

4.7.2018

EOAK/4238/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

KEHITYSVAMMAISTEN HENKILÖIDEN ASUMISPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelijat, asiamiehenään Kehitysvammaisten Tukiliitto ry:n lakimies, arvostelevat Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (jatkossa Kainuun sote) menettelyä kilpailuttaen asumispalveluiden palveluntuottaja Kajaanissa sijaitsevaan A:n asumispalveluyksikköön.

Kantelun mukaan Kainuun sote ei ottanut palveluntuottajien kilpailutuksessa huomioon palvelunkäyttäjien erityistarpeita ja heidän palvelujensa jatkuvuutta eikä huolehtinut heidän osallistumisesta ja mahdollisuudesta vaikuttaa hankintamenettelyyn.

Kantelijoiden mielestä Kainuun sotella olisi ollut erityinen velvollisuus selvittää palvelunkäyttäjien yksilölliset erityistarpeet ja kuunnella heitä ja heidän läheisiään, koska kantelijoiden palvelutarpeet ovat huomattavan vaativia ja yksilöllisiä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kainuun soten selvitys 3.11.2017.

3 RATKAISU

3.1 A:n asumispalveluyksikkö

Kainuun soten selvityksen mukaan A:n asumispalveluyksikkö sijaitsee rakennuksessa, jonka on rakennuttanut Kehitysvammaisten Palvelusäätiö, joka oli saanut yksikön rakentamiseen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) investointiavustusta. Kainuun sote on vuokrannut yksikön tilat palvelusäätiöltä ja välivuokraa tilat edelleen asiakkaille ja palvelun tuottajille.

Kantelun kohteena on Kainuun soten toteuttama kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 2 §:n mukaan järjestettävien asumispalveluiden kilpailutus palveluntuottamisesta A:n asumispalveluyksikköön. Asumisyksikkö sisältää yhteensä 12 asuntoa, joista kuusi on niin sanottua ohjattua asumista (ei yövalvottua) ja kuusi autettua asumista (yövalvottua). Asiakkaat ovat muuttaneet A:n asumisyksikköön vuonna 2012, jolloin toiminta asumisyksikössä on alkanut. Asiakkaiden sopeutumisessa autettuun ja ohjattuun asumispalveluun ei ole ollut selvityksen mukaan ongelmia.

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän hallitus hyväksyi kokouksessaan (15.6.2016 § 138) asumispalvelujen kilpailuttamiseen liittyvät kriteerit. Asumispalvelu kilpailutettiin 23.6.2016 julkaistulla tarjouspyynnöllä. Tarjousten jättämisaika päättyi 31.8.2016. Kuntayhtymän hallitus päätti 16.11.2016 (§ 275) valita asumispalveluiden tuottajaksi A:n asumispalveluyksikköön X Oy:n. Varalle valittiin tarjousten vertailussa toiseksi tullut Y Oy.

Saadun selvityksen mukaan Kainuun sote oli kilpailuttanut kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain ja vammaispalvelulain mukaiset asumis- ja hoivapalvelut edellisen kerran 27.10.2010 puitejärjestelyinä vuosiksi 2011–2015 (tarjouspyyntö 30/2010). Kilpailutuksen jälkeen sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta päätti 18.5.2011 ostaa asumis- ja hoivapalvelut A:n tiloissa palveluntuottaja Z Oy:ltä, vaikka se ei ollut osallistunut aiemmin järjestettyyn kilpailutukseen.

Kehitysvammaisten Palvelusäätiö on omaisjärjestötaustainen, Kehitysvammaisten Tukiliiton vuonna 1992 perustama valtakunnallinen palveluiden kehittäjä ja tuottaja. Selvityksen mukaan Kehitysvammaisten Palvelusäätiö omistaa kaikki Z Oy:n osakkeet. Kantelijoiden asiamiehenä toimii Kehitysvammaisten Tukiliitto ry:n lakimies.

Selvityksen mukaan ainoa konkreettinen muutos, joka kilpailutuksen seurauksena tapahtui, oli palveluntuottajan vaihtuminen. Aikaisempi palveluntuottaja oli Z Oy ja kilpailutuksen jälkeen palveluntuottajaksi tuli X Oy.

3.2 Asukkaiden mahdollisuus osallistua kuulemistilaisuuteen 18.3.2016

Kantelu

Kantelun mukaan Kainuun sote järjesti ennen hankintakilpailun aloittamista 18.3.2016 kuulemistilaisuuden, joka perustui Kainuun Tukipiirin puheenjohtajalle lähetettyyn kutsuun. Puheenjohtaja oli välittänyt kutsun muutamille yhdistyksen jäsenille. Osallistujamäärä oli kantelun mukaan rajoitettu kymmeneen. Lisäksi tilaisuus oli ollut keskellä päivää ja vain yksi A:n asumis- ja hoivapalveluyksikön omainen pääsi osallistumaan siihen.

Järjestetty tilaisuus ei kantelun mukaan täyttänyt hallintolain 36 §:n mukaisia edellytyksiä kuulemisesta tai sosiaalihuollon lainsäädännön edellyttämää asiakkaan osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden turvaamista. Tilaisuuteen kutsutut eivät kantelun mukaan ymmärtäneet tilaisuuden luonnetta eivätkä sitä, että se oli heidän ainoa tilaisuus osallistua asukkaiden palvelun sisältöön vaikuttavan hankinnan suunnitteluun.

Kantelun mukaan tilaisuus oli suunnattu vain läheisille eikä vammaisille asiakkaille itselleen. Varsinaisten asiakkaiden osallisuus, joka on lainsäädännön mukaan ensisijainen, oli siten jäänyt kokonaan toteutumatta.

Kainuun soten selvitys

Kainuun soten selvityksen mukaan tarjouspyynnön valmistelussa kehitysvammaiset henkilöt ja heidän omaisensa huomioitiin hankintalain avoimuusperiaatteen, julkisuuslain sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4.3 artiklan mukaisesti. Tarjouspyynnön valmistelussa huomioitiin paikalliset vammaisjärjestöt, vammaiset henkilöt ja heidän omaisensa.

Selvityksen mukaan omaisille ja Kainuun kehitysvammaisten tukipiirin jäsenille järjestettiin kehitysvammaisten henkilöiden asumispalvelujen kilpailutuksesta keskustelutilaisuus 18.3.2016. Yhteyshenkilönä ja tiedon välittäjänä oli Tukipiirin puheenjohtaja. Selvityksen mukaan Tukipiirin puheenjohtajaa oli pyydetty kutsumaan asiakasedustus, mutta puheenjohtaja ilmoitti, ettei koe asiakasedustuksen läsnäoloa ko. tilaisuuteen tarpeelliseksi, koska Kainuun soten palvelusuunnittelija ja sosiaaliohjaaja olivat osallistuneet mm. A:n asumispalveluyksikön yhteistyöpalaveriin ja palvelusuunnitelmien tarkistuksiin.

Selvityksen mukaan kuulemistilaisuuden tarkoitus oli kilpailutettavien palvelukokonaisuuksien ja tarjouspyynnön sisällön läpikäyminen sekä asiakkaiden ja heidän läheistensä mielipiteiden selvittäminen. Kutsu tilaisuuteen sovittiin lähetettäväksi Tukipiirin puheenjohtajan kautta, koska tilaisuus käsitti kaikki sotien kunnat.

Selvityksen mukaan keskustelutilaisuuteen osallistui kehitysvammaisten tukipiirin jäseniä, joiden omaiset olivat Kainuun sotien ostopalvelujen tai oman toiminnan kehitysvammaisten asumispalveluyksiköissä. Paikalla oli myös perhe, jossa suunniteltiin kehitysvammaisen nuoren kotoa muuttamista. Tilaisuudessa toteutui perustuslain mukainen perusoikeus saada asiansa käsittelyksi asianmukaisesti ja oikeus tulla kuulluksi. Asiakkaiden sekä kehitysvammaisten henkilöiden yksilökohtainen kuuleminen toteutui sosiaalihuollon asiakaslain mukaisissa palvelusuunnitelmissa.

Selvityksen mukaan asumispalvelujen kilpailutuksesta kerrottiin lisäksi Z Oy:n A:n asumispalvelujen yhteistyöryhmässä 13.5.2016, jossa oli mukana asukasedustaja, Tukipiirin edustaja, läheisten edustaja (nimenomaan yhden kantelijan omainen) ja Kainuun sotien vammaispalvelun palvelusuunnittelija ja sosiaaliohjaaja. Tässä tilaisuudessa kerrottiin A:n asumispalvelujen kilpailutuksesta sekä liikkeenluovutuksesta. Lisäksi järjestettiin 5.4.2016 asumispalveluiden tekninen vuoropuhelu / infotilaisuus Kajaanin kirjastossa. Tilaisuus oli ollut avoin kaikille ja kaikki aikaisemman sopimuskauden palveluntuottajat kutsuttiin sinne vielä erikseen. Tilaisuuden materiaali julkaistiin Kainuun sotien Internet-sivuilla.

Arviointi

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) säädetyn lain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Saamastani selvityksestä ilmeni, että Kainuun sotien edustajat harkitsivat asukkaiden kutsuamista 18.3.2016 pidettävään keskustelutilaisuuteen. Tämä kävi ilmi selvitykseen liitetystä sähköpostikeskustelusta, johon olivat osallistuneet Tukiliiton puheenjohtaja ja Kainuun sotien palvelusuunnittelija ja vastuualuepäällikkö. Sähköpostikeskustelusta ilmeni, että Tukiliiton puheenjohtaja oli ollut kuitenkin sitä mieltä, että asukkaita ei vielä kutsuta tähän tilaisuuteen. Puheenjohtajan viestistä ilmeni, että hän oli kuullut, että Sotien edustajat olivat käyneet A:n asumispalveluyksikössä, jolloin käynnillä oli ”varmaan tavattu osa asukkaista”.

Selvitykseen liitetystä sähköpostikeskustelusta ilmenee, että sosiaaliohjaajan viestissä todettiin tapaamisen (18.3.2016) tarkoituksena olevan muun muassa kuulla, onko asiassa noussut esille sellaisia asioita, joita heidän (Kainuun sotien palvelusuunnittelijan ja vastuualuepäällikön) tulisi erityisesti huomioida tulevassa kilpailutuksessa.

Kannanotto

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen kuntalain 29 §:n mukaan kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan tiedottaminen on järjestettävä siten, että kuntalaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asiassa tehtäviin päätöksiin. Myös hallintolain 41 §:n 1 momentti edellyttää, että viranomaisen tulee varata henkilöille, joiden

elinympäristöön ja muihin oloihin viranomaisen ratkaisulla on huomattava vaikutus, mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

Viranomaisen on vastuussa siitä, että sille kuuluva informointi- ja tiedottamisvelvollisuus toteutuu eikä viranomaisen voi siirtää vastuutaan tiedottamisesta muille toimijoille. Näkemykseni mukaan Kainuun sotien olisi tullut tiedottaa 18.3.2016 järjestetystä keskustelutilaisuudesta palvelunkäyttäjille ja heidän omaisilleen, jotta kuuleminen ennen hankintakilpailua olisi toteutunut tapahtunutta paremmin. On tärkeää, että kuntapäätäjät kuuntelevat palvelunkäyttäjien ja omaisten keskustelua jo ennen hankintakilpailun aloittamista. Korostan, että palvelunkäyttäjille on tärkeää kertoa aikaisessa vaiheessa, miten kilpailutus vaikuttaa heidän asemaansa. Riittävä ja ajoissa toteutettu tiedotus ja vuorovaikutus ehkäisevät ennalta tulevasta kilpailutuksesta syntyneitä epätietoisuutta ja mahdollista tyytymättömyyttä.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 8 §:ssä on säädetty erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraamisesta ja edistämisestä. Säännöksen mukaan palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden tarpeisiin ja toivomuksiin. Korostan lopuksi, että yksilöllisissä ja pitkäaikaisissa toistuvissa palveluissa on erityisen tärkeää huomioida palvelunkäyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen palvelun laadun ja jatkuvuuden suuren merkityksen vuoksi. Tämän vuoksi asiakkaan asemaan on kiinnitettävä huomiota jo ennen hankintamenettelyn alkamista ja koko hankintamenettelyn ajan.

3.3 Muut asiat

Kantelijoiden mielestä heidän erityistarpeitaan ei huomioitu kilpailutuksessa. Myös asumisyksikön asukkaille määritelty tuki oli ajallisesti riittämätön. Kantelun mukaan kilpailutetun sopimuksen myötä asiakkaiden palvelun sisältö muuttui ja palvelun kattavuus sekä määrä pieneivät.

Kainuun sotien selvityksen mukaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaista asumispalvelujen tarjouspyyntöä on valmisteltu huolella huomioiden asiakkaiden tarpeet. Tarjouspyynnön valmisteluun osallistuivat vastuualuepäällikkö, palvelusuunnittelija, johtava sosiaaliohjaaja sekä asiakastyöhön osallistuvia sosiaaliohjaajia. Asiakkaiden näkökulmaa ja erityistarpeita tarjouspyynnön sisältöön toivat myös asiakkaiden asioista vastaavat sosiaaliohjaajat. Lisäksi selvityksestä tarkemmin ilmenevät omaisten ja vammaisten henkilöiden esille tuomat asiat, joita olivat muun muassa päivittäisen ulkoilun tärkeys ja henkilöstöresurssien riittävyys, huomioitiin tarjouspyynnössä.

Selvityksen mukaan A:n asumisyksikössä palveluntuottajana ajalla 2012–28.2.2017 on toiminut Z Oy. Palvelu on tuotettu vuonna 2010 olleen tarjouspyynnön mukaisilla ehdoilla. Tämä tarkoitti muun muassa sitä, että henkilöstövahvuus yövalvottuun toimintaan oli tarjouspyynnön vaatimusten perusteella ollut 0.7. Nykyisellä palveluntuottajalla on henkilöstövahvuus luvan mukaisesti ohjatussa asumisessa 0.5 ja autetussa asumisessa (yövalvottu) 1.0.

Kainuun sotien selvityksen mukaan hankinnan tarjouspyynnössä edellytettiin, että mahdollisen uuden palveluntuottajan tuli sitoutua palkkaamaan henkilöstö liikkeenluovutuksen periaatteella vanhoina työntekijöinä. Tarjouspyynnössä oli selvityksen mukaan kiinnitetty paljon huomiota laatuvaatimukseen. Peruslaatuvaatimukset oli nostettu korkealle tasolle ja ne olivat vähintään samat kuin aikaisemmalla sopimuskaudella. Myös laatupoikkeamat on uudessa sopimuksessa selkeästi sanktioitu.

Kainuun sote kiisti kantelussa esitetyn väitteen siitä, että tarjouspyynnössä A:n asumispalveluiden henkilökunnan määrää ja käytön kohdentumista eri vuorokauden aikoihin koskevat vaatimukset olivat matalammat, kuin mitä aiemman palveluntuottajan aikana oli asiakastarpeen perusteella tosiasiallisesti edellytetty. Kainuun soten mukaan nyt kyseessä olleessa tarjouspyynnössä vammaisten henkilöiden tarpeet oli huomioitu huomattavasti paremmin ja yksityiskohtaisemmin kuin vuoden 2010 tarjouspyynnössä. Tämän johdosta asukkaiden saama palvelu kilpailutuksen seurauksena ei ollut heikentynyt vaan parantunut.

Selvityksen mukaan tarjouspyynnöllä ja hankintasopimuksella varmistettiin se, että henkilökunta täyttää ammatilliset ja lakisääteiset vaatimukset ja että henkilöstömitoitus vaatimus on Valviran ohjeen mukainen. Tarjouspyyntö sisälsi asiakkaan saattamisen ja avustamisen vähintään kahdeksan tuntia kuukaudessa mahdollistamaan yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumista ja harrastuksissa käyntiä asiakkaan tarpeet ja toiveet huomioiden (yhdistystoiminta, elokuvat, konsertit, urheilutapahtumat jne.). Tällä haluttiin turvata kaikille asiakkaille tuttu ja turvallinen ohjaaja mahdollistamaan osallistumisen yhteiskunnalliseen toimintaan. Näin myös niiden asiakkaiden kohdalla, joilla vammaispalvelulain mukaiset henkilökohtaisen avun kriteerit eivät täyty.

Selvityksen mukaan yksilölliset asiakkaiden ja omaisten tarpeet ja toiveet tulevat esille yksilöllisissä sosiaalihuollon asiakaslain mukaisissa palvelusuunnitelmissa, jotka tarkistetaan säännöllisesti. Palvelusuunnitelmissa esille tulevat asiat pyritään huomioimaan palvelujen järjestämisessä. Palvelusuunnitelmien tarkistuksen yhteydessä A:n yksikössä asuvilta asiakkailta oli selvityksen mukaan kysytty, miten palveluntuottajan vaihtuminen oli vaikuttanut heidän elämänsä ja esille tuli, että kyseessä oleva asia ei ole asiakkaiden itsensä mielestä vaikuttanut heidän arkeensa mitenkään. Omaisten mielipiteet on myös kirjattu asiakkaiden palvelusuunnitelmiin ja omaisten esille tuomia asioita on käyty läpi palveluntuottajan kanssa.

Kainuun soten mukaan asumispalvelujen kilpailutuksen myötä yhdenkään asiakkaan palvelu ei ole muuttunut kielteisellä tavalla eikä näin ollen luottamuksensuojan periaate ole rikkoutunut. Selvityksen mukaan A:n yksikköön on tehty valvonta / sopimuskatselmuskäynti sekä lisäksi on pidetty useita yhteistyöpalavereita. Palveluntuottajat ja asiakkaat ovat antaneet positiivista palautetta Kainuun soten vammaispalvelulain ja kehitysvammalain asumispalvelujen kilpailutuksesta ja tarjouspyynnön sisällöstä.

Arviointi

Saadun selvityksen mukaan henkilökunta siirtyi liikkeenluovutuksella uudelle palveluntuottajalle eivätkä asukkaiden kodit olleet kilpailutuksen kohteena. Kilpailutuksen kohteena oli ainoastaan palveluntuottaja.

Nyt kyseessä oleva hankinta koski jo olemassa olevan palvelun kilpailuttamista. Hankinta toteutettiin ennen uuden hankintalain voimaantuloa 1.1.2017 [laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)]. Uudessa hankintalaissa veloitetaan ottamaan huomioon paitsi kyseisiä palvelua koskevat sisältölait myös muun muassa palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, käyttäjien erityistarpeisiin ja osallistumiseen liittyvät tekijät.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset, sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä, eikä puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty vä-

rin. Oikeusasiamies ei voi myöskään antaa viranomaisille määräyksiä siitä, kuinka niiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Kannanotto

Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston valossa en ole havainnut, että Kainuun sote olisi menetellyt asiassa lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden. Tämän vuoksi asia ei johdanut enempään toimenpiteisiin.

Totean, että Kainuun sotella on velvollisuus valvoa kilpailutuksella hankitun asumispalvelun laadun toteutumista. Myös sosiaalihuollon asiakkaalla on aina oikeus kääntyä palvelun järjestäjän eli Kainuun soten puoleen, mikäli asukas kokee, että hänen oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ei toteudu palvelun toteuttamisessa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kuntayhtymälle.