

LAUSUNTO VANTAAN INVALIDIT RY:N VALITUKSEEN 04180/15/2299 OSTOPALVELUSOPIMUKSEN IRTISANOMISTA KOSKEVASSA ASIASSA

Sosiaali- ja terveyslautakunta pyytää kunnioittavasti, että Helsingin hallinto-oikeus käsittelee Vantaan Invalidit ry:n prosessuaalisen kantelun 04181/15/2299 kiireellisenä ja toteaa päätöksessään, että hakijan valitus ja kaikki siinä esitetyt vaatimukset hylätään lain vastaisina ja perusteettomina ja päättää pysyttää voimassa valituksen kohteena olevan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen 9.6.2015 § 15.

Palvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö

Kuntalaissa säädetyn mukaisesti kukin kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät siten kuin lainsäädännössä on edellytetty. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa järjestettävien palvelujen tuottamistavasta.

Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa on annettu kunnalle valtuutus nimenomaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ja järjestämistä koskevat vaihtoehdot. Lain 4 §:n (30.12.2003/1309) mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävänsä hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta, antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin.

Hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Kunta ja kuntayhtymä ovat velvollisia suorittamaan yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Palvelujen hankintaa koskeva ostopalvelusopimus

Vantaan kaupungilla ja yksityisellä palveluntuottajalla Vantaan invalidit ry:llä on vuonna 2003 voimaan tullut sopimus sosiaalihuoltolain mukaisen työllistymistä tukevan toiminnan tuottamisesta. Sopimus on voimassa toistaiseksi ja irtisanomisaika molemmien puolin on (6) kuusi kuukautta. Vantaan Invalidit ry ei ole Vantaan kaupungin määräysvallassa oleva yhteisö, vaan tyypillinen markkinoilla toimita yksityinen yhteisö, jonka toimialana on sosiaalipalvelujen tuottaminen.

Osapuolet ovat tasavertaisina sopijapuolina yhteisesti sopineet, että kerran vuodessa toteuttamisohjelmalla sovitaan palvelun määrästä, laadusta ja hinnasta. Kaupunki ei ole siten sitoutunut hankkimaan tiettyä määrää palveluja, vaan kyseessä on ollut sopimuksen voimaan astumisesta alkaen yhden palveluntuottajan kanssa solmittu puitejärjestelyn luonteinen sopimuskonstruktio, jossa kaupunki sopijapuolena tarpeensa mukaisesti hankkii palvelutuotteita ja sopii tästä vuosittaisessa toteuttamisohjelmassa. Vantaan kaupunki ei ole edellyttänyt missään vaiheessa, että Vantaan Invalidit ry tuottaisi palvelua vain Vantaan kaupungin

käyttöön ja että sillä ei olisi lupa tarjota ja myydä palvelujaan myös muille tahoille. Päinvastoin kaupunki on informoinut vuosittain säännöllisesti yhdistykselle mahdollisuudesta laajentaa palvelutarjontaansa myös muille tahoille, koska tämä olisi ollut jatkossa yhdistykselle myös liiketaloudellisesti kannattava ratkaisu.

Vantaan kaupungin vähenevä tarve nyt kyseessä olevalle palvelulle on ollut vuodesta 2012 alkaen palveluntuottajan tiedossa. Kyseistä seikkaa ja kartoitusta asiakkaiden siirtymisestä jatkossa kaupungin omaan toimintaan on käsitelty vuosittaisissa neuvotteluissa. Työkeskus Visun asiakkaat ovat tulleet tietoisiksi kaupungin suunnitelmista viimeistään kesällä 2013 heitä asiassa kuultaessa. Palveluntuottaja ja asiakkaat ovat siten tulleet informoiduiksi ja tietoisiksi kaupungin vähenevästä palveluntarpeesta Vantaan Invalidit ry:ltä ja kaupungin oman toiminnan tulevista mahdollisuuksista kyseessä olevan palvelun tuottamisessa. Palveluntuottajan ja myös asiakkaiden on tullut kohtuudella käsittää, että muutoksia palvelujen järjestämisessä ja niiden tuottamisessa on jatkossa tulossa.

Toisin kuin hakija väittää kaupungilla on ollut suunnitelmat tuottajalta ostettavan palvelutoiminnan vähentämiseksi jo ennen loppuvuotta 2014, koska näistä on edellä mainitun mukaisesti neuvoteltu jo vuodesta 2012 alkaen.

Palveluntuottajalle ja asiakkaille ei voida katsoa syntyneen perusteltujen odotusten suojaa Vantaan kaupungin palveluhankintojen jatkumiselle määräämättömäksi ajaksi nimenomaisesti Vantaan Invalidit ry:ltä. Palvelusopimuksen kesto on ajallisesti ollut merkittävä ja Vantaan kaupunki on toteuttanut sopimuspuolena omat velvoitteensa ja on valmis hoitamaan asiakkaiden palveluntarpeen mukaiset palvelut omassa toiminnassaan lakien ja asetusten mukaisesti.

Ostopalvelusopimuksen irtisanomiseen johtaneet syyt

Vantaan kaupungin vammaispalveluun on perustettu vuoden 2015 alusta työllistymistä tukevien toimintojen yksikkö, jonka kautta voidaan ottaa uusia asiakkaita tuetun työllistymisen piiriin. Yksikön kautta voidaan tarjota sosiaalihuoltolain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaista työtoimintaa ja työllistymistä tukevaa toimintaa. Kevään 2015 aikana yksikön toimintaa on kehitetty siten, että viimeistään vuoden 2016 alussa voidaan sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan ja työllistymistä tukevan toiminnan ostopalveluista luopua. Tästä johtuen ei ole enää jatkossa tarkoituksenmukaista hankkia kyseessä olevaa palvelua ostopalveluna oman toiminnan ulkopuolelta. Lisäkustannusennuste vanhus- ja vammaispalvelujen tulosalueelle kaupungin oman ja yhdistyksen toimintojen päällekkäisyyksistä johtuen olisi arviolta ainakin 140 000 euroa vuodessa nykyisellä ostovolyyymilla. Kaupunki ei ole tosin sopimukseen perustuen sitoutunut hankkimaan tiettyä määrää palveluja Vantaan Invalidit ry:ltä.

Lisäksi on todettava, että kaupunkia sitoo laki julkisista hankinnoista (2007/348), jonka mukaan hankintayksikön on hankintalain mukaisia menettelyjä käyttäen kilpailutettava avoimesti arvoltaan yli 100 000 euron sosiaali- ja terveystalouden hankintansa. Kaikille markkinoilla toimiville yhteisöille on varattava mahdollisuus tarjota palvelujaan avoimesti, tasavertaisessa ja syrjimättömässä menettelyssä.

Vantaan ja Vantaan Invalidit ry:n välistä alun perin vuodelta 1986 alkavia ostopalveluja ei ole kilpailutettu missään vaiheessa. Nykyisen hankintalain ja oikeuskäytännön mukaan (KHO 2009:88) vastaavanlainen

yhden tuottajan kanssa vuosittain sovittujen ostojen määrän ja hinnan tarkistamisen järjestely sopimuksin on katsottu hankintalain mukaiseksi hankinnaksi, joita koskee hankintayksikön kilpailuttamisvelvollisuus.

Vantaan kaupunki on kuitenkin päätenyt siihen ratkaisuun, että kaupungin ulkopuoliselle palvelulle ja niiden kilpailuttamiselle ei ole tässä vaiheessa tarvetta.

Asianosaisasema ja asiakkaiden kuuleminen

Vantaan kaupungin käsityksen mukaan Työkeskus Visun asiakkaat eivät ole kyseessä olevassa kaupungin ja Vantaan Invalidit ry:n välisessä sopimussuhteessa asianosaisia siten, että hallintolainkäyttölain (586/1996) 59§:n mukaan kaupungin tekemät Vantaan Invalidit ry:n palvelutoiminnan irtisanomista koskevat päätökset voidaan kantelijoiden asiamiehen vaatimuksiin perustuen poistaa.

Toisin kuin hakija väittää Työkeskus Visun asiakkaita on kaupungin sosiaalialan ammattilaisten toimesta kuultu kattavasti jo vuonna 2013. Asiakkaille on annettu lainsäädösten mukainen tilaisuus tulla kuulluksi. Asiakkaat on tavattu erikseen ja yksilöllisesti 4.6.2013 ja 6. – 12.8.2013. Tapaamisten tarkoituksena oli kartoittaa asiakkaiden siirtymistä ja mielipiteitä siitä, että he jatkossa siirtyvät kaupungin omaan toimintaan. Asiakkaat saivat etukäteen tutustuttavakseen keskustelurungon, jonka avulla he pystyivät orientoitumaan keskusteluun. Keskusteluissa oli läsnä kaupungin puolelta työ- ja päivätoiminnan päällikkö Minna Eronen ja silloinen Visun toiminnanjohtaja Tarja Nykänen.

Lisäksi asiakkaille järjestettiin 10.8.2013 tutustumiskäynti kaupungin omana toimintana järjestettyyn Tarhapiiston toimintayksikköön.

Edellä mainittuun perustuen asiakkaita on hallintolain 34 §:n mukaisesti kuultu ennen Työkeskus Visun ostopalvelusopimuksen irtisanomista. Kuuleminen on järjestetty kaupungin toimesta siten, että asiakkaat ovat kaikilta osin ymmärtäneet, että kyseessä on kuuleminen ja heidän mielipiteensä selvittäminen tilanteessa, jossa jatkossa asiakkaat tulevat siirtymään kaupungin omana toimintana järjestettyjen palvelujen piiriin. Kaupungin käsityksen mukaan asiakkaille on annettu kohtuullinen ja riittävä mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Siten ei voida todeta esitetyn väitteen mukaisesti, että asiakkaiden kuuleminen olisi laiminlyöty ja että nimenomaisesti Vantaan Invalidit ry:n ostopalvelusopimuksen irtisanomista koskevassa prosessissa tai sitä koskevissa päätöksissä olisi hallintolain 50 §:n mukainen menettelyvirhe.

Päätös ostopalvelusopimuksen irtisanomisesta ja palvelujen tarjoaminen kaupungin omassa toiminnassa on uuden sosiaalihuoltolain sisällön ja hengen mukainen. Kaupungin tarkoituksena on tuottaa asiakkaille enemmän henkilökohtaisesti räätälöityjä palveluja ja työtehtäviä. Vammaispalvelun työtoiminnasta kiinnostuneille asiakkaille pystytään kaikille tarjoamaan mielekkäitä tehtäviä kaupungin omana toimintana. Esimerkiksi uudessa Malminiityn asumis- ja toimintakeskuksessa laitoshuollon, pesulapalvelujen ja aterian tukipalvelujen järjestämisestä vastataan vammaispalvelun työtoiminnalla. Vammaispalvelun asiakkailla on mahdollisuus työllistyä toivomiinsa tehtäviin ja saada työkokemuksen myötä entistä paremmat mahdollisuudet saada työtä myös avoimien työmarkkinoiden kautta. Tämä ei Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan ole toteutunut Vantaan Invalidit ry:n toiminnassa riittävästi.

Kaupungin toiminnassa toteutuu sosiaalisen kuntoutuksen sekä asiakkaiden yksilöllisyyden huomioimisen periaatteet. Tavoitteena on työelämään valmentava ja yksilöllinen sosiaalinen kuntoutus.

Työtoimintakeskus Visun asiakkaiden kuntoutussuunnitelmat laaditaan yksilöllisesti ja eettisesti syksyn 2015 aikana. Asiakkailla on mahdollisuus valita missä tehtävissä tai missä yksikössä he haluavat jatkossa työskennellä. Tarkoitus on siten turvata asiakkaan itsenäistä suoriutumista, ihmissuhteiden jatkumista, osallisuutta ja edistää väyliä vapaille työmarkkinoille.

Työkeskus Visun osalta on Vantaan kaupungin aikuissosiaalityö asiaa koskevassa kannanotossaan todennut, että Työkeskus Visun toiminta nykyisessä muodossaan ei vastaa aikuissosiaalityön kuntoutuksen tavoitteita. Toiminnan järjestäminen kaupungin omana toimintana on näin ollen kokonaisvaltaisempaa, suunnitelmallisempaa, asiakkaan yksilölliset tarpeet paremmin huomioivaa ja siten uuden sosiaalihuoltolain sisällön mukaista. Siten kaupungin ostopalvelusta luopuminen on perusteltua.

Käsillä olevassa palvelutoimintaa koskevassa irtisanomisasiassa ja sen liitynnässä nykyisiin asiakkaisiin ei voida todeta nykyisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön pohjalta, että asiakkailla olisi subjektiivinen oikeus saada palveluja aina ja määräämättömäksi ajaksi vain tietyltä nimenomaiselta palveluntuottajalta. Lisäksi edellä mainittuun perustuen ja vastoin hakijan väitettä kaupunki ei ole rajoittamassa tai vähentämässä asiakkaiden lakisääteisiä oikeuksia heidän yksilöllisen palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin. Kaupunki tulee järjestämään ja tuottamaan palvelut palvelutarpeen laajuudessa yksilöllisesti kaupungin omassa toiminnassa. Vantaan kaupunki ei voi yhtyä kantelijoiden asiamiehen väitteeseen siitä, että kaupungin järjestämät palvelut olisivat jollain tasolla suppeampia tai ne eivät soveltuisi asiakkaille.

Asiakkaiden alkuhaastattelut ja palvelusuunnitelmat uudistetaan elo - lokakuun aikana 2015. Tämän jälkeen asiakkaille tehdään palvelun myöntämistä koskevat päätökset. Asiakkailla on näiden päätöksen osalta oikeus asianosaisasemaansa perustuen hakea muutoksia kyseessä olevaa palvelua koskevan erityislainsäädännön mukaisesti.

Ei voida myöskään katsoa, että irtisanomista koskevassa viranomaismenettelyssä olisi ollut sen tasoinen menettelyvirhe, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa irtisanomista koskeviin päätöksiin. Lisäksi Irtisanomista koskevat päätökset on tehty sopimuksen mukaisesti, ne ovat olleet selviä, eivätkä ne ole olleet puutteellisia ja niistä on käynyt selville miten asia on ratkaistu.

Irtisanomista koskeva päätös

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan johtosäännön 12 § kohdan 7 mukaan tulosaluejohtaja päättää tulosalueettaan koskevista sopimuksista. Siten vanhus- ja vammaispalvelujen johtaja on ollut oikeutettu tekemään Vantaan Invalidit ry:n ja kaupungin välisen sopimuksen irtisanomista koskevan päätöksen 28.4.2015 § 21/2015. Tähän päätökseen nähden Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta on käyttänyt otto-oikeutta ja Vantaan Invalidit ry on tehnyt viranhaltijan päätöksestä oikaisuvaatimuksen.

Sosiaali- ja terveyslautakunta on Kuntalain mukaisesti toimivaltaisena käsitellyt Vantaan Invalidit ry:n oikaisuvaatimuksen ja käsiteltäväkseen ottamansa viranhaltijan irtisanomista koskevan päätöksen (28.4.2015 § 21/2015) päätöksellään 9.6.2015 § 15. Kyseinen 15 § on otsikoitu **Vantaan Invalidit ry:n**

(Työkeskus Visu) oikaisuvaatimus koskien ostopalvelusopimuksen irtisanomista/Vanhus- ja vammaispalvelujen johtajan viranhaltijanpäättöksen 28.4.2015 § 21 käsittely. Toimivaltaisena käsittelemään ja ratkaisemaan palveluntuottajan oikaisuvaatimuksen on sosiaali- ja terveyslautakunta harkinnut ja käsitellyt samalla aiemmin käsittelyynsä ottamansa viranhaltijan päätöksen ja pysyttänyt sen voimassa oikaisuvaatimukseen antamallaan päätöksellä. Palveluntuottajan tai kantelijoiden oikeussuojaa ei siten ole millään tavoin asiallisesti rajoitettu tai vaarannettu.

Liite: Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan johtosääntö