokustannukset, joita kaupungille vuokraamisesta aiheutuu. Kulttuuritoimijoille vuokraamisen vuokralaisvalinnan tekee operaattori, joka on parhaillaan kilpailutuksessa. Prosessiin on lisäksi määritelty vuokratasot ja toimintamallia on käyty läpi yhdessä muun muassa rakennusvalvonnan kanssa. Rakennusvalvonnan kanssa on otettu huomioon myös tilojen käyttötarkoituksia ja luvanmukaisuuksia.¹⁴⁶

Tulevaisuudessa käyttöönotettava prosessimalli koskee tyhjiiden tilojen vuokraamista ainoastaan kulttuuritoimijoille.¹⁴⁷ Seuraava Kuvio 10 havainnollistaa tyhjiiden tilojen vuokraamiseen luotua prosessimallia kulttuuritoimijoille.

¹⁴² Kaupunkistrategia 2021–2025; Kiinteistöpoliittinen ohjelma 24.6.2019.

¹⁴³ Kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022.

¹⁴⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

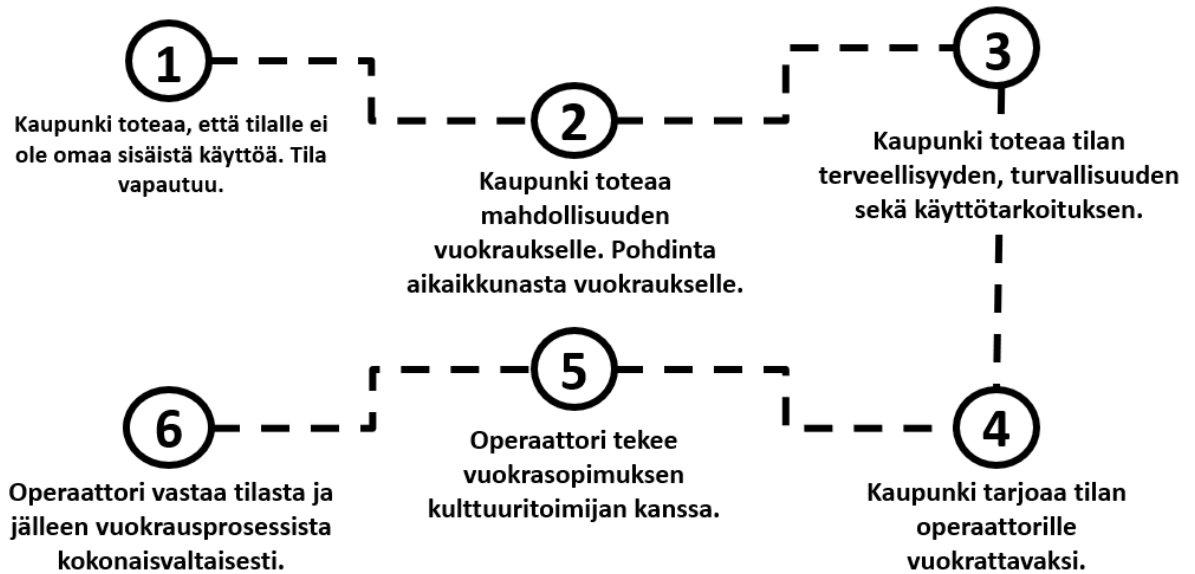
¹⁴⁵ Prosessikuvaus: Helsingin kaupungin lyhytaikainen vuokraus tyhjiillään olevista tiloista kulttuurin toimijoille. Saatu 29.8.2022.

¹⁴⁶ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset muistiolounnokseen kommentointivaiheessa 30.1.2023.

¹⁴⁷ Kaupunkiympäristön toimialan kokoamat vastaukset tiedustelupyyntöön 22.12.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 10. Prosessimalli kaupungin tyhjen tilojen vuokraamisesta kulttuuritoimijoille.¹⁴⁸

Tyhjien tilojen vuokrausprosessi on tarkoitus ulkoistaa jatkossa kaupungilta ulkopuoliselle toimijalle. Sopiva toimija edelleen vuokraisi tiloja eteenpäin kulttuuritoimijoille kaupungin asiantuntijoiden suorittaman harkinnan jälkeen. Asiantuntijoiden tekemään arviointiin kuuluisi harkinta tilojen käyttötarkoituksesta ja käytettävyydestä. Kaupunkiympäristön toimiala on käynyt markkinavuoropuhelua hankinnasta syksyllä 2022 ja käynnistänyt kilpailutuksen sopivan toimijan löytämiseksi.¹⁴⁹

Vuokraamisprosessin kehittäminen vastaa kaupungin haasteeseen, että kulttuuritoimijoiden on ollut vaikeaa löytää oikeaa kontaktia kaupungilta. Lisäksi haasteita kulttuuritoimijoiden edustajille on tuottanut kaupungin päätösbyrokratia, joka on näkynyt päätöksenteon hitautena. Tyhjen tilojen vuokraamisesta vastaavan ulkopuolisen toimijan on tarkoitus parantaa prosessin aikana tapahtuvaa yhteydenpitoa ja nopeuttaa päätöksentekoprosesseja vuokraustoiminnassa.¹⁵⁰

Kaupunkilaisten käytössä olevaa Varaamo-palvelua jatkokehitetään

Vuonna 2018 kaupunginhallitus päätti tyhjen tilojen tarjoamisesta kaupunkilaisten käyttöön. Tuolloin päätettiin, että tilojen varaaminen, käyttöön liittyvien varausvahvistusten ja sopimusten tekeminen keskitetään tätä varten kehitettyyn Varaamo.hel.fi -palveluun. Varaamo-palvelu käsittelee yksittäisiä toimialoille vuokrattuja tiloja sekä

¹⁴⁸ Kuvion prosessikuvaus muodostettu seuraavasta aineistosta: Prosessikuvaus, Helsingin kaupungin lyhytaikainen vuokraus tyhjiillään olevista tiloista kulttuurin toimijoille. Saatu 29.8.2022.

¹⁴⁹ Prosessikuvaus: Helsingin kaupungin lyhytaikainen vuokraus tyhjiillään olevista tiloista kulttuurin toimijoille. Saatu 29.8.2022.

¹⁵⁰ Prosessikuvaus: Helsingin kaupungin lyhytaikainen vuokraus tyhjiillään olevista tiloista kulttuurin toimijoille. Saatu 29.8.2022.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

niiden vuokrattavuutta ja on siten toiminnassaan huomattavasti pienimuotoisempaan kuin esimerkiksi kulttuuritoimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö.¹⁵¹

Vuoden 2021 lopussa Varaamon ensimmäisessä järjestelmäversiossa oli yli 100 000 rekisteröityä käyttäjää ja yli 200 varattavaa resurssia tarjolla. Varattaviin resursseihin kuului esimerkiksi erilaisia tiloja ja laitteita. Toimialoittain saatavia eri tilojen jakautumistietoja ei ollut tarkastushetkellä saatavilla, mutta tuolloin suurin osa tiloista oli kaupunkiympäristön toimialan ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan hallinnoimia.¹⁵²

Parhailtaan kehityksessä olevaa Varaamo-palvelua (Varaamo 2.0) on kehitetty erillään aikaisemmasta Varaamo-palvelusta, koska nykyinen järjestelmä ei ole täysin pystynyt vastaamaan kaupungin järjestelmälle asettamiin tulevaisuuden odotuksiin. Kaupunki katsoi parhaimmaksi jättää kuitenkin edellisen järjestelmän käyttöön, että kaupunkilaisten varausmahdollisuuksiin ei tule katkosta uudistusprosessin aikana.¹⁵³ Uuden varaamon ensimmäinen versio tulee sisältämään seuraavia ominaisuuksia:

- Maksullinen ja maksuton suoravaraus, käsiteltävä varaus, maksuttomuuden myöntäminen ja varausvahvistukset
- Peruutusvahvistus, joka sisältää asiakkaan peruutusmahdollisuuden peruutusehtojen mukaisesti
- Verkkomaksamisen useilla eri maksutavoilla, maksujen palautukset peruutusehtojen puitteissa
- Vahvan tunnistautumisen Helsinki-profiililla sekä,
- Tilatuotteiden uudistuneen rakenteen ja eri hallintamahdollisuuksia¹⁵⁴

Uuden Varaamo-palvelun julkaisuajankohdaksi on suunniteltu kevättä 2023, mutta tarkempi aikataulu vahvistetaan vielä myöhemmin. Uudistusprosessi on tarkoitus saattaa loppuun vaiheittain. Päivityksessä oleva Varaamo-palvelua on suunniteltu vain kaupungin tilojen sekä laitteiden varaamiseen.¹⁵⁵ Tulevaisuuden jatkokehityskohteina Varaamo-palvelussa ovat muun muassa seuraavat ominaisuudet:

- monipäiväinen varaus ja kausivarausten käsittely
- yksityishenkilöiden ja yhteisöjen laskutus
- alennusten myöntäminen sekä,
- lisäpalvelut¹⁵⁶

¹⁵¹ Tilojen asukaskäytön periaatteet, 20.8.2018. Saatu intranetistä; Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 31.1.2023.

¹⁵² Kaupunginkanslian asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 19.8.2022.

¹⁵³ Kaupunginkanslian asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 19.8.2022.

¹⁵⁴ Helsingin kaupungin intra, uutinen kaupungin tilojen vuokrausmahdollisuuksista ulkopuolisten käyttöön. Luettu 2.1.2023.

¹⁵⁵ Helsingin kaupungin intra, uutinen kaupungin tilojen vuokrausmahdollisuuksista ulkopuolisten käyttöön. Luettu 2.1.2023.

¹⁵⁶ Helsingin kaupungin intra, uutinen kaupungin tilojen vuokrausmahdollisuuksista ulkopuolisten käyttöön. Luettu 2.1.2023.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Uuden Varaamo-palvelun ulkopuolelle jätetään myös sisäiseen käyttöön varattavissa olevat tilat, viranomaislupia vaativat tapahtumat, esitysluvat, teostomaksut, aktiviteetit sekä ohjelmapalvelut ja kurssit, uloslainattavat laitteet ja välineet, henkilökunnan työvälineet sekä opastus ja ajanvaraus.¹⁵⁷

Varaamo-palvelua kehitetään kaupunginkanslian ja toimialojen yhteistyönä. Prosessien ja käytäntöjen kehittäminen on kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan vastuulla ja kaupunginkanslian vastuulla on vastata Varaamo-palvelun järjestelmäkehityksestä ja ylläpidosta. Kaupungin eri toimialojen vastuulla on lisäksi tarkastella nykyisiä tilavaarausprosesseja, käytäntöjen yhtenäistämistä sekä Varaamo-palvelun käyttöönottoa ja ylläpitoa. Kaupungin eri toimialat ja kaupunginkanslia sopivat kaupunkiyhteiset toimintatavat sekä päätöksentekovastuut.¹⁵⁸

Varaamo-palvelun tekninen uudistaminen on osa kaupungin digitaalisen ekosysteemin uudistamista. Tällä hetkellä suoritetaan uudistusta myös Helsinki-profiiliin, taloushallintapalveluiden verkkokauppaan ja kaupungin aukioloaikasovellukseen, joidenka kehitysaikataulut yhdistyvät päivityksessä olevan Varaamo-palvelun aikatauluun.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Helsingin kaupungin intra, uutinen kaupungin tilojen vuokrausmahdollisuuksista ulkopuolisten käyttöön. Luettu 2.1.2023.

¹⁵⁸ Helsingin kaupungin intra, uutinen kaupungin tilojen vuokrausmahdollisuuksista ulkopuolisten käyttöön. Luettu 2.1.2023.

¹⁵⁹ Helsingin kaupungin intra, uutinen kaupungin tilojen vuokrausmahdollisuuksista ulkopuolisten käyttöön. Luettu 2.1.2023.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko kaupungin rakennusomaisuuden hallinta- ja luopumisprosessit strategisia tavoitteita sekä palvelutarpeita tukevia. Kaupunki ja erityisesti kaupunkiympäristön toimiala ovat kehittäneet rakennusomaisuuden hallinta- sekä luopumisprosesseja ja ne tukevat pääosin strategisia tavoitteita sekä palvelutarpeita tällä hetkellä. Kaupungin päämääränä on saada aikaiseksi toimintakulttuurin muutos, joka vaatii kuitenkin aikaa ja sitoutumista yli valtuustokausien.

Tilaratkaisujen päätöksiä ja priorisointia ohjaavat lakisääteiset palvelut. Kaupunki arvioi salkuttamalla, mitä tiloja kaupunki tarvitsee palvelutuotantoon ja mistä puolestaan voidaan luopua. Prosessilla tähdätään pitkäjänteiseen ja koordinoituun rakennusomaisuuden hallintaan. Tällä hetkellä rakennuksista luopumisajankohtaa ei vielä pystytä täysin ajoittamaan vuokrasopimusten päättymiseen. Tämä ilmenee esimerkiksi tapauksissa, joissa toimiala irtisanoo kohteen, jolloin se jää tyhjenemisensä jälkeen tilapalveluiden hallintaan joskus pitkäksikin aikaa. Kaupunki ei ole vielä luonut palvelustrategiaa, mutta palveluverkkosuunnittelua ohjataan toimitilastrategian seitsemännessä linjauksessa.

Kaupungilla ei ole vielä ollut koko kaupungin kattavaa yhteistä palveluverkkosuunnittelua, mutta sen valmistelu on parhaillaan käynnissä toimitilastrategian mukaisesti. Tämä on aiheuttanut haasteita, koska kaupunkistrategian tavoitteena ja ydintarkoituksena on palvella kaupungin perustoimintaa, joka toimii parhaillaan eri syklissä kuin palveluverkkosuunnittelu. Tavoitteena on kuitenkin, että omistajaratkaisuja tehdään silti pitkäjänteisesti. Vuonna 2023 käyttöön otettava tietojärjestelmäkokonaisuus parantaa rakennusomaisuuden kokonaisuuden hallintaa tulevaisuudessa ja mahdollistaa aikaisempaa paremmalla tiedolla johtamisen sekä pitkäjänteisen suunnittelun.

Kaupunki on pyrkinyt strategian mukaisesti vähentämään tyhjiillään olevien tilojen määrää. Kaupungin tyhjien tilojen neliömäärä on laskenut vuosien 2019–2022 välisellä ajanjaksolla noin 17 000 neliometrillä. Samassa ajassa tyhjien tilojen kustannuksissa on nähty selvää nousua aiempiin vuosiin verrattuna. Kustannuksien nousu on johtunut pääasiassa vuokraus -luokassa olevien tilojen kustannuksien noususta. Erityisesti ovat kasvaneet tyhjiillään olevien Hekan kivijalkaliiketilojen kustannukset. Kaupunkiympäristön toimiala vastaa Hekan liiketilojen välivuokrauksesta kaupunginhallituksen vuonna 1994 tekemän päätöksen mukaisesti. Tilahankkeiden käsittelyohjeen odotetaan jatkossa ehkäisevän tyhjien tilojen syntyä. Arvioinnin aikana selvityille tyhjiillään oleville tiloille oli suunnitelmat niiden käytöstä tai luovutuksesta.

Kaupunki on kehittänyt rakennusomaisuuden hallintaprosesseja, mutta kokonaisuuden kehittämistä ovat hidastaneet muun muassa ennakoimattomat muutokset toimintaympäristössä. Lisäksi kehitystoimenpiteet ovat olleet pitkäkestoisia, mikä herättää kysymyksiä näiden tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta, koska joitakin toimenpiteitä on toteutettu viime strategiakaudesta lähtien. Eräänä vaikuttavana tekijä tähän on ollut se, että strategia- ja ohjelmauudistuksia on ollut useita edellisinä vuosina. Rakennusomaisuuden hallinnan kokonaisuudelle haasteita on tuottanut myös se, että

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

kaupungin hallintosäännössä ei ole selkeää mainintaa rakennusomaisuuden hallinnan vastuusuhteista.

Rakennusomaisuudesta luopumista ei ole tällä hetkellä täysin sopeutettu tilojen ja rakennusten elinkaareen tai niiden vuokrasopimuksiin, joten tyhjiä tilojen luopumisprosessin nopeuttamisessa on vielä kehitettävää. Tämä ilmenee esimerkiksi tapauksissa, joissa toimiala irtisanoo kohteen, joka jää tyhjenemisensä jälkeen tilapalveluiden hallintaan joskus pitkäksikin aikaa. Myös tyhjiä tilojen kiinteistökehityksen vaatima aika voi hidastaa myynnin toteutumista. Maankäytön kaavoituksen ja tilat-palvelun yhteistyön kehittämiseksi on käynnistetty projekti. Rakennuksista luopumiseen purkamalla on luotu oma prosessi. Tiloista luopumisen prosessia on kehitetty vastikään, joten vaikutukset jäävät myöhemmin nähtäväksi. Prosessin ei vielä voida todeta nopeutuneen.

Tyhjiä tilojen myyntiprosessi on eriytetty ulosvuokrauksesta vuonna 2021. Myynnin resursointia on pohdittu, mutta on päädytty siihen, että ensin keskitytään Mäkelän kaavoitukseen liittyvän kiinteistökehitysprosessin ja tilat-palvelun yhteistyöhön. Tämä prosessi on ennen myyntiä tapahtuva askel. Luopumiseen käytettävät resurssit on todettu ainakin toistaiseksi riittäviksi. Omistajapoliittisilla linjauksilla pyritään selkeyttämään rakennusten omistamisen perusteita. Lisäksi salkuttaminen on tehokas ja järjestelmällinen tapa luokitella omistettuja rakennuksia niiden omistamisen tarvetta ja kunnossapitoa arvioitaessa. Salkuttamisen jälkeen rakennusomaisuus luokitellaan vielä tarkemmin laskennallisen kuntoluokan mukaan. Luovuttavien rakennusten osalta kuntoluokka on yksi ulottuvuus luopumisen valmistelun priorisoinnissa.

Kaupunkilaiset ja eri kulttuuritoimijat ovat pystyneet hyödyntämään tyhjiä tiloja kansalais- ja järjestötoiminnassa, mutta tyhjiä tilojen väliaikaisvuokraus vaatii vielä jatkokehitystä. Kulttuuritoimijoiden tyhjiä tilojen vuokrausprosessi on tarkoitettu tulevaisuudessa ulkoistaa kaupungilta ulkopuoliselle toimijalle. Sopiva toimija edelleen vuokraisi tiloja eteenpäin kaupungin asiantuntijoiden suorittaman harkinnan jälkeen. Kaupunkiympäristön toimialan tilat-palvelu on merkittävä yksittäinen kulttuuri- ja järjestötoiminnan vuokranantaja sekä yhteistyökumppani kiinteistömarkkinoilla. Kaupungin kannalta yhteistyön toimivuus on erityisen tärkeää, mikäli se haluaa tulevaisuudessa pitää tilojen käyttöasteen korkealla tasolla.

Kaupunki on jatkokehittänyt kaupunkilaisille suunnattua Varaamo-palvelua. Palvelua on kehitetty erillään aikaisemmasta Varaamo-palvelusta, koska nykyinen järjestelmä ei ole vastannut kaupungin järjestelmälle asettamiin tulevaisuuden odotuksiin. Varaamo-palvelun julkaisuajankohdaksi on suunniteltu kevättä 2023, mutta tarkempi aikataulu vahvistetaan vielä myöhemmin. Varaamo-palvelussa käsitellään yksittäisiä tiloja, mutta toiminta on huomattavasti pienimuotoisempaa kuin esimerkiksi kulttuuri-toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET**Arviointikäynnit ja haastattelut:**

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 14.11.2022.

Kaupunkiympäristön toimialan sekä kaupunginkanslian asiantuntijoiden haastattelu 29.8.2022. Palaveriin osallistuivat kaupunkiympäristön toimialan yritystilat-yksikön päällikkö, tilaomaisuusyksikön päällikkö ja kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston investointipäällikkö.

Sähköpostitiedustelut ja kirjalliset vastaukset:

Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden vastaukset arviointikertomustekstin kommentointivaiheessa 18.4.2023. Arviointikertomustekstiä oli kommentoinut rakennukset ja yleiset alueet yksikön tilapäällikkö ja rakennukset ja yleiset alueet tilat yksikön, ensimmäisen asiakkuusyksikön päällikkö.

Kaupunkiympäristön toimialan yritystilat-yksikön päällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 31.1.2023.

Kaupunkiympäristön toimialan asiantuntijoiden kommentit muistiolunnokseen 30.1.2023. Muistiolunnosta oli kommentoinut rakennukset ja yleiset alueet yksikön tilapäällikkö, tilat-palvelun johtava asiantuntija, yritystilat-yksikön päällikkö, tilaomaisuusyksikön päällikkö sekä erityissuunnittelija.

Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet tilapäällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 17.1.2023.

Kaupunkiympäristön toimialan tilat-palvelun johtavan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 11.1.2023.

Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet yksikön tilapäälliköltä vastaus sähköpostitiedusteluun 22.12.2022.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilapalvelupäällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 21.12.2022.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tilapalvelupäällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 21.12.2022.

Sosiaali- ja terveystoimialan tilapalvelupäällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 30.9.2022.

Kaupunginkanslian strategiosaoston johtavan asiantuntijan vastaus sähköpostitiedusteluun 19.8.2022

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl. 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Kaupunkiympäristön toimialan yhteiskuntavastuuyksikön päällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 25.5.2022.

Muut lähteet:

Helsingin kaupungin hallintosääntö 18.5.2022 § 106.

Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialan toimintasääntö 1.12.2020 § 698.

Helsingin kaupungin kiinteistöpoliittinen ohjelma 24.6.2019.

Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset, yleiset linjaukset (luonnosversio 12.9.2022).

Helsingin kaupungin talousarvio 2022.

Helsingin kaupungin tilinpäätös 2021.

Helsingin kaupungin toimitilastrategia 22.6.2020.

Helsingin kaupungin kaupunkistrategia 2021–2025.

Helsingin kaupungin rakennusten tekniset ja jälleenhankinta-arvot v 2021, korjausvelka, peruskorjaustarve, perusparannustarve sekä Trellum PTS 2037. 22.11.2022

Kaupunkiympäristön toimialan kiinteistömäärän sisäinen luokittelu 26.4.2022.

Kaupunkiympäristön toimialan tilahankkeiden käsittelyohjeet 29.11.2022.

Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinta, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2020.

ARVIINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (Julkl 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe

Rakennusomaisuuden tehokas käyttö

Arvioinnin valmistelijat: Kalle Puttonen ja Jaakko Seppälä

Suunnitelman laatijat: Kalle Puttonen ja Jaakko Seppälä

Arvioinnin ohjausryhmä: 1. toimikunta

Valmistumisaika (arvio kuukaudesta, jona muistio toimikunnassa): 1/2023

Arviointiaiheen tausta, arvioinnin kohde ja rajaus

Kaupunkistrategiassa 2021–2025 painotetaan tehokkuutta ja tuottavuutta aiempaa strategiaa enemmän. Kaupunkistrategiassa todetaan, että strategian mukaisesti jatketaan linjasta, jonka mukaan luovutaan sellaisista kiinteistöistä, jotka eivät ole kaupungin omassa käytössä. Lisäksi kaupunkistrategian tavoitteena on tukea vapaata kansalais- ja järjestötoimintaa mahdollistamalla heille maksuttomia tai edullisten tilojen käyttöä ympäri kaupunkia.

Kaupunkistrategiakaudella 2017–2021 kiinteistöstrategian laadinta oli yksi kaupunkistrategian kärkihankkeista. Kiinteistöstrategia ei täyttänyt kuitenkaan kaikkia odotuksia sisällöllisesti. Tästä syystä vuosien varrella kiinteistöstrategian nimi muuttui toimitilastrategiaksi, joka on hyväksytty kaupunginhallituksessa 22.6.2020. Kiinteistöstrategia nimestä luovuttiin, koska kiinteistö sana sisältää myös tonttien hallinnan mutta strategia- ja ohjelmistovalmisteluissa on tarkoitus keskittyä rakennuksiin eikä koko kiinteistöomaisuuteen.

Täten kärkihankkeena toiminutta kiinteistöstrategiaa toteutetaan muun muassa toimitilastrategian, kiinteistöpoliittisen ohjelman ja sisäilmaohjelman kautta. Syksyllä 2020 on sovittu toimitilastrategian, kiinteistöpoliittisen ohjelman ja sisäohjelman yhteensovittamisesta, joka on parhaillaan käynnissä.

Kaupungin omistaman rakennuskannan jälleenhankinta-arvo on noin 8,4 miljardia euroa ja suoraan omistettuja rakennuksia on noin 1800 kappaletta.¹⁶⁰ Kaupunki omistaa merkittävän määrän kiinteistöjä, joita se ei tarvitse palvelutuotannossaan ja joista aiheutuu ylläpitokustannuksia ja korjaustarpeita.¹⁶¹ Nämä tyhjillään olevat tilat ja strategisista syistä omistettujen ei-tuottavien tilojen kustannukset lisäävät ylläpitokustannuksia ja käytössä olevien tilojen vuokria.¹⁶² Kaupunginhallituksessa hyväksytyssä toimitilastrategiassa mainitaan eräänä linjauksena seuraavaa:

¹⁶⁰ Helsingin kaupungin toimitilastrategia

¹⁶¹ Kiinteistöstrategia (luonnosversio)

¹⁶² Toimitilastrategian ohjausryhmä.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

- Kaupungilla ei ole tiloja, joita se ei tarvitse omassa käytössään tai joiden omistamiseen ei liity muita strategisia syitä tai pitkän tähtäimen palvelutarpeita. Säilytettävät arvorakennukset, kuten muut kaupungin omistamat rakennukset, ovat aina käytössä.¹⁶³

Toimitilastrategiassa mainitaan, että kaupunki pyrkii luopumaan kaikista omistamistaan ja vuokraamistaan tiloista, joita se ei tarvitse strategisten tai muiden perusteltujen ja päätettyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Tavoitteena on, että mikäli toimintatavan muuttuminen edellyttää tiloista luopumista, niin tiloista luopuminen sopeutetaan mahdollisuuksien mukaan tilojen tai rakennusten elinkaareen ja vuokrasopimuksiin, ettei kiinteistöjä jää tyhjäksi ja vajaakäyttöisiksi pidemmäksi aikaa.¹⁶⁴

Kaupungin tavoitteena on, että se myy ja luopuu aktiivisesti sellaisista tiloista, joita se ei tarvitse tai joiden hyödyntämiselle ei ole nähtävissä pidemmän tähtäimen näkymiä. Vajaakäyttöiseksi jääviä ja tulevaisuudessa luovutettavia tiloja tarjotaan vapaata kansalaisjärjestötoimintaa varten määräaikaisilla sopimuksilla ennen niistä luopumista.¹⁶⁵

Arviointi rajataan kohdistumaan toimitilastrategian kuudennen linjauksen tavoitteiden ja toimenpiteiden arviointiin:

- Tilat arvotetaan toimitilastrategian ja omistajapoliittisten linjausten mukaisesti ja niistä tiloista luovutaan, jotka eivät toimitilastrategian mukaan kaupungin omistukseen kuulu. Määritellään periaatteet tiloista luopumisen tavoille.
- Tehostetaan tiloista luopumisen prosessia. Lähtökohtana on myytävien kohteiden myyntiprosessin nopeuttaminen. Myös purku- ja kiinteistökehityskohteisiin tehdään vastaavat prosessit ja prosesseihin liittyvät ohjeistukset.

Arvioinnin tavoitteena tarkastella rakennusomaisuuden tehokasta hallintaa sekä myytävien kohteiden myyntiprosessien toimivuutta ja tehokkuutta. Lisäksi arvioinnissa selvitetään, miten kaupunkilaiset ovat pystyneet hyödyntämään tyhjiä tiloja kansalais- ja järjestötoiminnassa. Arviointi rajataan koskemaan rakennusomaisuutta, koska kiinteistöomaisuus sisältää myös hallinnan tiettyyn maa-alaan. Lisäksi arvioinnin ulkopuolelle rajataan muiden strategioiden ja ohjelmien toimenpiteet. Kuitenkin toimitilastrategian jotkin toimenpiteet kytkeytyvät toisiinsa ja arvioinnissa otetaan huomioon kuudenteen linjaukseen kytkeytyvät toimenpiteet siltä osin kuin se on mahdollista.

Arviointikysymykset ja -kriteerit

Pääkysymys: Ovatko kaupungin rakennusomaisuuden hallinta- ja luopumisprosessit strategisia tavoitteita sekä palvelutarpeita tukevia?

Osakysymykset:

1. Onko kaupunki kehittänyt rakennusomaisuuden hallintaprosesseja?
2. Onko tiloista luopumisen prosessia tehostettu?

¹⁶³ Helsingin kaupungin toimitilastrategia.

¹⁶⁴ Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset.

¹⁶⁵ Helsingin kaupungin rakennuksiin ja tiloihin liittyvät omistajapoliittiset linjaukset.

ARVIOINTIMUISTIO 3.2.2023

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2022 (JulKL 6 § 1 mom. 6 ja 8 kohdat)

Lisäksi selvitetään, miten kaupunkilaiset ovat pystyneet hyödyntämään tyhjiä tiloja kansalais- ja järjestötoiminnassa.

Ensimmäisen osakysymyksen kriteerinä on, että kaupunki arvioi omistamiensa tilojen tarpeellisuutta. Tarkastelu on suoritettu strategisten syiden ja muiden pitkän tähtäimen palvelutarpeiden perusteella.

Toisen osakysymyksen kriteerinä on, että purku- ja kiinteistökehityskohteisiin on luotu prosessit ja ohjeistukset tehostamaan luopumisprosesseja. Luopumisen prosessin nopeuttamista tarkastellaan, joko haastattelutietojen tai tilastotietojen perusteella.

Arviointiaineisto

Arvioinnin aineistona käytetään haastatteluita, tietopyyntöjä, aiheeseen liittyviä tilastoja, kaupungin toimitilastrategian dokumentteja ja suunnitelmia sekä kaupunkistrategian seurantatietoja.

Onko aiheesta annettu viimeisen viiden vuoden aikana suosituksia, joiden seuranta on tarpeen?

Ei ole tarpeen seurata.

Miten tuloksellisuusnäkökulmat otetaan huomioon?

Taloudellisuus tulee huomioitua arvioinnissa rakennusomaisuuden hallintaprosessien asianmukaisella hallinnalla. Kaupungilla ei ole tiloja, joita se ei tarvitse omassa käytössään, ellei niiden omistamiseen liity muita strategisia syitä tai pitkän tähtäimen palvelutarpeita. Kaupungille turhista tiloista aiheutuvat kustannukset minimoidaan luopumalla niistä tehokkaasti.

Miten kunnan koko toiminnan näkökulma otetaan huomioon, eli oman toiminnan lisäksi mahdollinen osallistuminen kuntien yhteistoimintaan sekä muu omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta?

Tässä arvioinnissa huomio kiinnitetään koko kaupungin toimiin rakennusomaisuuden tehokkaassa käytössä. Huomiota kiinnitetään rakennusomaisuuden hallintaan ja tiloista luopumisen prosesseihin. Arviointiin ei liity osallistumista kuntien yhteistoimintaan.