

Case-kuvaus: Kastellin monitoimitalohankinta

BRIIF (Public procurement bridging international forerunners)

Hannu Torvinen

Tohtorikoulutettava (KTM)

Markkinoinnin yksikkö

Oulun yliopiston kauppakorkeakoulu

Yhdessä enemmän, nyt ja tulevaisuudessa: Kastellin monitoimitalon hankinta elinkaarimallilla

Julkaisut

Torvinen, H. & Haukipuro, L. (2016) *End-user roles in innovative public procurement - Case study on user engaging property procurement projects*. 32nd Annual IMP Conference 30 Aug – 3 Sep 2016, Poznań University of Economics and Business, Poznan.

Valmisteilla: 1) ed. konferenssipaperiin perustuva tieteellinen journal-artikkeli & 2) tutkimusartikkeli liittyen kyvykkyyksiin innovatiivisten julkisten hankintojen toteutuksessa (2017).

Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Menetelmä:

Laadullinen tapaustutkimus (Kastelli yksi kolmesta tutkimuksen tapauskohteesta)

Aineisto:

Avainhenkilöiden haastattelut (10 haastattelua tilaaja-, palveluntarjoaja- ja käyttäjäosapuolten kanssa, aineisto kerätty 2015-2016)

Kirjallinen aineisto: Suunnitelmat, muistiot, piirustukset, kilpailutusasiakirjat, sopimukset, julkinen tiedotus (aineisto vuosilta 2008-2015)



Hankinnan taustat ja eteneminen

Oulun kaupungin ohjaama Kastellin monitoimitalon hankinta on yksi Oulun kaupungin viime vuosien suurimmista hankinnoista. Suurta käyttäjäryhmää palveleva oppimis-, harrastus- ja kulttuurikeskus valmistui käyttöön kesällä 2014 ja kilpailutuksen voittanut palveluntarjoaja on vastuussa kohteen ylläpidosta vuoteen 2039 asti. Lähtökohtana monitoimitalon hankintaan toimi kaupungin

kouluverkkoselvitys ja tahto yhdistellä lähekkäin sijaitsevien ja suurilta osin huonokuntoisten Kastellin, Karjasillan ja Kaukovainion koulukiinteistöjen toimintoja. Muun muassa sisäilmaongelmista kärsineiden koulujen peruskorjaus nähtiin sekä taloudellisesti että toiminnallisesti huonompana vaihtoehtona kuin uudisrakennuksen hankkiminen kaupungin omistamalle keskeiselle tontille. Vaikka Kastellin monitoimitalon hankesuunnitelma hyväksyttiin jo vuonna 2008, varsinaiset rakennustoimet kohteessa aloitettiin vasta vuonna 2012.

Kastellin tilojen hankkiminen PPP-mallia (ts. elinkaarimallia) hyödyntäen kuuluu osaksi Oulun kaupungin laajempaa strategiaa, jonka tavoitteena on, että vuonna 2020 20 % kaupungin hankinnoista on toteutettu innovatiivisia hankintamenettelyjä käyttäen. Kaupungin syksyllä 2011 asettaman hankintapoliittisen ohjelman päämäärinä taas on selkeyttää ja vahvistaa hankinnan johtamismallia, edistää kaupungin talouden kannalta laadukasta ja tehokasta hankintaa sekä logistiikkaa, hyödyntää monipuolisia toimittajamarkkinoita, nostaa hankintatoiminnan osaamista ja tehokkuutta sekä hankkia tavarat ja palvelut laadukkaasti, kokonaistaloudellisesti ja asiakaslähtöisyyttä korostaen.

Hankinnan kilpailutus suoritettiin käyttäen elinkaarihankinnoille tyypillistä kilpailullista neuvottelumenettelyä, jossa lopullisen tarjouksen vertailuperusteet muodostuivat 80 %:sti hintaan sidotuista ja 20 %:sti laadullisista elementeistä. Voittaneen palveluntuottajan kanssa solmittu 25 vuoden elinkaarisopimus sisältää urakkarakentamisen lisäksi laajan palvelujen tuottamisvelvoitteen ja palvelusopimuksessa määriteltyihin vastuisiin kuuluvat: operatiivinen kiinteistöjohtaminen, kiinteistön hoito ja huolto, ulkoalueiden kunnossapito, siivouspalvelut, ruokapalvelut, virastomestaripalvelut, jätehuolto, tilojen vuokraus, ICT-palvelut, tietohallinnon verkkopalvelut sekä taloteknisten järjestelmien ylläpito- ja ohjelmistopalvelu. Palvelusopimuksen osuus on hieman yli puolet (43 milj. euroa) hankinnan noin 86 miljoonan euron kokonaisarvosta. Erytishuomion palveluntuottajan innovatiivisuudesta rakennuksen energiatehokkuuden osalta osoittaa rakennukselle myönnetty ensimmäinen koulujen Gold-tason LEED for Schools-sertifikaatti Pohjoismaissa.

Kaupungin tavoite monitalon hankintaan oli rakentaa PPP-mallia hyödyntäen ”pitkäaikaista, turvallista ja moneen käyttöön soveltuvaa tilaa eri-ikäisten kaupunkilaisten käyttöön, nyt ja tulevaisuudessa”. Monitoimitalon suunnittelusta järjestettiin vuonna 2009 kaksivaiheinen arkkitehtuurikilpailu tavoitteena löytää erilaisia kaupunkikuvallisia ja toiminnallisia ratkaisuvaihtoehtoja sekä käyttökelpoinen, kestävä, kokonaistaloudellinen sekä arkkitehtonisesti ja toiminnallisesti korkeatasoinen suunnitteluratkaisu. Näin hankinnassa poikettiin PPP-malleissa ominaisesta palveluntuottajan suunnitteluvastuusta. Palveluntuottajan vaikutuksen suunnitteluun rakennuksen suurissa linjoissa jäänyt vähäiseksi, sekä tilaaja, käyttäjä- että palveluntuottajahaastatteluissa esiin noussut havainto on, että käytetty arkkitehtuurikilpailu rajoitti tilojen potentiaalista innovatiivisuutta ja käyttäjän yksilöllisesti kokemaa käyttöarvoa. Vaikka elinkaarimallin tavoitteisiin oli asetettu selkeitä toiminnallisia vaatimuksia, olivat lopulliset toimintaa rajoittavat ratkaisut päätetty suurilta osin valmiiksi jo arkkitehtuurikilpailun tuloksissa. Käyttäjän ja palveluntuottajan tuottamat ideat esimerkiksi tilojen uudenaikaisessa pedagogisessa hyödyntämisessä jäivät arkkitehdin asettamien usein kalliiden muotovaatimusten jalkoihin. Tätä voidaan myös pitää hankintatapauksen suurimpana havaittuna ongelmana.

BRIIF-projektissa tehdyn tutkimuksen kannalta erityisen mielenkiintoista Kastellin monitoimitalon hankintatapauksessa on laskentatavasta riippuen vähintään seitsemän käyttäjäorganisaation suuri

ja heterogeeninen määrä. Monitoimitaloon on suunniteltu tilat sekä peruskoululle, lukiolle, aikuislukiolle, päiväkodille, kirjastolle, yleiselle auditoriolle, nuorisotoiminnalle että liikuntaseurojen käyttämille suurille liikuntahalleille. Osallistettuina ydinkäyttäjinä suunnitteluprosessissa toimivat erityisesti koulujen rehtorit, joiden rooli hankinnan ja myöhemmin myös monitoimitalon operatiivisen toiminnan johtajina on ollut varsin suuri. Haastattelut osoittivat myös loppukäyttäjien ydinedusteijien työmäärän hankinnassa ajoittain liian raskaana.

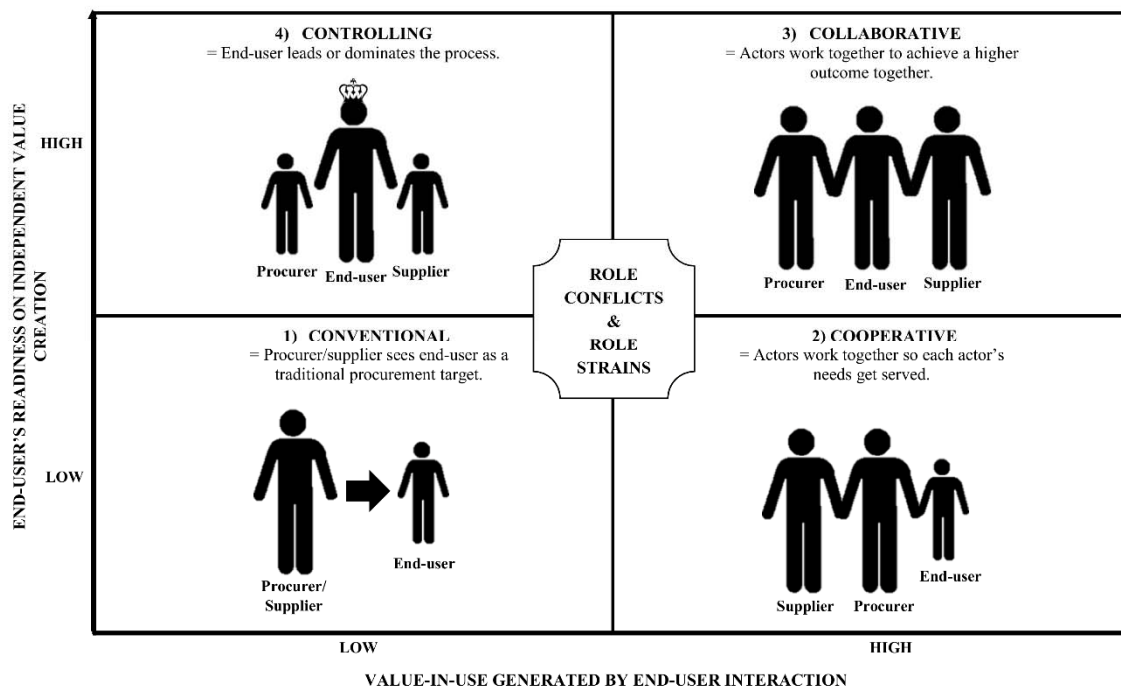
Tutkimustulokset

Hankinnasta kerättyä aineistoa hyödynnetään yhtenä kolmesta hankintatapauksesta tutkimuspaperissa (Torvinen & Haukipuro 2016), joka käsittelee loppukäyttäjän rooleja innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa. Aiempi ymmärrys julkisen sektorin asiakkaasta voidaan nähdä hyvin pirstaloituneena, ja tutkimuksen ytimessä on rakentaa markkinoinnin verkostoteorioita hyödyntäen kuva, millaisia ovat hankintaprojekteissa loppukäyttäjille yhteisesti asetetut asemat (perustuen toimijoiden odotuksiin) sekä hankinnan aikana omaksutut roolit (perustuen toimijoiden tulkintoihin).

Ydintuloksia:

- Hankintojen loppukäyttäjät ovat kiinnostuneita osallistumaan hankintojen suunnitteluun ja parhaiden tulosten saavuttamiseksi käyttäjäsitouttaminen on aloitettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa hankintaa. Alussa yhteistyön ytimessä toiminnallisuuden määrittely, jolle annettava tarpeeksi resursseja (vrt. arkkitehtuurikilpailun aiheuttamat rajoitukset). Käyttäjän tulkinnalla omista vaikutusmahdollisuuksistaan suuri merkitys syntyneelle arvokokemukselle.
- Tilaajan ja palveluntuottajan potentiaali tuottaa yhteistä arvoa loppukäyttäjän sitouttamisella kasvaa käyttäjän asemalle (position) määriteltyjen toimintojen lisääntyessä. Käyttäjän merkitys kasvaa vastuiden lisääntyessä hankinnan kohteesta tasa-arvoiseksi kumppaniksi.
- **Tutkimuksen tuloksena julkisen hankinnan loppukäyttäjää voidaan jaotella neljään eri rooliin (Kuva 1):**
 1. **Perinteinen rooli (Conventional)**
 - Käyttäjä on hankinnan kohde.
 - Esimerkkiasemia: kuluttaja, kohde, hyötyjä & pakotettu.
 2. **Auttava rooli (Co-operational)**
 - Toimijat vuorovaikuttavat omien etujensa edistämiseksi.
 - Esimerkkiasemia: osakehittäjä, alullepanija, vaikuttaja & päätöksentekijä.
 3. **Kumppanillinen rooli (Collaborative)**
 - Vuorovaikutuksen tavoitteena kaikkien etuja edistävä hankinta.
 - Esimerkkiasemia: eksperti, innovaattori, koordinaattori (*Kastellin tapaushankkeessa korostuva*) & pääkehittäjä
 4. **Hallitseva rooli (Controlling)**
 - Loppukäyttäjä hallitsee hankintaprosessia.

- Esimerkkiasemia: pioneeri & mestari (positiivisia), opportunisti & häirikö (negatiivisia).



Kuva 1. Loppukäyttäjän roolit (Torvinen & Haukipuro 2015).

- Käyttäjän asema on vahvasti riippuvainen toimijoiden käsityksiin valitusta hankintamallista ja siinä käyttäjille normaalisti odotetuista velvollisuuksista/vaativuuksista. Käyttäjän todellinen rooli taas mukautuu hankintaprosessin aikana tehdyistä tulkinnoista. Tilaajan haasteena on sekä hahmottaa eri käyttäjien asemoitumista hankinnassa että löytää roolille sopivia toimintoja sitouttamisen toteuttamiseksi.
- **Käyttäjien roolit ovat konteksti- ja tilannesidonnaisia.** Yksi käyttäjä voi asettua useampaan eri rooliin hankinnan eri vaiheissa tai toimia useammasta asemasta yhtä aikaa (esim. käyttäjä samanaikaisesti tilahankinnan opettaja, vanhempi veronmaksaja, päätöksentekijä & harrastaja). Roolikonfliktit olivat mahdollisia etenkin pienimmässä tutkitussa tapaushankkeessa.
- Sitouttamisen periaatteita voidaan soveltaa käyttäjärooleihin innovatiivisten hankintamallien (kuten PPP-mallin) lisäksi myös ns. perinteisissä avointa/rajoitettua hankintamenettelyä soveltavissa hankintaprojekteissa.
- Tutkimustuloksista nousseista jatkotutkimusaiheista erityisen kiinnostavia ovat roolikonflikteihin ja hallitsevaan käyttäjärooliin liittyvät empiiriset tapaustutkimukset.