

## Case-kuvaus: Haukiputaan kouluhankinnat

BRIIF (Public procurement bridging international forerunners)

Hannu Torvinen

Tohtorikoulutettava (KTM)

Markkinoinnin yksikkö

Oulun yliopiston kauppakorkeakoulu

## Käytettävyyttä, ei seiniä: Haukiputaan kouluhankinnat elinkaarimallilla

### Julkaisut

Torvinen, H. & Ulkuniemi, P. (2016) End-user engagement within innovative public procurement practices: A case study on public–private partnership procurement. *Industrial Marketing Management*, 58, 58-68.

Torvinen, H. & Ulkuniemi, P. (2015) End-user engagement within innovative public procurement practices. The 31st Annual IMP Conference 25-29 August 2015, Kolding, Denmark.

<http://www.impgroup.org/uploads/papers/8486.pdf>

### Tutkimusmenetelmät ja aineisto

#### Menetelmä:

Laadullinen tapaustutkimus (1 tapauskohde)

#### Aineisto:

Avainhenkilöiden haastattelut (7 haastattelua tilaaja-, palveluntarjoaja- ja käyttäjäosapuolten kanssa, aineisto kerätty 2014)

Kirjallinen aineisto: Raportit, muistiot, kilpailutusasiakirjat, sopimukset, julkinen tiedotus (aineisto vuosilta 2009-2014)



### Hankinnan taustat ja eteneminen

Entisen Haukiputaan kunnan (liittyi osaksi Oulun kaupunkia tammikuussa 2013) aloittama Länsituulen kouluhanke käynnistettiin vuonna 2009. Public-Private Partnership-mallilla (ts. elinkaarimallilla) toteutetun investoinnin kohteina toimivat Haukiputaan lukion ja Länsituulen päiväkodin yhdessä muodostama 7832 neliön monitoimitalo sekä 7488-neliöinen Kirkonkylän

alakoulurakennus. 25 vuodeksi solmitussa PPP-sopimuksessa toimittajan vastuisiin sisältyy kohteen suunnittelu, rakennus, rahoitus ja ylläpito. Hankkeen kokonaisarvo koko palvelujaksolla on noin 40 miljoonaa euroa, josta investoinnin arvo kattaa noin 25 miljoonaa. Kohteiden rakentaminen ajoittui vuosille 2011-2013 ja ensimmäisenä valmistunut lukio-päiväkotito saatiin kokonaisuudessaan käyttöön 1.1.2013. Uusi alakoulu otettiin käyttöön 1.1.2014. Hankittujen rakennusten palvelusopimuksen mukainen ylläpitovaihe päättyy samanaikaisesti Heinäkuussa 2037. Haukiputaan kouluhankinta on ensimmäinen Pohjois-Suomessa sekä ensimmäinen pienissä/keskisuurissa kunnissa aloitettu PPP-rakennuskohde Suomessa. Projekti-kohtaisina tavoitteina hankinnalla oli mm. purkaa kunnan investointisummaa hallitusti, pitää kunnan lainamäärä kohtuullisena, parantaa kohteen käytettävyyttä ja laatua, edistää tarjoajien kilpailuttamista ja innovatiivisuutta, määritellä käyttäjien tarpeet tehokkaasti, kehittää markkinoiden toimintaa, ottaa huomioon kohteen elinkaaren kokonaistaloudellisuus ja muuttuvat tarpeet, jakaa riskit toimijoiden ydinosaamisen mukaisesti sekä luoda aitoa kumppanuutta ja luottamusta hankinnan kaikissa vaiheissa.

Harkinta PPP-mallin soveltamisesta aloitettiin kunnassa vuonna 2009 haastavan investointitilanteen seurauksena. Vahva kahden prosentin vuosittainen väestönkasvu ja talouden tasapainottaminen vaativat kunnalta yli 50 miljoonan euron rakennusinvestointeja tulevan viiden vuoden aikana, ja niiden toteuttaminen perinteisillä hankintamenetelmillä olisi nostanut kunnan lainamäärän yli 5000 euroon asukasta kohden. Lainamäärän kasvattaminen nähtiin kestävämmänä ratkaisuna, ja asiantuntijavirkkamiehillä täydennetty kunnan johtoryhmä aloitti selvityksen vaihtoehtoisista investointi- ja rahoitusmalleista yhdessä kuntarahoituksen neuvontaa järjestävän Inspiran kanssa. Lopullinen päätös kohteiden toteuttamisesta PPP-mallilla tehtiin vasta kilpailutus- ja vertailuvaiheiden jälkeen. Kilpailutus järjestettiin PPP-malleille ominaisesti kilpailullista neuvottelumenettelyä käyttäen. Keväällä 2010 julkaistuun hankintailmoitukseen saatiin yhteensä viisi osallistumishakemusta, josta neuvotteluvaiheeseen valittiin neljä potentiaalista tarjoajaa, joiden kanssa käytiin yhteensä neljä tarjottavien suunnitteluratkaisujen muotoa edistänyttä neuvottelukierrosta.

Lopullisessa hankintaratkaisun suunnittelussa kunnassa pyrittiin korostamaan käytettävän hankintamallin taloudellisuutta, käyttäjien tarpeita tiloista ja palvelutuotannon suunnitelmallista aikataulutusta. Tarjousten vertailuperusteena toimi kokonaistaloudellinen edullisuus, jossa laadun merkitys oli 40 % ja hinnan 60 %. Kolmesta tarjouksen jättäneestä ehdokkaasta toimittajaksi valittu NCC Oy selvisi vertailussa voittajaksi sekä parhaan laadun että halvimman hinnan osalta. Hankkeen rahoituskumppanina NCC:n kanssa toimiva Pohjola Pankki Oyj omistaa kohderakennukset ja vuokraa niitä nykyisellään hankkeesta vastaavalle Oulun Tilakeskukselle. Hankinnan sopimusteknisessä ytimestä on kaupungin ja NCC:n välinen palvelusopimus, jossa määritellään kaikki toimittajan tarjoamaan palvelukokonaisuuteen liittyvät tehtävät koko 25 vuoden elinkaaren ajalle. Lisäksi sopimuskokonaisuuteen kuuluvat kaikkien kolmen toimijan väliset puitesopimus ja rakennuttamissopimukset, toimittajan ja rahoittajan välinen KVR-urakkasopimus sekä tilaajan ja rahoittajan väliset vuokra- ja maanvuokrasopimukset ja rakennusten osto-oikeussopimukset elinkaaren päättyessä. Lyhyempiä hankkeen elinkaaren aikana solmittavia sopimuksia ovat toimittajan alihankkijoiden kanssa sopimat alihankintasopimukset ja palveluntarjoajien kanssa sopimat kumppanuussopimukset.

BRIIF-projektissa tehdyn tutkimuksen osalta, mielenkiinto tapaushankkeessa kohdistuu erityisesti hankintamallissa korostetun loppukäyttäjyhteistyön tuottamaan arvoon kohteen käytettävyyden ja laadun maksimoimisessa ja innovaatioiden edistämässä. Vuorovaikutus käyttäjän kanssa on

toiminut informanttien mukaan merkittävänä lähteenä innovatiivisten ratkaisujen syntymiselle hankkeessa ja luoneen jaettua arvoa, jota ei olisi pystytty tavoittamaan tilaajan normaalisti käyttämällä perinteisillä hankintamenetelmillä. Käyttäjän arvokokemuksen onnistumiselle keskeistä on ollut etenkin tiivis vuoropuhelu hankinnan suunnittelu- ja rakennusvaiheissa sekä käyttäjän oma asiakasalueen arvonaluonti ratkaisuun liittyvien ideoiden synnyttämisessä. Vähäisestä ennakkosuunnittelusta huolimatta sekä tilaaja että käyttäjä ovat olleet pääsääntöisesti tyytyväisiä käytyyn vuoropuheluun hankinnan aikana.

Hankkeen suurimmat käyttäjäyhteistyön ongelmat liittyivät epäonnistumisiin vuorovaikutuksessa kohteen ylläpitovaiheen alkaessa. Käyttönoton koulutus kohteessa voidaan nähdä vajeena ja käyttäjä on kokenut sekaannusta ylläpidosta vastaavan organisaation rakenteesta. Jonkin verran haittaa on tuottanut myös osallistumisen tuottama työtaakka käyttäjien oman työn ohessa. Käyttäjän arvokokemusta huonontaneet myös puutteet käyttäjän tilaajalta kaipaamassa lisätuessa suunnitteluvaiheessa. Toisaalta vuorovaikutuksessa koettujen puutteiden voidaan nähdä vaikuttaneen käyttäjän arvokokemuksen laatuun lopulta melko vähän ja hankinnasta on jäänyt käyttäjille vahva sekä hankekokonaisuuden että henkilökohtaisen onnistumisen tunne.

## Tutkimustulokset

Hankinnasta kerättyä aineistoa hyödyntävän tutkimuksen tavoitteena oli erityisesti syventää ymmärrystä tilaajan ja toimittajan vuorovaikutussuhteista käyttäjään PPP-malleissa tutkimalla, mikä on käyttäjäsitouttamisen ydintavoite sekä mitä ovat sitouttamisprosessin arvoa lisäävät toiminnot. Julkaistussa tutkimuspaperissa (Torvinen & Ulkuniemi 2016) sovelletaan arvonaluontiteorian yhteiskehittelyn teoriaa julkisen hankinnan kontekstissa. Perusteena markkinoinnin teorioiden soveltamiseen voidaan pitää tulkintaa julkisen hankinnan loppukäyttäjän läheisestä verrattavuudesta tiedostavaan kuluttajaan ja näkemystä hankinnan ydintoimijoiden välisistä suhteista triadina tilaajan, toimittajan ja loppukäyttäjän välillä.

## Ydintuloksia:

- **Käyttäjäsitouttamisen päätavoitteena käyttöarvon synnyttäminen:** sitouttamisessa käytettyjen vuorovaikutuspisteiden on lisättävä loppukäyttäjän hyvinvointia jollain tavoin. Käyttöarvo voi muodostua innovaatiosta saadun toiminnallisen ja taloudellisen hyödyn lisäksi ratkaisun tuottamista tunneperäisistä, sosiaalisista, eettisistä tai ympäristöön liittyvistä hyödyistä.
- Käyttäjän yksilöllisellä arvokokemuksella on todellinen vaikutus hankintojen käyttäjätyytyväisyyteen ja käyttäjätyytyväisyyteen perustuvien PPP-maksumekanismien kautta palveluntarjoajan taloudelliseen tulokseen. Lisäksi, käyttäjäsitouttamisen toiminnot edistävät toimijoiden jaettua ymmärrystä hankinnasta ja parantavat käyttäjän osallisuuden tunnetta, jotka entisestään lisäävät hankinnassa muodostunutta käyttöarvoa.
- Tapaushankinnan käyttäjäsitouttamisella tavoitetut innovatiiviset ratkaisut liittyvät joko hankinnan tekniseen toteutukseen ja laatuun, tulevaisuuden joustavuuteen, uudenlaisiin

palvelujen muotoiluun tai kokonaistaloudellisuuteen. Yksityiskohtiin kiinnitetyt resurssit muodoistuivat hankinnassa huomattavan tärkeiksi loppukäyttäjän yksilölliselle arvokokemukselle.

- Käyttäjäsitouttamisen keinot voidaan jakaa arvon yhteiskehittelyyn liittyvän **DART-mallin mukaisesti vuoropuhelun (*Dialogue*), pääsyn (*Access*), riskien hallinnan/refleksiivisyyden (*Risk assessment/Reflexivity*) ja läpinäkyvyyden (*Transparency*) periaatteisiin liittyviin toimintoihin (Kuva 1):**

<p><b>1) Vuoropuhelu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suora vuorovaikutus, vastavuoroinen dialogi käyttäjään</li> <li>• <b>Vahvin merkitys loppukäyttäjän yksilölliselle arvokokemukselle</b>, erityisesti hankinnan suunnitteluvaiheessa (Uudet innovaatiot).</li> <li>• Tärkeimmät toiminnot: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moniammatillisten ryhmien ja verkostojen muodostaminen</li> <li>• Interaktiivinen keskustelu</li> <li>• Valinnanvapauden mahdollistaminen</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>3) Riskien hallinta/refleksiivisyys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jatkuvuuden ja reaktiivisuuden korostaminen hankinnassa</li> <li>• Toimittajalla paremmat resurssit kantaa riskejä, myös käyttäjällä kyky kantaa osaa tulevaisuuden riskeistä.</li> <li>• Tärkeimmät toiminnot: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Käyttäjätyytyväisyyden mittaaminen</li> <li>• Tehokas palautteeseen reagoiminen</li> <li>• Jatkuva osaamisen kehittäminen</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>2) Pääsy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Epäsuora vuorovaikutus, tilaajan/palveluntarjoajan resurssien tarjoaminen</li> <li>• <b>Käyttäjän itsenäisellä arvonluonnilla</b> ratkaiseva merkitys hankinnassa löydetuille innovaatioille.</li> <li>• Tärkeimmät toiminnot: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riittävä tiedon jakaminen</li> <li>• Loppukäyttäjän itsenäisen arvonluonnin tukeminen</li> <li>• Käyttäjäkoulutus</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>4) Läpinäkyvyys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pyrkimys kokonaisvaltaiseen avoimuuteen yhteistyössä</li> <li>• Aidot luottamussuhteiden taustalla suhteiden pysyvyys hankintaprosessissa.</li> <li>• Tärkeimmät toiminnot: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Luottamuksen rakentaminen toimijoiden välillä</li> <li>• Henkilökohtaisten suhteiden muodostaminen</li> <li>• Muutosvastarinnan hallinta</li> </ul> </li> </ul>

Oulun yliopisto

**Kuva 1. Käyttäjäsitouttamisen toiminnot (Torvinen & Ulkuniemi 2016).**

- Tutkimuksessa havaittua oli myös loppukäyttäjän kokema osallisuuden tunne (*Käyttäjän tuntemus kuulluksi tulemisesta ja aidosta mahdollisuudesta vaikuttaa hankittavaan toimintaympäristöön/palveluihin*). Vaikka kaikki vuorovaikutus ei realisoitu hankinnan lopullisiin ratkaisuihin, myös näennäisellä osallisuuden tunteella voi olla positiivinen vaikutus loppukäyttäjän arvokokemukseen ja käyttäjätyytyväisyyteen.
- Vastuunjaon innovatiivisen hankintaprosessin etenemisessä tulisi järjestyä ydintoimijoiden parhaan osaamisen ja tietämyksen mukaisesti:
  1. Toimittajan/palveluntarjoajan roolina toimittaa toiminnallisuutta vastaava kohde ja palvelut
  2. Loppukäyttäjän roolina jakaa erikoisosaamisensa kohteen käytöstä
  3. *Tilaajan roolina valvoa hankintasopimusta, toimia vuorovaikutuksen fasilitaattorina ja taata että loppukäyttäjänäkölle tulee todella huomioiduksi.*
- Tutkimustuloksia voidaan julkisissa hankintayksiköissä lähestyä seuraavan ohjeen kautta: *"Anna loppukäyttäjälle ääni (pääsy) ja varmista, että se tulee kuulluksi (vuoropuhelu)!"*

- Tutkimustuloksista nousseet jatkotutkimusaiheet liittyvät loppukäyttäjän erilaisten roolien sekä käyttäjäsitouttamisen toteuttamisessa tarvittavan hankintaosaamisen ja resurssien tarkempaan määrittelyyn.