



Vantaan Invalidit ry:n (Työkeskus Visu) ostopalvelusopimuksen irtisanomista koskeva asia / Helsingin hallinto-oikeudelta siirretyn kunnallisvalituksen käsittely oikaisuvaatimuksena

VD/10999/02.08.00.00/2014

TA/KL

Valituksen tekijät:

- Vantaan Invalidit ry/ puheenjohtaja Eeva Pitkänen ja toiminnanjohtaja Sirpa Hietaranta
- Asiamies: OTM Susanna Lahti

Päätös, jota oikaisuvaatimus koskee

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta 9.6.2015 § 15

Va. Vanhus- ja vammaispalvelujen johtaja on 28.4.2015 § 21/2015 päätöksellään irtisanonut Vantaan kaupungin ja Vantaan Invalidit ry:n välisen työllistymistä tukevaa toimintaa koskevan sopimuksen päättymään 31.12.2015.

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta on päätöksellään 9.6.2015 § 15 päättänyt, että viranhaltijan päätöstä 28.4.2015 § 21/2015 ei muuteta.

Vantaan invalidit ry teki sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksestä 9.6.2015 § 15 kunnallisvalituksen ja sen asiakkaat prosessuaalisen kantelun Helsingin hallinto-oikeudelle. Sosiaali- ja terveyslautakunta käsitteli istunnossaan 14.9.2015 (§ 14) hallinto-oikeuden pyynnöstä asiaa ja antoi hakijan valituksen ja prosessuaalisen kantelun johdosta hallinto-oikeudelle sen pyytämät lausunnot.

Helsingin hallinto-oikeus antoi 24.11.2015 ratkaisunsa hakijan valituksen ja asiakkaiden prosessuaalisen kantelun osalta ja päätti jättää Vantaan Invalidit ry:n valituksen tutkimatta. Lisäksi hallinto-oikeus siirsi valituksen ja prosessuaalisen kantelun liitännäisvaatimuksineen sosiaali- ja terveyslautakunnalle oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi.

Tässä päätöksessä käsitellään Vantaan Invalidit ry:n Helsingin hallinto-oikeudelle tekemää valitusta oikaisuvaatimuksena.

Hakijan vaatimukset valituksessa

Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös 9.6.2015 § 15 on valituskirjelmässä tarkemmin ilmenevillä perusteilla kumottava ja asia on palautettava Vantaan kaupungin ratkaistavaksi. Valituksen alaisen päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä. Valituksessa on muun ohessa todettu, että oikaisuvaatimusvaihe on jäänyt asiassa väliin otto-oikeuskäsittelyn muututtua oikaisukäsittelyksi.

Helsingin hallinto-oikeuden 24.11.2015 ratkaisu ja Vantaan Invalidit ry:n hallinto-oikeudelle antama valituskirjelmä on jaettu lautakunnan jäsenille.

Sosiaali- ja terveyslautakunta 18.1.2016 § 13

Va. Vanhus- ja vammaispalvelujen johtajan esitys:

Päätetään, että sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöstä 9.6.2015 § 15 koskien Vantaan Invalidit ry:n ja Vantaan kaupungin välisen ostopalvelusopimuksen irtisanomista ei muuteta esitysosassa mainituin perustein.

Perustelut

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 terveystalouden 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 molemmin puolin on (6) kuusi kuukautta. Vantaan Invalidit ry ei ole Vantaan kaupungin määräysvallassa oleva yhteisö, vaan tyypillinen markkinoilla toimiva 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 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 palvelutarpeesta 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 ostovolyymilla. 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 hakijan 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 Tarhapuiston 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 asiakkaila 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 on laadittu yksilöllisesti ja eettisesti syksyn 2015 aikana. Asiakkaila 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 asiakkaila olisi subjektiivinen oikeus saada palveluja aina ja määräämättömäksi ajaksi vain tietyiltä nimenomaiselta palveluntuottajalta. Lisäksi edellä mainittuun perustuen ja vastoin hakijan väitettä kaupunki ei ole rajoittamassa tai vähentämässä asiakkaiden lakisääteisiä oikeuksia heidän yksilöllisen palvelutarpeensa mukaisesti palveluihin. Kaupunki tulee järjestämään ja tuottamaan palvelut palvelutarpeen laajuudessa yksilöllisesti kaupungin omassa toiminnassa. Vantaan kaupunki ei voi yhtyä hakijan väitteeseen siitä, että kaupungin järjestämät palvelut olisivat jollain tasolla suppeampia tai ne eivät soveltuisi asiakkaille.

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

Ei voida myöskään katsoa, että irtisanomista koskevassa viranomaismenettelyssä olisi ollut 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.

Käsittely:



Jäsen Teijo Kakko poistui kokouksesta esteellisenä asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi, koska hän toimii Vantaan Invalidit ry:n hallituksen jäsenenä (yhteisöjäävi, hallintolain 28 § 5 kohta). Jäsen Eero Salo poistui kokouksesta esteellisenä asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi, koska hän toimii Vantaan Invalidit ry/ Työkeskus Visun johtokunnan jäsenenä (yhteisöjäävi, hallintolain 28 § 5 kohta).

Päätös:

Päätetään, että sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöstä 9.6.2015 § 15 koskien Vantaan Invalidit ry:n ja Vantaan kaupungin välisen ostopalvelusopimuksen irtisanomista ei muuteta esitysosassa mainituin perustein.

Täytäntöönpano: - Vantaan Invalidit ry / puheenjohtaja Eeva Pitkänen ja toiminnanjohtaja
 Sirpa Hietaranta
 - Asiamies: OTM Susanna Lahti

Muutoksenhakuohje: 2. Kunnallisvalitus oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen

Lisätiedot:

Lakimies Kari Leppäkoski, puh. 09 8392 2531, etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi