

SELVITYS KIINTEISTÖNHOIDON ULKOISTAMISESTA

RAPORTTI 2019



Sisällysluettelo

Alkusanat.....	3
1. Johdanto.....	3
2. Kiinteistönhoidon nykytila.....	4
2.1 Taustaa.....	4
2.2 Kiinteistönhuolto.....	6
2.3 Siivous- ja laitoshuolto.....	6
2.4 Kunnossapito.....	7
2.5 Hallinto.....	8
2.6 Kaupunkikonsernin kiinteistönhoidon uudelleen organisointi...	8
3. Kustannusvertailua.....	8
3.1 Vertailu maakunnan tilakeskuksen vuokranmäärityksiin.....	10
3.2 Vertailu elinkaarihankkeiden	11
4. Vaihtoehtojen käsittely.....	12
4.1 Toiminta nykyisenkaltainen.....	13
4.2 Kiinteistönhoidon palvelujen ulkoistaminen.....	14
4.3 Kokonaisulkoistus yksityiselle toimijalle.....	14
4.4 Yhtiöittäminen.....	15
5. Tuottavuuden parantaminen.....	15
6. Johtopäätökset.....	15
6.1 Kustannusvertailu	
6.2 Palvelulupaus yksityinen/oma	
6.3 Mitä kannattaa ulkoistaa	16
6.4 Yritysvaikutusten arviointi.....	17
6.5 Liikelaitos/ Roikka Oy	18
7. Toimenpide-ehdotukset.....	18

ALKUSANAT

Selvitys Kemijärven kaupungin kiinteistönhoidon ulkoistamismahdollisuuksia on käsitelty teknisen lautakunnan nimeämässä työryhmässä, missä on ollut edustajia työntekijä- ja työnantajapuolilta. Ammattijärjestöt ovat lisäksi nimenneet edustajansa työryhmään. Kiinteistönhoidon osalta selvitysmieheksi nimettiin palvelualuejohtaja Markku Kankaanranta, joka aluksi esittelee selvityksen alla olevalle työryhmälle, ja edelleen kaupungin toimielimille.

Varsinaisen työryhmän kokoonpano on seuraava:

Teemu Kostamovaara	työryhmän pj; teknisen lautakunnan edustaja
Markku Kankaanranta	kiinteistönhoidon selvityksen selvitysmies
Jukka Kuisma	Konekeskuksen selvityksen selvitysmies, sihteeri
Markku Taavo	isännöinti
Teija Hoisko	laitoshuoltopalvelut
Matti Kujala	kiinteistöhuolto
Kari Kujala	kunnossapito
Erkki Hietanen	rakennustyöväen liitto
Jemina Lahtela	JYTY
Kari Räisänen	JHL

1. JOHDANTO

Kaupunginvaltuusto talousarviokokouksessaan 17.12.2018 päätti lisätä teknisen palvelualueen toiminnallisiin tavoitteisiin selvitystyön kiinteistönhoidon ja konekeskuksen ulkoistamisesta. Selvitystyön tulee olla valmis maaliskuun loppuun 2019 mennessä. Aikataulun kireyden vuoksi ei syvempään selvitystyöhön päästy, ja esimerkiksi hallinnon kustannusten osuutta kiinteistönhoidossa ei ollut käytettävissä. Lisäksi selvitys tulisi myös lähteä perustettavan liikelaitoksen liiketoimintasuunnitelmasta, ja se on hyvä päivittää sen jälkeen, kun liiketoimintasuunnitelma on tehty. Selvitystyö aloitettiin järjestämällä YT-lain edellyttämät yhteistoimintaneuvottelut, jossa päätettiin esittää tekniselle lautakunnalle selvityksen laatimista työryhmätyöskentelynä.

Kaupungin kiristynyt taloudellinen tilanne sekä kiinteistönpidon ympäristön muutokset, kuten rakennusten korjausvelan kerääntyminen, rakennusten ikääntyminen, käyttötarkoitusten muuttuminen, tyhjäkäyttö sekä väestörakenteen muutokset luovat haasteita kiinteistönhoidon laadukkaalle ja riittävälle järjestämiselle. Kiinteistöjen ylläpidon kustannukset kasvoivat vuosina 2012- 2014 rajusti energian hinnan voimakkaan hinnannousun vuoksi. Tämän jälkeen kiinteistöjen ylläpitokustannukset ovat olleet kaupunkitasolla alenevat. Henkilöstökustannukset ovat laskeneet selvästi eläköitymisen ja osin vähänevien tilojen vuoksi.

Kaupungin ja yleensä kuntien toimintaympäristön muutostekijöistä taloudelliset tekijät kuuluvat luonnollisesti tärkeimpien joukkoon. Teknisiin palveluiden hoitoon on kohdistunut ja kohdistuu merkittäviä tehostamispaineita. Palveluiden järjestäjät joutuvat miettimään toimintojen uudistamista usein lyhyen aikavälin kustannussäästöjen näkökulmasta. Paremminkin tulisi huomioida pitkän aikavälin vaikuttavuus.

Selvityksen tarkoituksena on saada aikaan helposti ymmärrettävä, rehellinen ja eri näkökohdat monipuolisesti huomioonottava raportti, joka antaa selkeän kuvan omasta toiminnasta ja jonka avulla voidaan oikeudenmukaisesti verrata kaupungin omaan tuottamaan palveluun kaupungin ostamaan palveluun yksityiseltä palveluntuottajalta. Selvityksessä esitetään kunnan itse tuottaman palvelun kustannukset ja kustannusrakenne ja verrataan niitä vastaaviin kohteisiin. Valtuuston toimeksianto annettiin ilman lisäresursseja esim. konsulttipalveluiden käyttöön, joten tahtotilana on ollut, että selvitystyö tehdään omana työnä.

Kiinteistöhoitoyksikön ulkoistaminen on periaatteessa mahdollista, koska valtakunnan markkinoilta löytyy kaikkia kiinteistönhoidon palveluja. Ulkoistamiselle ei ole myöskään laillisuuden näkökulmasta esteitä. Selvityksessä eri vaihtoehtoina käsitellään koko kiinteistönhoidon ulkoistamista yhdelle yksityiselle toimijalle, kiinteistönhoidon jakamista osiin ja niiden kilpailuttamista, nykyisen ns. sekamallin kehittämistä tai yhtiöittämistä.

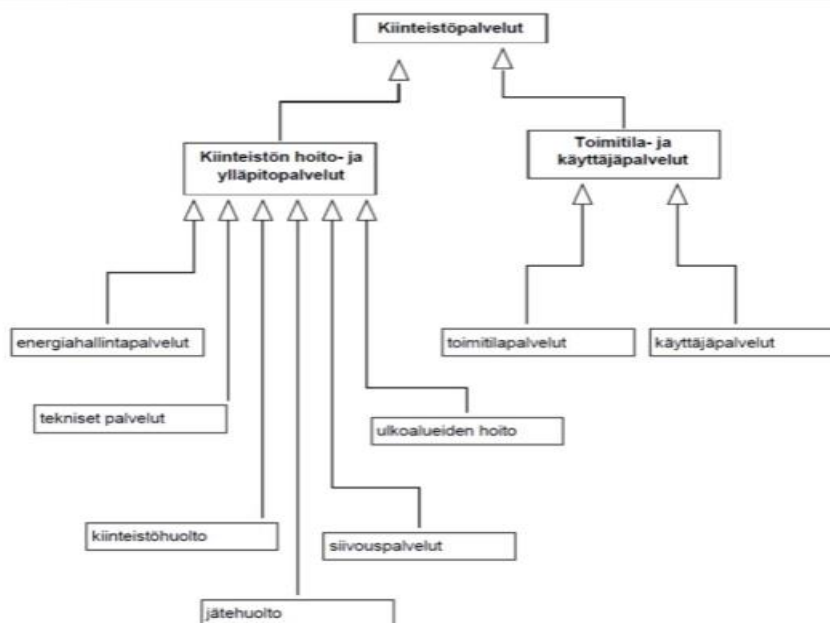
2. KIINTEISTÖNHOIDON NYKYTILA

2.1 Taustaa

Kiinteistöhoito huolehtii, että tiloissa säilyvät terveelliset, turvalliset ja suunnitellut käyttöolosuhteet. Kiinteistöhoitotehtävillä parannetaan myös rakennuksen kestävyyttä ja hidastetaan korjausvelan syntymistä.

Kiinteistöhoitoa ovat kiinteistön ylläpitoon kuuluva säännöllinen toiminta, jolla pysytetään kiinteistön olosuhteet halutulla tasolla. Kiinteistöhoitoa ovat muun muassa kiinteistöjen hallinto, kiinteistön teknisten järjestelmien hoito, kiinteistöhuolto, siivous, kunnossapitotehtävät, ulkoalueiden hoito sekä kiinteistön jätehuolto.

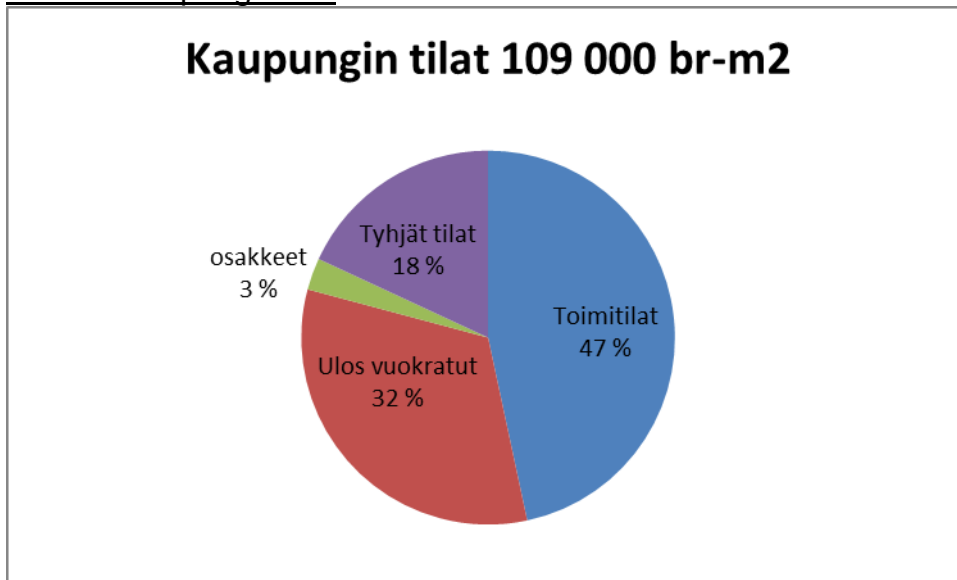
Kuva 1. Kiinteistöpalvelujen jako tehtävittäin



Kiinteistönhoitoa hoidetaan Kemijärvellä kaupungin teknisen lautakunnan alaisuudessa teknisellä palvelualueella. Tällaisessa "virastomallissa" organisaatio on luonteeltaan jäykkärakenteinen ja sille on ominaista muodollinen sisäinen toimintatapa. Mm. hallinto- ym. säännöt asettavat rajat organisaation kehittämiseksi. Palveluyksiköiden toimintaa ohjaa sisäinen normisto, tarkat menettelytavat ja niissä vallitsee hierarkkinen rakenne. Esim. moniportainen täyttölupakäytäntö on heikentänyt aika ajoin kiinteistönhoidon toimivuutta tuntuvasti.

Kaupungin tilakeskuksen hallinnassa on noin 109.000 m² tiloja, jotka jakaantuvat seuraavasti:

Kuva 2. Kaupungin tilat



Kaupungin kiinteistönhoidon kustannukset ovat vuositasolla noin 5 M € (vertailuvuotena talousarvio 2019; 5,3 M€).

Tyhjien tilojen runsas määrä rasittaa käyttötaloutta talousarviovuonna 2019 270.000 €. Kaupungin toimitilojen (50.600 br-m²) osuus kiinteistöjen kustannuksista oli 3,2 M€. Kustannukset jakaantuvat toimitiloissa kustannuslajeittain seuraavasti.

Kaupungin oman työn osuus kiinteistönhoidon kustannuksista on 27 %. Keskimääräinen kiinteistönhoidon kustannus on 3,5 €/m²/kk (luvussa ei ole mukana siivouskustannuksia, koska ne kohdistuvat vain osaan kiinteistöistä).

Kiinteistönhoidon kustannukset siirretään nettobudjetointi periaatteella tilojen vuokriin, joista 30 % oli ulkopuolisilta perittäviä vuokria ja 70 % kaupungin hallintokuntien maksamia sisäisiä vuokria. Lisäksi hallintokunnilta peritään pääomavuokraa, mikä pitäisi kattaa investoinnit, niin että kaikki tiloihin kohdistuvat kustannukset tulevat loppukäyttäjän maksettavaksi. Toisinpäin ajateltuna säästöt investoinneista ovat samat kuin korjausvelan kasvu sekä tyhjiä kiinteistöistä huolehtiminen.

2.2 Kiinteistöhuolto

Talonmiespalveluissa työskentelee kaupungin palveluksessa 12 henkilöä. Talonmiespalvelun keskimääräinen hinta on 0,52 €/br-m² kk; yksikköhinnan osuutta pienentää tyhjätilat, joihin käytettävä kiinteistöhuoltotyö on vähäisempää.

Kiinteistöhuoltopalvelut kohdistuvat rakennukseen ja sen piha-alueeseen sekä näiden ylläpitoa palveleviin laitteisiin. Tavoitteena on hoitaa rakennusta, piha-alueita ja näitä palvelevia laitteita elinkaaritaloudellisesti, ja että rakennuksessa säilyvät terveelliset ja turvalliset käyttöolosuhteet. Kiinteistöhuoltotyöt hoidetaan osin omana työnä; konetyötä edellyttävät kohteet, kuten pihojen auraukset kilpailutetaan. Heralammen yritystalon kiinteistöhuolto- ja käyttäjäpalvelut ostetaan ulkopuoliselta toimijalta.

Kiinteistöhuollon ja siivouksen työmitoituksessa käytetään toimialalla yleisesti käytettyä Atop- mitoitusjärjestelmää, jossa mitoitetaan tarvittava henkilömäärä suoritustunteina. Kiinteistöhuollon mitoittamisen tehtävänä on löytää erilaisiin kiinteistöihin tehokkaat ja taloudelliset menetelmät, joilla kohteen kiinteistöhuollon laatu- ja tarvevaatimukset saadaan oikealle tasolle. Kiinteistöhuollon resurssien tarpeenmukainen käyttö ja oikein mitoitettu kiinteistöhuolto ovat avainasemassa riittävän kiinteistöhuollon järjestämisessä. Oikein mitoitetun ja suunnitellun kiinteistöhuollon avulla on mahdollista säästää kiinteistön vuotuisissa hoitokuluissa, pidentää kiinteistön ikää sekä tehostaa kiinteistöhuollon ajankäyttöä.

Talonmiespalveluihin kuuluu isona osana lisäksi kiinteistöhuoltoon kuulumattomat käyttäjäpalvelut. Esim. hyvinvointikeskus Lapponiassa apuvälinehuolto ja apuvälineiden toimittaminen asiakkaalle sekä materiaalivaraston tavarankuljetus eri toimipaikkoihin kaupungin sisällä, jolloin käyttäjäpalveluiden osuus talonmiespalveluista vie suurimman osuuden työajasta. Toisaalta apuvälinehuoltoa on myös yritetty toteuttaa muulla tavoin, mutta sitä ei ole onnistuttu tuottamaan edullisemmin sekä myös toimitusajoissa on ollut ongelmia.

Työjonojen hallinnassa on otettu sähköinen järjestelmä käyttöön. Kaupungin nettisivujen kautta voi tehdä vikailmoituksen, joka lähtee eteenpäin ao. henkilöille. Sähköisen järjestelmän myötä töiden seuranta helpottuu ja tehostuu sekä ongelmatilanteiden kirjaamisella saadaan toimenpidehistoriaa kerättyä tulevaa käyttöä varten.

2.3 Siivous- ja laitoshuolto

Siivouspalveluissa siivouspäällikön alaisuudessa palvelua toteutetaan 29 laitoshuoltajan voimin. Siivousneliöitä on noin 35 000 m². Siivoustyöstä ostopalveluina tehdään noin 28 % (190.000 €/vuosi). Laitoshuolto käsittää hyvinvointikeskus Lapponian ja siihen kuuluvan hammashoitolan siivous- ja laitoshuollon. Näissä laitoshuoltoon kuuluu myös välinehuoltoa sekä ateriapalvelua, jotka vievät noin 50 % laitoshuoltajan työpanoksesta.

Edellä mainituissa luvuissa ei ole Lapponian laitoshuoltopalvelua. Lapponiassa siivotaan n. 8000m². Lapponian laitoshuollon henkilöstö tekee myös ateriat – ja välinehuoltopalvelua. Lapponian tuntihinta oli 2018 23,8 €/h. Laitoshuoltopalvelun hinta on korkeampi kuin tavallisen yllä- ja perussiivouspalvelun mm. erillis-korvausten vuoksi. Omaan työhön tehtävän siivouspalvelun keskimääräinen hinta oli 2018 22,25 €/h. Vertailtaessa yksityisen hintoihin on huomioitava myös yleiskustannuslisä, jolloin kustannuseroja ei näytä olevan.

Ostopalvelun keskimääräinen tuntihinta on 24,53 €/h. Ostopalvelu on joustavampi työmuoto, työvoiman saannissa on haasteita, ei ole kankeaa täyttölupaprosessia ja on helpompi ja taloudellisempi tapa toteuttaa pienet kohteet ostopalveluina. Siivouspalveluissa mietitäänkin tapauskohtaisesti, millä tapaa siivoustyö on edullisinta suorittaa.

Siivouskustannuksia voidaan laskea laskemalla siivouksen tasoa. Tason lasku voi aiheuttaa sisäilmaongelmia. Tason laskusta saadut säästöt voivat tulla sisäilmaongelmien myötä kalliimmiksi. Siivouskustannukset keskimäärin kaupungin toimitiloissa on 1,51 €/m²/kk, mutta ne vaihtelevat suuresti tilojen riippuen tilojen käytöstä.

Kaupungin siivoustyö on mitoitettu sekä on myös kilpailukykyinen yksityisen tuottajan kanssa. Siivouskohteet ovat erilaisia, joten tuntihintapohjaiset ja/tai siivousneliöpohjaiset vertailut eivät ole kovin tarkkoja. Selvityksen aikana siivous- ja laitoshuollon palveluja selvitettiin myös sote- uudistusprosessissa, jolloin selvitettiin palvelujen järjestämistä maakunnan ja kuntien omistaman in-house yhtiön toimesta.

2.4 Kunnossapito

Kiinteistöjen kunnossapitoa hoidetaan kaupungin henkilöstöön kuuluvan 4 ammattimiehen voimin sekä paikallisten rakennusliikkeiden voimin kunnossapito-suunnitelman ja akuutin tarpeen mukaisesti. Rakennusliikkeet on kilpailutettu vuosihankinnoin tuntihinnan mukaisesti.

Kaupungin kunnossapitoyksikön henkilöstökustannukset ovat noin 250.000 €/vuosi sisältäen kunnossapitoremontteja ja toiminnallisia muutoksia ja investointeina pieniä peruskorjauksia noin 250.000 €/vuosi. Laskennallinen työtunnin hinta 32,75 €/h (tuntihinnassa on huomioitu työnjohto, sosiaalililat, autot, työkalut sekä arvioitu yleiskustannuslisä 10 %). Yksityisiltä urakoitsijoilta ostettua kunnossapitotyötä ostetaan noin 280.000 €:n edestä käyttötaloudessa ja investoinneista pääosa investoinneista. Oman työn osuus kunnossapito- ja peruskorjaustöistä vaihtelee 5-25 %:n välillä. Kunnossapidon kustannukset talousarviovuodelle 2019 on käytössä olevaa tilayksikköä kohti 0,57 €/m²/kk. Kunnossapitotöitä tilataan ulkopuolisilta urakoitsijoilta joko laskutustöinä tai järjestetään pienehköjä urakkakilpailuja. Laskutustyöhinta vaihtelee 37,83 €/h-43,35 €/h. Kunnossapito käyttää ulkopuolisiin kunnossapitotöihin lähinnä paikallisia pienehköjä urakoitsijoita, joilla ei aina ole valmiuksia kiireisiin työtehtäviin varsinkaan sesonkiaikana kesäkuukausina. Hoitolaitoksissa, kouluissa, päiväkodeissa jne. ulkoistetun työvoiman käyttö on usein hankalaa, kun lain mukaan pitää uusi henkilö aina erikseen perehdyttää kohteeseen ja valvoa henkilön luotettavuus-, salassapito-, turvallisuusasiat.

Yleisavain- ja paikallistuntemus on omalla väellä selkeästi parempi ja vähemmän työnjohtoa sitova, jolloin äkilliset korjaustarpeet hoituvat mahdollisimman nopeasti ja hyvin.

Kunnossapidon kustannusvertailut perustuvat talousarvion 2019 lukemiin, jotka eivät juuri poikkea tilinpäätöslukemista 2018. Yksityisten hinnat perustuvat tammikuussa 2019 pyydettyihin vuositarjoushintoihin.

Kunnossapidon talouden kannalta omasta työyksiköstä luopuminen ei ole järkevää. Mikäli työntehokkuus lasketaan samaksi omassa ja yksityiseltä ostetuilta palveluilta, kunnossapitotöiden ulkoistaminen toisi samoihin työvaiheisiin noin 45.000 €:n lisäkustannuksen.

2.5 Hallinto

Hallintoon on laskettu isännöinnin laskuttamat kustannukset, jotka ovat 2 % kiinteistöhoidon kustannuksista. Yleishallinnon osuutta kustannuksista on sisäisessä laskutuksessa 0,54 % kokonaiskustannuksista. Yleishallinnon kustannukset lisätään kiinteistöhoidon kustannuksiin, kun ne saadaan. Yleensä yleishallinnon vyörytykset ovat kunnissa 3-4 %.

2.6 Kaupunkikonsernin kiinteistöhoidon uudelleen organisointi

Heinäkuun alussa 2019 kaupungin kiinteistöhoito yhdessä ruokapalveluiden kanssa muodostavat liikelaitoksen. Liikelaitos on kirjanpidosta eriytetty yksikkö ja osa kaupungin organisaatiota. Liikelaitoksen toiminta ja toimivalta määritellään hallintosäännössä, joskin kannattavuusvaatimukset asettavat liikelaitokselle vastuuta ja sitä myötä myös valtuuksia. Tällä hetkellä liikelaitokselle on perustettu valmisteluryhmä kaupungin eri toimialoista. Liikelaitostamisen myötä toiminnan tehokkuus tulee paranemaan jo senkin takia, kun kiinteistöjen kustannukset tulevat avoimemmin näkyviin myös investointien osalta.

Tällä hetkellä kaupungin oma tilapalvelu vastaa kaupungin kiinteistöjen kiinteistöhoidosta. Kemijärven Roikka Oy, jolla on oma kiinteistöhoitoyksikkönsä, hoitaa palveluyhtiönä kaupungin taloyhtiöiden kiinteistöhoidon. Vuoden 2019 alusta alkaen Roikka Oy:n ja tilapalvelujen kiinteistöhoito on järjestäytynyt saman johdon alle ja tavoitteena on, että heinäkuun alusta 2019 Roikka Oy:n ja kaupungin omistamat kiinteistöyhtiöiden hallinta tulee tilaliikelaitoksen alaisuuteen ja henkilöstö siirtyy saman organisaation alaisuuteen.

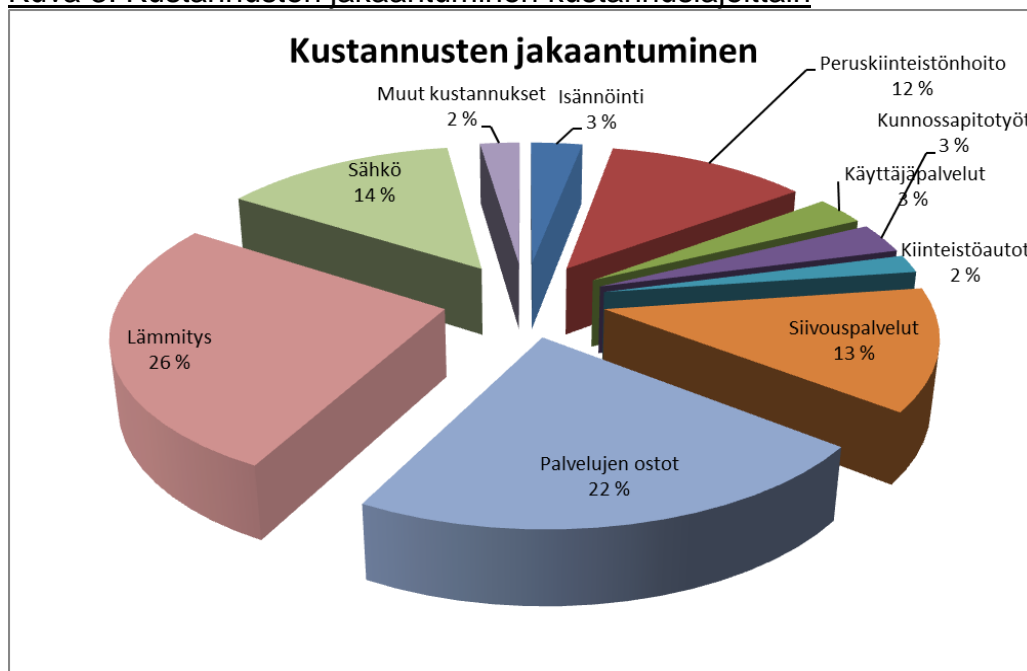
3. KUSTANNUSVERTAILUA

Vertailut vastaaviin kohteisiin vaatii useimmiten tapauskohtaisen syventymisen vertailukohteeseen, koska palvelun sisällöt poikkeavat usein toisistaan. Kaupungilla on suuri määrä tyhjiä tiloja, joissa kiinteistöhoidon kustannukset ovat selvästi pienemmät kuin käytössä olevista tiloissa. Siksi vertailuissa käytetään kaupungin toimitiloja.

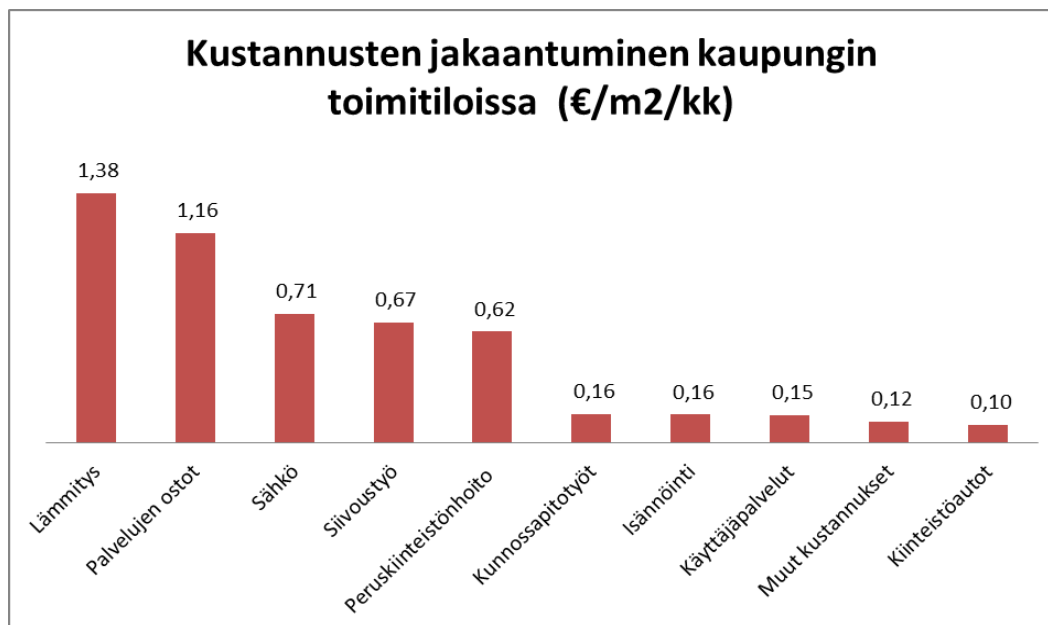
Kaupungin toimitilat:	50.636 br-m ²
Hoitomenovuokra	3.178.000 € (= 5,23 €/m ² /kk)

Kiinteistöhoidon kustannukset jakaantuvat kustannuslajeittain seuraavasti:

Kuva 3. Kustannusten jakaantuminen kustannuslajeittain



Kuva 4. Hoitomenovuokran (5,23 €/m²/kk) määräytyminen kustannuslajeittain



Kustannuksista henkilöstökustannukset ovat 34 % kustannuksista (1,78 €/m²/kk).

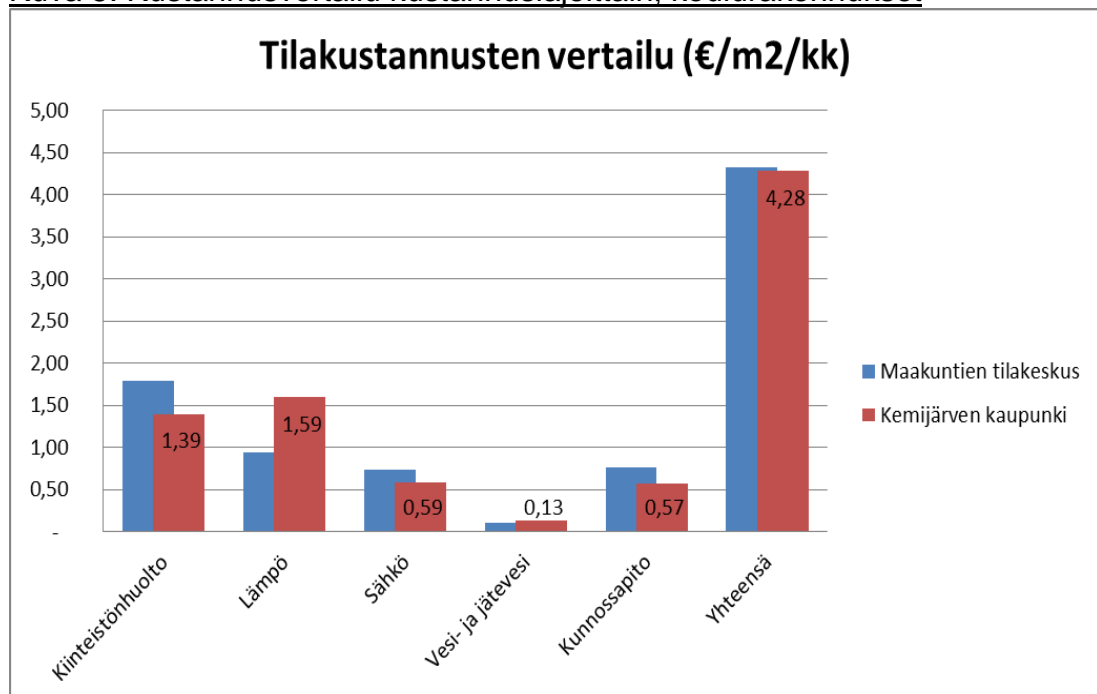
3.1 Vertailu maakunnan tilakeskuksen vuokranmäärittäisiin

Trellum Oy:n on koontanut kattavan tilaston kuntien eri tilojen vuokrasta vuosina 2015-2018, ja niiden perusteella mm. Maakuntien tilakeskus Oy on tehnyt vuokranmäärittäyksen sote-tiloille. Vuokranmäärittäyksissä ei ole erikseen määriteltä yksityisen palveluntuottajan tai kunnan omana työnä tehtävien palveluluiden hintaa. Tilat on jaettu rakennusluokittain, ja niitä voidaan pitää vertailukelpoisina Kemijärven kaupungin toimitiloihin. Siivouskustannuksia vertailuaineistossa ei ole huomioitu.

Kuvassa 5 on esitetty koulurakennusten vertailukustannuksia. Kustannukset vertailuaineistoon ovat lähes samaa suuruusluokkaa. Selvä ero on kiinteistöhuollossa (käsittäen talonmiespalvelut, pihatyöt, auraukset, jätehuollon), jossa kaupungin kustannukset 28 % edullisemmat. Vertailukohteissa luultavammin palvelukokonaisuus kattavampi, mm. kaupungissa ei henkilömitoituksessa saavuteta mitoitustunteja ja palvelu kärsii.

Toinen selvästi kalliimpi kustannuslaji oli lämmityskustannukset. Kaupungin selvästi kalliimmat kustannukset selittyvät kalliimmalla energian hinnalla, korkeammalla astepäiväluvulla (lämmityskausi pitempi kuin Suomessa keskimäärin) sekä verrokkikohdetta vanhemmalla tilakannalla, missä energiakustannukset ovat korkeammat.

Kuva 5. Kustannusvertailu kustannuslajeittain; koulurakennukset

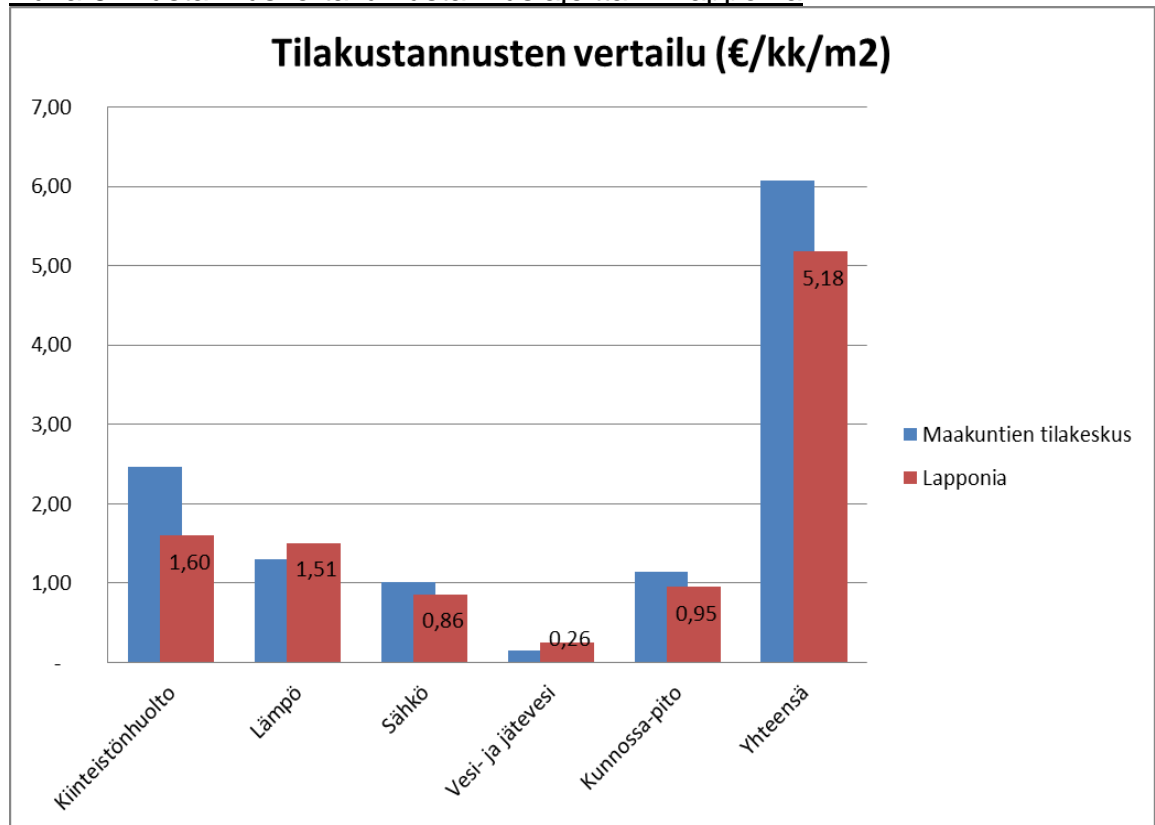


Koulutilaa on oppilasta kohden 21,4 m², mikä on selvästi suurempi tila oppilasta kohden, mitä opetushallituksen suosituksissa. Kahden koulun mallissa opetustiloja nykyiselle oppilasmäärälle on 15-16 m²/oppilas, mikä on hieman opetushallituksen suosituksen alapuolella (17,5 m²/oppilas).

Lukio- ja perusopetusken tilakustannus on 21 % toiminnan kustannuksista, mikä viittaa huonoon tilatehokkuuteen. Eli tässä säästöpotentiaali on tilojen vähentäminen.

Vastaavasti hyvinvointikeskus Lapponian kustannusvertailussa Lapponian tilakustannus on 17 % vertailuarvoja pienemmät. Lämmitys oli 13 % kalliimpaa, mutta kiinteistönhuolto selvästi edullisempaa kuin vertailuryhmässä, vaikka käyttäjäpalvelut Lapponiassa on noin 50 % talonmiespalveluista.

Kuva 6. Kustannusvertailu kustannuslajeittain. Lapponia

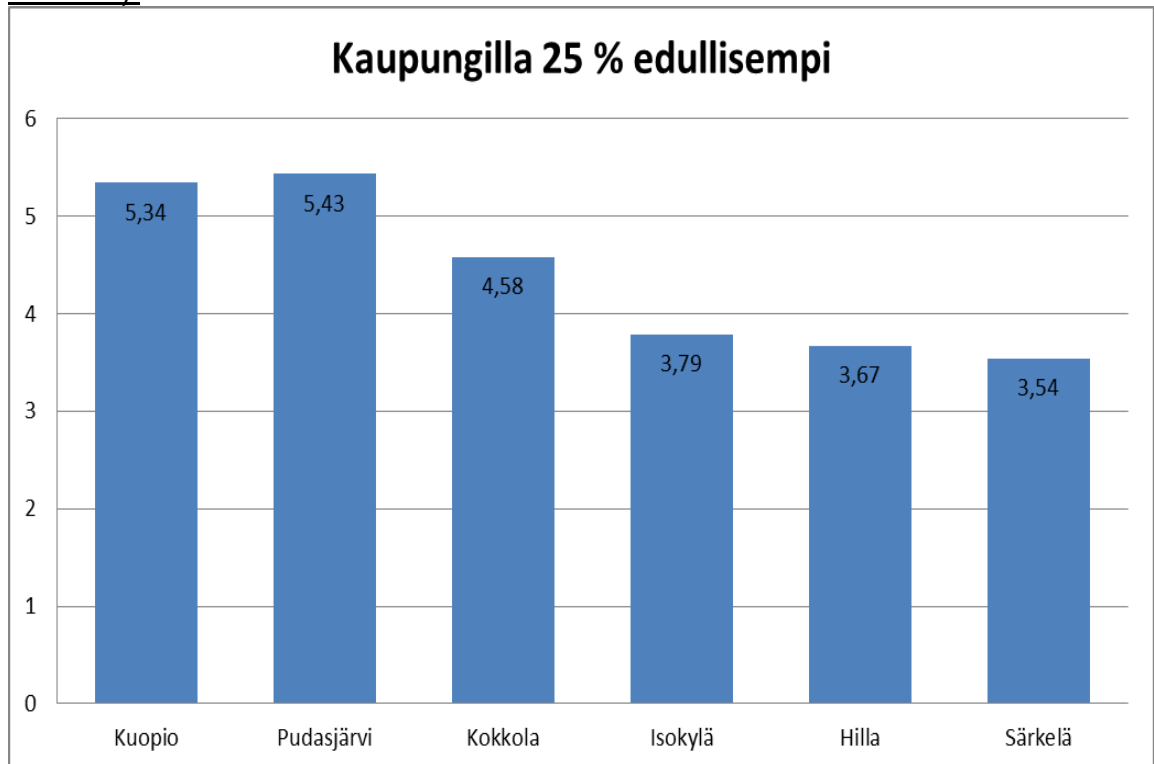


3.2 Vertailu elinkaarihankkeiden palvelukustannuksiin

Toteutetuista elinkaarihankkeista on tehty seuranta palvelusopimuksista ja niiden kustannuksista. Yleensä palvelumaksu urakoitsijalle käsittää, isännöinnin, kiinteistönhuollon, ulkoalueiden hoidon, jätehuollon, ja tapauskohtaisesti siivouksen ja käyttäjäpalvelut). Suurimmat kustannuserät, energiakustannukset, eivät yleensä kuulu palvelupakettiin. Palvelun hinta on tällöin noin 5 €/m²/kk (tilastot vuonna 2017) laajuudesta riippuen.

Tyypillisiä elinkaarihankkeita ovat koulut, ja seuraavassa kuvassa on verrattu Inspira Oy:n tilastoimia elinkaarikouluhankkeita kaupungin kouluihin. Yksityinen palvelusopimus on tässä 25 % kalliimpi kuin Kemijärven kouluissa. Palvelun laajuus poikkeaa luultavasti oman työn palvelulaajuudesta. Kun on kyse uudiskohteesta, niin tällöin yksityiseen sopimukseen on sisällytetty riskivaraus, joita kaupungin laskelmissa ei ole. Toisaalta taas käyttäjäpalveluiden laajuus on omassa tuotannossa useimmiten laajempaa kuin yksityisessä palvelusopimuksessa.

Kuva 7. Kiinteistöpalvelujen vertailu muutamilla koulukiinteistöillä (palvelun hinta €/m²/kk).



Edellä olevissa tapauksissa voidaan vetää johtopäätöksen, että yksityiseen palvelutuotantoon ei ole lähdetty säästötavoitteet edellä. Kaupungin kohteissa hintoihin on huomioitu yleiskustannusten osuus noin 5 %.

4. VAIHTOEHTOJEN KÄSITTELYÄ

Edellisten esitysten mukaan siivous- ja laitoshuollon ulkoistamista ei tässä selvityksessä tarkemmin selvitetä, koska nykyinen sekamallilla toimiminen on edullisinta. Jos päädytään tekemään kokonaisulkoistus, siivous ainakin muilta kuin laitoshoidon osalta tulisi lisätä ulkoistukseen.

Selvitystyössä tarkastellaan kiinteistönhoidon nykyistä toimintaa ja sen toimintaa jo päätetyssä liikelaitoksessa ulkoistusharkinnan pohjaksi. Toisessa vaiheessa sitten tarkasteltaisiin ulkoistettavuutta siitä näkökulmasta, että mikä osuus on hyödyllistä ulkoistaa. Ulkoistamista mietitään hyötyjen tavoittelun merkeissä. Hyötyjä voivat olla esimerkiksi säästöt, toiminnan joustavuus, parempi laatu tai erikoistumis-hyödyt. Siksi on hyvä myös tutkia, minkä kiinteistönhoidon osuuden ulkoistaminen tuottaa enemmän hyötyä kuin haittaa. Selvityksen näkökulmaa voidaan arvostella subjektiiviseksi, koska vertailua ei ole mahdollista tehdä riittävän tarkasti ja yksityiskohtaisesti täyden objektiivisuuden säilyttämiseksi.

4.1 Toiminta nykyisenkaltainen

Nykyisen kaltainen ns. ”sekamalli”, missä palvelu tehdään osin omana työnä ja osin kilpailutetaan on vertailuhintojen perusteella edullisin toimintamalli.

Kokonaisuutena kiinteistönhoitoyksikkö hankalasti ulkoistettavissa, vaikka markkinoilta on saatavissa kaikkia kiinteistönhoidon palveluja eri yrityksiltä. Tosin paikallisilta markkinoilta kaikkea palvelua ei ole saatavilla. Kiinteistönhoitajan tehtävään kuuluu sellaista pitkäaikaista vastuuta, jota ei ulkoistuskilpailussa ja toteutuksen valvonnassa kunnolla voida ottaa huomioon.

Kiinteistönhoitajan toimenpiteillä vaikutetaan välillisesti tilojen keskeisiin kustannuseriin kuten lämmitys-, sähkö- ja kunnossapitokustannuksiin. Peruskiinteistönhoidon kustannus on selvästi näitä välillisesti kiinteistön omistajan maksettaviksi koituvia erinä pienempi.

Kiinteistönhoidon välilliset vaikutukset

Kiinteistönhoitoon kytkeytyvät välilliset hankinnat on hankalasti ulkoistettavissa. Peruskiinteistönhoitotehtävässä syntyy välillisiä kiinteistönhoidon alaan kuuluvia hankintoja. Nämä hankinnat ovat keskeisiä kiinteistönpidon kuluja. Näitä ovat ulkoa ostettavia aineita, tavaroita ja tarvikkeita taikka ostopalveluita. Tällaisia ovat muun muassa lämmitys-, nuohouspalvelu-, erikoisammattimiespalvelu-, suodatin- ja huoltokorjauspalvelukustannukset. Välillisten hankintojen merkitys on keskeinen tilapalveluiden tuloksessa. Merkittävämpiä hankintoja on hankala antaa ulkoisen kiinteistönhoitoyrittäjän toteuttamaksi, koska niiden aiheuttamia seurannaiskustannuksia on vaikea siirtää yrittäjän vastuulle.

Rakennusautomaatiojärjestelmän käyttö ja hoito

Kiinteistöjen rakennusautomaatiojärjestelmä on arvokas kiinteistönpidon järjestelmä. Järjestelmää on kehitettävä jatkuvasti ja pitkäjänteisesti, jotta se pysyy ajantasaisena. Huolimattomalla käytöllä on mahdollista koko järjestelmä saada toimimaan laajasti epätaloudellisesti. Järjestelmän säätäminen ja korjaaminen takaisin toimivaksi voi tulla huomattavan hintavaksi. Järjestelmän jatkuva huolellinen kehittäminen tuottaa merkittäviä säästöjä muun muassa kiinteistön energiakustannuksiin. Rakennusautomaatiojärjestelmä on suuressa roolissa myös rakennusten sisäilmaongelmien muodostumisessa tai vähentämisessä. Ajantasaiset ohjelmat mahdollistavat käyttäjille laadukkaat tilapalvelut.

Ongelmana on, että rakennusautomaatiojärjestelmän käytön merkittäviäkin virheitä on vaikea havaita ennen kuin myöhemmässä vaiheessa. Virheitä on myös vaikea järjestelmästä löytää ja korjata. Näiden syiden takia rakennusautomaatiojärjestelmän käytön ulkoistaminen ei ole suotavaa ja järjestelmän käytön vastuu on syytä pitää itsellä.

Avainjärjestelmien ohjaus ja hoito

Kiinteistönhoitajilla on käytössään koko rakennuskannan avainjärjestelmät ja yleisavaimet. Järjestelmää on suojattu reittiavainjärjestelmillä. Kiinteistönhoidon tehtävänä on luovuttaa avaimia rakennusten tilapäisille käyttäjille esimerkiksi kunnossapitourakoitsijoille.

Avainjärjestelmien vapauttaminen ulkoisen yrittäjän käyttöön on haasteellista. Riskinä voi olla salaisen tiedon pääseminen väriin käsiin ja järjestelmien sekoittuminen. Avainjärjestelmien hallinnassa on pidettävä tiukan järjestelmällinen ote eikä niitä ole mahdollista levittää useille tahoille, että ne pysyvät turvallisina.

Omistajavastuun ulkoistaminen

Kiinteistönhoitaja on omien kiinteistöjensä asiantuntija ja vastuhenkilö. Kiinteistönhoitajan tehtävässä on paljon omistajavastuun piirteitä. Kiinteistönhoitaja vastaa siitä, että rakennus säilyy asetetussa käyttökunnossa. Kiinteistönhoitaja on myös tärkeä henkilö käynnistämään rakennuksissa selvitystyöt vahinkojen ja vaurioiden estämiseksi. Kiinteistönhoitajan tehtävään kuuluvaa omistajavastuusuutta on haasteellista ulkoistaa muun muassa kilpailutuskausien lyhytaikaisuuden takia.

4.2 Kiinteistönhoidon palvelujen ulkoistaminen

Kiinteistönhoidossa palvelujen ostoon lähinnä paikallisilta palveluntuottajilta käytetään käyttötaloudessa vuosittain noin 1,2 M€. Summa on samaa suuruusluokkaa kuin kiinteistönhuollon, kunnossapidon ja isännöinnin omat työkustannukset. Palvelujen ostoa verrataan jatkuvasti oman työn kustannuksiin, ja lähtökohtaisesti omaa organisaatiota ei lisätä, jos palveluja on saatavissa alueelta kohtuudella. Tulevaisuudessa kiinteistönhoidossa ulkoisten palvelujen käyttö lisääntyy siksikin, että kaupunki ei pysty kilpailemaan työvoiman saatavuudesta yksityisen palveluntuottajan kanssa.

4.3 Kokonaisulkoistus yksityiselle toimijalle

Kokonaisuudessaan kiinteistönhoidon kustannukset (siivous- ja laitoshuollon kustannukset eivät ole mukana) ovat noin 4,7 M€. Henkilökustannusten osuus tästä olisi noin 1,1 M€ (23 %). Palvelujen ostot ja oma työ ovat yhtä suuria.

Henkilöstö siirtyy tässä tapauksessa liikkeenluovutuksella ulkopuolisen yhteisön palvelukseen. Palveluin hankinta edellyttää hankintalain mukaista kilpailutusmenettelyä.

Ostopalvelusopimuksen kokoaminen näin isoon palvelupakettiin johtaisi luultavimmin siihen, että vain valtakunnallinen tai kansainvälinen palveluntuottaja voisi tarjota kokonaispakettia, ja paikallinen palveluinfra voisi mahdollisesti tarjota alihankintaa isoille yrityksille. Koko kiinteistönhoidon ulkoistamiseen löytyy kuitenkin halukkaita tarjoajia. Ulkoistaminen yhdelle isolle toimijalle voi tuoda yritykselle osin monopoliasemaa ja on myös ristiriidassa kaupungin hankintaohjeiden kanssa. Jos kilpailu ei toimi, yksityinen monopoli maksimoi voittonsa ja pahimmillaan palvelun laatu huononee. Kokonaisulkoistuksessa sopimukset ovat pitkiä ja laajoja; jos ne kattavat kaiken mahdollisen työn omaan palvelutuotantoon verrattuna, se edellyttää yksityiseltä palveluntuottajalta myös varautumista kaikkeen mahdolliseen, jolloin hinta ei vastaavasti ole kilpailukykyinen.

Palvelujen ulkoistaminen ei edellä olleiden kustannusvertailujen valossa tuo säästöjä, ja mikäli palveluita halutaan ulkoistaa, tulisi huomio paremminkin kohdistaa palvelun laatuun ja palvelukokonaisuuteen kun saavutettaviin säästöihin.

4.4 Yhtiöittäminen

Kaupungin oman toiminnan yhtiöittämisessä ei kaikilta osin voida puhua kokonaisulkoistuksesta. Ulkoistamista ja sen astetta arvioidaan sen mukaan, kuinka itsenäinen on organisaatio, jolle toimintoja on ulkoistettu, ja onko se samassa asemassa kunnallisten säännösten ja ohjauksen osalta kuin muut kunnalliset toimielimet.

Yhtiöittämisen avulla organisaation päätöksentekoprosessi saadaan luotua nopeammaksi ja tavoitteellisemmaksi. Päätöksenteko parantuu sillä, että osakeyhtiön päätöksentekoon ei liity samanlaisia muoto- ja normimääräyksiä kuin kunnalliseen päätöksentekoon ja päätöksentekotasojä on vähemmän.

Osakeyhtiössä kustannusten seuranta on kehittyneempää, joten toiminta on kustannustietoisempää. Yhtiö järjestää oman hallintonsa, joka luultavimmin on edullisempää kuin peruskunnassa. Toisin sanoen osakeyhtiön toiminnassa korostuu lähtökohtaisesti kannattavuus ja taloudellisuus.

5. TUOTTAVUUDEN PARANTAMINEN

Tuottavuuden parantaminen on sitä, että suoritteita kyetään tuottamaan suhteellisesti enemmän. Säästötoimenpiteet ja leikkaukset ovat vieneet tilaa tuottavuuden kehittämisestä ja huomion kiinnittämisestä palveluiden laatuun. Kaikki ei ole pelkästään rahasta kiinni, eikä arjessa ole tarpeeksi harrastettu tuotteistamista. Joidenkin tilojen huono kunto on myös ongelma tuottavuuden näkökulmasta, missä taas toisaalta edellytetään investointeja.

Tuottavuutta on nostettu ja kehitetään edelleen mm. töiden mitoituksella, automatiikan kehittämisellä ja erilaisilla digitaalisilla ratkaisuilla (sähköinen vikailmoitusjärjestelmä, telematiikan kehittäminen, sähköinen huoltokirja).

Tilojen tehokas käyttö on osa tuottavuutta. Kaupungin omassa käytössä olevien tilojen käytön tehokkuuden parantaminen kokonaan tai osittaisilla tiloista luopumisella on haasteensa, koska tiloilla ei yleensä ole muuta käyttöä. Käyttökustannuksissa myös tilojen tyhjentäminen toiminnoista tuo merkittäviä säästöjä.

Käyttötalous kuuluisi ohjata tilankäyttöä, sillä tehottoman tilan joutuu maksamaan itse ja vastaavasti tehostamisen taloudellinen hyöty jää palvelualueelle. Tilapalvelut periaatteessa antaa hallintokuntien itse päättää tiloistaan, koska ne myös sen maksavat. Tilapalvelujen tulisi aktiivisemmin kannustaa muita palvelualueita tilankäytön tehostamiseen.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Kustannusvertailua

Kustannusvertailu lukuisten muuttujien vuoksi ei ole täysin aukotonta, ja tämän vuoksi vertailu voidaan helposti kyseenalaistaa. Kuitenkin esitetyt verrokkikohteet ovat kattavia, ja vertailua voidaan hyvinkin pitää riittävän luotettavana.

Kaupungin tilakustannukset ovat samaa tasoa tai halvempaa kuin vertailutiloissakin. Kiinteistönhuollon kustannukset olivat jopa selvästi edullisempaan, mutta luultavasti ainakin jonkin verran laadun kustannuksella. Lämmityksen selvästi vertailukohteita korkeammat kustannukset osoittavat säästöpotentiaalia energiakustannuksissa. Säästötoimenpiteet edellyttävät kuitenkin panostuksia energiasäästötoimenpiteisiin. Koko toiminnan ulkoistamisessa yksityiselle toimijalle ei selvitys tunnista säästöpotentiaalia, paremminkin kustannukset näyttävät kasvavan. Tosin suunnitelmallisuudessa ja palvelutasossa löytyy parannettavaa, jos palvelukuvaukset tehdään laadukkaasti.

Tilojen tehokkaammassa käytössä (opetus) löytyy säästöpotentiaalia.

Kuitenkin vertailuissa on nähtävissä mahdollisuuksia tuottavuuden parantamiselle. Pelkkä puhuminen ”säästöistä” ja ”leikkauksista” ei ole oikea tie palveluiden kehittämisessä. Tuottavuuden kehittäminen ja palveluiden laadun parantaminen toisi toiminnan lähemmäksi kokonaistaloudellisesti edullisempaa palveluntarjontaa.

6.2 Palvelulupaus yksityinen/oma

Yksityinen palvelulupaus poikkeaa julkisesta palvelulupauksesta, julkinen palvelulupaus on yleensä kattavampi ja joustavampi, joskin resurssipuute aiheuttaa tähänkin häiriöitä. Monesti ostopalvelujen laatu koetaan huonoksi. Syinä huonoon laatuun on yleensä laatu-mittareiden puuttuminen ja laadunvalvonnan vaikeus, liiallinen hinnalla kilpailuttaminen ja lyhyet sopimuskaudet. Laadultaan on myös saavutettu positiivisia tuloksia yksityisen palveluntuottajan taholta. Esim. elinkaarihankkeissa, joissa palveluntuottajan kanssa tehdään pitkäaikaiset hoitosopimukset ja myös riskit on huomioitu palvelun hinnassa. Tällöin tosin palvelun kustannukset ovat 20-30% kalliimmat verrattuna omaan tuotantoon.

Samoin koetaan ongelmalliseksi myös oma tuotanto. Kaupungin säästötavoitteiden noudattaminen heikentää palvelutasoa ja kun säästöt kohdistuvat yleensä omiin henkilöstökuluihin (alle 30 % kiinteistönhoidon kustannuksista), osa kiinteistönhoidon työstä jää tekemättä tai viivästyy ja varsinkaan ennakoivaan kiinteistötyöhön ei ole resurssia.

6.3 Mitä kannattaa ulkoistaa

Kiinteistöhoito on nykyisellään jo ulkoistettu pitkälle. Sesonkiluontoiset tehtävät, erikoistehtävät tai erikoisvälineitä edellyttävien tehtävien on jo pääosin ulkoistettu. Peruskiinteistöhoitoa ja joitain käyttäjäpalveluja voidaan vielä ulkoistaa lisääkin. Tässäkin periaatteena tulee olla toiminnan kannattavuus. Kokonaisulkoistus ei nähtävästi tuo säästöjä, ja säästöt tulisikin hakea tilojen paremmilla käyttöasteilla ja ennakoivammalla kiinteistöhuollolla ja kunnossapidolla. Ennakoivassa kunnossapidossa säästöt valitettavasti on nähtävissä viiveellä.

Kiinteistönhoidon kokonaisulkoistamisessa haasteena ovat kiinteistönhoidon pitkäkestoiset velvoitteet, jotka ulottuvat pidemmälle kuin, mihin ulkoistus pisimmilläänkään voi ulottua. Kiinteistöhoitoon liittyvään omistajavastuuseen liittyviä tehtäviä on myös vaikea ulkoistaa. Kiinteistöhoitotehtävissä on myös osia, joiden arvo tilojen hallinnalle on

selvästi suurempi kuin, mitä on kiinteistöhoitoyritykselle maksettava korvaus kiinteistöhoitotyöstä. Siksi olisi hyvä, että kiinteistöhoidossa säilytettäisiin ulkoistustilanteissa riittävän suuri oma yksikkö, jotta mm. päivystys-, avainhallinta-, taloautomaatio- ja omistajavastuutehtävät voidaan toteuttaa omana toimintana koko rakennuskannassa.

Kiinteistöhoidon osien kilpailuttamista kannattaa edelleen lisätä ja ulkoistaa palvelut, mikäli se on edullisempaa kuin oma työ. Kilpailutuksen tulisi olla selkeärajainen osakokonaisuus, jolla olisi selvä mahdollisuus laadun säilyttämiseen ja säästöjen löytymiseen nykyiseen toimintamalliin verrattuna.

Kilpailun kannalta terveen markkinarakenteen ylläpito on usein helpompaa ja varsinkin pienissä kunnissa ja kaupungeissa, kun on myös omaa tuotantoa. Lisäksi tilaajaosaaminen voidaan olettaa pysyvän korkeatasoisempana, jos kunnalla on jonkin verran omaa tuotantoa.

6.4 Yritysvaikutusten arviointi

Kaupungin hankintaohjeet edellyttävät yritysvaikutusten arviointia hankintamenettelystä. Alla on arvioitu yritysvaikutuksia kokonaisulkoistuksessa ja ulkoistuksen lisäämisessä verrattuna nykyiseen.

Kuva 8. Kokonaisulkoistus yksityiselle toimijalle

Strategiset tavoitteet	Ei vaikutusta	Vähäinen vaikutus	Merkittävä vaikutus	Erittäin merkittävä vaikutus
1. Vaikutus alueen elinvoimaan?	x			
2. Vaikutus yritysten toimintaympäristöön?		x		
3. Positiivinen vaikutus työpaikkojen määrään?	x			
4. Vaikutus yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen?	x			
5. Vaikutus väestömäärän kasvuun?	x			
6. Vaikutus kestäväen kehityksen edistämiseen?	x			
7. Vaikutus alueen palvelutarjontaan?		x		

Perustelut vaikutusten arviointiin:

Yhden suuremman palvelutoimijan jalkautuminen alueelle ei vaikuta elinvoimaan.

Markkinoilla merkittävän aseman saava yritys voi vaikuttaa jonkin verran negatiivisesti yritysten toimintaympäristöön. Työn johtamisen ja hallinnon mahdollinen siirtyminen paikkakunnan ulkopuolelle voi hieman vähentää työpaikkojen määrää. Määräavän aseman saavuttaminen voi johtaa monopoliaseman käyttöön tai palveluntarjonta voi jonkin verran kasvaa, mikäli määräävä asema ei poista pienempiä toimijoita alueelta.

Kuva 9. Ulkoistaminen osa-alueittain

Strategiset tavoitteet	Ei vaikutusta	Vähäinen vaikutus	Merkittävä vaikutus	Erittäin merkittävä vaikutus
1. Vaikutus alueen elinvoimaan?		x		
2. Vaikutus yritysten toimintaympäristöön?			x	
3. Positiivinen vaikutus työpaikkojen määrään?	x			
4. Vaikutus yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen?		x		
5. Vaikutus väestömäärän kasvuun?	x			
6. Vaikutus kestävä kehityksen edistämiseen?	x			
7. Vaikutus alueen palvelutarjontaan?			x	

Palvelujen ulkoistamisen lisääminen kasvattaa jonkin verran paikkakunnan palveluntarjontaa ja voi olla hyvä tukijalka aloittavalle yritykselle, kysynnän lisääntyessä myös palveluntarjonta lisääntyy. Työpaikkojen määrään ei toimenpiteellä ole vaikutusta. Palveluntarjonta kasvaa jonkin verran.

6.5 Liikelaitos/ Roikka Oy

Liikelaitostamisen myötä palveluyhtiö Roikan ja tilapalveluiden henkilöstö on siirtynyt yhteisen johdon alle, ja sen vuoksi henkilöstö kuuluisi olla samassa organisaatiossa. Roikka Oy:n henkilöstö on hallinnollisesti keveämmässä organisaatiossa kun kaupunkiorganisaatiossa. Hallinnon kustannukset lienevät edullisemmat kuin kaupungin hallinnon.

7. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Kiinteistönhoidossa yleensäkin organisaatiomuutoksessa tulisi miettiä pitkällä tähtäimellä palvelun laatua ja kustannuksia. Kokonaisulkoistusta yhdelle operaattorille ei tehdä.

Kiinteistöhoitoyksiköiden tulee kuitenkin tukeutua paikalliseen palveluinfraan aina silloin kun se osoittautuu käyväksi vaihtoehdoksi oman työn ohella.

Kiinteistöhoito siirtyy kokonaisuudessaan 1.7.2019 perustettavan liikelaitoksen alaisuuteen. Liikelaitoksen tulee tulevaisuudessa resurssien rajoissa panostaa suunnitelmalliseen tuottavuuden parantamiseen, energiansäästötoimiin ja automatiikan kehittämiseen.

Liikelaitoksen käynnistyessä kiinteistöhoitohenkilöstö siirtyy Roikka Oy:n palvelukseen viimeistään vuoden 2020 alusta. Raportin päivittäminen tulisi tehdä heti sen jälkeen, kun tilaliikelaitoksen liiketoimintasuunnitelma on tehty.