

(Liite 1)

Selvitys asiasta

Asian tausta

Kirkkonummen kunnassa on voimassa vuonna 2014 kunnanvaltuuston hyväksymä Talonrakennushankkeiden hankeohje. Kunnanhallituksen 15.6.2020 § 210 asettaman tilapäisen ohjausryhmän toimenpidesuosituksissa on esitetty talonrakennushankkeiden hankeohjeen kehittämistä.

Toimitilapalvelujen lautakunta on käsitellyt kokouksessaan 9.12.2021 § 38 voimassa olevaa talonrakennushankkeiden hankeohjetta, päivityksen valmistelutilannetta sekä keskeisiä lähtökohtia päivitykselle. Toimitilapalvelujen lautakunta evästi hankeohjeen valmistelua muun muassa ehdottamalla tarveselvityksen vastuiden eriyttämistä esimerkiksi niin, että palveluverkon laajentamiseen ja supistamiseen liittyvä aloite tulisi tulla käyttäjälautakunnalta palveluverkkosuunnitelman pohjalta sekä kiinteistöjen elinkaareen liittyvä aloite toimitilapalveluilta kiinteistöjen näkökulmasta. Hankesuunnitelman osalta toimitilapalvelujen lautakunta evästi valmistelua muun muassa niin, että käyttäjälautakunnat eivät hyväksyisi hankesuunnitelmaa vaan antaisivat siitä lausunnon.

Toimitilapalvelujen lautakunta käsiteli hankeohjetta uudelleen kokouksessaan 2.6.2022 § 48, jolloin lautakunta päätti hyväksyä hankeohjeen kokouksessa päätetyin lisäyksin.

Kunnanhallitus käsiteli hankeohjetta kokouksessaan 31.10.2022 ja palautti hankeohjeen valmisteluun.

Esitetyn hankeohjeen ja voimassa olevan hankeohjeen keskeiset erot

Voimassa oleva hankeohjetta sovelletaan yli 1 000 000 euron hankkeisiin. Uutta hankeohjetta ehdotetaan sovellettavaksi hankkeisiin, joiden alustavan kustannusarvion ennakoidaan ylittävän 1 500 000 euroa. Hankeohje tulee kustannusarvion suuruuden vuoksi sovellettavaksi uudishankkeisiin ja mittaviin väistöratkaisuihin sekä peruskorjaus- ja perusparannushankkeisiin. Pienet olemassa olevien kiinteistöjen kuntoon ja muutoksiin liittyvät hankkeet rajautuvat hankeohjeen soveltamisen ulkopuolelle.

Keskeisimmät erot nykyisen ja esitetyn hankeohjeen osalta liittyvät lautakuntien rooliin hankkeen eri vaiheissa.

Tarveselvityksen osalta nykyisen hankeohjeen mukaan käyttäjätoimialan edustajat valmistelevat toimialan tarpeisiin liittyvät määrittelyt hankeryhmälle ja laativat tarveselvityksen rungon. Käyttäjätoimialan lautakunta hyväksyy tarveselvityksen ja palvelutuotannon lautakunta (nykyisin toimitilapalvelujen ltk) antaa lausunnon tarveselvityksestä, jonka jälkeen kunnanhallitus hyväksyy tarveselvityksen.

Esitetyn uuden hankeohjeen mukaan käyttäjätoimialan lautakunnat eivät enää hyväksyisi tarveselvityksiä vaan antaisivat niistä toimitilapalvelujen lautakunnalle lausuntonsa. Toimitilapalvelujen lautakunta vastaisi tarveselvitysten valmistelusta ja hyväksyisi tarveselvityksen. Toimitilapalvelujen lautakunnan roolin korostamista lisää lautakunnan kokouksessaan 2.6.2022 päättämä lisäys hankeohjeeseen, jonka mukaan toimitilapalvelujen lautakunnassa käydään lähetekeskustelu tarveselvityksen alkaessa, jotta hankeryhmä saa tietoon poliittisen tahtotilan ja hankesuunnitelmien valmistelusta.

Hankesuunnitelman osalta nykyisessä hankeohjeessa sekä käyttäjätoimialan lautakunta että toimitilapalvelujen lautakunta hyväksyvät hankesuunnitelman osaltaan, minkä jälkeen hankesuunnitelma etenee kunnanhallituksen ja lopulta valtuuston hyväksyttäväksi.

Esitetystä uudessa hankeohjeessa käyttäjätoimiala ei enää hyväksyisi hankesuunnitelmaa vaan lausuisi siitä toimitilapalvelujen lautakunnalle, joka hyväksyisi hankesuunnitelman. Kunnanhallituksen ja valtuuston roolit pysyvät ennallaan esitetystä hankeohjeesta.

Yhteenvedon voidaan sanoa, että esitetty uusi hankeohje korostaa toimitilapalvelujen lautakunnan toimivaltaa hankeprosesseissa ja toisaalta vähentää käyttäjätoimialan toimivaltaa, sillä lautakunnalla ei enää hyväksyisi tarveselvitystä ja hankesuunnitelmaa.

Seuraavaksi kuvataan tiivistetysti tarveselvityksen ja hankesuunnitelman roolia talonrakennushankkeissa RT- 10-11284 ohjeen mukaan, kunnan hallintosääntöä toimitilahankkeiden eri vaiheiden päätöksenteon näkökulmasta ja tarkastellaan Järvenpään ja Kuopion hankeohjeita sekä Espoon toimitilaprosessin kulkua erityisesti tarveselvityksen hankesuunnitelman käsittelyn osalta. Verrattaessa eri kuntien hankeohjeita on huomattava, että kuntien ja kaupunkien organisaatiomallit vaihtelevat, mikä vaikuttaa myös toimitilaprosessien käytäntöihin. Käsitellyt hankeohjeet ja toimitilaprosessi ovat pykälän oheismateriaalina.

Hankkeen johtamisen ja rakennuttamisen tehtäväluettelon ohje

Hankkeen johtamisen ja rakennuttamisen tehtäväluettelon ohjeen (RT 10-11284) mukaan tarveselvityksessä perustellaan tilahankinnan tarpeellisuus tai olemassa olevan tilan muutostarve, kuvataan alustavasti tarvittavat tilat ja niille asetettavat vaatimukset, tutkitaan vaihtoehtoiset käyttömahdollisuudet ja eri ratkaisujen edullisuus. Ohjeen mukaan tarveselvitykseen kuuluu käyttäjän tilantarpeen ja toiminnan yksityiskohtaisempi kuvaus. Toiminnan ja tilantarpeen kuvaus hyväksytään ohjeen mukaan päätöksellä.

Ohjeen mukaan hankesuunnittelussa asetetaan rakennushankkeelle täsmälliset laajuutta, toimivuutta, laatua, kustannuksia, ajoitusta ja ylläpitoa koskevat tavoitteet. Hankesuunnitelmassa määritellään hankkeen toteutustapa.

Kirkkonummen kunnan hallintosääntö

Kirkkonummen kunnan hallintosäännössä ei ole suoraa mainintaa toimitilahankkeiden tarveselvitystä tai hankesuunnitelmavaiheen päätöksentekoon liittyen. Toimitilapalvelujen osalta hallintosäännössä mainitaan, että lautakunnan tehtävänä on huolehtia omalla alallaan talonrakennuksen investointihankkeiden suunnittelusta ja rakennuttamisesta annettujen ohjeiden mukaan. Lisäksi lautakunta päättää talonrakennushankkeista ja muista alansa investointihankkeista.

Hallintosäännön mukaan kasvatus- ja koulutuslautakuntien tehtäviin kuuluvat varhaiskasvatusta, esiopetusta, perusopetusta, toisen asteen koulutusta, ammatillisten kuntayhtymien järjestämää koulutusta ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevat asiat siltä osin kuin ne koskevat kyseessä olevaa kieliryhmää. Lisäksi lautakunnat päättävät esimerkiksi lukioiden aloituspaikkojen lukumääristä. Sivistys- ja vapaa-aikalautakunta puolestaan vastaa muun muassa vapaa-aikapalveluiden toiminnasta: kulttuuri- ja museotoiminnasta, kirjastopalveluista, liikuntapalveluista, nuorisopalveluista sekä taiteen perusopetuksen järjestämisestä musiikkiopistossa ja kuvataidekoulussa ja vapaan sivistystyön järjestämisestä kansalaisopistossa. Lautakuntien yleisiin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu muun muassa vastata palvelualueensa toiminnan, talouden ja organisaation kehittämisestä.

Katsaus Järvenpään ja Kuopion hankeohjeisiin ja Espoon toimitilaprosessin kulkuun

Järvenpäässä on valmisteltu esitys uudeksi hankeohjeeksi. Päätöksenteko asian suhteen on vielä kesken. Hankeohjeen mainitaan olevan rakennusalan yleisen hankeprosessin mukainen (RT 10-11284) ja sen tarkoituksena on selkiyttää valmistelun ja päätöksenteon vaiheita ja eri osapuolten roolitusta. Järvenpäässä hankeohjetta sovelletaan kaikkiin yli 500 000 euron hankkeisiin. Järvenpään kaupungissa tekninen palvelukeskus on lakkautettu ja tehtävät siirretty Järvenpään kaupungin ja Mestaritoiminta Oy:n yhteiselle Kiinteistöallianssi organisaatiolle.

Järvenpään mallin mukaan esityksen tarveselvityksen laatimisesta tekee palvelualuejohtaja lautakunnalle. Hankeryhmä valmistelee tarveselvityksen palvelualuelautakunnalle (esim. opetus- ja kasvatustaloutakunta) hyväksyttäväksi. Tämä on kirjattu myös kaupungin hallintosääntöön. Lautakuntakäsittelyn jälkeen kaupunginhallitus hyväksyy tarveselvityksen.

Hankesuunnitelman hyväksyy ensin palvelualuelautakunta taloudellisen toimivaltansa puitteissa, tämän jälkeen päätöksenteko etenee kaupungin hallitukseen ja valtuustoon.

Kuopiossa on voimassa vuonna 2022 hyväksytty hankeohje. Kuopiossa palvelualueen lautakunta hyväksyy tarveselvityksen ja toiminnan kustannusraamin ja esittää hankesuunnittelun käynnistämistä. Tilapalvelut esittää kaupunginjohtajan johtoryhmälle hyväksytyn tarveselvityksen perusteella hankesuunnittelun käynnistämistä.

Kuopion ohjeen mukaan hankesuunnitelma esitellään ensin Tilapalveluiden johtoryhmässä, Tilatyöryhmässä sekä kaupunginjohtajan johtoryhmässä, joka hyväksyy hankesuunnitelman, hankkeen toteutusmuodon ja hankkeen tavoitehinta-arvion. Tämän jälkeen hankesuunnitelma käsitellään sen palvelualueen lautakunnassa tai muussa mahdollisessa käyttäjän päättävässä elimessä, jonka käyttöön tilat tulevat. Lautakunta hyväksyy hankesuunnitelman sekä palvelualueelle syntyvät tila-, toiminta- ja hankintakustannukset ja esittää hankesuunnitelman hyväksymistä edelleen kaupunginhallitukselle.

Espoon toimitilahankeprosessi käyttäjätoimiala valmistelee tarveselvityksen ja käyttäjälautakunta hyväksyy sen. Käyttäjälautakunnan hyväksyttyä tarveselvityksen laatii Tilapalvelut hankesuunnitelman, josta käyttäjälautakunta lausuu. Hankesuunnitelma käsitellään ja hyväksytään tila- ja asuntojaostossa ja kaupunginhallituksessa sekä valtuustossa.

Johtopäätökset (lausunto)

RT 10-11284 ohjeessa tarveselvityksen aikaisissa tehtävissä on keskeistä käyttäjän toiminnan ja tilatarpeen kuvaus sekä päätös näiden hyväksymisestä. Myös tarveselvitysvaiheessa selvittävät vaihtoehtoiset ratkaisut kytkeytyvät kiinteästi käyttäjän toiminnan tarpeisiin ja mahdollisiin muutoksiin näissä tarpeissa.

Tarveselvityksen käyttäjälähtöisyys näkyy vertailuissa hankeohjeissa sekä toimitilaprosessien kulussa siten, että käyttäjälautakunta tai vastaava hyväksyy tarveselvityksen organisaatiomallista riippumatta. Esimerkiksi Järvenpäässä asia on kirjattu myös hallintosääntöön.

Kirkkonummen hallintosääntö ei suoraan määrittele toimitiloihin liittyvää päätösprosessia, joten asiaan jää tältä osin tulkinnan varaa. Toimitilapalvelujen tehtävänä on päättää talonrakennushankkeista, joten on tarkoituksenmukaista, että päätös rakentamista vahvasti ohjaavan hankesuunnitelman hyväksymisestä kuuluu toimitilapalvelujen toimivaltaan.

Kirkkonummella käyttäjälautakunnille kuuluu hallintosäännön mukaisesti laajasti palvelujen tuottamista koskevat asiat. Toimitilat ovat keskeisiä palvelujen tuottamisen mahdollistamisessa ja

vaikuttavat suoraan myös siihen, miten palvelut käytännössä toteutetaan. Palvelujen tuottamisella ja toimitiloilla on kiinteä yhteys. Samalla tilavuokrat muodostavat merkittävän osan lautakuntien käsittelemistä käyttötalouden menoista.

On myös huomattava, että palvelutarpeeseen voi tulla nopeitakin muutoksia, jotka edellyttävät myös toimitiloihin liittyviä ratkaisuja. Tällaisia nopeita ja ennakoimattomia muutoksia voivat olla esimerkiksi valmistavan opetuksen tarpeen kasvu tai esimerkiksi yksityisen päiväkotitoimijan toiminnan lakkaaminen. Käyttäjälautakunnat vastaavat toiminnan järjestämisestä ja valmiudesta järjestää toimintaa myös yllättävissä tilanteissa. Koska toiminnan järjestäminen edellyttää myös tiloja, olisi perusteltua, että käyttäjälautakunnilla olisi päätösvaltaa tarveselvitysvaiheessa, jolloin luodaan toiminnalle edellytyksiä.

Hankeohjeessa on viitattu siihen, että käyttäjälautakunnat hyväksyvät pedagogiset suunnitelmat. Pedagogisen suunnitelman tarkoituksena on luoda visiota tulevasta toiminnasta pedagogiikan näkökulmasta eikä siinä määritellä toteutettavia tilaratkaisuja kuten talonrakennushankkeeseen kuuluvissa työvaiheissa. Pedagogisessa suunnitelmassa ei käydä läpi myöskään palveluntuotannon tarpeita tai kehittämistä eikä selvitetä esimerkiksi vaihtoehtoisia tilaratkaisuja, jotka ovat keskeisiä tarveselvityksessä. Näin ollen pedagogisen suunnitelman hyväksyminen ei korvaa tai vastaa käyttäjälautakunnilla ollutta roolia tarveselvityksen hyväksyjänä.

Myös hankeohjeen soveltamisen aikaisemmasta nostettu kustannusraja puoltaa käyttäjän nykyistä roolia tarveselvityksen osalta. Uutta hankeohjetta esitetään sovellettavaksi hankkeisiin, joiden kustannusten arvioidaan ylittävän 1 500 000 euroa. Tällöin kyse on jo mittavista hankkeista, joilla on väistämättä merkitystä myös käyttäjälautakunnan vastuulla olevien palvelujen tuottamiseen. Toisaalta, koska hankeohjetta sovelletaan yli 1 500 000 euron hankkeisiin, jää soveltamisen ulkopuolelle sellaiset olemassa olevista kiinteistöistä ja niiden kunnosta lähtevät hankkeet, joiden voidaan nähdä liittyvän suuremmaksi osaksi toimitilapalvelujen lautakunnan vastuulla oleviin tehtäviin kiinteistöihin liittyen. Näin ollen toimitilapalvelujen lautakunnan tekemä evästys koskien tarvetta eriyttää tarveselvityksen vastuita käyttäjän ja kiinteistöjen elinkaareen liittyvien syiden osalta toteutuisi jo ilman hankesuunnitelmassa esitettyä muutosta tarveselvityksien hyväksymisen osalta, sillä toimitilapalvelujen lautakunta vastaa pienemmistä kiinteistöihin liittyvistä hankkeista joka tapauksessa.

Hankeohjeen päivittämisellä on haettu roolien selkeyttämistä ja hankkeiden sujuvoittamista. Palvelutuotannon lautakunta on korostanut myös osallisten kuulemista hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Kuten edellä on esitetty, kuuluu tarveselvityksen sisältö ja tarveselvityksen tehtävät kiinteästi käyttäjätoimialaan. Tällöin on perusteltua, että käyttäjätoimialan lautakunnat ovat jatkossakin tarveselvityksen hyväksyvä toimielin. Päätöksenteon sujuvoittamiseksi toimitilapalvelujen lautakunnan luonteva tehtävä olisi tarveselvityksestä lausuminen. Vastaavasti hankesuunnitelma on rakentamista yksityiskohtaisemmin määrittelevä dokumentti ja toimii myös esimerkiksi kilpailullisen neuvottelumenettelyn asiakirjana. Tällöin hankesuunnitelmasta päättäminen on perustellusti toimitilapalvelujen lautakunnan tehtävänä. Käyttäjälautakunnat voivat antaa hankesuunnitelmasta lausuntonsa toimitilapalvelujen lautakunnalle.

Toimitilapalvelujen lautakunta on päättänyt lisäksi lähetekeskustelun pitämisestä toimitilapalvelujen lautakunnassa ennen tarveselvityksen aloittamista poliittisen tahtotilan selvittämiseksi. Koska hankkeet koskevat useita palvelualueita, olisi tiedon välityksen ja yhteistyön osalta toimivampi ratkaisu pitää tarpeen mukaan lautakuntien yhteisiä iltakouluja hankkeen eri vaiheissa.