

Helsingin kaupungin toimitilastrategia

Yhteinen ponnistus kaupungin tilojen arvon säilyttämiseksi vuosikymmenestä toiseen

1. Johdanto

Toimitilastrategia on syntynyt tarpeesta tarkastella kaupungin toimitiloihin liittyvää koko kaupungin toimintaa, tunnistaa siihen liittyvät kaupunkitason haasteet ja esittäen haasteisiin ratkaisut strategisten linjausten muodossa.

Strategiatyö käynnistettiin nykytila-analyysillä, jonka pohjalta laadittiin liitteenä 1 oleva taustamuistio toimitiloihin liittyvistä vahvuuksista ja ongelmakohtista.

Toimitilastrategia viitoittaa suunnan laajalle toimintakulttuurin muutokselle, joka vaatii sitoutumista yli valtuustokausien, ja jolla uudistetaan järjestelmällisesti tekemisen tapaa ja rakenteita. Toimitilastrategia ohjaa kaikkia kaupungin toimitiloihin liittyviä toimia ja toimijoita, omistamisesta asiakaslähtöiseen ja kokonaistaloudelliseen tilojen hallintaan ja käyttöön.

Tavoitteena on siirtyä tilatarpeiden ratkaisemisesta aktiiviseen ja tietopohjaiseen kiinteistöjohtamiseen.

Toimitilastrategia ohjaa strategisella tulokulmalla jo aiemmin hyväksytyä Kiinteistöpoliittista ohjelmaa, Sisäilmaohjelmaa sekä näiden yhteistä toimeenpano-ohjelmaa, joita tarvittavin osin päivitetään tämän strategian mukaisesti. Toimitilastrategia on linjassa kaupungin päästövähennysohjelman kanssa, jonka mukaisia toimenpiteitä toteutetaan kaupungin tiloissa.

Toimitilastrategian linjauksilla vahvistetaan kaupungissa tilojen omistajuutta ja tätä kautta tilojen parempaa kokonaisuuden hallintaa ja synergiaetuja.

Tärkeää on huolehtia siitä, että toimitilastrategiaan kirjattuihin arvoihin sitoudutaan, eikä muun ohjauksen anneta syrjäyttää toimitilastrategiaan kirjattuja päämääriä esimerkiksi rakennusten pitkäaikaiskestävyydestä.

22.6.2020

2. Toimitilastrategian linjaukset

Kaupunki haluaa säilyttää omistamansa toimitilakannan arvon pitkälle tulevaisuuteen. Kaupunki tekee seuraavat toimitiloihin liittyvät strategiset linjaukset, joilla ohjataan sekä kaupungin, että sen pitkäaikaisten sopimuskumppaneiden toimintaa.

1. Kaupunki ja sen pitkäaikaiset sopimuskumppanit omistavat pääosin palveluiden tarvitsemat tilat. Kaupunki omistaa erityisesti ne lakisääteisten palveluiden tuottamiseen tarvittavat rakennukset, jotka muodostavat palveluverkon pitkäaikaisen rungon.
2. Kaupungin tilojen tuotanto ja ylläpito on ammattimaista, taloudeltaan ja ajaltaan hallittua, muodostaen esikuvan julkiselle kiinteistönpidolle.
3. Kaupungin tilaomaisuuden arvoja ovat pitkäikäisyys, terveellisyys, turvallisuus, vähähiilisyys ja esteettömyys sekä kaupunkirakenteen ja kaupunkikuvan tukeminen.
4. Palvelujen tarvitsemien tilojen tuottamisella, vuokraamisella ja ylläpidolla on arvoihin perustuva omistajaohjaus, joka varmistaa kaupungin kokonaisedun ja kokonaistaloudellisuuden toteutumisen.
5. Tilojen käyttö on omaisuutta kunnioittavaa ja tilarakenteeseen sopeutuvaa.
6. 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.
7. Palvelutilojen tarve, mitoitus ja toiminnalliset vaatimukset perustuvat ennakoiviin ja joustaviin palveluverkkosuunnitelmiin.
8. Tilojen suunnittelua ja käyttöä ohjataan tilaomaisuuden arvoihin perustuvien kriteerien ja tunnuslukujen kautta.

22.6.2020

3. Toimitilastrategian toimeenpano

Toimitiloihin liittyvien kaupunkitason haasteiden poistaminen edellyttää sekä rakenteiden, prosessien että yhteistyön kulttuurin merkittävää kehittämistä.

Toimitilastrategian hyväksymisen jälkeen päivitetään Kiinteistöpoliittinen ohjelma, Sisäilmaohjelma ja näiden yhteinen toimeenpano-ohjelma vastaamaan toimitilastrategian sisältöä siten, että toimitilastrategia ja sen alaiset ohjelmat muodostavat yhden kokonaisuuden.

Toimitilastrategian toimeenpanon fokus vuosina 2020 – 2021 on akuuttien rakenteellisten tai toimintamalliin liittyvien ongelmien poistamisessa tilahankeprosessista sekä ko. prosessin sujuvuuden ja asiakaslähtöisyyden parantaminen. Lisäksi panostetaan kiinteistöihin liittyvään ennakointiin sekä nykyisiin ohjausmalleihin liittyvien ongelmakohtien poistamiseen. Muodostettavissa kiinteistösalkuissa käytetään kattavaa raportointia ja mittarointia sekä lisätään kustannusten läpinäkyvyyttä. Tätä kautta pystytään ohjaamaan toimintaa kustannustehokkaammaksi.

Toimitilastrategian toimeenpano viedään läpi omana toimeenpano-ohjelmanaan. Ohjelmasta vastaa kokonaisuutena kaupunkiympäristön toimialan tekninen johtaja. Toimeenpanoa varten perustetaan ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii pormestari.

22.6.2020

LIITE 1

Taustamuistio toimitiloihin liittyvistä vahvuuksista ja ongelmakohtista

Helsingin kaupunki on kasvanut voimakkaasti. Kehittyvä ja kasvava kaupunki mahdollistaa tilojen moninaisen käytön koko elinkaaren ajan. Lisäksi iso kiinteistömassa antaa tilaa kokeiluille ja pilotoinneille.

Helsinki on uudistushaluinen organisaatio, jossa on paljon asiantuntijuutta. Kaupungilla on näkemystä kehittää asioita organisaation sisällä jokapäiväisessä toiminnassa. Kaupungilla on aito halu toimia edelläkävijänä, joka mahdollistaa uusien toimintatapojen kehittämisen ja omaksumisen.

Kaupungin suoraan omistetun rakennuskannan jälleenhankinta-arvo on noin 8,4 mrd. euroa, suoraan omistettuja rakennuksia on noin 1800 kpl. Kaupungin nykyinen kiinteistöjen korjausvelka on noin 1300 milj. euroa. Kaupungin omistama rakennuskanta on keskimäärin vanhaa, valmistumisvuoden mediaani on 1960. Kiinteistöjen ylläpitoon on käytetty merkittävästi vähemmän euroja kuin Suomessa keskimäärin. Lisäksi tilakustannusten kehitys on ollut jo pitkään nouseva.

Kaupungin kasvuun vastaaminen on vaatinut kaupungilta uutta palvelutuotantoa ja nämä vuorostaan uusia palvelutiloja. Hyvänä esimerkkinä tästä on perusopetuksen oppilaiden määrä, joka on viime vuosina kasvanut 1500 – 2000 oppilaalla vuosittain. Myös palvelut itsessään muuttuvat, mm. uudenlaiset oppimisympäristöt vaativat erilaista tilankäyttöä kuin aiemmin. Myös hiilineutraalisuus on edelleen lisännyt haastetta. Vastaaminen näihin tarpeisiin ja vaatimuksiin on ollut Helsingille kaiken kaikkiaan vaikeasti hallittava kokonaisuus.

Toisaalta vuosikymmenten kuluessa kasaantunut korjausvelka ja sisäilmaongelmat ovat johtaneet merkittävään olemassa olevien kiinteistöjen korjaustarpeeseen. Käytännössä ensimmäiset kiinteistöjen kokonaisvaltaiset peruskorjaukset on tehty Helsingissä vasta 2010-luvulla vanhasta tilakannasta huolimatta.

Hankeprosessit ovat toimineet haastavassa tilanteessa pääosin hyvin. Kaupunki on pystynyt vastaamaan kasvaneisiin lakisääteisten palveluiden tilatarpeisiin ja toteuttamaan lähes kaikki talonrakennushankkeiden investointiohjelman hankkeet aikataulussa. Myös kustannukset ovat pysyneet hyvin hankesuunnitelmavaiheessa määritellyssä kustannusraamissa ja useat hankkeet ovat myös alittaneet kustannusraamin.

Koska toimitilastrategia on kuitenkin syntynyt tarpeesta ratkaista koko kaupunkia koskevia, tiloihin liittyviä haasteita, on strategiatyön yhteydessä tehty nykytila-analyysi erityisesti ongelmien ja niiden juurisyiden tunnistamiseksi. Työn aikana tunnistettuja ongelmia on kuvattu mahdollisimman avoimesti. Strategian toimeenpanon edetessä nykytila-analyysi tulee täsmentymään.

Tiloihin liittyvien asiakastarpeiden ennakointi on puutteellista. Toimialaloilla on ongelmia ennakoida tilatarpeitaan. Ongelma ilmenee erityisesti Kaskossa, mutta myös muilla toimialoilla. Ongelmia ovat aiheuttaneet mm. pienet oppilaaksiottoalueet sekä se, ettei

22.6.2020

palvelutarpeisiin vaikuttavia muutoksia ole riittävästi huomioitu täydennysrakentamisen suunnittelussa. Toisaalta palveluita laajennettaessa ei välttämättä ole huomioitu muutosten aiheuttamia tilatarpeita. Palveluverkkosuunnittelun investointeja ohjaava rooli ei ole riittävä.

Tilojen omistajuus on epäselvä. Tahoja, jotka mieltävät omistavansa tiloja on paljon, todellisia vastuunkantajia vähän.

Tilahankkeet kestävät tarpeisiin nähden liian pitkään. Rakentamisen pitkät syklit ja viivästymiset voivat johtaa siihen, että olosuhteet ehtivät rakentamisaikana muuttua. Rakentamisen aikataulujen hallinta on ollut osin huonoa. Ongelmia on ollut varsinkin hankkeiden resursoinnissa ja käynnistämisessä toivotulla aikataululla, huolimatta kasvaneista investointimahdollisuuksista.

Toimialamuutoksessa tilaprosessin asiakaslähtöisyys heikkeni. Erityisesti Kympin siiloutunut organisaatio vaikeuttaa toimialojen välistä ja Kympin sisäistä yhteistyötä, oikeiden henkilöiden löytämistä ja tiedon kulkua. Käytännössä nämä ongelmat ilmentyvät roolien ja päätöksenteon epäselvyytenä, ristiriitaisuuksina ja vastuun hajaantumisenä liian monelle taholle.

Päätöksenteon perustaksi ei ole riittävän yhtenäistä tietopohjaa. Kaupungilla ei ole riittävästi osaamista ja resursseja strategiaan ja tietoon perustuvien päätösesitysten valmisteluun, kuten vertailutietojen laskentaan. Pirstalemainen vuosien saatossa tapahtunut ohjelmistojen hankinta pistemäisiin tarpeisiin on johtanut hajanaiseen tietojärjestelmäarkkitehtuuriin. Tieto kohteista on pitkälle laskennallista. Myös kiinteistöjen kunnan systemaattinen seuranta on puutteellista.

Ohjausmallit eivät kannusta itse tekemällä samanlaiseen kustannustietoisuuteen, oikean laatutason tavoitteluun ja elinkaariajatteluun kuin tiloja ulkoa hankittaessa. Itse tekemällä tiloja helpommin ylivarustellaan, jolloin lopputulemana voi kaupungin itse omistamien tilojen vuokratustannukset olla markkinahintaa korkeammat, vaikka uudet palvelutilat vuokrataan omakustannusperusteisesti määräytyvään vuokratasoon.

Rakentamisen laatutasossa on parannettavaa. Vastuu koko rakennusprojektista on pilkottu kaupungin organisaatiossa liian moneen osaan eikä rakentamisen laadun ohjaus ole riittävä. Rakennusalalla keskitytään edelleen liian vähän kaikkia osapuolia hyödyttävään laadun ja prosessien kehittämiseen. Voimassa oleva tilahankeohjeistus ja organisaatorakenne ohjaavat investointien toteuttamiseen perinteisellä tavalla. Hankkeiden palautetietoa ei hyödynnetä riittävästi seuraavissa projekteissa.

Investointihankkeiden priorisointi ja kokonaisuuden seurannassa on ollut vaikeuksia. Toimialat eivät kaikilta osin tunnista periaatteita, joilla investointihankkeiden priorisointi tehdään. Toimialojen näkökulmasta Kymp ohjaa ja priorisoi investointihankkeita liikaa.

Nykyisten talouden ohjausmekanismien takia toimitiloihin liittyvä toiminta on ollut lyhytnäköistä. Valmistelijoiden ja päättäjien huomio on kiinnittynyt paljolti investointivaiheen kustannusten laskemiseen ja kustannusten hallintaan. Sen sijaan rakennusten omistamiseen liittyvät riskit (kuten yllättävät peruskorjaustarpeet) sekä huolellisen ylläpidon vaatimat resurssit ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Esimerkiksi peruskorjauksia on tehty vain osittaisina kustannusten säästämiseksi. Rakennuksen käyttötarkoituksen muuttuessa on rajauduttu tekemään vain välttämättömät toiminnalliset muutokset, vaikka elinkaarikustannukset olisivat puoltaneet kattavampaa peruskorjausta.

22.6.2020

Tämän hetkiselä sisäisen vuokran mallilla ei voida toimia kuten muut vastuulliset kiinteistönomistajat toimivat. Sisäinen vuokrakertymä ei ole riittävä kiinteistöjen huolelliseen ja pitkäjänteiseen ylläpitoon siten, että korjausvelka ei kasvaisi. Sisäisen vuokran malli yhdistettynä muuhun talousohjaukseen on muodostunut niin monimutkaiseksi, että päätökset erilaisista taloudellisista tavoitteista ovat ohjanneet säästämään rakennusaikaisista kustannuksista ja rakennusten ylläpidosta rakennusten pitkäaikaiskestävyyden kustannuksella. Toisaalta koko toiminnan kustannuksia on vaikea seurata läpinäkyvästi.

22.6.2020

LIITE 2

Keskeisiä käsitteitä

arvokiinteistö

Rakennus, joka rakennustaiteellisesta ja kulttuurihistoriallisesta näkökulmasta arvioituna joko on, tai jonka arvioidaan tällä perusteella tarvitsevan rakennuksesta luopumisen yhteydessä asemakaavaan tai lakiin perustuvan suojelumääräyksen.

korjausvelka

Korjausvelka lasketaan matemaattisella kaavalla, jossa rakennuksen tekninen arvo lasketaan rakennuksen iän ja tehtyjen korjausinvestointien perusteella. Korjausvelkaa syntyy, kun rakennuksen tekninen arvo on alle 75 % sen jälleenhankinta-arvosta.

korvausinvestointi

Korvausinvestoinnilla korvataan nykyisin käytössä oleva rakennus, jonka korjaaminen tulee uudisrakennusta kalliimmaksi tai jos uudisrakennuksella voidaan parantaa toimintaa merkittävästi paremmaksi.

käyttöaste

Tilojen käyttöaste on käytössä olevien tilojen suhde tarjolla oleviin tiloihin.

omistajapoliittiset linjaukset

Omistajapoliittisissa linjauksissa määritellään kaupungin omista olosuhteista ja palvelujen tuotantorakenteesta lähtien muun muassa kaupungin omaisuuden käytölle asetettavia tavoitteita, omaisuuden hoidon periaatteita, riskien hallintaa sekä toimielinten ja henkilöstön vastuuta ja tehtäviä omistajapolitiikan toteutuksessa.

palveluverkko

Kaupunkistrategiaan, palvelustrategiaan ja palvelutuotanto-ohjelmaan perustuva kunkin toimialan lakisääteisten palveluiden ja kaupungin päättämien muiden palveluiden muodostama kokonaisuus, jota täydentävät yksityisten ja muiden järjestäjien palvelutuotanto sekä sähköiset ja mobiilit palvelut.

palveluverkkosuunnittelu

Toimialojen jatkuvaa lyhyen ja pitkän ajan palvelutarvetarkastelua, jolla turvataan hyväksytyjen palveluverkon periaatteiden toteutuminen kaupunkilaisille.

pitkäaikainen sopimuskumppani

22.6.2020

Esimerkiksi sopimuskoulut, pitkäaikaisin vuokrasopimuksin (yli 15 vuotta) tiloja kaupungille vuokraavat tahot sekä kaupungin merkittävällä osuudella rahoittamat julkiset tilat.

sisäinen vuokra

Sisäinen vuokra määrittelee kustannusten kohdistumista kaupungin omassa käytössä oleville tiloille. Sisäisessä kustannusperusteisessa vuokrassa arvioidaan myös tilanhankinnan kustannukset ja riskit. Sisäinen vuokra koostuu pääomakustannuksista, ylläpitokustannuksista, käyttäjäpalveluista ja tilojen hallintakustannuksista. Sisäisen vuokran suuruus riippuu pääosin rakentamiskustannuksista.

tilahanke

Tilahanke alkaa, kun käyttäjä on tehnyt tarvepäätöksen ja hanke on merkitty investointiohjelmaan ja hankesuunnittelu käynnistyy. Hanke päättyy rakennuksen luovutukseen käyttäjälle.

tilanhankintaprosessi

Tilanhankintaprosessi alkaa tarpeen määrittelystä ja päättyy rakennuksen luovuttamiseen käyttäjälle.

tilaverkko

Tilaverkko vastaa palveluverkon tilatarpeisiin. Kymppijärjestää ja vuokraa tilaverkon toimipisteet toimialoille.

tilaverkkosuunnittelu

On jatkuvaa vuosittain tapahtuvaa tarkastelua tilojen kyvystä vastata palveluverkon tarpeisiin ja tilojen riittävyys- ja kuntotietoihin perustuvien hankkeiden siirtämistä investointiohjelmaan tai tilojen muuta järjestämistä palveluiden tarpeisiin. Tilaverkkosuunnittelua tehdään sekä toimialatasolla että kaupunkitasolla Kymppin toimesta.

täyttöaste

Tilojen täyttöaste on tilojen täytön suhde tilojen kapasiteettiin.

väistötila

Väistötila on tila, jonne toiminnot sijoitetaan väliaikaisesti korjausten tai tiloihin liittyvän ongelman kuten sisäilmaongelman ratkaisemisen ajaksi. Väistötilana voi toimia olemassa oleva rakennus tai väliaikainen paviljonkirakennus, joka rakennetaan tarvetta varten.