



Kuopion kaupunki

Tarkastuslautakunta

**Raportti Savilahden liikuntakeskuksen
rakennushankkeen kohdennetusta tarkastuksesta 2023**

18.04.2024

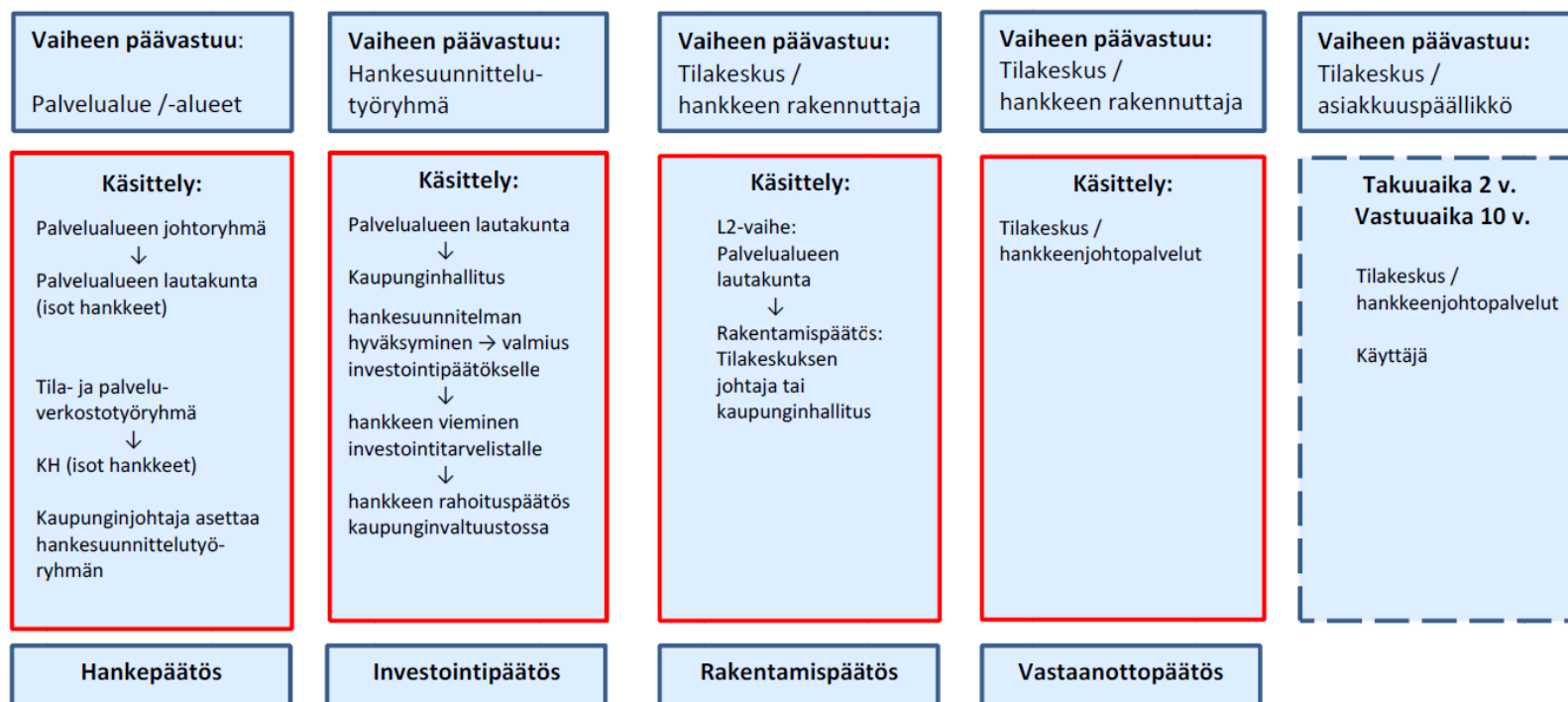
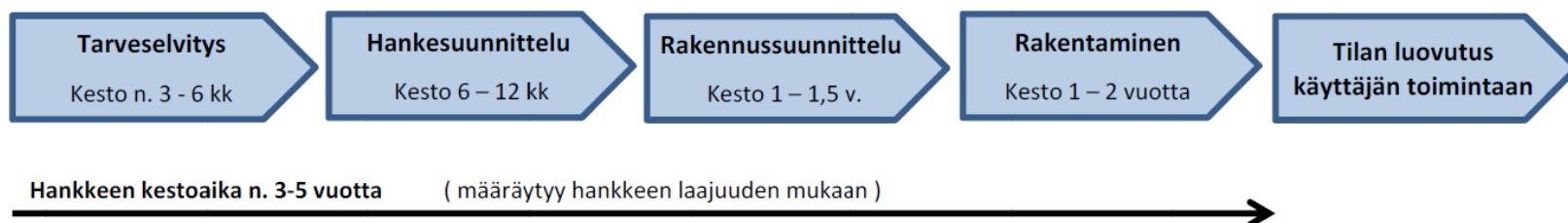


Päätöksentekoprosessi

Kaupungin hallituksen
19.5.2014
hyväksymä
Toimitila-
hankkeiden
hankeohje

Hankkeen kulun toimintakaavio

Toimitilahankkeen ajallinen toimintakaavio suurissa investointihankkeissa



Päätöksentekoprosessi: Tarveselvitysryhmä ja tarveselvitys

Kaupungin
hallituksen
19.5.2014
hyväksymä
Toimitila-
hankkeiden
hankeohje

- Toimitilahankkeita koskeva prosessi käynnistetään tarveselvityksellä. Tarveselvityksen laatii kaupungin ao. palvelualue yhteistyössä hankkeeseen liittyvien muiden toimijoiden sekä kaupungin tilapalveluista vastaavan tahon (Kuopion Tilakeskus) kanssa.
- Pääkäyttäjärühmän palvelualue (palvelualueen johtaja) perustaa tarveselvityksen laatimista varten tarveselvitysryhmän, jossa palvelualueen käyttäjien edustajien lisäksi on Kuopion Tilakeskuksen nimeämä edustaja sekä tarpeen mukaan edustajia myös muilta palvelualueilta.
- Palvelualueen johtoryhmä käsittelee tarveselvityksen ja vie sen edelleen palvelualueen lautakunnan hyväksyttäväksi. Palvelualue antaa valmiista tarveselvityksestä lausunnon ja toimittaa sen tiedoksi tila- ja palveluverkostotyöryhmälle, joka informoi ja merkittävässä hankkeissa hyväksyttää tarveselvityksen kaupunginhallituksessa. Tilakeskuksen johto esittää kaupunginjohtajalle hyväksytyn tarveselvityksen perusteella hankesuunnitteluryhmän perustamista ja ryhmän puheenjohtajaa. Kaupunginjohtajan asettaessa hankesuunnittelutyöryhmän syntyy hankepäätös.
- Hyvinvoinnin edistämisen palvelualueen johtaja ei ole viranhaltijapäätöksellä perustanut tarveselvitysryhmää.
- Hyvinvoinnin edistämisen lautakunta on hyväksynyt tarveselvityksen 14.2.2017.
- Kaupunginhallitus on hyväksynyt tarveselvityksen 27.2.2017. Tarveselvitys on dokumentoidusti kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjan liitteenä.

Päätöksentekoprosessi: Hankesuunnitteluryhmä ja hankesuunnitelma

Kaupungin hallituksen 19.5.2014 hyväksymä Toimitila-hankkeiden hankeohje

- Kaupunginjohtaja asettaa Tilakeskuksen johdon esityksestä hankesuunnitteluryhmän.
- Hankesuunnitelma tilaohjelmiseen ja kustannusarvioineen hyväksytetään sen palvelualueen lautakunnassa, jonka käyttöön tilat tulevat. Tämän jälkeen hankesuunnitelma käsitellään kaupunginhallituksessa.
- Kaupunginhallituksen hyväksyessä hankesuunnitelman syntyy valmius investointipäätökseen.
- Kaupunginvaltuuston hyväksyessä hankkeen rahoituksen investointiohjelmaan syntyy investointipäätös.

- Kaupunginjohtaja on asettanut hankesuunnitteluryhmän 31.3.2017.
- Hankesuunnitelma on hyväksytty hyvinvoinnin edistämisen lautakunnassa 22.11.2017.
- Hankesuunnitelma on hyväksytty kaupunginhallituksessa 4.12.2017. Hankesuunnitelma tilaohjelmiseen ja kustannusarvioineen on dokumentoidusti kaupunginhallituksen kokospöytäkirjan liitteenä.
- Kaupunginvaltuusto ei ole tehnyt erillistä päätöstä hankkeen rahoituksen hyväksymisestä. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt käytettävissä olevan investointimäärärahan kaupunginhallituksen esityksen pohjalta vuosittain kutakin talousarviovuotta koskevan käsittelyn yhteydessä.

Päätöksentekoprosessi: Rakennussuunnittelu ja luonnos-/toteutussuunnitelma

Kaupungin
hallituksen
19.5.2014
hyväksymä
Toimitila-
hankkeiden
hankeohje

- Kuopion kaupungin toteuttamissa hankkeissa Kuopion Tilakeskus määrittää hankkeenjohto-organisaation, joka vastaa hankkeen rakennuttamisesta sisältäen luonnos- ja toteutussuunnittelun sekä rakentamisvaiheen.
- Rakennussuunnittelu jakaantuu ehdotus-, luonnos- ja toteutussuunnitteluun.
- Luonnossuunnitteluvaiheessa suunnitteluratkaisuksi valittu ehdotus täydennetään luonnossuunnitelmaksi. Luonnossuunnitelmista liitteineen pyydetään kirjallinen lausunto rakennuksen pääasiallisen käytön palvelualueelta. Tämän jälkeen Tilakeskuksen johtaja hyväksyy toimintasäännön mukaisesti rakennustapaselostukset sekä tarkistetun kustannusarvion toteutusaikatauluineen, jotka toimitetaan tiedoksi kaupunginhallitukselle. Mikäli hanke sisältää vanhan rakennuksen purkamisen luonnossuunnitelmat hyväksyy Tilakeskuksen johtokunta (kaupunginhallitus).
- Rakentamispäätös tehdään hankkeen rakennusurakkakilpailutuksen jälkeen. Rakentamispäätöksen tekee kaupunginhallitus.

Päätöksentekoprosessi: Rakennussuunnittelu ja luonnos-/toteutussuunnitelma

Kaupungin hallituksen 19.5.2014 hyväksymä Toimitila-hankkeiden hankeohje

- Hankkeen johto-organisaation nimeämisestä ei ole viranhaltijapäätöstä.
- Luonnossuunnitelmasta ja sen liitteistä ei ole kirjallista lausuntoa hyvinvoinnin edistämisen palvelualueelta.
- Tilakeskuksen johtaja ei ole tehnyt viranhaltijapäätöstä rakennustapaselostuksista sekä tarkistetusta kustannusarviosta toteutusaikatauluineen.
- Edellä mainittuja ei ole toimitettu tiedoksi kaupunginhallitukselle.
- Hanke sisälsi vanhan rakennuksen purkamisen (rakennuttajapäällikön päätös 26.11.2018 haitta-ainepurku-urakoitsijan valinnasta). Kuopion kaupungin tilipalveluiden rakennuttajapäällikön antaman selvityksen mukaan hankkeessa on purettu kallioluolan sisältä rakenteita, jotka eivät ole soveltuneet käytettäväksi Luola-hankkeessa. Rakennuttajapäällikön mukaan luonnossuunnitelmia ei ole toimitettu kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi, koska kyseessä ei ole hankeohjeen mukainen vanhan rakennuksen purkaminen vaan tiettyjen rakenteiden osapurku.
- Toteutussuunnitteluvaiheen jälkeen kaupunginhallitus on kokouksessaan 27.5.2019 hyväksynyt uuden investointimäärärahan 35,5 miljoonaa euroa.
- Kaupunginvaltuusto ei ole tehnyt erillistä päätöstä hankkeen rahoituksen hyväksymisestä. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt käytettävissä olevan investointimäärärahan kaupunginhallituksen esityksen pohjalta vuosittain kutakin talousarviovuotta koskevan käsittelyn yhteydessä.

Päätöksentekoprosessi: Rakentamisen valmistelu ja kilpailuttamisprosessi

Kaupungin hallituksen 19.5.2014 hyväksymä Toimitila-hankkeiden hankeohje

- Kaupunginhallitus on kokouksessaan 27.5.2019 hyväksynyt hankkeen toteuttaminen perinteisellä hankemallilla. Päätöstä alustavan esittelytekstin mukaan hanke kilpailutetaan jaettuna kaksivaiheisena urakkana, jolloin hankkeen ensimmäisessä vaiheessa suoritetaan kalliorakennusurakka ja toisessa vaiheessa toteutetaan rakennusurakka ja talotekniset urakat.
- Kuopion Tilapalvelut on julkaissut EU-hankintailmoituksen 1.4.2020 Savilahden liikunta- ja tapahtumakeskuksen kokonaisurakasta. Urakka on kilpailutettu avoimella menettelyllä ja perinteisellä hankemallilla. **Urakkaa ei kuitenkaan kilpailutettu kaksivaiheisena.**
- Määräaikaan mennessä saapuneiden tarjousten tarjoushinnat ylittivät oleellisesti hankkeen toteuttamiseen varatut määrärahat.
- Kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 31.8.2020 hylätä kaikki Savilahden liikunta- ja tapahtumakeskuksesta saadut urakkatarjoukset tarjoushintojen ylittäessä hankkeen toteuttamiseen varatut määrärahat ja keskeyttää hankinnan.
- Lisäksi kaupunginhallitus päätti palauttaa hankkeen suunnitteluvaiheeseen, jossa hankkeen eri toimintojen laajuutta tullaan tarkastelemaan uudelleen siten, että hankkeen kokonaiskustannukset mahtuvat budjettiin. Lisäksi hankkeen kokonaisaikataulu tulee päivittää tarkennettavien suunnitelmien myötä.

Päätöksentekoprosessi, hankkeen palauttaminen suunnittelu- vaiheeseen: Hankesuunnitteluryhmä ja hankesuunnitelma

Kaupungin
hallituksen
19.5.2014
hyväksymä
Toimitila-
hankkeiden
hankeohje

- Kaupunginjohtaja asettaa Tilakeskuksen johdon esityksestä hankesuunnitteluryhmän.
- Hankesuunnitelma tilaohjelmiseen ja kustannusarvioineen hyväksytetään sen palvelualueen lautakunnassa, jonka käyttöön tilat tulevat. Tämän jälkeen hankesuunnitelma käsitellään kaupunginhallituksessa.
- Kaupunginhallituksen hyväksyessä hankesuunnitelman syntyy valmius investointipäätökseen.
- Kaupunginvaltuuston hyväksyessä hankkeen rahoituksen investointiohjelmaan syntyy investointipäätös.
- Kaupunginjohtaja ei ole asettanut hankesuunnitteluryhmää. Uuden hankesuunnitteluryhmän on nimennyt ja kutsunut koolle Kuopion tilapalvelut. Kokouksessaan 24.11.2020 hankesuunnitteluryhmä on dokumentoidusti hyväksynyt itse itsensä (Hankesuunnitelman päivitys 4.2.2021).
- Hankesuunnitelma on hyväksytty hyvinvoinnin edistämisen lautakunnassa 17.2.2021.
- Hankesuunnitelma on hyväksytty kaupunginhallituksessa 1.3.2021. Hankesuunnitelma tilaohjelmiseen ja kustannusarvioineen on dokumentoidusti kaupunginhallituksen kokospöytäkirjan liitteenä.
- Kaupunginvaltuusto ei ole tehnyt erillistä päätöstä hankkeen rahoituksen hyväksymisestä, koska investointimäärärahan muutokselle ei ole tarvetta.

Päätöksentekoprosessi, hankkeen palauttaminen suunnittelu- vaiheeseen: Rakennussuunnittelu ja luonnos-/toteutussuunnitelma

Kaupungin
hallituksen
19.5.2014
hyväksymä
Toimitila-
hankkeiden
hankeohje

- Toimitilahankkeiden hankeohjeen mukainen rakennussuunnittelu on päätöksentekoprosessin näkökulmasta olennaisilta osin ohitettu.

Päätöksentekoprosessi, hankkeen palauttaminen suunnittelu- vaiheeseen: Rakentamisen valmistelu ja kilpailuttamisprosessi

Kaupungin
hallituksen
19.5.2014
hyväksymä
Toimitila-
hankkeiden
hankeohje

- Kaupunginhallitus kokouksessaan 17.5.2021 hyväksyy hankkeen toteuttamisen kahdessa vaiheessa, joista ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan kalliorakennusurakka kokonaisurakkana ja toisessa vaiheessa toteutetaan rakennusurakka yhteistoiminnallisena, tavoitehintaisena rakennusurakkana. Lisäksi kaupunginhallitus valitsee kalliorakennusurakoitsijan.
- Kuopion Tilapalvelut julkaisi Savilahden liikunta- ja tapahtumakeskuksen kalliorakennusurakasta EU-hankintailmoituksen 21.3.2021 Hilmassa (TED:issä 24.3.2021). Näin ollen hankinta aloitettiin kuukausia aikaisemmin kuin kaupunginhallitus hyväksyi hankinnan toteutusmallin/urakkamuodon. Kalliorakennusurakoitsija valittiin samassa kokouksessa, missä hankinnan toteutusmalli/urakkamuoto hyväksyttiin.
- Toisen vaiheen yhteistoiminnallisen, tavoitehintaisen rakennusurakan palveluntuottajan (urakoitsijan) hankintaa varten Kuopion Tilapalvelut on julkaissut hankintailmoituksen Hilmassa 1.5.2021 ja TED:issä 4.5.2021.
- Kaupunginhallitus on kokouksessaan 27.9.2021 valinnut hankkeen toisen vaiheen kehitysvaiheeseen palveluntuottajan.
- Kaupunginhallitus on kokouksessaan 25.4.2022 valinnut hankkeen toisen vaiheen toteutusvaiheeseen palveluntuottajan.

Päätöksentekoprosessi: Investointimäärärahan muutos

Hallinto-
sääntö,
johto-
säännöt ja
toiminta-
säännöt

- Rakennusurakan toisen vaiheen toteutusvaihetta käynnistettäessä kaupunginhallitus päättää kokouksessaan 25.4.2022 hyväksyä hankkeen investointimäärärahan muutoksen 45 400 000 euroon esitettäväksi kaupunginvaltuustolle.
- Kaupunginvaltuusto päättää kokouksessaan 16.5.2022 hyväksyä hankkeen investointimäärärahan muutoksen 45 400 000 euroon.

Päätöksentekoprosessi: Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot

Tarve- selvitys

- Kaupunginhallituksen hyväksymän tarveselvityksen mukaan kalliorakentamisen ja muun talonrakentamisen vertailua tehdään tarkemmin hankesuunnitteluvaiheessa.
→ Hankesuunnitteluvaiheessa vertailua ei ole dokumentoidusti tehty. Näin ollen kalliorakentamiselle varteenotettavan vaihtoehdon hakemista ei ole saatettu loppuun.
- Kaupunginhallituksen hyväksymän tarveselvityksen mukaan hankesuunnitteluvaiheessa Kuopion kaupunki ja oppilaitososapuolet Itä-Suomen yliopisto, Suomen Yliopistokiinteistöt, Savonia-ammattikorkeakoulu ja Savon koulutuskuntayhtymä laativat erillisen aiesopimuksen kunkin tahon mahdollisesta osallistumisroolista ja -tavasta liittyen mahdolliseen toteutukseen sekä hankkeen toteuttamisen muista periaatteista.
→ Hankesuunnitteluvaiheessa aiesopimuksia ei ole dokumentoidusti laadittu. Näin ollen hankkeen nettokustannushinnan tietoperusteinen määrittäminen on viivästynyt.

Päätöksentekoprosessi: Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot

Hanke- suunnitelma

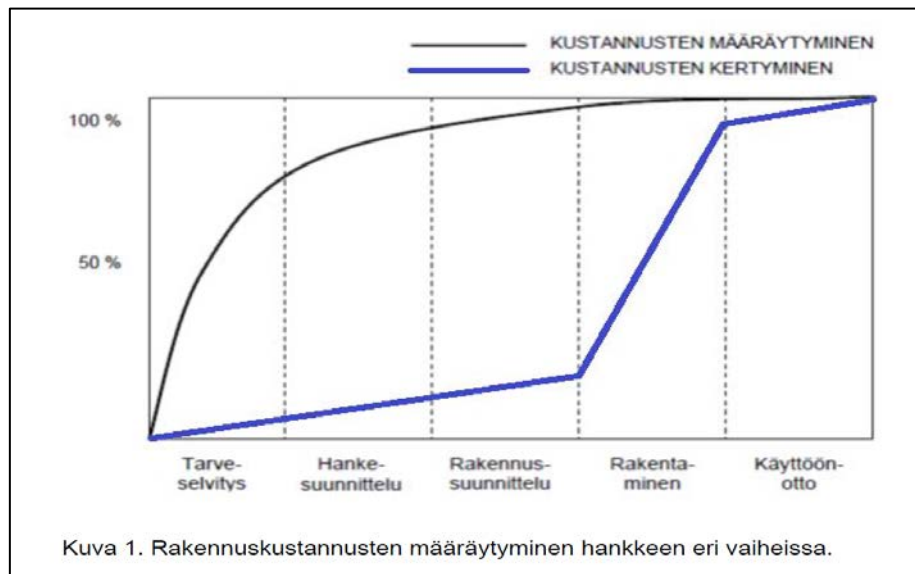
- Kaupunginhallituksen hyväksymästä hankesuunnitelmasta puuttuu myöhemmin päivitetylle hankesuunnitelmalle lisätty tieto siitä, että hankesuunnitelman pinta-aloissa ei ole huomioitu uloskäytävien ja talotekniikka-asennusten tarvitsemia tiloja/pinta-aloja.
→ Hyvinvoinnin edistämisen lautakunnalle ja kaupunginhallitukselle on annettu puutteellista/virheellistä tietoa päätöksenteon tueksi.
- Kaupungin hallituksen 19.5.2014 hyväksymän Toimitila-hankkeiden hankeohjeen mukaan hankkeen laajuus ja kustannukset sidotaan jo hankesuunnitteluvaiheessa. Toteutussuunnitelman alustavassa esittelyssä kaupunginhallitukselle 27.5.2019 todetaan, että toteutussuunnitteluvaiheessa on hankesuunnitelman pohjalta tehty muutoksia hankkeen laajuuteen sekä tarkennettu hankkeen mitoitusta.
→ Hyvinvoinnin edistämisen lautakunnalle ja kaupunginhallitukselle on hankesuunnitteluvaiheessa annettu puutteellista/virheellistä tietoa päätöksenteon tueksi.

Päätöksentekoprosessi: Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot

Hanke- suunnitelma

- Kaupungin hallituksen 19.5.2014 hyväksymän Toimitila-hankkeiden hankeohjeen mukaan hankkeen laajuus ja kustannukset sidotaan jo hankesuunnitteluvaiheessa. Kaaviossa on esitetty hankeohjeen mukainen hankkeen rakennuskustannusten määräytyminen hankkeen eri vaiheissa. Hankesuunnitteluvaiheen päätteeksi noin 90 % rakennuskustannuksista tulisi olla määräytynyt.

→ Salita-hankkeessa alle 50 % rakennuskustannuksista oli määräytynyt ensimmäisellä hankesuunnitelmalla. Näin ollen hyvinvoinnin edistämisen lautakunnalle ja kaupunginhallitukselle on annettu puutteellista/virheellistä tietoa päätöksenteon tueksi TAI hankesuunnittelu on täydellisesti epäonnistunut.



Päätöksentekoprosessi: Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot

Toteutus- suunnitelma

- Toteutussuunnitteluvaiheen jälkeen kaupunginhallitus on kokouksessaan 27.5.2019 hyväksynyt uuden investointimäärärahan 35,5 miljoonaa euroa. Kokouspöytäkirjassa tai sen liitteissä ei dokumentoidusti esitetä toteutussuunnitteluvaiheen tuloksia toteutussuunnitelman muodossa. Myöskään kustannuserittelyä ja yksityiskohtaista selvitystä 11,6 miljoonan euron kustannusnousun syistä ei esitetä.
→ Kaupunginhallitukselle on annettu puutteellista/virheellistä tietoa päätöksenteon tueksi.

Päätöksentekoprosessi: Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot

Päivitetty hanke-suunnitelma

- Toteutussuunnitteluvaiheen jälkeen kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjalla 27.5.2019 hankkeen kokonaispinta-alaksi esitetään n. 14 000 m². Päivitetyssä hankesuunnitelmassa hankkeen kokonaispinta-alaksi esitetään 14 018 m².
- Alkuperäisessä hankesuunnitelmassa hankkeen tilamitoitukseksi esitetään 7744 m². Päivitetyssä hankesuunnitelmassa hankkeen tilamitoitukseksi esitetään 8033 m².
→ Päivitetyn hankesuunnitelman neliötietojen perusteella on vaikeaa nähdä supistuksia ja leikkauksia tehdyn kaupunginhallituksen vaatimassa budjetissa pysymiseksi.
- Alkuperäisessä hankesuunnitelmassa ja sen liitteissä esitetään hankkeen kustannusarvio. Päivitetyssä hankesuunnitelmassa esitetään valtuuston hyväksymä budjetti. Kustannusarviota ei esitetä lainkaan. Myöskään erittelyä päivitettyllä hankesuunnitelmalla saavutetuista säästöistä ei esitetä lainkaan.
→ Hyvinvoinnin edistämisen lautakunnalle ja kaupunginhallitukselle on hankesuunnitteluvaiheessa annettu puutteellista/virheellistä tietoa päätöksenteon tueksi.