



Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy:n omistajapoliittisten linjausten valmistelun käynnistäminen

VD/7745/00.01.01.01/2020

RV/K-ML/RK-K

Kaupunginvaltuusto päätti 16.11.2020 (§ 17) osana talousarvion 2021 ja taloussuunnitelman 2021–2024 neuvottelutulosta, että osana tuottavuus- ja talousohjelman rakenteellisten muutoksien valmistelua ja tulevasta sote-uudistuksesta johtuen teetetään selvitys Vantaan siivous-, ateria ja kiinteistöpalveluiden järjestämisen tulevaisuudesta. Päätöksen mukaan selvitykseen tuli sisällyttää eri vaihtoehdot Vantin toimintojen järjestämiseksi ja niiden kokonaisvaikutusten arviointi. Selvityksen tuli valmistua elokuun 2021 loppuun mennessä. Selvitystä käsiteltiin kaupunginhallituksen iltakoulussa 6.9.2021 ja se toimii pohjana Vantin omistajastrategisille päätöksille.

Deloitte Oy laati henkilöstön ja konsernipalveluiden palvelualueen toimeksiannosta kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisen selvityksen. Selvitys valmistui kesäkuussa 2021. Selvityksessä arviointi keskittyi tärkeimpien vaikutusten tunnistamiseen, kuvaamiseen ja laadulliseen arviointiin. Tiedonkeruun lähteenä käytettiin asiakirja-aineistoa, työkokouksia, työpajatyöskentelyä ja haastatteluita. Työskentelyyn osallistui edustajia Vantaan kaupungin konserniohjauksesta, käyttäjätoimialoilta, hankintayksiköstä, kaupunkiympäristön toimialan kiinteistöhallinnan ja asumisen sekä toimitilajohtamisen yksiköistä sekä Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy:stä. Selvitys kokonaisuudessaan on liitteenä.

[Poistettu salassa pidettävä osuus, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, 24 § 1 mom 17) ja 20) -kohdat.]

Konsernijaosto 13.9.2021 § 9

Kaupunginjohtajan esitys:

Kehotetaan henkilöstön ja konsernipalveluiden palvelualueita käynnistämään Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy:n omistajapoliittisten linjausten valmistelu selostusosassa yksilöidyn jatkovalmistelulinjauksen mukaisesti.

Päätös:

Päätettiin yksimielisesti jättää asia pöydälle seuraavaan kokoukseen.

Kaupunginjohtaja muuttaa esitystekstin kokouksessa 11.10.2021 kuulumaan seuraavasti:

Kaupunginvaltuusto päätti 16.11.2020 (§ 17) osana talousarvion 2021 ja taloussuunnitelman 2021–2024 neuvottelutulosta, että osana tuottavuus- ja talousohjelman rakenteellisten muutoksien valmistelua ja tulevasta sote-uudistuksesta johtuen teetetään selvitys Vantaan siivous-, ateria ja kiinteistöpalveluiden järjestämisen tulevaisuudesta. Päätöksen mukaan selvitykseen tuli sisällyttää eri vaihtoehdot Vantin toimintojen järjestämiseksi ja niiden kokonaisvaikutusten arviointi. Selvityksen tuli valmistua elokuun 2021 loppuun mennessä. Selvitystä käsiteltiin kaupunginhallituksen iltakoulussa 6.9.2021 ja se toimii pohjana Vantin omistajastrategisille päätöksille.



Deloitte Oy laati henkilöstön ja konsernipalveluiden palvelualueen toimeksiannosta kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisen selvityksen. Selvitys valmistui kesäkuussa 2021. Selvityksessä arviointi keskittyi tärkeimpien vaikutusten tunnistamiseen, kuvaamiseen ja laadulliseen arviointiin. Tiedonkeruun lähteenä käytettiin asiakirja-aineistoa, työkokouksia, työpajatyöskentelyä ja haastatteluita. Työskentelyyn osallistui edustajia Vantaan kaupungin konserniohjauksesta, käyttäjätoimialoilta, hankintayksiköstä, kaupunkiympäristön toimialan kiinteistöhallinnan ja asumisen sekä toimitilajohtamisen yksiköistä sekä Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy:stä.

Selvityksessä kuvattiin toiminnan nykytilaa sekä arvioitiin mahdollisia palveluiden järjestämisen vaihtoehtoja laajasti. Palveluiden järjestämisen vaihtoehtoina arvioitiin tarkemmin seuraavia vaihtoehtoja: (i) Vantti tuottaa suurimman osan palveluista, (ii) muodostetaan Vantin ja ulkoisen tuotannon yhdistelmä tai (iii) kaikki palvelut ostetaan ulkoa. Arviointikriteereinä käytettiin toimintatavan selkeyttä ja hallittavuutta, ohjausta, laatua, kustannuksia, reagointia muutoksiin, osaamista, riskienhallintaa ja varautumista sekä toimintojen synergiahyötyjä.

Selvityksessä arvioitiin myös sitä, miten tuleva hyvinvointialueuudistus vaikuttaa Vantin toimintaan. Sidosyksikköasemassa oleva toimija voi palvella ainoastaan omistaja-asiakkaitaan, tai muutoin se menettää sidosyksikköasemansa (pl. vähäinen 5 % tai max. 0,5 milj. euron ulosmyynti muille kuin omistajille). Lähtökohtana arvioinnissa on ollut se, että Vantin ollessa kaupungin omistuksessa, tulee sen olla sidosyksikkösuhteessa kaupunkiin. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät Vantaan kaupungilta hyvinvointialueen vastuulle, tämä tarkoittaa Vantin kannalta sitä, että tukipalvelujen tuottaminen hyvinvointialueelle ei ole mahdollista ilman, että hyvinvointialueesta tulee myös Vantti Oy:n omistaja.

Skenaario 1: Vantti tuottaa suurimman osan palveluista

Ensimmäinen selvityksessä arvioitu skenaario on se, että Vantti tuottaa suurimman osan palveluista. Tämä skenaario nähtiin palveluiden hallinnan näkökulmasta parhaaksi ja selkeimmäksi. Oman yhtiön omistajaohjaus on tehokasta, koska tavoitteet ja yhteistyön toimintatavat voivat olla omistajan linjaamia.

Selvityksen mukaan hyvin toimiva ja strateginen kumppanuus tuo pitkällä tähtäimellä enemmän säästöjä Vantaan kaupungille kuin pistemäisesti optimoitu ulkoa ostettu palvelu, vaikka yksittäisen palvelun kustannus voisikin olla edullisempi joissain palveluissa. On huomioitava, ettei Vantin kustannustehokkuus ole yksiselitteisesti verrokkeja huonompi. Vantti on voittoa tavoittelematon yhtiö, eikä myyntiin, markkinointiin tai katteeseen mene rahaa.

Mikäli Vantti jatkaa valtaosin palveluiden tuottajana, resurssien jakaminen yli eri Vantin palvelukokonaisuuksien on mahdollista toteuttaa paremmin ja sujuvammin kuin yhtä tai useaa ulkoista toimittajaa käytettäessä. Lisäksi kaupunki voi ohjata tarpeittensa mukaan varautumista poikkeustilanteissa, joka on keskeistä erityisesti ateriapalveluiden osalta. Koronavirusepidemian alkaessa tämä konkretisoitui, kun Vantti pystyi pikaisella aikataululla toteuttamaan äkillisiä uusia ja muuttuneita palvelutarpeita.

Selvityksessä todettiin myös, että Vantin jatkaessa in house -toimijana suurimmassa osassa palveluita, tehokas hallitustyöskentely edellyttää, että hallitus tuntee hyvin kaupungin toimintaa ja sen erityispiirteitä.



Skenaarion 1 osalta haasteeksi on todettu se, että paine saavuttaa laatutavoitteita tai reagoida markkinamuutoksiin voi olla in house -yhtiöllä markkinatoimijaa hitaampaa. Suhde in house -toimijaan on luonteeltaan strateginen kumppanuus, jonka pitkäjänteinen kehittäminen on keskeistä omistaja- ja sopimishajauksessa sekä Vantin ja käyttäjätoimialojen yhteistyössä. In house -mallilla toimittaessa onkin keskeistä varmistaa, että käyttäjätoimialoilla ja kaupungilla omistajana on yhtenäinen kaupungin kokonaisedun varmistava näkemys palvelutuotannosta. Samoin on tärkeää huolehtia palvelun laadusta ja asiakastyytyväisyydestä.

Hyvinvointialueen mukanaolo yhtiössä skenaariossa 1

Skenaariossa 1 Vantin omistajaohjauksen näkökulmasta nousee keskeiseksi kysymykseksi se, tulisiko hyvinvointialueen olla Vantin omistajana. Selvityksen mukaan Vantin toiminta ilman hyvinvointialueelle toimitettavia palveluita pienenesi noin 20 %, mutta jäisi silti riittävän laajaksi tukemaan skaalaetujen hyödyntämistä. Selvityksessä todetaan, että tuotettavat palvelukokonaisuudet ovat hallittavampia ja omistajaohjaus selkeämpää yhden omistajan mallissa

Tulevan hyvinvointialueen omistajuuden intressit pidemmällä aikavälillä ovat vielä kaupungin näkökulmasta epäselviä. Vantaalla ja Keravalla siivous-, ateria- ja kiinteistönhuoltopalvelut on järjestetty eri tavoin, koska Keravalla Vantin tuottamia palveluita vastaavat toiminnot on tuotettu pääosin kaupungin omana tuotantona. Hyvinvointialueuudistuksen lainsäädännön tukipalveluiden tuottamisesta vastaava henkilöstö tulee siirtymään Vantaa-Kerava hyvinvointialueelle siltä osin, kun yli 50 % tehtävistä kohdistuu sosiaali- ja terveystoimen tukipalveluiden tuotantoon.

Haasteena hyvinvointialueen omistuksen näkökulmasta on myös se, että keittiöitä ja keittiölaitteita koskevat investoinnit toteutetaan tällä hetkellä Vantaan kaupungin toimesta. Epäselvää on, millä tavalla ja missä määrin hyvinvointialueella olisi mahdollisuutta osallistua tila- ja laiteinvestointeihin ja miten kompensointi Vantaan kaupungin jo tekemien ja Vantin toimintaa palvelevien investointien osalta voitaisiin toteuttaa.

Skenaario 2: Vantin ja ulkoisen tuotannon yhdistelmä

Selvityksen mukaan Vantaan kaupungilla tulisi tässä toimintamallissa olla erittäin vahvaa substanssiosaamista ulkoa ostettujen palvelujen osalta ei vain käytännön tason, vaan myös strategisen tason osalta. Lisäksi palveluiden ulkoistaminen vaatisi toimialaan liittyvää erityistä hankintaosaamista, sopimusjuridista osaamista sekä laadunvalvontaan liittyvää osaamista. Muutos edellyttäisi merkittävää lisäresursointia ja -kustannuksia palvelujen tilaajatoiminnossa ja laadunvalvonnassa, koska oletettavasti kaupungin oman henkilöstön lisäksi myös ulkoista palvelutuotantoa jouduttaisiin käyttämään laadunvalvontatehtävissä.

Skenaario 3: Kaikki palvelut ostetaan ulkoiselta toimijalta

Skenaarion 3 toimintamallissa kaikki palvelut ostetaan ulkoa. Kun kaikki palvelut tuotetaan samalla mallilla, selkeys ja hallittavuus on parempi kuin osittain omassa ja osittain ulkoistetussa palvelutuotannossa. Toisaalta toimintamallin hallittavuus riippuu paljolti siitä, paljonko eri toimijoita on sopimiskumppaneina. Kun ostopalvelutoimittajia on runsaasti, hallittavuus heikkenee. Vantin toimialojen eroavaisuudet ja moninaiset palvelukokonaisuudet huomioiden on oletettavaa, että skenaarion 3 mukaisessa toimintamallissa ulkoisia toimijoita tulisi olemaan palvelutuottajina merkittävästi nykyistä enemmän.



Palveluiden ohjauksen osalta ulkoistus vaatisi merkittävää panostusta kilpailuttamiseen, sopimushallintaan sekä toimittajahallintaan ja -valvontaan. Tässä skenaariossa olisi tärkeää kytkeä laadunvalvontaprosessit sopimusehtojen sanktio-/kannustinjärjestelmiin sekä resursoida nykyistä huomattavasti enemmän laadunvalvontaan. Haluttu laatutaso tulisi ulkoistetun palvelutuotannon varassa toimittaessa määritellä palvelukuvauksissa erittäin tarkasti, jotta eri palveluntuottajat tuottavat samantasoista tavoiteltua laatutasoa.

Ulkoistukseen sisältyy kaupungin näkökulmasta aina hinnoitteluriski, sillä kaupungin palvelutuotannon kustannukset ovat sidoksissa kunkin palvelun osalta markkinoilla vallitsevaan kilpailutilanteeseen. Toisaalta useat toimittajat lisäävät ketteryyttä ja kykyä reagoida muutoksiin. Lisäksi ulkoistettujen palveluiden skaalaaminen on helpompaa, sillä toimittajan optimoitava operatiivista toimintaa ja reagoitava esim. volyymimuutoksiin.

Skenaarion 3 hyötynä olisi oletettavasti se, että markkinaehtoisella toimijalla on parhaat lähtökohdat kustannustehokkuuteen voimakkaasti kilpailtujen markkinoiden paineesta johtuen. Toisaalta ulkoisen toimijan kustannustehokkuus ei ole suoraan edullisten hintojen tae ostajalle, vaan tässä mallissa olisi myös tiedostettava se, että kilpailutuksissa tehtävät linjaukset vaikuttavat olennaisesti palveluntuottajien tarjoamaan hintatasoon.

Huomioitavaa on, että skenaariossa 3 varautuminen on merkittävästi haastavampaa kuin in house -yhtiön kautta järjestetyssä palvelutuotannossa. Tämä koskee erityisesti ateriapalveluita. Ateriapalveluiden sopimuksissa muodostuisi tässä toimintamallissa haasteeksi löytää tasapaino varautumisen tarpeiden ja hinnoittelun välillä. Samoin varautumisen näkökulmasta muodostuisivat riskeiksi jatkuvuus yli sopimuskausien ja toimijoiden vaihtumistilanteet. Kaupunki saattaa kriisitilanteessa tarvita käyttöönsä fyysisten tuotteiden lisäksi keittiökapasiteettia. Skenaariossa 3 olisi olennaista huomioida, että kiinteistöjen, koneiden ja kaluston omistajuusratkaisut toteutetaan kaupungille optimaalisella tavalla.

Selvityksen suositukset

Skenaarioiden arvioinnissa ratkaisevaksi muodostui tuotantotavan yhdenmukaisuus. Skenaarioissa 1 ja 3 toiminta toteutetaan yhdellä valitulla tuotantotavalla, jolloin selkeys ja hallittavuus ovat korkealla tasolla. Skenaarioissa 2 selkeys ja hallittavuus sekä ohjaus kärsivät useammasta rinnakkaisesta tuotantotavasta. Selvityksen mukaan kokonaisuudessaan skenaarioissa 1 ja 3 toteutuu parhaiten valittujen arviointikriteerien mukainen toiminta.

Omistajapoliittisten linjausten jatkovalmistelu

Selvityksessä tehtyjen johtopäätösten perusteella esitetään, että Vantin omistajapoliittisia linjauksia lähdetään valmistelemaan skenaarion 1 perusteella. Lähtökohtana valmistelussa on, että Vantti tuottaa myös jatkossa suurimman osan palveluista.

Kaupungin oma yhtiö antaa parhaat mahdollisuudet kehittää pitkäjänteisesti palveluita, kustannustehokkuutta ja asiakastyytyväisyyttä. Vantin toiminta edellyttää kuitenkin merkittävää kehittämistä lähivuosina. Samoin tulee kehittää kumppanuutta kaupungin kanssa.

Osana omistajapoliittisia linjauksia Vantille tulee laatia erillinen kehittämisohjelma, joka tuodaan konsernijaoston käsittelyyn sen jälkeen, kun omistajapoliittiset linjaukset on hyväksytty kaupunginvaltuustossa. Kehittämisohjelmaan sisältyvät toiminnan kehittämisen yleiset tavoitteet ja



erityiset kehittämistoimet palveluiden yhteistyö- ja laatuhaasteiden ratkaisemiseen. Kehittämisohjelman tavoitteena on, että Vantti kykenee kasvattamaan merkittävästi asiakastytyvyyttään. Valmistelussa hyödynnetään myös ulkopuolista asiantuntijaa, jotta palveluille, laadulle ja kustannustasolle saadaan riittävän hyvät sekä markkinaehtoiseen toimintaan vertautuvat mittarit. Tärkeätä on, että Vantin toiminnan kehittymistä seurataan alan markkinaehtoiseen toimintaan.

Kehittämisohjelmassa tulee huomioida myös yhteistyön kehittäminen kaikkien Vantin toimintaan liittyvien kaupungin toimijoiden välillä. Erityisesti on tärkeää luoda toimivat yhteistyömallit kasvatukseen ja oppimisen toimialan ja Vantin välillä sekä kehittää kolmikantayhteistyötä Vantin, käyttäjätoimialan ja ostoyksikön välillä. Vantin kannalta olennaisessa asemassa ovat myös keittiöverkkosuunnittelu, tilaratkaisut ja keittiölaitteinvestoinnit, joiden osalta tulee luoda toimiva yhteistyömalli kaupunkiympäristön toimitilajohtamisen välillä. On olennaista, että Vantti kykenee rakentamaan kaikkien mainittujen yhteistyötahojen kanssa toimivan kumppanuuden.

Kehittämisohjelman toteuttamiselle asetetaan mittarit, joita seurataan osana yhtiölle asetettavien omistajaohjaustavoitteiden toteutumista. Kehittämisohjelman tavoitteiden edistymistä seurataan vuosien 2022-2025 aikana myös konsernijaostossa. Jos Vantin toiminnallinen ja palvelutavallinen uudistaminen ei toteudu, tällöin kaupunki arvioi omistajapoliittisia linjauksia ja Vantin asemaa uudelleen.

Hyvinvointialueuudistukseen liittyen on ratkaistava kysymys Vantin omistajuudesta jatkossa. Edellä esitetyn mukaisesti Vantaan kaupungin ja hyvinvointialueen yhteiseen omistukseen liittyy merkittäviä haasteita, joihin ei ole todennäköisesti löydettävissä molempien osapuolten intressit turvaavaa ratkaisua. Vantin toiminnan kehittämisen kannalta paras vaihtoehto on jatkaminen yhden omistajan yhtiönä, koska palvelutuotannon tarpeet kaupungin ja hyvinvointialueen osalta eroavat niin merkittävästi toisistaan. Tämä linjaus tuodaan osaksi Vantin omistajapoliittisia linjauksia. Koska hyvinvointialueen perustaminen pienentää Vantin liikevaihtoa, tavoitteena on, että tulevalle hyvinvointialueelle palveluja tuottaneet henkilöt siirtyisivät liikkeenluovutuksella, jolloin heidän palvelusuhteensa ehdot lainsäädännön mukaan säilyisivät.

Konsernijaosto 11.10.2021 § 5

Kaupunginjohtajan esitys:

Kehotetaan henkilöstön ja konsernipalveluiden palvelualueita käynnistämään Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy:n omistajapoliittisten linjausten valmistelu selostusosassa yksilöidyn jatkovalmistelulinjauksen mukaisesti.

Käsittely:

Konsernijaoston 1. varapuheenjohtaja Sami Kanerva esitti, että asia palautetaan valmisteltavaksi seuraavalla saatteella:

”Vantin eri päätoimintojen osalta tehdään ulkopuolinen asiantuntijaselvitys, jossa tulee selvittää tarkemmin vaihtoehtoja, joissa palvelut hankitaan markkinoilta kokonaan tai osittain. Myös myyntivaihtoehtoa on selvitettävä. Tämän tueksi teetetään vertailu muiden suurten kaupunkien tavoista järjestää vastaavat palvelut.

Tavoitteena jatkovalmistelussa tulee olla laadun ja kustannustehokkuuden parantaminen. Osana kokonaisuutta kaupunki valmistautuu kehittämään kilpailutusosaamista ja laadunvalvontaa.

Jatkoselvityksessä on osallistettava henkilöstöä ja siihen on sisällytettävä ratkaisuehdotuksia, joilla turvataan henkilöstön töiden jatkuminen.”



Konsernijaoston 2. varapuheenjohtaja Kai-Ari Lundell kannatti Kanervan palautusesitystä.

Puheenjohtaja totesi, että on tehty kannatettu palautusesitys, josta joudutaan äänestämään ja teki seuraavan äänestysesityksen: he, jotka kannattavat asian käsittelyn jatkamista äänestävät jaa, ja he jotka kannattavat asian palauttamista valmisteluun, äänestävät ei. Äänestysesitys hyväksyttiin.

Äänestyksessä annettiin 5 jaa-ääntä (Tahvanainen, Faysal, Kaukola, Kuusela, Nummela) ja 6 ei-ääntä (Kanerva, Lundell, Hakala, Orpana, Rehnström, Saimen), joten puheenjohtaja totesi palautusesityksen tulleen hyväksytyksi.

Päätös:

Päätettiin palauttaa asia valmisteluun saatteella:

"Vantin eri päätoimintojen osalta tehdään ulkopuolinen asiantuntijaselvitys, jossa tulee selvittää tarkemmin vaihtoehtoja, joissa palvelut hankitaan markkinoilta kokonaan tai osittain. Myös myyntivaihtoehtoa on selvitettävä. Tämän tueksi teetetään vertailu muiden suurten kaupunkien tavoista järjestää vastaavat palvelut.

Tavoitteena jatkovalmistelussa tulee olla laadun ja kustannustehokkuuden parantaminen. Osana kokonaisuutta kaupunki valmistautuu kehittämään kilpailutusosaamista ja laadunvalvontaa.

Jatkoselvityksessä on osallistettava henkilöstöä ja siihen on sisällytettävä ratkaisuehdotuksia, joilla turvataan henkilöstön töiden jatkuminen."

Lisäksi merkittiin seuraavat pöytäkirjalausumat ja eriävät mielipiteet:

Vihreiden konsernijaoston ryhmä jätti asiaan seuraavan pöytäkirjalausuman:

"Edellytämme jatkossa, asiaan liittyvän päätöksenteon taustaksi, vielä enemmän konkreettista ja euromääräistä vertailutietoa eri vaihtoehtojen kustannuksista ja etenkin laadunvalvonnan mittaroinnista, riippumatta siitä mikä skenaario nyt on valittu jatkotyöstön pohjaksi."

SDP:n konsernijaoston ryhmä jätti asiaan eriävän mielipiteen:

"SDP ei kannata Vantin pilkkomista ja myyntiä edistävän omistajapoliittisen strategian valmistelua. Vantaan olisi tullut edetä kaupunginjohtajan ja asiantuntijaselvityksen vastuullisen esityksen mukaisesti, jolloin Vantti olisi säilynyt kaupungin omana yhtiönä, mutta sen toimintaa ja palveluita olisi kehitetty.

Uhkana on, että markkinat keskittyvät ja kun yksityiset tuottavat tietävät, että kaupungilla ei ole riittävää omaa tuotantoa, hintoja voi reippaasti nostaa. Tämä ei ole veronmaksajan etu.

Hyvinvointialueuudistuksen hämmöittäessä Vantin asemasta päätettiin teettää riippumaton asiantuntijaselvitys. Selvityksen tehnyt konsultti sekä kaupungin konserniyksikkö päätyivät in house -yhtiömallin eli Vantin pitämiseen kaupungin omistuksessa. Palautusesitystä kannattavat ryhmät sivuuttivat tämän asiantuntijanäkemyksen.

Myyntipäätöksellä on heikentäviä vaikutuksia myös Vantin työntekijöiden työsuhde-etuihin ja palkkaukseen."



Liite:

- Selvitys Vantaan puhtaus-, aterial- ja kiinteistöpalveluiden järjestämisen tulevaisuudesta (salassa pidettävä Julkl 621/1999, 24 §:n 1 mom. 17 k. ja 20 k.)

Täytäntöönpano: Konserniohjaus ja -valvonta

Muutoksenhakuohje: 3.1 Oikaisuvaatimus ja -valituskielto

Lisätiedot:

Henkilöstö- ja konsernijohtaja Kirsi-Marja Lievonen, (etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi)