

Apulaisoikeuskanslerin vastaus Raahen kaupungin ja Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän menettelyä koskevaan kanteluun

Kaupunginhallitus 02.11.2021

873/10.03.02/2021

Valmistelija Va. hallintojohtaja Ritva Mattila

Kaupunginhallitus 23.11.2020 § 323

Oikeuskanslerinviraston selvityspyyntö 17.9.2020:

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut oheinen [REDACTED] 11.9.2020 päivätty Raahen kaupungin ja Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän menettelyä koskeva kantelu. Kantelija arvostelee Palvelukeskus Mainingin toimitiloja ja hoivapalvelujen yksityiselle palveluntuottajalle siirtoa koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Kantelija katsoo muun ohessa, ettei palvelunkäyttäjii tai kuntalaisia ole kuultu asianmukaisesti, asioista ei ole tehty valituskelpoisia päätöksiä, asianmukaisia rakennuslupia ei ole haettu eikä myönnetty eikä palveluhankintaa ole kilpailutettu.

Pyydän Raahen kaupunkia toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Selvityksessä tulee kiinnittää erityisesti huomiota edellä esitettyihin väitteisiin ja siitä tulee ilmetä, ovatko kantelussa tarkoitetut päätökset lainvoimaisia. Samalla pyydän ilmoittamaan, mikäli asia on Raahen kaupungin tietojen mukaan muun viranomaisen tutkittavana esimerkiksi muutoksenhakuna tai kanteluna.

Selvitys on annettava viimeistään 30.11.2020. Asiakirjat pyydetään toimittamaan ensisijaisesti sähköisessä muodossa (Word-, RTF- tai PDF-muoto) oikeuskanslerinviraston kirjaamon sähköpostiosoitteeseen kirjaamo@okv.fi, tarvittaessa turvasähköpostia käyttämällä.

Kantelu oikeuskanslerille, liite 1/5
Omistajaohjausryhmä 28.1.2019 § 3, liite 2/5
Omistajaohjausryhmä 18.3.2019 § 12, liite 3/5
Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän esitys Raahen kaupunginhallitukselle 3.4.2019, liite 4/5
Raahen kaupunginhallitus 25.6.2019 § 224, liite 5/5
Yhtymähallitus 19.6.2019 § 58, liite 6/5
Omistajaohjausryhmä 17.9.2019 § 35, liite 7/5
Omistajaohjausryhmä 28.10.2019 § 46, liite 8/5
Yhtymähallitus 30.10.2019 § 85, liite 9/5
Yhtymähallitus on 3.12.2019 § 91, liite 10/5
Omistajaohjausryhmä 16.12.2019 § 52, liite 11/5
Yhtymähallitus 18.12.2019 § 105, liite 12/5
Yhtymähallitus 18.12.2019 § 106, liite 13/5

Ote Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2020 talousarviosta, liite 14/5

Mainingin palvelukeskukseen liittyvät sopimukset, liite 15/5

Salme Knuutilan valitus Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen, liite 16/5

Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö, liite 17/5

Yhtymähallituksen lausunto hallinto-oikeudelle, liite 18/5

Rakennuslupa, liite 19/5

Valmistelija: hallinto- ja henkilöstöjohtaja Leena Mikkola-Riekkinen

Päätösesitys (vs. kaupunginjohtaja Leena Mikkola-Riekkinen):

Selvityksenään [REDACTED] oikeuskanslerinvirastoon jättämään liitteen mukaiseen kanteluun kaupunginhallitus toteaa seuraavaa:

Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä on lähettänyt Mainingin toimitiloja koskevan esityksen Raahen kaupunginhallitukselle 3.4.2019 ja todennut, että Mainingin palvelukeskus edellyttäisi perusteellisen korjauksen sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi ja lisäksi toimitilat tulisi saattaa nykyisten suositusten mukaisiksi, jos palvelukeskuksen toimintaa aiotaan nykyisissä tiloissa jatkaa. Hyvinvointikuntayhtymä on 3.4.2019 lähettämässään kirjelmässä esittänyt, että Raahen kaupunki tekee viipymättä päätöksen Mainingin palvelukeskuksen toiminnan edellyttämien toimintatilojen osalta todetan vaihtoehtoisten ratkaisujen olevan

1) palvelukeskuskiinteistön peruskorjaaminen ja saattaminen nykyisten tilasuositusten mukaiseksi

2) kaupunki rakentaa tai rakennuttaa uudet tilat palvelukeskuksen toimintaa varten

3) kaupunki antaa hyvinvointikuntayhtymälle tehtäväksi ryhtyä toimenpiteisiin Mainingin palvelukeskuksen toimintatilojen korvaamiseksi. Tällöin toimitilojen rakentamiseen etsitään yksityinen toimija ja hyvinvointikuntayhtymä järjestää palvelutoiminnan parhaaksi katsomallaan tavalla joko omana toimintana tai palvelusetelillä.

Asiaa on esitelty kaupunginhallitukselle 21.5.2019. Käydyssä keskustelussa kaupungin taholta todettiin, että kaupungin investointina uusia tiloja ei ole mahdollista rakentaa.

Raahen kaupunginhallitus päätti 25.6.2019 § 224 seuraavaa:

1) Raahen kaupunki toteaa, ettei nykyisen Mainingin tilojen saneeraaminen ja perusparantaminen ole tarkoituksenmukaista

2) Raahen kaupunki suosittelee omistajaohjauksenaan hyvinvointikuntayhtymää selvittämään toiminnan järjestämistä omistamissaan kiinteistöissä sekä tekemään tila- ja toimintaselvitystä seuraavasti: tilojen rakennuttaminen yksityisen tahon kuten

kiinteistöyhtiön toimesta, jossa toiminta tapahtuu joko hyvinvointikuntayhtymän omana tai ns. hybridimallilla hyvinvointikuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan tai kokonaan tilat ja toiminta yksityisen palveluntuottajan toimesta. Lisäksi selvitetään kaupungin itse rakentaman palvelukeskuksen kustannuslaskelmat.

Yhtymähallitus on 19.6.2019 § 58 päättänyt käynnistää vuoropuhelun yksityisten toimijoiden kanssa Mainingin palvelukeskuksen tilojen korvaamiseksi uusilla tiloilla. Vuoropuhelun tarkoituksena on ollut löytää ensisijaisesti sellainen ratkaisu, jossa hyvinvointikuntayhtymän ei tarvitse investoida toimitiloihin.

Omistajaohjausryhmässä 17.9.2019 § 35 ja 28.10.2019 § 46 on käsitelty Mainingin tilaratkaisuja ja todettu, että palveluntuottajien (7 kpl) ja rakentajien (6 kpl) kanssa on käyty keskustelut Mainingin palvelukeskuksen tilojen korvaamisesta..

Yhtymähallitukselle 30.10.2019 § 85 on esitelty yhteenveto palveluntuottajien (7 kpl) ja rakentajien (6 kpl) kanssa käydyistä keskusteluista. Yhtymähallitus on tuolloin päättänyt, että

- 1) palvelukeskus toteutetaan Hakotaurin alueelle kaavoitetulle palvelukeskustontille
- 2) rakentajan/palveluntuottajan valinta tapahtuu kilpailuttamalla tontti avoimella huutokaupalla ja huutokaupan kriteerinä on, että palveluasumistuotannosta toteutetaan palvelusetelillä 50 - 100 % tuotannosta
- 3) tavoitteena on, että päätös palvelukeskushankkeen toteuttamisesta tehdään vuoden 2019 loppuun mennessä ja että hanke käynnistyy keväällä 2020 ja on valmis viimeistään syksyllä 2021.

Neuvottelumenettely (vuoropuhelu) on hankintalain mukainen hankintamenettely ja täyttää siten hankintalain vaatimukset kilpailutuksesta, joten tämän osalta asiassa on toimittu lain vaatimusten mukaisesti.

Tonttihuutokauppa on toteutettu avoimena huutokauppana netissä. Kaikkien potentiaalisten tarjoajien on ollut mahdollista siihen osallistua. Määräaikaan 21.11.2019 mennessä korkeimman tarjouksen tontista on jättänyt Lehto Tilat Oy. Korkeimman tarjouksen jättäneen kanssa on käynnistetty neuvottelut palvelukeskushankkeen yksityiskohtaisesta toteutustavasta palveluntuottajineen.

Yhtymähallitus on 3.12.2019 § 91 päättänyt, että palvelukeskushankkeen toteuttamista valmistellaan yhdessä Lehto Tilat Oy:n kanssa, joka toteuttaa palvelukeskustilojen rakentamisen siten, että niiden suunnittelu tapahtuu yhteistyössä palveluntuottajan kanssa.

Kantelija viittaa kantelussaan ns. rajoituslain vastaiseen toimintaan Palvelukeskus Mainingin päätösten osalta. Sote-investointeja ja ulkoistuksia koskevan ns. rajoituslain voimassaoloa on jatkettu vuoden 2025 loppuun asti.

Rajoituslaki edellyttää, että kuntien ja kuntayhtymien pitkäaikaisissa sote-palvelujen ulkoistussopimuksissa on irtisanomisehto, jos sopimus on voimassa vuoden 2023 jälkeen.

Irtisanomisehto on kirjattava, jos sopimuksen ennakoitu vuotuinen arvo ylittää 15 prosenttia kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista menoista. Uudella maakunnalla on oikeus irtisanoa sopimus vuonna 2024 ja 2025 kahdentoista kuukauden irtisanomisajalla ilman korvausvelvoitetta.

Mainingin palvelukeskukseen liittyvissä sopimuksissa on huomioitu investointien ja sopimusten tekemistä koskevat edellä mainitut ns. rajoituslain säännökset asianmukaisesti.

Palvelutuotannon järjestämisen osalta Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2020 talousarvioon on kirjattu seuraavasti:

Palvelut tarjotaan mahdollisimman pitkälle omalla alueella hyödyntäen hyvinvointikuntayhtymän omaa, yksityistä ja kolmannen sektorin palveluntuotantoa. Palvelutuotannon ydin säilyy kuntayhtymän omissa käsissä. Palvelutuotantoa avataan hallitusti yksityisille palveluntuottajille hyödyntämällä nykyistä enemmän palveluseteliä ja hankkimalla osa palveluista kilpailuttamalla. Näin voidaan tarjota kuntalaisille valinnanmahdollisuuksia ja tuetaan seutukunnan elinkeinostrategian mukaisesti palvelutoimialan kehittymistä.

Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän palvelusopimuksessa vuodelle 2020 todetaan seuraavaa: Monituottajuus vahvistuu siten, että palvelusetelin käyttö laajenee korvaten osittain myös omaa toimintaa. Talousarviovuoden aikana käynnistetään Mainingin palvelukeskuksen toimitilat korvaavauudisrakentaminen sairaalan alueelle ja palvelutuotannon uudelleen järjestäminen. Näin ollen Maininkia koskevissa päätöksissä on edetty täysin hyvinvointikuntayhtymän palvelulinjausten mukaisesti.

Kantelija toteaa, että päätökset eivät ole voineet saavuttaa lainvoimaa, koska niistä ei ole tehty valituskelpoisia päätöksiä. Siltä osin, kun päätökset ovat koskeneet vain valmistelua tai täytäntöönpanoa niistä ei kuntalain 136 §:n nojalla ole voinut tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Sen sijaan lopullisista päätöksistä on annettu asianmukaiset oikaisuvaatimus- ja valitusohjeet.

Hyvinvointikuntayhtymän yhtymähallitus on käsitellyt palvelukeskus Mainingin tilojen korvaamiseen liittyvää asiaa kokouksissaan 19.6.2019, 30.10.2019, 3.12.2019 ja 18.12.2019. Mainituista käsittelyistä viimeinen eli

18.12.2019 § 105 sisältää asiassa lopullisen, muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Kaikki muut käsittelyvaiheet ovat liittyneet asian selvittely- ja valmisteluvaiheeseen eivätkä sisällä asian lopullista ratkaisua. Yhtymähallitus on asiaa valmistellessaan ja päättäessään ollut tietoinen Raahen kaupunginhallituksen kannanotosta ja huomionnut sen osana valmisteluprosessia. Yhtymähallituksen pöytäkirjat menevät tiedoksi jäsenkuntien kunnanhallituksille ja sitä kautta tieto asian etenemisestä on mennyt jatkuvasti myös Raahen kaupungille.

Raahen kaupunginhallitus on todennut, että yhtymähallituksen päätös 18.12.2019 § 105 ei ole lainvoimainen, koska [REDACTED] on tehnyt 15.1.2020 valituksen Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen Mainingin asiasta. Hallinto-oikeus on pyytänyt lausuntoa asiaan ja yhtymähallitus on antanut lausuntonsa 28.2.2020. Päätöstä tai lisäselvityspyyntöä ei ole tullut eli asia on käsitellyssä hallinto-oikeudessa. Sen sijaan yhtymähallituksen päätös 18.12.2019 § 106 on saavuttanut lainvoiman.

Lisäksi asiaa on käsitelty perussopimuksen mukaisessa omistajaohjausryhmässä 28.1.2019, 18.3.2019, 17.9.2019, 28.10.2019 ja 16.12.2019 eli Raahen kaupunki on myös tätä kautta ollut jatkuvasti tietoinen, miten asia kuntayhtymän päätöksenteossa etenee. Omistajaohjausryhmään kuuluvat jäsenkuntien kuntajohtajat sekä yhtymähallituksen puheenjohtaja ja kuntayhtymän johtaja. Omistajaohjausryhmän tehtävänä on koordinoida kuntayhtymän kehittämistä ja valvoa budjetin toteutumista sekä edistää kuntayhtymän ja jäsenkuntien yhteistyötä.

Rakennuslupa on normaaliin tapaan haettu ja myönnetty Raahen kaupungin rakennusvalvonnan toimesta. Rakennuslupa on saanut lainvoiman 17.7.2020.

Kyseessä olevat päätökset eli tonttikauppa ja rakennuslupa ovat sen kaltaisia, ettei niihin lähtökohtaisesti liity kuntalaiskuulemisia rakennusluvan naapurikuulemisia lukuunottamatta. Ne on suoritettu asianmukaisesti. Palvelukeskuksen valmistuttua palvelu toteutetaan palvelusetelillä. Aasukkaat siis saavat itse valita, hakeutuvatko palvelusetelillä palveluita tuottavan palvelun piiriin, jonkin muun palvelutuottajan palvelun piiriin tai julkisesti tuotettua palvelun piiriin. Palvelusetelituottajat hakeutuvat palvelun tuottajiksi Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän käytössä olevan järjestelmän kautta. Palvelusetelillä palveluiden tuottaminen ei vaadi hankintalain mukaista kilpailuttamista.

Hanketta ja sen etenemistä sekä tulevaa palvelumallia esitellään potentiaalisille asiakkaille ja heidän omaisilleen loppuvuodesta 2020 sekä uudelleen keväällä 2021.

Edellä mainitun selvityksen perusteella Raahen kaupunginhallitus toteaa, että kantelun kohteena olevien tahojen toiminta asiassa on ollut lainmukaista ja kantelu tulee hylätä kaikilta osin perusteettomana.

Kaupunginhallitus: Hyväksyi yksimielisesti vs. kaupunginjohtajan esityksen.

Merkittiin pöytäkirjaan, että kaupunginjohtaja Ari Nurkkala ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jarmo Myllymäki poistuivat esteellisinä kokouksesta asian käsittelyn ajaksi. (Osallisuusjääviys, asianosaisia). Puheenjohtajana asian käsittelyn ajan toimi varapuheenjohtaja Tarja Ollanketo ja esittelijänä vs. kaupunginjohtaja Leena Mikkola-Riekkinen.

Merkittiin pöytäkirjaan, että Tarja Ollanketo poistui kokouksesta asian käsittelyn jälkeen klo 17.28.

Kaupunginhallitus 2.11.2021

Apulaisoikeuskansleri on antanut vastauksen kanteluun ja toteaa, että kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin vastaus 23.9.2021 liitteenä.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja Ari Nurkkala
Päätösesitys	Merkittään apulaisoikeuskanslerin vastaus kanteluun tiedoksi.
Päätös	Hyväksyi esityksen.

Merkittiin pöytäkirjaan, että Sari Nurro poistui kokouksesta esteellisenä asian käsittelyn ajaksi. (Osallisuusjäävi, asianosainen)