

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	1
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

8470-2015 (011)

Kiinteistö- ja ympäristötoimialan toimintamallimuutoksen valmistelun linjaukset

Tiivistelmä:

Kaupunginhallituksen tekemän käynnistämispäätöksen mukaisesti työryhmät ovat arvioineet Kiinteistöliikelaitoksen uudelleenorganisointumiseen liittyviä vaihtoehtoja talouden, viranomaispalveluiden, maankäytön toimintamallin, tilojen hallinnan ja kiinteistökehittämisen näkökulmasta. Arviointi kattoi kiinteistötoimialan lisäksi ympäristötoimialan ja konsernihallinnon kaupunkisuunnittelun toiminnot. Arvioinnin perusteella kaupunginhallitukselle ehdotetaan, että rakennemuutoksen valmistelua jatketaan luopumalla liikelaitosmuotoisesta toimintamallista sekä yhdistämällä kiinteistö- ja ympäristötoimialat yhdeksi kaupunkiympäristötoimialaksi. Viranomaistehävät, maankäytön ohjausmalli sekä tilojen- ja kiinteistöjen hallintaan liittyvät prosessit sovitetaan vastaamaan syntyntä rakennetta.

Kh § 243

Apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen 30.5.2016:

Nykyisen toimintamallin tausta ja kehittämistarpeet

Turun kaupungin kiinteistö- ja rakennustoimi jaettiin vuoden 2001 alusta lukien karkeasti siten, että tilaajatoiminnot, tuottajatoiminnot ja viranomaistoiminnot eriytettiin toisistaan. Tilaajatoiminnot keskitettiin tuolloin perustettuun Kiinteistöliikelaitokseen ja tuottajatoiminnot lukuisiin nettoyksiköinä käynnistettyihin hallintokuntiin. Viranomaistoiminnot pyrittiin keskittämään silloiseen ympäristö- ja kaavoitusvirastoon, jolloin yhdistettiin myös aiemmin erillisinä lautakuntina toimineet ympäristönsuojelu- ja kaavoituslautakunnat.

Maankäytön ohjauksen näkökulmasta eriytettiin toisistaan kiinteistöjen myynti ja jalostus varsinaisesta kaavoitusprosessista. Eriyttämällä tavoiteltiin maankäytön ohjauksessa positiivisen intressiristiriidan muodostumista sekä maankäytön valmistelusta vastanneiden organisaatioiden että maankäytöstä päättävien luottamustoimielinten välille. Tällä pyrittiin aiempaa tasapainoisempaan ympäristölliset ja kulttuuriset arvot huomioivaan kaupunkisuunnitteluun siten, että yksittäiset näkökulmat, kuten fiskaaliset lähtökohdat, eivät korostuisi liikaa maankäytön ratkaisuissa. Aiemmin hyvin keskittyneessä valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmässä oli lisäksi havaittavissa jossain määrin rakenteellisen korruption mahdollistavia riskitekijöitä, jotka haluttiin eliminoida vuoden 2001 hallinnonjärjestämispäätöksellä.

Tilaliikelaitos oli toiminut liikelaitosmuotoisena tilaajayksikkönä jo vuodesta 1994. Kaupungin tilaomaisuus kohdennettiin tuolloin käyttäjähallintokunnilta Tilaliikelaitoksen taseeseen siten, että liikelaitoksen vastuulle tuli tilaajatoimintojen lisäksi myös kokonaisvaltainen tilojen hallinnointi vuokrauksesta, ylläpitoon ja jalostukseen.

Kiinteistöliikelaitos oli perustamisvaiheessaan 2001 valtakunnallisesti ainutlaatuinen ratkaisu. Vielä tässäkään vaiheessa 15 vuotta myöhemmin muut suomalaiset kaupungit eivät ole eriyttäneet kiinteistöomaisuuttaan sisäisten liikelaitostensa taseisiin tila- ja vesiliikelaitoksia lukuun ottamatta.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	2
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Tilaaaja-tuottaja-mallilla pyrittiin vuoden 2001 ratkaisun yhteydessä eriyttämään toiminnot siten, että kaupungin sisäisten yksiköiden välille olisi muodostunut positiivinen intressiristiriita. Tavoitteena oli mahdollistaa tuotantotoimintojen kehittäminen vastaamaan markkinoilla toimineiden yritysten toimintaa ja arvioida samalla erillisen tilaajan kautta kriittisemmin oman tuotannon laatua ja kustannustehokkuutta.

Tilaaajan liikelaitostamisella pyrittiin vastaavasti korostamaan omistajuuden tuomaa vastuuta omaisuuden arvon säilyttämisestä ja kehittämisestä. Lisäksi liikelaitosmuodon arvioitiin olevan normaalia virastorakennetta hallinnollisesti kevyempi toimintamuoto. Nopeamman ja joustavamman päätöksenteon oli tarkoitus vastata paremmin kaupungin maankäytön kehittämiseksi asetettuihin paineisiin.

Vuoden 2004 hallinnonjärjestämispäätös vahvisti kaupungin johtamisjärjestelmän osalta sektorijaon mukaisesti sopimusohjausmallin ja tilaaaja-tuottajamallin käyttöönoton. Ympäristötoimen tilaaaja-tuottaja-mallin toteuttaminen merkitsi sitä, että tuottajiksi perustetuista nettobudjetoiduista yksiköistä muodostettiin asteittain kaupungin sisäisiä liikelaitoksia. Ympäristötoimen sektorin tuottajayksiköt aloittivat toimintansa 1.1.2006 alkaen kirjanpidollisesti eriytettyinä kunnallisina liikelaitoksina. Samalla jatkettiin kaupunkitasoisten tukipalvelujen keskittämistä liikelaitoksiin. Liikelaitostamisen tavoitteina oli luoda edellytykset hallinnon ja talouden kehittämistyölle, selkeyttää tilaajan, omistajan, tuottajan ja viranomaisen rooleja, tuotteistaa toimintaa sekä parantaa palvelutasoa, kilpailukykyä ja tuottavuutta.

Valtakunnallisen normiympäristön kehittymisen seurauksena kaupunginvaltuusto päätti 16.6.2008, että sisäiset liikelaitokset perustetaan uudelleen Kuntalain 10a luvun mukaisiksi kunnallisiksi liikelaitoksiksi vuoden 2009 alusta lukien. Kyseinen ratkaisu koski tuottajaliikelaitosten lisäksi myös tilaajaroolissa toimineita Kiinteistö- ja Tilaliikelaitoksia. Kuntalain muutoksen myötä kyseisille liikelaitoksille tuli myös erillisiä lakiperusteisia kaupungin muusta organisaatiosta poikkeavia valtuuksia, kuten oikeus hyväksyä talousarvionsa ja investointinsa.

Tuottajaliikelaitosten osalta yhtiöityminen tapahtui ensin yksittäisinä ratkaisuin mm. Turun liikennelaitoksen ja Turun tekstiilihuollon osalta sekä myöhemmin kokonaisratkaisuna talotoimi-, kunnallistekniikka-, kiinteistöpalvelu- ja viherliikelaitosten osalta vuoden 2012 alusta lukien. Yhtiöityminen merkitsi samalla käytännössä ympäristötoimen tilaaaja-tuottaja-rakenteen purkautumista ja siirtymistä vaiheittain markkinaehtoiseen monituottajamalliin.

Vuoden 2012 hallinnonjärjestämispäätöksen yhteydessä linjattiin kuitenkin vielä, että vanhalla ympäristötoimen sektorilla jatketaan kaupunginvaltuuston hyväksymän tilaaaja-tuottaja-mallin kehittämistä siten, että erotetaan toisistaan strateginen kaupunkitasoisen tilaaaja-tuottaja-malli ja operatiivinen toimialatason monituottajamalli.

Sektorijaon ja tilaaaja-tuottajarakenteen purkaututtua olisi nyt kaupungin johtamisjärjestelmän hallinnan ja ymmärrettävyyden kannalta tätä aiemman päätöksen linjausta kuitenkin tarpeen täsmentää jatkossa siten, että koko kaupungissa noudatettaisiin johtamisjärjestelmänä mahdollisimman laajasti samankaltaisia menettelytapoja.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	3
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Osana kaupungin toimintamalliuudistusta vuoden 2013 alusta lukien perustettu kiinteistötoimiala muodostettiin lähtökohtaisesti yhdistämällä Tila- ja Kiinteistöliikelaitokset sekä luomalla uuden liikelaitoksen sisälle matriisitoimintoja. Aiemmin Kiinteistöliikelaitoksen kiinteistöillä sijainneiden Tilaliikelaitosten rakennusten itsenäiset tasejärjestelyt olivat aiheuttaneet hallinnollista päällekkäisyyttä, rajapintaongelmia ja osaoptimointia, mikä ei tukenut kaupungin kokonaisuutta.

Liikelaitoksen taseiden yhdistäminen selkiytti tuolloin kyseisten toimintojen välistä rakennetta, mutta jätti edelleen epäselväksi kaupungin sisäisesti omalla taseellaan toimineen liikelaitoksen ja emokaupungin välisen suhteen.

Kuntalain 10a luvun mukaisena kunnallisena liikelaitoksena on Kiinteistöliikelaitoksen toiminta osana Turun kaupungin toimialoihin perustuvaa johtamisjärjestelmää osoittautunut talousohjauksen näkökulmasta varsin monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi.

Kiinteistöliikelaitoksella on ollut oma vahvistettu tase kaupungin taseen sisällä vaikka kokonaisuutena arvioiden on ollut kysymys yhdestä oikeustoimihenkilöstä - Turun kaupungista. Tasejärjestelyyn ovat lisäksi liittyneet kaupungin sisäiseen kunnalliseen liikelaitokseen sijoitetun peruspääoman koron määrittely, peruspääoman muutostarpeet investointien seurauksena ja muiden kiinteistötoimintaa koskevien sisäisten erien käsittely. Nykyisessä liikelaitosmallissa kaupungin sisäiset ja ulkoiset tulovirrat sekoittuvat siten, että malli ei mahdollista kaupunkikokonaisuuden kannalta riittävän läpinäkyvää ja tehokasta talouden ohjausta.

Kiinteistöliikelaitoksen sisäisinä tuloina ovat mm. kaikki sisäiset vuokratulot, jotka eliminoituvat kokonaan kaupungin ulkoisessa tuloslaskelmassa. Liikelaitokset menot taas ovat pääsääntöisesti ulkoisia menoja, jotka eivät eliminoitu kaupungin tuloslaskelmassa. Vaikka liikelaitoksen tulos on ollut siten näennäisesti positiivinen, sen vaikutus koko kaupungin tulokseen on ollut eliminointien jälkeen jopa negatiivinen. Liikelaitoksen taloudellinen vaikutus emokaupungin tulokseen ei ole ollut hallinnon järjestämisen kannalta yhdenmukainen ja läpinäkyvä. Lisäksi liikelaitosmalli ei ole myöskään luonut tarvittavaa kannustinvaikutusta luopua kaupungille tuottamattomista kehityskiinteistöistä, joiden menot ovat jääneet rasittamaan kaupungin taloutta.

Nykyiseen liikelaitoksen perimään yleisten alueiden hoitoon liittyvään noin 26,7 M€:n palvelumaksuun perustuva strateginen kaupunkitason tason tilaaja-tuottaja-malli sekä liikelaitoksen taseasemaan perustuva tuloutus- ja ohjausmalli on jäänyt läpinäkymättömäksi, vaikeasti ymmärrettäväksi ja ohjausvaikutukseltaan epä määräiseksi. Järjestely ei ole enää tällä hetkellä monituottajamalliksi muuttuneessa tilanteessa tarkoituksenmukainen.

Tilaliikelaitoksesta eriytettiin jo 2012 konsernihallintoon tilojen strateginen ohjaus. Oletettu taloudellinen ohjausmekanismi Tilaliikelaitoksen (myöh. Kiinteistöliikelaitoksen) ja asiakashallintokuntien kanssa ei tuonut toivottua tulosta tilojen kokonaishallinnan osalta. Tilapalveluja tarjonneella liikelaitoksella ei ollut riittävästi liikelaitoksellisia kannustimia ohjaamaan sen toimintaa kaupungin kokonaisedun mukaisesti. Asiakashallintokuntien tilaratkaisujen lisäkustannukset päinvastoin paransivat sisäisen liikelaitoksen tulosta, mutta samalla kasvattivat kaupungin ulkoisia kokonaismenoja.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	4
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Strategisella tilojen ohjauksella oli tarkoitus vaikuttaa toiminnallisesti tilaratkaisujen muodostumiseen ja koordinoida toimialojen välisiä tilakysymyksiä. Järjestely on kuitenkin omalta osaltaan aiheuttanut jossain määrin epäselvyyttä tilaprosessien työnjaossa. Sen toimivuutta tuleekin edelleen kehittää. Samalla tulee arvioida uudelleen myös kehityskiinteistöjen jalostukseen liittyviä rooleja siten, että kaupungin kokonaisuus tulisi huomioitua nykyistä tehokkaammin.

Kiinteistöliikelaitoksen sisällä toimii lisäksi edelleen vuoden 2001 toimivaltajasta huolimatta yksittäisiä viranomaistoimintoja, joiden hallinnollinen sijoittuminen tulisi arvioida uudelleen. Viranomaistoimintojen järjestely uudelleen vastaamaan paremmin kaupunginvaltuuston hyväksymän strategian asiakaslähtöisyyttä edellyttää samanaikaisesti myös ympäristötoimialan uudelleenjärjestelyä. Sama koskee kuitenkin myös maankäytön valmisteluprosessia, josta osaa harjoitetaan myös viranomaistoimintona.

Tällä hetkellä maankäytön suunnittelu ja toteutusprosessit liikkuvat kahden toimialan välillä aiheuttaen epäjatkuvuuskohtia, rajapinta-ongelmia ja osatoptimoinnin riskejä. Viranomaistoimintojen ja maankäytön prosessin hallinta edellyttää lisäksi myös konsernihallinnon ja luottamuselinten roolien uudelleen arviointia etenkin strategisen ohjauksen osalta. Kiinteistötoimialan toimintaa onkin ollut tarvetta tarkastella samanaikaisesti useammasta näkökulmasta.

Kiinteistö- ja ympäristötoimialan aiemmat valmistelukirjaukset

Uudistamisohjelmassa kaupunginvaltuusto on todennut seuraavan kirjauksen Kiinteistöliikelaitoksen toimintamallin osalta:

- Maankäytön uuden toimintamallin tehokas käyttöönotto.

Toisessa uudistamisohjelmassa kaupunginvaltuusto päätti seuraavista kirjauksista:

- Selvitetään Kiinteistöliikelaitoksen uudelleenorganisointimahdollisuudet ja uudistetaan toimintamallit.
- Kiinteistökehitystoiminnan tehostaminen.

Vuoden 2015 talousarviokirjaukset:

- Maankäytön toimintamallin yhteensovittaminen kaupungin uuden toimintamallin kanssa ja mallin käyttöönotto; Määritellään ja vahvistetaan kaupunginhallituksen rooli ja tarkemmat tehtävät maankäytön ohjauksessa.
- Selvitetään Kiinteistöliikelaitoksen uudelleenorganisointimahdollisuus sekä arvioidaan liikelaitosmallin ja siihen liittyvän ohjausmallin, taserakenteen ja sisäisten kustannusten kohdentamisperusteiden selkeyttäminen.

Ympäristötoimialan toiminta-analyysin kirjaukset:

- Infran suunnittelun ja investointikohteiden hallinnan ja johtamisen toimintamallin muutos Helsingin mallin mukaiseksi.
- Liikennejärjestelmän kehittäminen 'liikenne on palvelu' -periaatteella sekä liikennejärjestelmän kehittämisen vastuiden selkeyttäminen.
- Yleisten alueiden suunnitteluprosessin kehittäminen kaavoituksesta toteutussuunnitteluun.
- Lupa- ja valvontatehtävien uudelleen organisointi toimialan sisällä.
- Kiinteistömuodostuksen ja mittaustoimen siirtäminen kiinteistötoimialalta rakennusvalvontaan tai mahdollisesti perustettavaan viranomaispalveluiden kokonaisuuteen.
- Muiden kiinteistötoimialan viranomaistoimintojen siirtäminen kiinteistötoimialalta mahdollisesti perustettavaan viranomaispalveluiden kokonaisuuteen.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	5
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Kaupunginhallituksen toimeksianto asian valmistelemiseksi

Kaupunginhallitus päätti 24.8.2015 § 344 käynnistää kiinteistötoimialan toimintamallin uudistamisen sekä konsernihallinnon, kiinteistötoimialan ja ympäristötoimialan välisiin tehtäväjärjestelyihin liittyvän valmistelun. Ohjausryhmän tuli laatia työryhmien valmistelun pohjalta ehdotukset Kiinteistölaitoksen uudesta toimintamallista, tarvittavista sääntömuutoksista, taloudellisista mallinmuutoksista ja uudistuksen toimeenpanon edellyttämistä muista toimenpiteistä.

Kaupunginhallituksen asettamien työryhmien tehtävänä oli laatia nykytilan kuvaukset, selvittää mahdolliset vaihtoehdot toiminnan kehittämiseksi sekä laatia analyysit nykytilan ja selvitettyjen vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista.

Työryhmät ja niiden tarkennetut toimeksiannot olivat seuraavat:

Liikelaitosmallin jatkaminen, taserakenne, sisäisten vuokrien määräytyminen ja tuloutus kaupungille

Työryhmän tehtävänä oli esittää ohjausryhmälle tarvittavat muutokset tasarakenteeseen, arvioida liikelaitosmallin purkamisen vaikutukset ja mallintaa investointien käyttötalousvaikutusten kohdentamistapa. Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Jukka Laiho.

Viranomaistoimintojen arviointi

Työryhmän tehtävänä oli arvioida liikelaitoksessa toimivien viranomaisluonteisten toimintojen sijainti kaupungin hallinnossa erityisesti synergiaetujen näkökulmasta. Valmistelutyössä tuli kiinnittää erityistä huomiota asiakaspalvelun sujuvoittamiseen ja digitaalisten palveluiden kehittämiseen. Työryhmän puheenjohtajana toimi toimialajohtaja Markku Toivonen.

Maankäytön ohjauksen, kiinteistöjen omistuksen ja kiinteistökehityksen roolit

Työryhmän tuli analysoida, voiko uudelleen organisoimisella selventää maankäytön ohjauksen, kiinteistöjen omistuksen ja kiinteistökehityksen toimijoiden rooleja ja tehtäviä. Lisäksi maankäytön ohjausmalli tuli kytkeä selkeämmin osaksi kaupungin uutta toimintamallia. Työryhmän puheenjohtajana toimi kaupunkisuunnittelujohtaja Timo Hintsanen.

Rakennuttamistoimintojen, tilahakkeiden ja tilankäytön ohjauksen organisoinnin kokonaisarviointi

Työryhmän tuli arvioida tilatoimintojen nykymallin toimivuus sekä nykyisen suunnittelu- ja rakennuttamistoimintojen tuottamismalli ja organisointi. Työryhmän puheenjohtajana toimi apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen.

Kiinteistöyhtiömuotoisten tilojen ja investointien hallintamalli

Työryhmän tehtävänä oli laatia toimintamalli ja roolit eri omistusmuodoissa toteutettaville investoinneille ja malli kaupungin kiinteistöomaisuuden hallintaan erilaisissa omistajuuden muodoissa. Lisäksi tuli selvittää mahdollisuus siirtyä salkutukseen ja uusiin hallintamalleihin myytävien ja kehitettävien kiinteistökohteiden osalta. Työryhmän puheenjohtajana toimi apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	6
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Valmistelun eteneminen

Valmistelutyöryhmät kokoontuivat säännöllisesti syyskuun ja marraskuun 2015 aikana. Apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen on vastannut hankkeen omistajana kokonaisvalmistelusta ja työryhmien työn koordinoinnista. Lisäksi työryhmien puheenjohtajat ja sihteerit kokoontuivat säännöllisesti työn aikana.

Yhteenveto työryhmien työstä (nykytilan kuvaus, vaihtoehtoiset toiminta- ja organisaatiomallit sekä analyysit niiden hyödyistä ja haitoista) esiteltiin lähetekeskusteluna 17.12.2015 kaupunginhallituksen iltakoulussa, jonne oli kutsuttu myös kiinteistöliikelaitoksen johtokunnan, kaupunkisuunnittelu- ja ympäristölautakunnan sekä rakennuslautakunnan puheenjohtajistot. Asia esiteltiin lähetekeskusteluna kaupunginvaltuuston seminaarissa 9.5.2016 ja henkilöstön edustajien kanssa yhteistoimintalain mukaisessa yhteistoimintamenetelyssä kaupungin yhteistyötoimikunnassa 31.5.2016. Yhteistyötoimikunnalla ei ollut huomautettavaa valmistelun linjapäätökseen.

Toimintojen organisatorinen arviointi

Viranomaistoimintoja ja kaupunkisuunnittelua koskevan selvityksen yhteydessä arvioitiin neljää eri vaihtoehtoista toimintamallia, jotka olivat lähinnä prosessien osa-uudistuksiin perustuvat nykymalli+ ja nykymalli ++ sekä laajemmat rakenteelliset kokonaisuudistusvaihtoehdot 1 ja 2.

Nykymalli+ vaihtoehdossa pyrittäisiin lähinnä kehittämään asiakkaan palvelukokemusta ja yhteistyötä toimialojen rajapinnoissa. Nykymalli++ vaihtoehdossa muodostettaisiin lisäksi ympäristötoimialalle lupa- ja valvonta-asioiden viranomaispalvelualue yhdistäen nykyiset rakennusvalvonnan, ympäristösuojelun ja ympäristöterveyden palvelualueet. Lupa- ja valvontaviranomaisten tehtävät kohdistuvat kuitenkin hyvin eri asioihin, eikä valmisteleva työryhmä siten kokenut muodostuvan synergiaa kaikkien viranomaistoimintojen yhdistämisessä. Ratkaisun seurauksena toimialalle tulisi rekrytoida mahdollisesti yksi palvelualuejohtaja lisää, mutta lautakuntapaikat säilyisivät ennallaan.

Nykymallivaihtoehtoja + ja ++ puoltavana seikkana nähtiin työryhmässä se, että voisi olla perusteltua odottaa maakuntahallinnon uudistusratkaisuja ennen kuin lähdetään uudistamaan kaupungin organisaatorakennetta. Aluehallintokeskusteluissa on esitetty rakennusvalvonnan ja ympäristöterveydenhoidon sijoittumista perustettavaan uuteen maakuntahallintoon. Ratkaisu maakunnallistamisesta jäänee kuitenkin tässä vaiheessa kuntien itsensä harkittavaksi ja vaikuttaa hyvin epätodennäköiseltä, että keskipitkällä aikavälillä kyseisten toimintojen osalta tulisi tapahtumaan merkittäviä siirtymiä kaupunkiorganisaation ulkopuolelle.

Lisäksi työryhmä totesi arvioinnissaan, että mahdolliset organisaatiomuutokset järkyttäisivät työrauhaa, koska nykyiset toimintaprosessit ovat löytäneet uomansa ajan kuluessa toimialojen välillä, vaikka tuotantoprosessi ylittääkin useaan kertaan hallinnolliset rajat. Prosessien sujuvoittamista on lisäksi tehty koko ajan ja työ jatkuu edelleen, vaikka tilanne voikin vaikuttaa edelleen sekavalta asiakkaan näkökulmasta. Työnjakoa tulisi joka tapauksessa selkeyttää sekä toimialojen kesken että toimialojen ja kaupunkikehitysryhmän välillä, sillä asiakkaalle tulisi olla organisaatorakenteesta riippumatta selvää, kenen kanssa hän milloinkin neuvottelee.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	7
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Kokonaisuudistusvaihtoehto 1:ssä muodostettaisiin kaksi uutta toimialaa, jotka olisivat viranomaispalvelu- ja kaupunkiympäristötoimiala. Näissä kokonaisuudistukseen perustuvissa rakennevaihtoehtoissa olisi tarkoitus käyttää kiinteistö- ja ympäristötoimialan yhteisiä hallintopalveluja, jolloin päällekkäistointoja karsimalla voitaisiin keventää hallintoa ja kohdentaa vapautuvia resursseja esimerkiksi asiakaspalveluun tai strategiseen tonttutuotantoprosessiin. Kahden itsenäisesti toimivan toimialan yhteisen hallintoresurssin jakaminen olisi kuitenkin erittäin haasteellista sekä resurssien ohjauksen että johtamisprosessien näkökulmasta. Rakenneratkaisu ei myöskään yhdistäisi riittäväällä tavalla toimialojen välille jakautuneita prosesseja tai ehkäisisi rakenteellista osaoptimoinnin riskiä.

Kokonaisuudistusvaihtoehto 2:ssä nykyistä ympäristö- ja kiinteistötoimialoista muodostettaisiin yksi uusi kaupunkiympäristötoimiala, joka käsittäisi viranomaistoimintojen lisäksi kaikki muutkin toimialoilla tällä hetkellä olevat tulos- ja palvelualueet.

Ratkaisulla saavutettaisiin samat hyödyt kuin selvitettyillä kevyemmällä vaihtoehtoilla tai toimintojen keskittämisellä uudelleen kahdelle toimialalle. Lisäksi ratkaisun etuina voi pitää yhteisellä mittareilla ohjattavia virtaviivaisia operatiivisia prosesseja, joissa ei ole projektimaisessa tiimityöskentelyssä hallinnollisia toimialarajajulytyksiä. Tällä on erityistä merkitystä, sillä yhdistyneen toimialan sisällä olisi myös paljon erilaisia yhteistyöketojuja varsinaisen pääprosessin, rakentamiskelpoisen tontin ja ympäristön kehittämisen, lisäksi.

Keskeistä olisi etenkin yhteisiin taloudellisiin ja toiminnallisiin tavoitteisiin sitoutuminen sekä infrastruktuurin suunnittelun ja rahoituksen yhdistyminen. Vastuut olisivat selkeämmät, eivätkä ne jakautuisi eri toimialoille ja mahdollistaisi siten rakenteellisen osa-optimoiminnin riskiä. Yhteisen hallinnon tehostamisvaikutus ja uudelleenresursoiminnin mahdollisuudet olisivat merkittävimmät yhden toimialan rakenteessa.

Kaikissa rakennemuutosvaihtoehtoissa lautakuntarakenne säilyisi tässä vaiheessa lähes ennallaan. Kiinteistöliikelaitoksen johtokunta muutettaisiin kiinteistölautakunnaksi, kaupunkisuunnittelu- ja ympäristölautakunta kaupunkiympäristölautakunnaksi ja rakennuslautakunta lupa- ja valvontalautakunnaksi. Lautakuntien luottamushenkilöiden määrä pysyisi tässä vaiheessa ennallaan, mutta lautakuntien välisessä vastuujaossa tapahtuisi varsin merkittäviä muutoksia.

Kiinteistö- ja ympäristötoimialojen viranomaistoiminnot ovat lakisääteisiä. Tällaisia viranomaistoimintoja ovat kiinteistötoimialalla; kiinteistönmuodostus, maastomittaus, pysäköinninvalvonta, ajoneuvojen siirrot, asuntolainsäädännön kunnalle määräämät tehtävät ja kunnan tielautakunnan tehtävät. Ympäristötoimialalla vastaavasti selkeitä viranomaistoimintoja ovat rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun, ympäristöterveydenhuollon, TKS joukkoliikenteen ja L-S jätehuollon viranomaistehtävät.

Näistä kaikista viranomaistehtävistä olisi jatkossa muodostettavissa palvelualueittain yksi toiminnallinen kokonaisuus. Sen kohdentaminen lähelle muita palvelualueita olisi samalla luontevaa ja toisi synergia-etuja horisontaalisten läpäisevien kokonaisprosessien hallintaan.

Samankaltaisten viranomaistoimintojen yhdistäminen samaan organisaatioon edellä kuvatulla tavalla helpottaisi asiakkaiden orientoitumista lupabyrokrati-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	8
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

assa sekä edesauttaisi digitaalisten palvelujen muodostamista ja käytäntöjen yhdenmukaistamista. Kaupunkiympäristöä tuottavan prosessin sijoittaminen yhteen organisaatioon toisi vastaavasti sujuvuutta prosessiin, helpottaisi sen johtamista ja mitattavuutta, selkeyttäisi vastuita sekä helpottaisi asiakkaiden mahdollisuutta seurata prosessin etenemistä.

Viranomaistoimintojen keskittämishyötyjen lisäksi kaupunkisuunnittelu- ja tonttutuotantoketjun yhdistämisellä syntyisi rajapinnoiltaan katkeamaton yhden organisaation sisällä kulkeva pääprosessi alkaen maanhankinnasta ja päättyen rakennuskelpoisen tontin luovutukseen.

Kaupunkiympäristötoiminto sisältäisi koko yhdyskuntarakenteen suunnittelu- ketjun, yleiskaavoituksen, asemakaavoituksen ja liikennesuunnittelun sekä kaavoituksen jälkeen tapahtuvan katujen ja muiden yleisten alueiden teknisen suunnittelun. Infrastruktuurin rakennuttaminen ja kiinteistökehitys kytkeytyisi samalla läheisesti kaavalliseen suunnitteluun yhden organisaation sisällä. Tuki- toiminnosta maankäytön kokonaisuuteen kuuluisivat kartta- ja paikkatieto- palvelut, geodeettinen laskenta, osoite- ja kadunnimiasiat, kaivuu- ja aitaamis- luvat sekä katualueen vuokraus.

Konsernihallinnon kaupunkikehityksen tehtäviin kuuluisivat vastaavasti kaikki strategiset ohjaustoiminnot ja politiikkalinjaukset kuten asuntopolitiikka, maankäytön strategisten hankkeiden ohjaus, maankäytön kärkihankkeet, kiinteistökehityksen ohjaus ja strateginen tilojen ohjaus. Strategisena ohjausvälineenä toimisi strateginen sopimus, sitä toimeenpaneva toimialan sisäinen operatiivinen sopimus sekä yksittäiset hankekohtaiset strategiset linjauspäätökset.

Juridisen toimintamuodon ja talouden mallinnuksen linjaus:

Toimintamallin tausta ja kehittämistarpeet -kappaleessa mainituilla perusteilla kaupunginhallitukselle on tarkoituksenmukaista esittää ensisijaisena juridisena valmistelulinjauksena, että Kiinteistöliikelaitos lakkautetaan Kuntalain 10a luvun mukaisena kunnallisena liikelaitoksena.

Taloudellisessa selvityksessä analysoitiin tarkemmin liikelaitosmallin purkautumisen myötä resurssien ja määrärahojen kohdentamista uudessa toimialarakenteessa ja johtamisjärjestelmässä. Lisäksi arvioitiin viranomaistoimintojen kohdentamista, resursointia ja kustannusvaikutusta. Selvitykseen sisältyi myös tärkeimpiä asiakokonaisuuksia, jotka liittyivät liikelaitosmallin purkautumisen aiheuttamiin tietojärjestelmävaikutuksiin.

Talousselvityksen yhteydessä tehtiin analyysi myös mahdollisen uuden kaupunkiympäristötoimialan talouden ohjausmalleista ja simuloitiin tuloslaskelmatasolla vaihtoehtoisina kaksi talouden ohjausjärjestelmää; kokonaisvastuumalli ja johtamisvastuumalli sisältäen viranomaistoiminnot sekä ilman viranomais- toimintoja.

Toimialalle kohdennettavien resurssien käytöstä tulee sopia molemmissa malleissa sopimusohjaukseen perustuvan johtamisjärjestelmän mukaisesti muita toimialoja vastaavasti toimialan ja kaupunginhallituksen välisessä strategisessa sopimuksessa. Toimialan sisäinen ohjausmalli strategisten sopimusten toimeenpanossa ratkaistaan vastaavasti operatiivisilla sopimuksilla.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	9
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Pääsääntöisesti lakkaavan Kiinteistöliikelaitoksen tase yhdisteltäisiin kaupungin taseeseen rivi riviltä sisäiset erät eliminoiden. Liikelaitoksen tilikauden tulos siirrettäisiin osana liikelaitoksen tasetta kaupungin taseeseen. Tilinpäätöksen yhdistelyssä sisäiset erät eliminoituisivat siten, että kaupungin tulokseen ja taseeseen jäisivät vain ulkoiset tapahtumat.

Kiinteistöliikelaitoksen purkamisella ei ole vaikutusta kaupungin tuloslaskelmaan, taseeseen ja rahoituslaskelmaan, mikäli samassa yhteydessä ei siirretä resursseja (henkilöstöä, omaisuutta, velkoja) kaupunkiorganisaation ulkopuolelle. Tällaista tavoitetta ei taas sisällytetty kaupunginhallituksen määrittämään valmistelutehtävään. Liikelaitoksen purkautuminen aiheuttaa kuitenkin merkittäviä muutostarpeita tietojärjestelmiin ja niiden toteuttamiseen on varattava hankkeessa riittävästi aikaa.

Liikelaitoksen purkautumisen seurauksena vastaavat resurssit kohdentuvat liikelaitoksen sijaan tulevalle toimialalle ja sen palvelualueille. Koska liikelaitokselta siirtyvä tase taas yhdistyy kaupungin taseeseen, tulee myös kyseisten omaisuuserien tuotto kohdistumaan vastaavasti uudelleen.

Käytännössä muita toimialoja vastaavaan toimialamalliin siirtyminen tarkoittaa, että toimialalle tulee kohdistaa talousavion yhteydessä ainoastaan sen tarvitsema nettomääräraha, joka vastaa toimialan ulkoisen menon määrärahan tasoa. Siten kaupunkiympäristötoimialan talouden ohjausmalliksi valikoituisi vuoden 2018 alusta lukien kokonaisvastuumalli siten, että toimialan resurssien käyttö muuttuisi läpinäkyvämmäksi ja tuloslaskelmavaikutus yhdenmukaistuisi muiden toimialojen kanssa.

Rakennuttamistoimintojen, tilahakkeiden ja tilankäytön ohjauksen organisoinnin arviointi

Kaupungin tilahankkeiden ohjaus ja tilatoimintojen koordinaatio on tällä hetkellä jaettu kiinteistötoimialan tilapalveluiden (Kito) ja konsernihallinnon strategisen tilojen ohjauksen (STO) kesken.

Nykytilanteessa tila-asioita hallinnoidaan kolmen osapuolen yhteistyönä. Kukin asiakastoimiala vastaa palvelujen järjestämisestä, määrittelee toimintansa perusteella tilatarpeensa ja edustaa tarveselvitysprosessissa käyttäjän näkökulmaa. STO vastaa tarveselvitysten ja kiinteistötoimiala hankesuunnitelmien laatimisesta. Tarveselvityksissä asiakastoimiala edustaa käyttäjän näkökulmaa ja kiinteistötoimiala hankkeiden teknistä näkökulmaa. Muut toimialat ovat aina vuokrasuhteessa kiinteistötoimialan kanssa ja vuokra määräytyy sisäisen vuokrausjärjestelmän laskentakaavan mukaan.

Vertailun vuoksi työryhmä selvitti valmistelun yhteydessä myös muutamien muiden suuren kaupungin tilaomaisuuden ja tilahankkeiden ohjausmalleja. Selvää yhtenäistä valtakunnallista kehitystä ei kuitenkaan ollut havaittavissa nykyisten tilaliikelaitosten vahvistamisen tai niiden purkamisen osalta. Sen sijaan keskushallinnon ohjausvaikutusta oltiin kasvattamassa varsin laajasti kaupunkien tilahallinnoissa. Palveluverkkoja laaditaan Turkuu vastaavasti kaikissa suurissa kaupungeissa, mutta valmisteluvastuu ja valmistelutyöryhmät vaihtelivat. Tarveselvitysvaiheen valmisteluvastuu vaihteli käyttäjän, tilayksikön ja keskushallinnon välillä, mutta vaiheen tärkeyttä korostettiin kaikissa kaupungeissa. Hankesuunnitteluvaihe oli kiinteistötoimialan tilapalveluita vastaavasti tilalaitosten toteutusvastuulla kaikissa kaupungeissa.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	10
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Kaupunki on siirtynyt useiden toimintojen osalta matriisimaiseen toimintaan (talous, henkilöstö, viestintä, strategia ja kehittäminen sekä lakipalvelut). Matriisimainen organisoituminen edellä mainittujen toimintojen osalta on osoittautunut varsin toimivaksi ratkaisuksi koko kaupunkiorganisaation läpäisevien prosessien hallinnassa. Kyseinen matriisimainen toimintamalli tulisi aiempien kokemusten ja nyt tehtyjen selvitysten perusteella ottaa käyttöön läpäisevänä myös tilaprosessien johtamisessa ja käynnistää valmistelu siten, että toimintamalli otettaisiin soveltuvin osin käyttöön jo vuoden 2017 alusta lukien ja tarkennettaisiin vastaamaan uutta toimialarakennetta vuoden 2018 alusta lukien.

Turussa tarveselvitys- ja hankesuunnitteluprosesseja ohjaa kaupunginvaltuuston 2014 hyväksymä ohjeistus. Sitä sovelletaan uudisrakennus- ja peruskorjaushankkeisiin, emokaupungin käyttöön tuleviin vuokrahankkeisiin sekä merkityksellisiä muuttoa vaativiin hankkeisiin. Tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjeet eivät vielä huomioi yhtiömuotoisia toteutuksia, joten ohjeistus tulee siten saattaa vastaamaan sekä tähän mennessä jo toteutuneita että nyt valmisteltavia muutoksia.

Maankäytön ohjauksen, kiinteistöjen omistuksen ja kiinteistökehityksen roolit

Valmistelutyöryhmä teki organisaatorakenteen osalta vertailua muihin suurimpiin kaupunkiin ja havaitsi, että jokseenkin kaikissa verrokeissa kaavoitus-, maankäyttö- ja kiinteistöasiat sijoittuvat tällä hetkellä saman toimielimen alaisuuteen. Muiden kaupunkien linjaukset perustuivat enimmäkseen samojen maankäytön ja kaavoituksen rajapintojen ongelmiin, mitä kiinteistötoimialan toimintamallin valmistelun yhteydessä on tunnistettu.

Sopimusohjausmallin mukaisesti strategisen maankäytön ohjauksessa ja tavoitteiden asettamisessa kaupunginhallituksen roolia tulee kaupunkiympäristön kokonaisuhallinnan näkökulmasta edelleen kehittää. Ohjausroolin vahvistaminen on välttämätöntä myös siksi, että koko tonttituotantoprosessin keskityessä yhden toimialan ja lautakunnan alaisuuteen strategisten maankäytön hankkeiden sisällöllisten tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta tulee olla eriyttynä kaupunkiympäristötoimialan ja lautakunnan toimeenpanevasta roolista.

Näiden roolien eriyttäminen on oleellista myös kokonaisvaltaisemman kaupunkisuunnittelun kannalta, jotta yksittäiset näkökulmat eivät painottuisi kohutuuttomasti maankäytön ratkaisuissa. Vuoden 2001 ratkaisulla varsin onnistuneesti toteutettu intressiristiriita maankäytön fiskaalisia seikkoja painottavan omistuksen ja kaupunkiympäristöllisiä seikkoja painottavan suunnittelun välillä korvautuisi uudessa rakenteessa strategisen tavoiteasetannan ja operatiivisen toteutusvastuun välisellä roolijaolla.

Tavoitteet maankäytölle asetetaan tällä hetkellä strategisten sopimusten yhteydessä, jolloin hyvinkin keskeiset strategiset valinnat ovat vaarassa hukkua mittavaan talousarvioaineistoon. Strategisen maankäytön ohjaukseen osallistuvat konsernihallinnosta apulaiskaupunginjohtaja ja kaupunkikehitysryhmän kaupunkisuunnitteluyksikkö. Kaupunginhallituksen roolin vahvistaminen on yksinkertaisimmin kehitettävissä jo nykyisessä rakenteessa vuorovaikutusta vahvistamalla ja strategisten hankkeiden tavoitteiden valmisteluvaiheen seminaarimaisella käsittelyllä.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	11
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Maankäytön hankkeiden vaikutusarvioinnit sekä kustannus-hyötyvertailut tapahtuvat nykytilanteessa pääosin hankkeen valmisteluprosessin aikana. Ennen hankkeiden käynnistämistä tapahtuvaa, erityisesti taloudellisten, esiselvitysten laadintaa tulisi painottaa edelleen osana suunnitteluprosessia. Tämä on kuitenkin uusi toiminto, joka tarvitsee lisäresursointia uudenlaiseen osamiseen. Resursointi voidaan toteuttaa joko kaupunkikehitysryhmään asettavana henkilöresurssina tai asiantuntijapalveluihin varattavana määrärahana. Toisaalta etupainotteisella esiselvityksellä on mahdollista välttää tulevaisuudessa merkittäviä hukkainvestointeja ja toisaalta kohdentaa resursseja nykyistä kustannustehokkaammin.

Kaupungin toimintamalliuudistuksen yhteydessä 2012 muodostettiin kaupunkikehitysryhmä ja sinne asettava kaupunkisuunnitteluryhmä. Apulaiskaupunginjohtajalle määriteltiin kaupunginhallituksen johtosäännössä erityinen vastuu maankäytön strategisessa ohjauksessa. Viranhaltijatasolla toteutuu maankäytön strateginen ohjaus ja koordinointi ensisijaisesti maankäytön ohjausryhmän kautta. Hallinnollisesti kaupunkisuunnittelu on osa kaupunkikehitysryhmää ja strateginen tilojen ohjaus osa strategia ja talousryhmää. Mikäli strategisen ohjauksen roolia tullaan edelleen vahvistamaan tilojen, maankäytön ja kiinteistökehityksen osalta, tulee arvioida uudelleen myös kyseisten toiminnon asema konsernihallinnon prosessien johtamisen näkökulmasta.

Maankäytön toimintamallin valmistelussa painotus on ollut tähän mennessä horisontaalisen operatiivisen toiminnan kehittämisessä ilman asiaan liittyviä organisaatio- tai johtosääntömuutoksia. Prosessina on käytetty kaupunkita-soista kehittämisen mallia. Toimintamallissa kuvataan mm. pitkäjänteisen palveluverkon suunnittelun mallinnus, maankäyttöön liittyvät kumppanuudet, maankäytön kytkentä yritys- ja elinkeinopalveluiden kehitykseen sekä malli elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeiden lisäarvohankkeiden läpiviennistä.

Toimintamallin kehittämistä on kuitenkin tarvetta edelleen jatkaa ja kiinnittää erityisesti huomiota vertikaalisen strategisen ohjauksen toteutukseen. Seuraavien kehittämisaskelien ottamiseksi tarvitaan kuitenkin myös roolien täsmentämistä valittavassa uudessa organisaatorakenteessa. Maankäytön toimintamallin laaja prosessuaalinen kokonaisuus on kuitenkin tarkoituksenmukaista hyväksyä vasta sen jälkeen, kun rakenteellisista organisaatiomuutoksista on johtosäännöillä päätetty.

Kiinteistöyhtiömuotoisten tilojen ja investointien hallintamalli

Valmistelun yhteydessä selvitettiin kaupungin erilaisia kiinteistöomistamisen muotoja ja rooleja rakennusinvestointien eri vaiheissa sekä tilojen hallintaan liittyvissä asioissa. Selvitettävänä olivat omistuksen hallinnointi seuraavissa muodoissa; toimitilojen suora omistus, ulkoinen vuokraus ja yhtiömalliset välillisen omistajuuden muodot (keskinäinen kiinteistöyhtiö, kiinteistöosakeyhtiö ja kiinteistösijoitusyhtiö). Tarkastelussa olivat lisäksi erilaisissa omistuksen muodoissa uudisinvestoinnit, peruskorjaukset sekä tilojen normaali hallinnointi kuten rakennuksiin liittyvät ylläpitotehtävät ja muutostyöt toimitiloissa.

Tällä hetkellä toimitilojen välillisen omistajuuden valvonta tapahtuu siten, että kiinteistötoimialan toimialajohtaja on valvontavastuussa sen taseessa olevien yhtiöiden toiminnasta. Yhtiöitä valvotaan käytännössä osallistamalla mahdollisuuksien mukaan yhtiöiden hallitustyöskentelyyn ja yhtiökokouksiin. Kaupunki on perustanut myös uusia kaupungin kokonaan omistamia kiinteistöyhtiöitä kuten Koy Kaupunginteatterin, Koy Syvälahden koulun, Koy Ylimaarian kou-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	12
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

lun ja Koy Sosiaali- ja terveystalvluukiinteistöt. Vielä on kuitenkin ratkaise-
matta kiinteistöyhtiöiden hallinnoinnin ja valvonnan systemaattinen järjestämi-
nen sekä poliittinen ohjausmalli rakennusvaiheen jälkeen.

Alustavan näkemyksen mukaan omistamisen valvontaa ja hallinnointia olisi
tarkoituksenmukaista keskittää nykyisestä. Kiinteistöyhtiömuotoisten tilojen
hallintamallin valmistelua on kuitenkin perusteltua jatkaa yleisohjeistuksen
laadinnalla vuoden 2017 aikana toimialojen rakenteellista kokonaisuutta kos-
kevien linjausten toteuduttua. Tällöin myös muutokset kiinteistöyhtiöiden luot-
tamuselinhallintoa koskien voidaan ottaa käyttöön seuraavien kuntavaalien
jälkeen vaalituloksen perusteella määräytyvässä luottamushenkilöiden ko-
koonpanossa.

Tällä hetkellä keskeneräisinä kiinteistöyhtiömuotoisina rakennushankkeina to-
teutettavien Koy Kaupunginteatterin, Koy Syvälahden koulun ja Koy YliMaari-
an koulun osalta tulisi pyrkiä siirtymään uuteen toimintamalliin jo ennen vuotta
2018. Kyseiset hankkeet tulevat valmistumaan vasta toimintamalliuudistusten
käyttöön ottamisen jälkeen ja toimivat vielä nyky muodossaan hallitustensa
osalta viranhaltijakoalition. Rakennusprojektien johtamisen näkökulmasta
uuden toimintamallin käyttöönottamista olisi kuitenkin perusteltua aikaistaa
kyseisten kohteiden osalta ja valmistella niitä koskeva yhtenäisratkaisu kau-
punginhallituksen päätettäväksi jo vuoden 2016 kuluessa.

Jatkovalmistelun linjaukset

Tässä esittelyssä käsiteltävänä on kiinteistö- ja ympäristötoimialan uutta toi-
mintamallia, organisaatiota ja talouden järjestämistä koskeva linjapäätös.
Päätöksessä otetaan kantaa siihen, millaisen rakenteellisen vaihtoehdon ja
taloudellisen mallin pohjalta uutta toimintamallia lähdetään yksityiskohtaisesti
valmistelemaan.

Kaupunginhallituksen linjaratkaisun perusteella valmistellaan kaupunginval-
tuustolle vuoden 2017 alussa päätettäväksi kiinteistö- ja ympäristötoimialojen
nykyisten johtosääntöjen kumoaminen ja uuden johtosääntöön hyväksyminen
tarkoituksena yhdistetyn kaupunkiympäristötoimialan perustaminen. Samassa
yhteydessä päivitetään kaupunginhallituksen johtosääntö vastaamaan muut-
tuvaa rakennetta ja vastuujakoa sekä arvioidaan hallintosääntöön päivitystar-
ve.

Uuden toimialan valmistelussa tulee pyrkiä johtamisen tehostamiseksi mah-
dollisimman matalaan organisaatorakenteeseen. Matriisimuotoisella toimin-
nalla tulee huolehtia etenkin maankäytön prosessien optimoinnista hyödyn-
tämällä projektimuotoista toimintatapaa.

Tavoitteena tulee olla hallintotehtävien yhdistäminen siten, että vapautuvia
henkilöresursseja on mahdollista keskipitkällä aikavälillä kohdentaa uudelleen
etenkin asiakasrajapinnan ja toimintaprosessien kannalta kriittisiin tehtäviin.

Organisaation johtamisjärjestelmän valmistelussa tulee huomioida mahdolli-
suudet tilojen, kiinteistöjen ja maankäytön prosessien kokonaisvaltaiseen joh-
tamiseen sekä huolehtia samalla lainsäädännön edellyttämällä tavalla viran-
omaistoimintojen riippumattomuudesta.

Samanaikaisesti johtosääntömuutosten kanssa, mutta erillisenä asiana pääte-
tään Kiinteistöliikelaitoksen Kuntalain 10 a luvun mukaisen kunnallisen liikelai-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	13
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

tosaseman purkamisesta. Uudelle kaupunkiympäristötoimialalle osoitetaan siten talousarviossa kokonaisvastuumallin mukaisesti bruttositovana määrärahat sen vastuulla olevien tehtävien hoitamiseksi.

Toimialan osalta noudatetaan jatkossa sopimusohjausjärjestelmää kaupungin muita toimialoja vastaavasti. Ohjausmekanismin toteuttamiseksi laaditaan toimialaa sitova kaupunginhallituksen kanssa solmittava strateginen sopimus, jonka sisältämät tavoitteet siirretään toteutettavaksi toimialan sisäisellä operatiivisella sopimuksella.

Kiinteä omaisuus (maa- ja vesialueet, infrastruktuurin rakenteet) ja tilaomaisuus siirtyvät liikelaitoksen purkautumisen seurauksena kaupungin taseeseen. Kaupunkiympäristötoimiala kuitenkin kehittää ja hallinnoi kyseistä kiinteää omaisuutta edelleen Turun kaupungin lukuun maankäytön ohjausmallin mukaisesti perustuen strategisiin sopimuksiin ja investointiohjelmaan.

Kaupunkiympäristötoimiala ja kiinteistölautakunta hallinnoivat vastaavasti kaupungin tilaomaisuutta (ylläpito, vuokraus, rakennuttaminen) perustuen strategisiin sopimuksiin ja tilojen investointiohjelmaan. Toimialan tontti-, infra- ja tilapalvelut vastaavat tulevan toimialan juridisesta muodosta riippumatta myös jatkossa operatiivisesta asiakasrajapinnasta siten, että sopimukset laaditaan toimialan asianosaisen palvelualueen nimiin.

Kaupunginvaltuuston tekemien rakennepäätöksen jälkeen valmistellaan prosessipäätöksenä uuden organisaation mukaiseksi maankäytön toimintamalli, joka tuodaan kaupunginhallituksen päätettäväksi vuoden 2017 aikana.

Samoin vuoden 2017 aikana tuodaan prosessipäätöksinä ratkaistavaksi tilojen ohjaukseen liittyvä tilahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjeen päivitys uuden organisaatorakenteen edellyttämällä tavalla. Ohje pitää sisälleen päivitetyin mallin myös tilainvestointien ohjaamiseksi. Ohjetta täydennetään erikseen valmisteltavilla toimialan operatiivisten suunnittelu- ja rakennuttamistoimintojen prosessiohjeilla sekä kiinteistöyhtiömuotoisten tilojen hallintamallin ja poliittisen ohjausjärjestelmän yleislinjauksilla.

Kiinteistöyhtiömuotoisina rakennushankkeina käynnissä olevien Koy Kaupunginteatterin, Koy Syvälahden koulun ja Koy Ylimaarian koulun osalta siirryttäisiin kuitenkin keskeneräisten rakennusprojektien johtamisen selkiyttämiseksi uuteen toimintamalliin varhennetusti. Niitä koskeva erilliskäyttö tuleekin valmistella kaupunginhallituksen päätettäväksi jo vuoden 2016 aikana. Lisäksi otetaan käyttöön tilojen kokonaisohjauksen edellyttämä tilamatriisimalli soveltuvin osin jo vuoden 2016 kuluessa ja tarkistetaan sitä myöhemmin vastaamaan organisaatiomuutoksia vuoden 2017 loppuun mennessä.

Sisäisiä vuokria koskeva ohje ei todennäköisesti edellytä päivittämistä, sillä kokonaisvuokran periaate on sama organisaatorakenteesta riippumatta. Valmistelutyön yhteydessä tulisi kuitenkin arvioida vuoden 2017 loppuun mennessä sisäisen vuokran rahoituskustannuksen suuruus erillisenä elementtinä vastaamaan todellista rahoituksen markkinahintatasoa. Tällä toimenpiteellä olisi todennäköisesti jonkin verran sisäisiä vuokria alentavaa vaikutusta.

Kaupunginjohtaja Aleksi Randell 1.6.2016:

Edellä esitetyllä muutoksella on merkittäviä vaikutuksia kaupungin johtamisjärjestelmään. Muutoksella on vaikutuksia myös toimielinten rooleihin sekä

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	14
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

konsernihallinnon ja uuden toimialan väliseen työnjakoon. Muutoksen yhteydessä huomioidaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja Olli A. Mannin johtaman hallintotyöryhmän kaupunginhallitukselle 1.2.2016 § 41 esittämät linjaukset. Tässä yhteydessä valmistelussa tulee huomioitavaksi erityisesti seuraavat työryhmän linjaukset

- ”kaupunginhallituksen avuksi muodostetaan jatkossa kaksi jaostoa, konsernijaosto sekä uusi, elinkeino- ja työllisyysjaosto, joita johtavat kaupunginhallituksen varapuheenjohtajat. Uuden jaoston tarkempi toimenkuva määritellään kaupunginhallituksen erillisessä päätöksessä ja sen toimitusta arvioidaan johtamismallin jatkotarkastelun yhteydessä”
- ”kiinteistötoimialan uudistukset ja siihen kiinteästi liittyvä ympäristötoimialan ja konsernihallinnon yhteistyön kehittäminen viedään loppuun tällä valtuustokaudella;”

Uusi organisaatio aloittaa johtosääntöjen mukaisesti toimintansa vuoden 2018 alusta lukien. Toimialan luottamuselimet jatkavat pääsääntöisesti nykyisessä rakenteellisessa muodossaan. Johtosääntömuutosten seurauksena nykyisestä rakennuslautakunnasta muodostetaan rakennus- ja lupalautakunta, johon keskitettäisiin vuoden 2018 alusta lukien rakennuslupien lisäksi myös muita erityislainsäädännön perusteella tehtäviä viranomaisratkaisuja, joita kaupunginhallitus ei voi ottaa käsiteltäväkseen kuntalain perusteella.

Nykyisestä Kiinteistöliikelaitoksen johtokunnasta muodostettaisiin vastaavasti kiinteistölautakunta, sillä johtokuntamuotoinen luottamuselin voi toimia vain Kuntalain 10 a luvun mukaisessa liikelaitoksessa. Kaupunkisuunnittelu- ja ympäristölautakunnan nimi muutettaisiin kaupunkiympäristölautakunnaksi.

Lautakuntarakenne tulisi siten vuoden 2018 alusta lukien olemaan lähes ennallaan, mutta lautakuntien vastuualueet määritettäisiin johtosäännöllä uudelleen jo vuoden 2017 keväällä. Siten toimielimiin kuntavaalien jälkeen valittavat luottamushenkilöt tietäisivät tulevan lautakuntansa tehtäväkuvan jo ennen varsinaisen toimintamallin muutoksen voimaantuloa. Samanaikaisesti lautakuntien prosessivastuiden ja toimivallan tarkastelun yhteydessä arvioidaan luonnollisesti myös muiden toimialaan liittyvien toimielinten kuten kaupunkikuvaneuvottelukunnan tehtävät ja rooli uudessa rakenteessa.

Samanaikaisesti toimialojen johtosääntöjen uudistamisen yhteydessä on perusteltua valmistella myös kaupunginhallituksen johtosäännön ja mahdollisesti hallintosäännön muutokset. Sääntösten muutoksella määritellään toisaalta konsernihallinnon ja kaupunkiympäristötoimialan sekä toisaalta kaupunginhallituksen ja toimialan lautakuntien väliset toimivaltasuhteet. Tavoitteena on korostaa kaupunginhallituksen strategista ohjausroolia ja luoda etenkin maankäytön prosessien osalta riittävän hajautunut toimivaltajako valmistelu- ja päätöksentekoprosessin keskittymisen estämiseksi.

Ns. hallintotyöryhmän esittämän kaupunginhallituksen jaoston vastuulle voi tulla ensi vaiheessa ainakin strateginen maankäytön ohjaus, kumppanuussovimukset, äkilliset lisäarvohankkeet, asuntopolitiikan ohjaus, strategisen kiinteistökehityksen ja kehityskiinteistöjen ohjaus, merkittävät kiinteistöluovutukset, strateginen tilojen ohjaus ja suurtapahtumien koordinointi.

Vuosisuunnitelmaan kuuluvat ohjauslinjaukset siirrettäisiin ensisijaisesti kaupunginhallituksen strategisella sopimuksella ja talousarvion investointiohjelmalla kaupunkiympäristötoimialan operoitavaksi. Yksittäisistä konsernihallin-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	15
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

non vastuulla olevista ohjauslinjauksista päätettäisiin vastaavasti tapauskohtaisesti erillisestä valmistelusta kaupunginhallituksessa ja kaupunginhallituksen alaisessa jaostossa. Konsernihallinnon kaupunkikehitysryhmän strategisen maankäytön, kiinteistökehityksen ja tilojen ohjausroolia sekä kaupunginhallituksen ja sen alaisen jaoston päätösvaltaan siirtyvien päätösten valmisteluroolia arvioidaan osana strategisen ohjauksen kehittämistä.

Vuoden 2018 talousarvion valmisteluprosessin osalta on perusteltua, että nykyiset johto- ja lautakunnat antavat talousarvioesityksensä nykyisen organisaatorakenteen mukaisesti siten, että vasta syksyllä 2017 kaupunginjohtajan esitykseen valmistellaan yhdisteltynä organisaatiomuutosten edellyttämät muutokset ja uudet toiminnalliset kirjaukset. Talousarvion täytäntöönpanon yhteydessä tehdään vastaavasti organisaatiomuutoksen edellyttämät muutokset itse talousarviokirjaan.

Kiinteistö- ja ympäristötoimialojen uudistamisen jatkovalmistelun linjaukset on käsitelty 31.5.2016 kaupungin yhteistyötoimikunnassa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain mukaisesti.

Kaupunginjohtaja Aleksi Randell:

Ehdotus

Kaupunginhallitus päättää, että esittelyssä kuvatut kiinteistö- ja ympäristötoimialojen uudistamisen ”jatkovalmistelun linjaukset” hyväksytään ohjeellisesti noudatettavaksi,

että rakennemuutoksen edellyttämät johtosääntöjen tarkistukset valmistellaan helmikuun 2017 loppuun mennessä,

että uusien johtosääntöjen hyväksymisen yhteydessä kumotaan kiinteistö- ja ympäristötoimialan nykyiset johtosäännöt sekä puretaan kiinteistötoimialan liikelaitosasema ja

että ko. rakennemuutokset astuvat voimaan vuoden 2018 alusta lukien.

Lisäksi kaupunginhallitus päättää, että vuoden 2017 loppuun mennessä valmistellaan rakennemuutosta vastaavasti;

- talousarvion muutokset ja talousarvion noudattamista koskevat ohjeet,
- tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohje sisältäen investointien valmisteluprosessi ja yhtiömuotoiset toteutukset,
- suunnittelu- ja rakennuttamistoimintojen prosessiohjeet,
- henkilöstöressurssien uudelleenjakoa,
- tilamatriisin käynnistäminen sekä
- kiinteistöyhtiömuotoisten tilojen hallintamalli ja poliittinen ohjausmuoto siten, että tilamatriisin käynnistäminen ja keskeneräisten kiinteistöyhtiömuotoisten rakennushankkeiden ohjausmallin muutos toteutetaan soveltuvin osin jo vuoden 2016 kuluessa.

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle, että kaupunginvaltuusto merkitsee kiinteistö- ja ympäristötoimialan toimintamallimuutoksen valmistelun linjaukset tiedokseen.

Päätös

Asia pantiin pöydälle Yrttiahon Miikkolan kannattamana tekemästä ehdotuksesta yksimielisesti.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	16
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

Kh § 262

Pöydältä 6.6.2016 § 243

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.

Eevan muutosehdotus, että linjaukset hyväksytään muilta osin, mutta mahdollisen uuden jaoston perustamisesta ja hallinnon järjestämisestä päätetään, että ne valmistellaan ja tuodaan päätettäväksi erillisenä asiana, raukesi kannatuksen puuttuessa.

Yrttiahon seuraavan sisältöinen muutosehdotus raukesi kannatuksen puuttessa:

Kaupunginhallitus esittää, että kaupunginvaltuusto päättää jatkovalmistelun linjauksista niin, että

-kiinteistö- ja ympäristötoimialoja ei yhdistetä, -kiinteistöliikelaitoksen johtokuntaa ja kaupunkisuunnittelu ja ympäristölautakuntaa ei yhdistetä eikä niiden nykyistä toimivaltaa keskitetä yhdelle lautakunnalle.

-kaupunginhallituksen toimivaltaa maapolitiikassa ei myöskään tule lisätä edellä esitetyllä tavalla.

-liikelaitosmallista luovutaan kiinteistöliikelaitoksen osalta päätöksenteon avoimuuden lisäämiseksi.

Yrttiahon muutosehdotuksen perustelut olivat seuraavat:

Pohjaesityksessä ehdotetut linjaukset keskittävät maapoliittista valtaa liiksi ja kasvattavat päätöksenteon alttiutta korruptiolle.

Kv § 124

Kaupunginhallituksen ehdotus

Kaupunginvaltuusto merkitsee kiinteistö- ja ympäristötoimialan toimintamallimuutoksen valmistelun linjaukset tiedokseen.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.

Lisäksi keskustelun aikana Laivorannan Saarikon kannattamana tekemä ponsi päätettiin saattaa valtuuston työjärjestyksen 24 §:n mukaisesti kaupunginhallituksen tietoon.

Asian käsittely kokouksessa

Yrttiaho Oksasen kannattamana teki seuraavansisältöisen muutosehdotuksen:

”Kaupunginvaltuusto päättää jatkovalmistelun linjauksista niin, että:

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	17
Kaupunginhallitus	243	06.06.2016	12	
Kaupunginhallitus	262	13.06.2016	6	
Kaupunginvaltuusto	124	20.06.2016	24	

- kiinteistö- ja ympäristötoimialoja ei yhdistetä, -kiinteistöliikelaitoksen johdokunnan ja kaupunkisuunnittelu- ja ympäristölautakunnan nykyistä toimivaltaa ei keskitetä yhdelle lautakunnalle.

- kaupunginhallituksen toimivaltaa maapolitiikassa ei myöskään tule lisätä esitetyllä tavalla.

- liikelaitosmallista luovutaan kiinteistöliikelaitoksen osalta päätöksenteon avoimuuden lisäämiseksi.

Pohjaesityksessä ehdotetut linjaukset keskittävät maapoliittista valtaa liiksi ja kasvattavat päätöksenteon alttiutta korruptiolle."

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja teki seuraavan äänestysesityksen: Ne valtuutetut, jotka kannattavat kaupunginhallituksen ehdotusta, äänestävät "jaa", jos "ei" voittaa, on Yrttiahon muutosehdotus tullut hyväksytyksi. Äänestysesitys hyväksyttiin.

Suoritettussa koneäänestyksessä 56 valtuutettua kannatti kaupunginhallituksen ehdotusta ja 9 valtuutettua kannatti Yrttiahon muutosehdotusta, 2 poissa, joten kaupunginhallituksen ehdotus tuli kaupunginvaltuuston päätökseksi.

Liite 1

Äänestyslista

Laivoranta Saarikon kannattamana teki seuraavan ponsiesityksen:

"Esitämme, että mahdollisen uuden jaoston perustamiselle selvitetään vaihtoehtoisia ratkaisuja, joilla voidaan turvata avoimuus ja päätösten läpinäkyvyys sekä demokratian toimivuus."