

EDUNVALVONTAPALVELUIDEN ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN

Väliraportti

**Oikeushallinto-osasto
Oikeusministeriö
OM 24/33/2009
HARE OM009:00/2010**

SISÄLLYS

JOHDANTO	1
Työryhmän tehtävät	1
EDUNVALVONTAPALVELUT	2
Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä	2
Edunvalvontapalveluiden järjestäminen valtion oikeusaputoimistoissa	2
NYKYISTEN OSTOPALVELUSOPIMUSTEN TOIMIMINEN, LAATU, KUSTANNUKSET JA PALVELUNTUOTTAJIEN MAHDOLLISUUDET LAAJENTAA TOIMINTAANSA	4
Järjestämislain perusteella tehdyt sopimukset	4
Palvelun hinnoittelu ja kustannukset	5
Kysely	7
Palveluntuottajien vastauksista	7
Oikeusaputoimistojen vastauksista	8
Yhteenveto ja johtopäätöksiä	9
Työryhmän selvitys asettamispäätöksen 4 kohdan tehtävästä	10
TYÖRYHMÄN TYÖN ETENEMINEN MUIDEN TEHTÄVÄKOHTIEN OSALTA	11
Mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuolisilta palveluntuottajilta	11
Ostopalvelujen käytön laajentamista koskevat periaatteet	14
Edunvalvontapalveluiden erilaisten tuottamistapojen etujen, haittojen, hyötyjen ja riskien arviointia	15
Ostopalveluhankintojen kilpailuttaminen ja hankintojen vaikutus oikeusaputoimistojen omaan palvelutuotantoon, henkilöstöön ja päämiesten asemaan	16
Vaihtoehtoja edunvalvonnan järjestämiseksi	18
Työryhmän jatkotyö	19

LIITTEET

Sopimusmalli
Kysely palveluntuottajille ja tiivistelmä vastauksista
Kysely oikeusaputoimistoille ja tiivistelmä vastauksista

JOHDANTO

Työryhmän tehtävät

Oikeusministeriö asetti 26 päivänä tammikuuta 2010 työryhmän arvioimaan ja kehittämään edunvalvontapalveluiden tuottamistapoja ja ostopalvelujen laajentamista oikeusaputoimistoissa. Työryhmän tehtäväksi annettiin:

1. selvittää mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuoliselta palveluntuottajalta
2. laatia ehdotus ostopalvelujen käytön laajentamista koskeviksi periaatteiksi
3. arvioida edunvalvontapalveluiden erilaisten tuottamistapojen etuja, haittoja, hyötyjä ja riskejä valtion oikeusaputoimistoissa päämiehille
4. selvittää oikeusaputoimistojen nykyisten ostopalvelujen toimiminen, laatu, kustannukset ja palveluntuottajien mahdollisuudet laajentaa toimintaansa
5. selvittää ostopalveluhankintojen kilpailuttamista ja hankintojen vaikutusta oikeusaputoimistojen omaan palvelutuotantoon, henkilöstöön ja päämiesten asemaan
6. tuoda esiin mahdollisia vaihtoehtoja edunvalvonnan järjestämiseksi

Työryhmän tuli 31.5.2010 mennessä antaa väliraportti kohtaan 4 merkityn tehtävän suorittamisesta ja työnsä edistymisestä muiden kohtien osalta. Muilta osin määräaika päättyy 31.12.2010.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos *Merja Muilu* oikeusministeriöstä ja jäseniksi luottamusmies *Tuija Heino* Pardia ry:stä, ylitarkastaja *Tuire Honko* oikeusministeriöstä, oikeuksienvalvontalakimies *Liisa Murto* Näkövammaisten keskusliitto ry:stä, talousjohtaja *Harri Mäkinen* oikeusministeriöstä, johtava julkinen oikeusavustaja *Tapani Ojala* Lapuan oikeusaputoimistosta, johtava yleinen edunvalvoja *Antti Ollikka* Iisalmen oikeusaputoimistosta, hallitussihteeri *Maaria Rubanin* oikeusministeriöstä, johtava yleinen edunvalvoja *Minna Sipola* Oulun oikeusaputoimistosta, toiminnanjohtaja *Eeva Suonpää* Vammalan-Huittisten seudun mielenterveysseura ry:stä, oikeusaputoimen johtaja *Liisa Vehmas* Helsingin oikeusaputoimistosta ja pääsihteeri *Markku Ylönen* Suomen Asianajajaliitosta. Työryhmän pysyväksi asiantuntijaksi nimettiin lakimies *Liisa Lehtomäki* Hansel Oy:stä ja sihteeriksi hallitussihteeri *Päivi Tiainen-Hyrkäs* oikeusministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut yhdeksän kertaa. Valmistelun aikana on kuultu pysyvää asiantuntijaa *Liisa Lehtomäkeä* julkisten hankintojen perussäännöksistä ja palveluhankintojen erityispiirteistä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton toiminnanjohtaja *Riitta Särkelä* työryhmä kuuli järjestöjen asemasta palvelujen tuottajana ja yleishyödyllisistä palveluista. Tässä väliraportissa esitetyt selvitykset ja ehdotukset sisällytetään työryhmän loppumietintöön.

EDUNVALVONTAPALVELUT

Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä

Edunvalvontapalveluiden järjestämisellä tarkoitetaan huolehtimista siitä, että holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluja. Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä tuli voimaan 1.1.2009 (575/2008). Edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle. Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä vastaa valtion oikeusaputoimisto sille asetuksella säädetyllä edunvalvonta-alueella.

Aikaisemman holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (443/1999) mukaan valtio oli velvollinen järjestämään edunvalvontapalvelut ja maistraatti huolehti toimialueensa palveluiden järjestämisestä. Edunvalvontapalvelut tuotti kunta, jos maistraatti ja kunta eivät olleet muuta sopineet. Maistraatti ja kunta voivat sopia, ettei kunta tuota palveluja ja tuolloin maistraatti hankki ne jostain muualta ostopalveluina. Kunta voi tuottaa palvelut omana työnä tai ostaa palveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Pääsääntöisesti edunvalvontapalvelut tuotettiin kunnan omana työnä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Ostopalvelujen käyttö oli kuitenkin mahdollista ja muutamat kunnat ja yksi maistraatti oli tehnyt ostopalvelusopimuksia edellisen järjestämislain aikaan.

Järjestämislain 2 §:n 3 momentin mukaan oikeusaputoimisto voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa edunvalvontapalveluja, jos se on edunvalvontapalveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen.

Valtioneuvoston selonteossa valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010–2013 oikeusministeriön hallinnonalakohtaisessa linjauksessa todetaan, että ”*osa edunvalvontapalveluista hankitaan ostopalveluina*”. Valtion oikeusaputoimistot ostavat 1.1.2009 alkaen edunvalvontapalvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta sopimusten mukaan arviolta 2700 päämiehelle. Vuodenvaihteessa kerätyn tilaston mukaan 31.12.2009 ostopalvelun piirissä oli 2839 päämiestä.

Oikeusministeriön lokakuussa 2009 päivitetystä tuottavuusohjelmassa vuosille 2007–2015 yleisen edunvalvonnan palveluiden ostaminen ulkopuoliselta palveluntuottajalta on uusi tuottavuustoimenpide. Tavoitteena on, että ostopalveluorganisaation kautta toteutetaan pääsääntöisesti tuottavuusohjelman mukainen 90 henkilötyövuoden säästövelvoite. Tämä edellyttää kuitenkin markkinoiden voimakasta kehittymistä. Palveluiden tuottaminen ostopalveluina edellyttää myös riittävää rahoitusta.

Edunvalvontapalveluiden järjestäminen valtion oikeusaputoimistoissa

Maa on jaettu 9.10.2008 annetulla oikeusministeriön asetuksella 41 edunvalvonta-alueeseen. Asetuksessa nimetyillä 41 (vuonna 2009 vielä 42) oikeusaputoimistolla on velvollisuus järjestää alueensa kuntien asukkaille edunvalvontapalvelut. Alueeseen voi kuulua vain yksi kunta kuten Tampereen, Helsingin ja Vantaan oikeusaputoimistoilla tai useita kuntia, esimerkiksi Tampereenseudun oikeusaputoimistolla on edunvalvontapalveluiden järjestämisvastuu 19 kunnan alueella. Asetuksella määrättiin,

ettei yhdeksällä oikeusaputoimistolla ole velvollisuutta järjestää näitä palveluja. Jos oikeusaputoimistojen määrä vähenee suunnitellun mukaisesti, voi edunvalvontapalvelujen järjestämisvastuu tulla jokaiseen oikeusaputoimistoon.

Oikeusaputoimistoihin on perustettu vuoden 2008 lokakuussa 505 edunvalvonnan virkaa. Vuonna 2009 henkilöstömäärä oli noin 480 henkilötyövuotta. Edunvalvojia on noin 190 ja muu osa on avustavaa henkilökuntaa. Edunvalvojan työhön kuuluu paljon rutiiniluonteisia tehtäviä, mitkä eivät vaadi päätöksentekoa ja isommissa yksiköissä työtä voidaan jakaa avustavalle henkilökunnalle. Virkarakenteen suunnittelussa tämä työn luonne on otettu huomioon ja edunvalvojien määrä suhteessa avustavaan henkilökuntaan on vähentynyt aikaisemmasta. Suuntaus on erilainen kuin muissa hallinnonalan toiminnoissa kuten oikeusavussa ja syyttäjälaitoksessa.

Oikeusaputoimistojen kokonaishenkilöstömäärästä, joka oli vuonna 2009 noin 930 henkilötyövuotta, puolet on yleisen edunvalvonnan henkilöstöä.

Oikeusaputoimistoilla on vuoden 2009 syksyllä tehdyn kartoituksen mukaan 150 edunvalvonnan toimipaikkaa. Kuntien edunvalvontapalveluja järjestettiin noin 250 toimipaikassa.

Oikeusaputoimistoissa edunvalvonnan toimipaikkoja tultaneen vielä vähentämään, kun yhteisiä tiloja saadaan järjestettyä viraston eri toimipisteissä yksin tai kaksin työskentelevälle henkilökunnalle. Järjestämislain mukaista siirtymäaikaa kunnan tilojen käyttämiseen on vuoden 2011 loppuun. Sellaisten toimipaikkojen määrä, jossa on henkilökuntaa jatkuvasti paikalla, tulee muutoksen myötä vähenemään, kun toimintaa keskitetään riittävän suurten ja toimintakykyisten yksiköiden muodostamiseksi.

Yleisen edunvalvonnan toiminnan nettomenot vuodelta 2009 olivat noin 10,4 miljoonaa euroa. Bruttomenot olivat 27,7 miljoonaa euroa ja niistä katettiin toiminnan tuloilla 17,3 miljoonaa euroa eli yli puolet. Vuoden 2010 varsinaisessa talousarvioissa määräraha on 14,5 miljoonaa euroa ja bruttomenojen arvioidaan olevan 29 miljoonaa euroa, joista noin 14,5 miljoonaa euroa arvioidaan katettavan toiminnan tuloilla. Bruttomenoihin sisältyvät myös ostopalvelujen kustannukset. Ostopalvelun päämiehiltä perityt edunvalvontapalkkiot eli tulot eivät ole oikeusaputoimiston toiminnan tuloja, vaan ne menevät ostopalvelun tuottajille.

Valtakunnallisella tasolla toimintaa on ohjeistettu muun muassa edunvalvontapalkkioiden perimisen yhtenäistämiseksi. Ministeriössä toimii yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä, jonka tehtävänä on kehittää yhtenäisiä toimintatapoja ja ottaa kantaa esiin tuleviin tulkintakysymyksiin. Työryhmä on käsitellyt edunvalvonnan päättymiseen liittyviä toimenpiteitä, omaisuuden arvostamista ja palkkioiden määräämistä. Työryhmän kannanotot ja vastaukset tulkintakysymyksiin julkaistaan Ilona internetissä. Edunvalvonalle on viime vuoden aikana toimineessa mittari-työryhmässä suunniteltu käyttöön otettavia taloudellisuus- tuottavuus- ja vaikuttavuusmittareita.

Edunvalvojat oikeusaputoimistoissa hoitavat päämiesten asioita viidellä erilaisella asiakasohjelmalla. Toiminnalle ollaan toteuttamassa yhtenäistä asiakasohjelmaa. Sen suunnittelu- ja käyttöönottoprojekti on yksi vuoden 2010 suurista hankkeista ja myös tuottavuushanke edunvalvonnan osalta. Valtakunnallisen asiankäsittelyjärjestelmän käyttöönoton tavoitteena on toiminnan tehostaminen ja yhtenäinen tilastointijärjestelmä.

Edunvalvontapalvelujen järjestämisvastuun siirto oikeusministeriön hallinnonalalle ja oikeusaputoimistoihin antaa hyvän mahdollisuuden siihen, että kaikille päämiehille voidaan kehittää entistä yhtenäisempiä ja laadukkaampia edunvalvontapalveluja ja parantaa henkilökunnan ammattitaitoa oikeusministeriön järjestämän koulutuksen kautta. Edellä mainituilla toimenpiteillä on pyritty toteuttamaan näitä tavoitteita.

NYKYISTEN OSTOPALVELUSOPIMUSTEN TOIMIMINEN, LAATU, KUSTANNUKSET JA PALVELUNTUOTTAJIEN MAHDOLLISUUDET LAAJENTAA TOIMINTAANSA

Järjestämislain perusteella tehdyt sopimukset

Edunvalvonnan siirtoprojektissa oikeusaputoimistoja kannustettiin ja ohjattiin hankkimaan edunvalvontapalveluja entisiltä palveluntuottajilta. Seitsemäntoista oikeusaputoimistoa solmi ostopalvelusopimuksia yhteensä kahdenkymmenen neljän palveluntuottajan kanssa. Palveluntuottajista kaksi on yksityisiä ammatinharjoittajia, yksi on järjestö ja muut ovat kuntia. Kaikki ovat tuottaneet edunvalvontapalveluja aikaisemminkin ja ne ovat jatkaneet entistä toimintaansa myymällä palvelun oikeusaputoimistolle. Sopimukset on tehty järjestämättä tarjouskilpailuja, sillä järjestämislaissa oli tämän mahdollistava poikkeussäännös.

Oikeusministeri Tuija Brax asetti 9.4.2008 Yleisen edunvalvonnan järjestäminen valtion oikeusaputoimistoissa – työryhmät siirron toteuttamiseen. Toimitilojen ja irtaimiston sekä hankintojen – työryhmän tehtävänä oli muun ohella selvittää ja kehittää ostopalvelumahdollisuuksia ja laatia ohjeita ostopalvelusopimusten tekemiseen. Voimassa olevat sopimukset on tehty pääsääntöisesti siirtoprojektin edellä mainitussa työryhmässä laaditun mallin mukaisesti.

Sopimukseen sisältyy tarkka määrittely siitä, mitä palvelua ostetaan. Kaikissa sopimuksissa on sovittu ostettavaksi kaikki yleisen edunvalvonnan palvelut tietyn kunnan tai kuntien alueella. Joissakin sopimuksissa on sovittu, että myyjä tuottaa palveluja myös oikeusaputoimiston edunvalvonta-asiakkaille esteellisyystapauksissa. Kahdessa oikeusaputoimistossa kaikki alueen edunvalvontapalvelut on ostettu, eikä toimistoissa tuoteta edunvalvontaa lainkaan omana toimintana. Muissa oikeusaputoimistoissa edunvalvontaa tuotetaan sekä omana työnä että ostopalveluina.

Sopimukseen on kirjattu tuottajan vastuuta koskevia ehtoja ja laadun määrittelyä ja tarkastukseen samoin kuin asiakirjojen hallintaan ja säilytykseen liittyviä toimintatapoja. Sopimusmallissa on yleisiä ehtoja irtisanomisesta, vahingonkorvauksista, vakuutuksista ja erimielisyyksien ratkaisemisesta. Hankinnat työryhmä katsoi laatuksiteoreiksi esimerkiksi sen, onko palvelu tuotettu riippumattomasti ja sen, kuinka paljon henkilökuntaa on hoitamassa päämiesten asioita.

Suurin osa sopimuksista on tehty toistaiseksi voimassaoleviksi, irtisanomisaika on järjestämislain mukaan vähintään kaksi vuotta. Neljä sopimusta on määräaikaista, niistä kaksi päättyy vuoden 2010 lopussa.

Palvelun hinnoittelu ja kustannukset

Oikeusaputoimistot ovat yleisesti sopineet palvelun hinnoitteluperusteen niin, että se lasketaan päämiesten määrän mukaan vuositasolla eli X euroa /pm/vuosi. Voimassa olevien ostopalveluiden hinnat vaihtelevat päämiestä kohden sadasta eurosta kuuteensataan euroon. Alla olevaan taulukkoon on kerätty sopimusten hinnat ja päämiesmäärät sopimuksista niiden alkamishetkellä 1.1.2009.

Ostopalvelun kustannukset yksikkökoon mukaisessa järjestyksessä:

Palveluntuottajat sopimuksen suuruuden mukaisessa järjestyksessä	Päämiehiä yhteensä	Oikeusaputoimiston maksama hinta/pm
Kunta 1	20	400
Kunta 2	20	307
Yksityinen 1	22	600
Kunta 3	24	419
Kunta 4	33	600
Kunta 5	33	569
Kunta 6	40	375
Kunta 7	45	370
Kunta 8	60	250
Yksityinen 2	60	370
Kunta 9	60	462
Kunta 10	60	425
Kunta 11	61	480
Kunta 12	70	499
Kunta 13	100	200
Kunta 14	118	318
Kunta 15	121	410
Kunta 16	124	312
Kunta 17	140	340
Kunta 18	170	370
Kunta 19	191	100
Kunta 20	305	270
Yhdistys 1	310	265
Kunta 21	538	293
1.1.2009	2 725	

Yksikkökoko, maantieteellinen sijainti, päämiesten määrä ja edunvalvontapalkkioiden määrä ainakin näyttää vaikuttavan hintaan. Palvelun järjestäminen harvaan asutulla pitkien välimatkojen alueella on todennäköisesti kalliimpaa kuin suuressa yksikössä pienellä toiminta-alueella. Sopimushintojen mediaani on noin 370 euroa.

Alla olevaan taulukkoon on kerätty ostopalvelujen toteutuneet kustannukset ja päämiesmäärät oikeusaputoimistoittain 31.12.2009:

Vuoden 2009 ostopalvelun kustannukset ja päämiesmäärä						
Lähde:OM						
	Täysi-ikäiset	Ala-ikäiset	Erityistehtävät, ei tilivelvollisuutta	Päämiesmäärä yhteensä	Tilinpäätös 2009, euroa (1000 euroa)	euroa/päämies (ka)
Hämeenlinna	58	7	8	73	31 200	427
Jyväskylä	119	4	2	125	33 750	270
Järvenpää	525	36	4	565	166 185	294
Kankaanpää +Siikainen	24	0	0	24	12 650	527
Kemi	71	3	9	83	34 534	416
Lapua+ Kuortane	238	6	6	250	69 540	278
Mikkeli	54	1		55	23 375	425
Oulu	133	4		137	47 430	346
Pori	151	3	2	156	46 961	301
Rauma	50	1	3	54	15 771	292
Rovaniemi	116	1	5	122	57 055	468
Salo	207	15	20	242	82 140	339
Savonlinna	69	1		70	24 975	357
Sodankylä	34	0	11	45	24 888	553
Tampereen-seutu	564	27	19	610	154 550	253
Varkaus	195	2	0	197	16 148	82
Äänekoski	30	1		31	10 825	349
	2 638	112	89	2 839	851 976	300

* Mikkelin osalta menoerä laskutetaan vuonna 2010 (ostopalvelumeno on arvioitu sopimushinnan mukaan)

Palvelujen ostaminen tuli maksamaan valtiolle vuodelta 2009 yhteensä 851 976 euroa ilman arvonlisäveroa. Keskimääräinen kustannus yhdestä päämiehestä on siten ensimmäisenä vuotena noin 299 euroa. Yhdessätoista oikeusaputoimistossa seitsemästätoista on kuitenkin yksikkökustannuksesta keskiarvoa suuremmat. Oikeusaputoimistokohtaisesti mediaani yksikkökustannuksista on 346 euroa. Pienin ostopalvelukustannus 100 euroa/päämies on siinä määräaikaaisessa sopimuksessa, joka päättyy 31.12.2010.

Yllä olevat taulukot eivät ole vertailukelpoisia sellaisinaan, sillä yhdellä oikeusaputoimistolla voi olla useampia ostopalvelusopimuksia, joissa päämiehkohtaiset hinnat vaihtelevat. Toisaalta niistä erityistehtävistä, joita ei ole merkitty holhousasiainrekisteriin, ei peritä palkkiota sopimusten mukaan, mutta ne on laskettu

mukaan päämiesmääriin. Eroon voi vaikuttaa myös arvonlisäverovelvollisuuteen liittyvät tulkinnat. Todelliset kustannukset (851 976 €) ovat nyt pienemmät, mitä suoraan sopimusperusteista on voitu arvioida (865 390 €).

Ostopalvelun tuottajat saavat sopimukseen perustuvan korvauksen lisäksi periä päämiehiltä edunvalvontapalkkiot oikeusministeriön antaman palkkio-ohjeen (Edunvalvojan palkkion määräytymisen perusteet; ohje 14.12.2001 3927/33/2001 OM) mukaan. Edunvalvontapalkkion kohtuullisuutta arvio holhousviranomainen.

Kysely

Yleisen edunvalvonnan kokonaiskustannukset ja ostopalvelun kustannukset sekä ostopalvelun hinnoitteluperusteet on kuvattu edellä.

Sopimusten toimimisesta, laadusta ja mahdollisuuksista sekä halusta laajentaa toimintaa saadaan tietoa vain kysymällä sitä sekä ostajalta että myyjältä. Näiden tietojen hankkimiseksi työryhmä suunnitteli kyselyn kummallekin osapuolelle.

Sopimuskumppaneilta päätettiin kysyä mm. edunvalvontahenkilöstön määrää, vaihtuvuutta, päätoimisuutta, koulutusta, päämiesten mahdollisuutta tavata henkilökuntaa, palveluntuottajan halukkuutta lisätä tarvittaessa resursseja, laatuarviointeja, valituksia ja tyytyväisyyttä sopimusehtoihin. Kysely toteutettiin Webpropol- kyselynä 24.3. – 14.4.2010. Kysely lähetettiin niille oikeusaputoimistoille, joilla on ostopalvelusopimuksia, vastattavaksi ja toimitettavaksi sopimuskumppaneille.

Palveluntuottajien vastauksista

Palveluntuottajista kyselyyn vastasi 91,6 % (22/24) eli vain kahdelta palveluntuottajalta ei saatu vastausta. Molemmilla näillä palveluntuottajilla on toistaiseksi voimassaoleva sopimus noin 30 päämiehen edunvalvonnasta. Vastauksista saadaan kattava kuva siitä, miten palveluntuottajat arvioivat asemaansa.

Palveluntuottajien päämiesmäärät näyttävät kasvaneen noin 3,6 % siitä, mitä ne olivat sopimuksia tehtäessä. Henkilökunta on pysynyt lähes ennallaan, lisätyövoimana on yhdessä toimistossa aloittanut osa-aikainen kanslisti, edunvalvojen määrä ei ole lisääntynyt. Henkilökunnan vaihtuvuus ei ole ollut merkittävää. Päämiesmäärän kasvun myötä 57 % vastanneista oli valmis lisäämään henkilökuntaa.

Päätoimisesti edunvalvontaa hoitaa 72 prosenttia palveluntuottajista. Ainakin kolmessa tapauksessa edunvalvojan tehtäviin on liitetty sosiaaliasiamiehen tehtävät. Yhden edunvalvontasihteerin tehtäviin on liitetty potilasasiamiehen ja päihdeohjaajan tehtävät. Kansliatehtäviä edunvalvonnan osa-aikaisilla sihteereillä on muissa hallintoyksiköissä. Edunvalvontaa hoidetaan useimmiten kuntien keskushallinnon alaisissa yksiköissä, kahdessa tapauksessa suoraan sosiaalitoimen yhteydessä ja kahdessa tapauksessa perusturva-, hyvinvointi- ja terveystalokunnan alaisuudessa.

Yhdellä edunvalvojalla on enimmillään 190 päämiestä, tämä on myös suurin henkilötyövuotta kohden laskettu päämiesmäärä. Niissä toimistoissa, joissa on myös

avustavaa henkilökuntaa, päämiesmäärä on yleisesti noin 60–70 yhtä henkilötyövuotta kohden.

Yleisin koulutus palveluntuottajan edunvalvojilla on merkonomin tai tradenomin tutkinto. Kahdella palveluntuottajalla on palveluksessaan oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita edunvalvojia ja kolmella muun ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut edunvalvoja.

Palveluntuottajien henkilökunta on päämiesten tavoitettavissa päivittäin virka-aikana, toimistot ovat avoinna ilman ajanvarausta. Erityisiä puhelinaikoja piti vain 14 % vastanneista.

Laatuarviointeja ei ole tehty sopimuskaudella, muutamat ilmoittivat laatua arvioitavan yhteisissä palaverissa.

Lähes kaikki vastaajat olivat tyytyväisiä sopimukseen yleensä, hinnoitteluperusteisiin ja laskutuksen sujuvuuteen. Kaksi palveluntuottajaa oli tyytymättömiä hinnoitteluperusteisiin. Neljä vastaajaa näki tarpeelliseksi hinnan ja irtisanomisajan tarkastamisen.

Yli puolet vastaajista uskoi osallistuvansa mahdolliseen tarjouskilpailuun tulevaisuudessa ja oli myös valmis harkitsemaan toiminnan laajentamista lähikuntien asukkaille ja esteellisyysilanteisiin. Vain kaksi vastaajaa ilmoitti, ettei tule osallistumaan tarjouskilpailuihin, muut olivat epävarmoja.

Oikeusaputoimistojen vastauksista

Oikeusaputoimistoista 94 % (16/17) eli yhtä lukuun ottamatta kaikki kyselyn saaneet vastasivat siihen.

Oikeusaputoimistot olivat tyytyväisiä palveluntuottajan henkilöstön määrään, koulutukseen ja ammattitaitoon ja sopimukseen kokonaisuutena. Yksi vastaaja toteaa henkilökunnasta: ”Muodollista pätevyyttä puuttuu, mutta joka toimipaikassa on pitkäaikaista ja runsasta kokemusta edunvalvontatyöstä”.

Hinnoitteluun oli tyytymättömiä kolme ostajaa, mutta perusteena oli kuitenkin kallis hinta eikä hinnoitteluperuste sinänsä. Kolme vastaajaa kiinnitti myös huomioita laskutusmenettelyyn, lähinnä päämiesmäärän selvittämiseen ja tasoituslaskun kiireelliseen toimittamiseen tammikuussa. Muutostarvetta sopimukseen nähtiin hinnantarkastuksen ja esteellisyysilanteiden osalta.

Palvelusta on valitettu vain yhden kerran oikeusaputoimistolle, sekin maistraatin toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

Oikeusaputoimistoista puolet oli halukkaita laajentamaan sopimuskumppanin kanssa toimintaa, puolet taas ei. Nykyisen palveluntuottajan kanssa oltiin valmiita laajentamaan ostamista esteellisyysilanteisiin ja naapurikuntien asukkaisiin.

Puolet vastaajista piti nykyistä tilannetta hyvänä eikä nähnyt tarvetta lisätä ostopalveluja, kun oma toiminta oli saatu vakiintuneeksi. Yhdessä vastauksessa katsottiin, että laajentaminen vaarantaa oman toiminnan kehittämisen.

Katsottiin myös, että laatu ja kustannukset tulevat nykyisessä omassa toiminnassa olemaan paremmat kuin ostopalvelussa. Eräs vastaaja toteaa, että ei nyt tekisi ostopalvelusopimuksia, koska virkatyönä järjestetty edunvalvonta on toiminut moitteettomasti ja on ollut päämiesten kannalta sujuvaa ja ostopalveluun verrattuna edullisempaa.

Joissakin vastauksissa kritisoitiin voimakkaasti ostopalvelun laajentamisen tuomista kiireellä vaikean muutostilanteen läpikäyneeseen oikeusaputoimeen. Sille ei nähty toiminnasta lähtevää perustetta ja katsottiin, että päämiesten oikeusturvasta ei välitetä.

Oikeusaputoimistoista vain kaksi arveli, että alueelta voisi löytyä muita palveluntuottajia nykyisten lisäksi. Todennäköisimpinä tuottajina pidettiin kuntia ja asianajotoimistoja.

Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Sekä oikeusaputoimistot että palveluntuottajat olivat yleisesti tyytyväisiä tekemiinsä ostopalvelusopimuksiin ja niiden ehtoihin.

Muutostarvetta nähtiin jonkin verran hinnoittelussa; oikeusaputoimistot halusivat tarkastaa hintaa alaspäin, palveluntuottajat ylöspäin. Laskutettavan päämiesmäärän tarkastamisessa ja määrittelyssä nähtiin ongelmia. Sopimuksessa on sovittu päämiesten määrä laskettavaksi vuoden vaihteessa holhousasianrekisterin tiedoista ja haluttiin täsmennystä siihen, miten vuoden aikana hoidetut ja päättyneet edunvalvonnat otetaan huomioon.

Valtion maksuliikenteen ja taloudenpidon ohjeistuksen mukaan tulot täytyy tulouttaa valtion tilille tammikuussa tilinpäätöksen yhteydessä. Vastauksissa tämä nähtiin ongelmana, koska aikaa lopullisen päämiesmäärän tarkentamiseen ja laskuttamiseen jää liian vähän.

Oikeusaputoimistot olivat tyytyväisiä palveluntuottajan henkilökuntaan, koska nämä olivat kokeneita edunvalvonnan ammattilaisia.

Laatukysymyksiä ei ole vielä arvioitu, lähinnä palaute on tullut maistraatin kautta sinne menneinä valituksina, kuitenkin näitä on ollut kovin vähän. Päämiesten kannalta toiminta on ostopalveluissa jatkunut entisenlaisena.

Päämiesmäärät edunvalvojaa ja henkilötyövuotta kohden eivät olennaisesti eroa oikeusaputoimiston vastaavista ainakaan huonompaan suuntaan. Vertailu on vaikeaa, sillä ostopalveluissa on paljon pieniä yksiköitä, joissa päämiehiä on jopa alle 50 ja henkilöstöä vain yksi. Muutamassa tapauksessa edunvalvoja hoiti myös sosiaaliasiamiehen tehtäviä.

Jonkin verran ongelmia nähtiin sijaistamisessa. Koska pääosa palveluntuottajista on kuntia, siellä on kuitenkin aina henkilöstöä selvittämässä asioita. Ostopalvelun edunvalvontahenkilöstö näyttää vastausten perusteella olevan saavutettavissa joko

samana päivänä tai parin päivän kuluessa ja toimistot olivat auki päämiehille pääsääntöisesti myös ilman ajanvarausta.

Nykyiset sopimukset näyttäisivät jatkuvan tulevaisuudessa, irtisanomistarvetta ei ilmennyt. Määräaikaisen sopimuksen tehneet tuottajat ovat epävarmempia, kaksi ilmoittaa, ettei tulevaisuudessa tuota tai myy palveluja. Yli 60 % tuottajista ilmoittaa halukkuutensa osallistua myös kilpailutukseen tulevaisuudessa. Toiminnan jatkumiseen vaikuttavat poliittiset päätökset, hinta ja henkilöstö. Palvelun saatavuus omassa kunnassa tai lähialueella ja työpaikkojen säilyminen alueella on merkittävä jatkamisen peruste.

Oikeusaputoimistojen vastauksista tulee ilmi jonkin verran se, että ostopalvelun laajentamiselle ei nähdä perusteita. Oman toiminnan sujuminen ja kehittäminen nähdään arvokkaampana periaatteena ja ostopalveluja ehdotetaan erityistilanteisiin. Edunvalvontapalveluja järjestettäessä on tärkeää huomioida päämiehen asema ja oikeusturva.

Yhdessä vastauksessa ostopalvelujen laajentamisen arvostellaan vaarantavan päämiesten oikeusturvaa ja oikeudenmukaista kohtelua. Pyrkimys siirtää omaa toimintaa ulos nähdään muutamassa vastauksessa oman toiminnan ja työntekijöiden väheksymisenä ja arvostuksen puutteena, eikä perustetta tavoitteelle mielletä tilanteessa, jossa toiminta on juuri tuotu oikeusaputoimistoihin. Aikataulu ostopalvelujen laajentamiselle nähdään liian kiireisenä, kun kunnilta valtiolle siirtymisen kolmen vuoden siirtymäaika on vielä kulumassa. Näillä näkemyksillä lienee jotain merkitystä ostopalvelujen laajentamisen onnistumisessa ja ne täytyisi jotenkin huomioida suunnittelussa ja tavoitteen perustelemissa. Samantyyppistä arvostelua ovat esittäneet johtavien julkisten oikeusavustajien koulutus- ja kehittämispäivillä myös niiden toimistojen päälliköt, joilla ei vielä ole ostopalveluja käytössä. Palvelujen hankkiminen oikeusaputoimiston alueelta ei onnistune ilman oikeusaputoimiston myötävaikutusta.

Työryhmän selvitys asettamispäätöksen 4 kohdan tehtävästä

Työryhmä on selvittänyt sille annettua tehtävää oikeusaputoimistojen voimassaolevista ostopalvelusopimuksista edellä kuvatulla tavalla.

Työryhmä toteaa sopimuksista seuraavaa

- *sekä palveluntuottajat että oikeusaputoimistot ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä sopimusten toimimiseen, merkittäviä ongelmia ei ole ollut*
- *tyytyväisyys johtuu siitä, että toiminta on jatkunut entisenlaisena ja entisin kokenein työntekijöin*
- *hintaan ja päämiesten määrittelyyn ja laskutukseen liittyvät sopimusosapuolien esittämät näkemykset tulee huomioida tulevissa sopimuksissa*
- *edunvalvojien koulutustaso vaihtelee sekä ostopalveluissa että oikeusaputoimistoissa siirtoon liittyvien säännösten takia, jatkossa pätevyysvaatimukset tulisi määritellä yhtenäisesti*
- *laatua ei voida mitata tai verrata omaan toimintaan, sillä varsinaisia laatuarviointeja ei ole tehty*

- *ostopalvelut ovat nyt samalla tavalla erimitallisia kuin kuntayksiköissä ennen siirtoa, laatu voi vaihdella palveluntuottajittain, esimerkiksi päämiesmäärä henkilötyövuotta kohden vaihtelee huomattavasti jopa 40–200 päämieheen*
- *jatkossa yleiselle edunvalvonnalle tulisi määritellä laadunarviointikriteerit, niin että päämiehet saavat yhtä hyvää palvelua riippumatta siitä miten ja kenen toimesta palvelut tuotetaan*
- *laadun merkitys ja muut samanarvoisen ja yhtenäisen palvelun päämiehille turvaavat vaatimukset ja ehdot tulisi huomioida tulevissa tarjouskilpailuissa ja sopimuksissa*
- *tydyttävänä ei voida pitää ratkaisuja, joissa palveluntuottajan edunvalvoja hoitaa sellaista toista tehtävää, joka asettaa edunvalvojan riippumattomuuden kyseenalaiseksi (esimerkiksi sosiaalitoimen tehtävä)*
- *hinnat ovat määräytyneet voimassa olevissa sopimuksissa ilman kilpailua ja pääosin ilman voiton tavoittelua*
- *kyselyn vastauksissa palveluntuottajat näkivät painetta hintojen korottamiseen, oikeusaputoimistot niiden alentamiseen, tulevaa hintakehitystä ja kustannuksia ei voida arvioida selvityksen perusteella luotettavasti, sillä ostopalveluja on käytetty vasta lyhyen aikaa*
- *keskimääräiset kustannukset eivät nyt olennaisesti poikkea oman toiminnan kustannuksista, kustannukset päämiestä kohden vaihtelevat suuresti sekä omassa toiminnassa että ostopalveluissa*
- *todennäköisesti ostopalveluina saadaan hoidettua lähitulevaisuudessa nykyisten palveluntuottajien toimesta lähes sama tai suurempi päämiesmäärä, koska valtaosa palveluntuottajista ainakin harkitsee jatkossa tuottavansa edunvalvontapalveluja ja osallistuvansa mahdolliseen tarjouskilpailuun ja puolet olisi valmis laajentamaan toimintaansa*
- *haasteena ostopalvelusopimusten osalta on ainakin laadunarviointimenettelyn kehittäminen, yhtenäisten toimintatapojen kehittyminen eri palveluntuottajille, päämiesten tasa-arvoinen kohtelu palvelujen suhteen alueellisesti ja koulutuksen järjestäminen palveluntuottajien henkilöstölle.*

TYÖRYHMÄN TYÖN ETENEMINEN MUIDEN TEHTÄVÄKOHTIEN OSALTA

Mahdollisuudet laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuolisilta palveluntuottajilta

Nykyisten palveluntuottajien mahdollisuudet laajentaa toimintaansa on selvitetty kyselyllä, jonka tulokset on kerrottu edellä.

Järjestöt palveluntuottajina

Työryhmä aloitti muiden ulkopuolisten palveluntuottajien arvioimisen selvittämällä, voisiko järjestöistä eli niin sanotulta kolmannelta sektorilta löytyä tulevaisuudessa halukuutta ja mahdollisuuksia edunvalvontapalveluiden tuottamiseen ja myymiseen oikeusaputoimistoille.

Työryhmän kuultavaksi kutsuttiin Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton toiminnanjohtaja Riitta Särkelä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto on valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö, joka toimii hyvinvoinnin kehittämiseksi, erityisesti perusturvan ja peruspalvelujen edistämiseksi, syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja sosiaalisen vastuun lisäämiseksi. Se tutkii, kouluttaa ja tiedottaa sekä valtakunnallisesti että alueellisesti erilaisten projektien ja julkaisujen avulla. Liitto tuottaa mm. sosiaalibarometriä, järjestöbarometriä ja kansalaiskyselyjä hyvinvoinnin kehityksestä ja palvelujen saatavuudesta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton jäsenyhteisöjä ovat alueelliset sosiaaliturvayhdistykset, ammatilliset järjestöt ja valtakunnalliset sosiaali- ja terveysjärjestöt. Tukijäseniä ovat muun muassa kunnat, yritykset ja muilla aloilla toimivat yhteisöt. Valtakunnallisia järjestöjä on nyt jäsenenä 141, jäseniä kaikkiaan on 258. Liiton toiminnanjohtaja Riitta Särkelä on myös Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) varapuheenjohtaja ja neuvottelukunnan Yleishyödylliset palvelut – työryhmän puheenjohtaja. Tuon työryhmän tehtävänä on ollut muun ohella alustavasti kartoittaa sitä, millaisia vaikeuksia ja haasteita järjestöt ovat kohdanneet sisämarkkinasääntelyyn, erityisesti hankintalainsäädäntöön liittyen ja millaisia ovat järjestöjen kokemukset ja kohtaamat uhkat palveluiden tarjoamisen alueella erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjä toimii Suomessa noin 8000 kappaletta. Joukossa on 200 valtakunnallista järjestöä, muut ovat paikallisia tai alueellisia. Järjestöjen tehtävissä korostuvat oikeudenmukaisuus ja pyrkimys hyvinvoinnin tasa-arvoiseen jakaantumiseen. Keskeistä toiminnassa on vertaistuki, auttaminen ja tiedonvälitys. Järjestöissä toimivien arviolta 280 000 vapaaehtoisen kansalaisen työpanos vastaa 21 000 henkilötyövuotta. Järjestöillä on noin 30 000 -32 000 palkattuja työntekijää.

Järjestöt tuottavat hyvin monenlaisia palveluita. Ne ovat kehittäneet joustavasti uusia palvelumuotoja uusiin tarpeisiin erilaisille kohderyhmille. Palvelujenkin lähtökohtana on haavoittuvassa ja vaikeassa asemassa olevien ryhmien auttaminen. Järjestöt tuottavat palveluja suoraan niitä tarvitseville, mutta myös ostopalveluja kunnille ja Kansaneläkelaitokselle. Eniten tuotetaan ensi- ja turvakotipalveluja, päihdepalveluja, asumispalveluja ja kuntoutusta. Suurin osuus koko markkinoista järjestöillä on ensi- ja turvakoti sekä päihdepalveluissa. Asumis- ja kotipalveluissa yritysten osuus palveluntuottajina on kasvanut, mutta päihdepalvelujen tuottamiseen yksityisillä yrityksillä ei ole näyttänyt olevan kiinnostusta lainkaan.

Järjestöjen palveluntuottamisen lisäarvona yrityksiin verrattuna on niiden vahva ja sitoutunut ja kestävä arvopohja ja pitkäjänteisen tuotannon turvaaminen. Järjestöillä on myös erityisosaamista omalta toiminta-alueeltaan. Järjestöt ovat usein ensimmäisinä tunnistanee muuttuneen yhteiskunnallisen tilanteen luomia uusia tarpeita ja kehittäneet niihin sopivia palveluja. Järjestöjen tavoitteena on ensisijaisesti palvelun käyttäjien hyvinvointi, ei voiton tavoittelu. Särkelä katsoi, että näistä näkökulmista holhoustoimen edunvalvontapalvelujen tuottaminen olisi luontevaa järjestöille, koska edunvalvonnassa

kyse on ihmisten perusoikeuksien toteuttamisesta ja haavoittuvassa asemassa olevien suojaamisesta.

Järjestöjen esiin tuomia ongelmia

Järjestöillä ei ole lainsäädännön perusteella erityisasemaa palvelujen tuottamisessa. Järjestöjen asema on perustunut Suomessa pitkälle perinteelle kuntien ja järjestöjen välisestä kumppanuudesta hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. EU:n sisämarkkinasäännöt ja julkisia hankintoja koskevat määräykset eivät erottele toimijoita niiden oikeudellisen luonteen perusteella. Julkisyhteisön on pääsääntöisesti kilpailutettava hankintansa, mikäli kynnysarvot ylittyvät. Tämä koskee järjestöjen julkisyhteisöille myymiä palveluja. Järjestöt saattavat saada toiminta-avustusta, jota ei voi käyttää palvelujen tuottamiseen, koska se vääristää kilpailutilannetta niihin yrittäjiin, jotka eivät saa toimintaansa vastaavaa avustusta. Kilpailutilanteen tulee olla neutraali. Myös järjestöt ovat yhtiöittäneet elinkeinotoimintaansa ja niitä koskevat luonnollisesti samat määräykset ja säädökset kuin muita elinkeinotoimintaa harjoittavia yhteisöjä.

Järjestöt ovat tuoneet esiin kilpailuttamiseen liittyviä pulmia (lähde KANE yleishyödylliset palvelut työryhmä 20.10.2008):

- kilpailutuksiin osallistuminen on työlästä
- puutteet kilpailuttamisosaamisessa ja substanssiosaamisessa tilaajalla
- puutteelliset tarjouspyynnöt, tiukat aikataulut
- laatutekijöitä ei oteta riittävästi huomioon
- kirjavat kilpailuttamiskäytännöt kunnilla
- suorahankinnan käyttö vähäistä

Riitta Särkelä arvioi, että järjestöt ainakin osin kokevat joutuneensa palveluntuottajina vaikeaan tilanteeseen kilpailulainsäädännön vuoksi. Osa järjestöistä on yhtiöittänyt palvelutuotantoa, osa on vetäytynyt pois palvelutuotannosta. Kun järjestöt poistuvat palvelutuotannosta, markkinoilta ei aina löydykään vastaavaa tuotantoa tarpeeksi. Suunta näyttäisi olevan se, että järjestöt nyt haluavat keskittyä enemmän ydintehtäväänsä, jäsenistönsä etujen ajamiseen ja vapaaehtoistoimintaan kuin laajentaa elinkeinotoimintaa ja palvelutuotantoa hankintalainsäädännön mukaan.

SGEI-palvelut

Riitta Särkelä esitti työryhmän pohdittavaksi, voisiko holhoustoimen edunvalvontapalveluiden osalta tulla kyseeseen julkisen palvelun velvoite. Julkisen palvelun velvoite voidaan antaa sellaisille palveluille, jotka yhteiskunta on ottanut velvollisuudekseen turvata kansalaisilleen. Järjestöjen osallistuminen palveluiden tuottamiseen voisi olla todennäköisempää, jos niille annettaisiin julkisen palvelun velvoite näiltä osin. Särkelä arvioi, että järjestöillä olisi vahvuuksia edunvalvontapalvelujen tuottamiseen ja ne olisivat hyvä vaihtoehto markkinaehtoiselle kilpailulle. Muussa palvelutuotannossa on havaintoja siitä, että kilpailutus on nostanut hintoja odotusten vastaisesti. Suuret yritykset ovat vallanneet markkinoita ja palvelut ovat keskittyneet. Tästä on voinut seurata laadun huononemista ja jopa uhkaa perusoikeuksien toteuttamiselle. SGEI lähtökohta voisi turvata haavoittuvassa asemassa olevien perusoikeuksien toteuttamisen paremmin. Ensin määritellään, onko kyse tällaisesta palvelusta ja sen jälkeen julkisen palvelun velvoite annetaan erillisellä kirjallisella

asiakirjalla. Usein velvoite määritellään lailla tai asetuksella, mutta se ei ole välttämätöntä. Määrittelyn jälkeenkin palvelun voi tuottaa järjestö, yritys tai se voidaan tuottaa itse.

Muut yksityiset palveluntuottajat

Yksityisiä edunvalvontapalveluiden tuottajia on vielä kovin vähän markkinoilla. Työryhmän tietoon ei ole tullut sellaisia yrityksiä, joiden pääasiallinen toiminta-ala olisi holhoustoimen edunvalvontapalvelut. Tämä on luonnollista, sillä voimakasta kysyntää ei ole ollut, kun kunnat ovat pääosin tuottaneet itse edunvalvontapalvelut. Luultavaa on, että tiedotuksella ja kysynnän tuomisella markkinoille uusia palveluntuottajia voi löytyä. Joitakin viitteitä tästä on jo. Työryhmän jäsenet ovat osaltaan kertoneet ja tiedottaneet tulevasta kysynnästä eri tahoille eri yhteyksissä. Uusien palveluntarjoajien löytäminen ja kartoittaminen on suurimpia haasteita ostopalvelujen käytön laajentamiselle onnistuneesti ja kustannustehokkaasti.

Työryhmä toteaa

- *kartoitetaan ja haetaan mahdollisia palveluntuottajia järjestämällä esimerkiksi oikeusapupiireittäin ja valtakunnallisesti tiedotustilaisuuksia järjestöille, yrityksille ja asiasta kiinnostuneille*
- *ensimmäinen tilaisuus palveluntarjoamisesta kiinnostuneille on Pieksämäellä kesäkuussa Varkauden oikeusaputoimiston järjestämänä*
- *SGEI menettely – arvioidaan, tulisiko se kyseeseen edunvalvontapalveluissa, olisiko siitä hyötyä ja mikä on toimintatapa julkisen palvelun velvoitteen antamiseksi*
- *kuullaan asiantuntijaa SGEI – menettelystä (TEM)*

Ostopalvelujen käytön laajentamista koskevat periaatteet

Työryhmä on alustavasti pohtinut yleisiä periaatteita siitä, miksi ja milloin ostopalveluja tulisi käyttää. Tältä osin työ on vasta alussa.

Yhtenä annettuna periaatteena ovat valtion tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstön vähentämistarpeet ja niihin vastaaminen toiminnan ulkoistamisella. Toisaalta on pohdittu ostopalvelujen käytön merkitystä muista näkökohdista; päämiesten asemasta, edunvalvonnan laadun ja yhtenäisyyden toteuttamisesta, kustannuksista ja edunvalvonnan kehittämisestä.

Alustavasti on pohdittu myös sitä, onko henkilöstön vähentämistarve yksin tarkoituksenmukainen peruste ostopalvelujen hakemiseen, jos edunvalvontapalvelut tuotetaan hyvin ja asianmukaisesti omana työnä.

Työryhmä on huomionnut Lakivaliokunnan lausunnon 6/2010 vp, jossa lakivaliokunta toteaa periaatteista muun muassa seuraavaa: "Aiemmissa yhteyksissä esittämänsä viitaten valiokunta korostaa, että edunvalvontapalveluja järjestettäessä tulee huolehtia palvelujen laadusta ja alueellisesta saatavuudesta koko maassa ja harkittaessa ostopalvelujen käytön lisäämistä tulee kiinnittää huomiota siihen, että palvelun tarjoajia

on markkinoilla riittävästi (LaVM 8/2008 vp ja LaVL 5/1997 vp). Lisäksi valiokunta painottaa, että selvitetessä oikeusaputoimistojen mahdollisuuksia laajentaa edunvalvontapalvelujen ostamista ulkopuolisilta palveluntuottajilta selvitetään myös ostopalvelujen käytön hyödyt ja haitat sekä kokonaiskustannukset verrattuna siihen, että palvelu tuotetaan oikeusaputoimistossa. Ostopalvelujen käyttöön siirtymistä valtionhallinnon tuottavuustavoitteiden täyttämiseksi ei voida pitää kokonaisuuden kannalta järkevänä, jos ostopalvelujen käyttö tulee pitkällä tähtäimellä selvästi kalliimmaksi kuin palvelun tuottaminen valtion oikeusaputoimistossa”.

Kun Varkauden ja Rauman oikeusaputoimistot joutuvat pikaisesti etsimään palveluntuottajaa määräaikaisten sopimusten päättyessä ja ostamaan palveluja hankintalain mukaisesti, on työryhmän ollut välttämätöntä miettiä hankintaperiaatteita ja tarjouspyyntöä jo nyt, vaikka yleisten periaatteiden selvittely on vasta alullaan.

Tulevista ensimmäisistä hankintalain mukaisesta edunvalvontapalvelujen kilpailuttamisista ja ostamisista saadaan tärkeää tietoa ja kokemusta työryhmän työhön ja lopullisiin kannanottoihin.

Työryhmä suunnitteli edunvalvontapalvelujen tarjouspyyntöä ja luonnosteli tärkeimpänä pitämiään asioita siihen.

Työryhmän alustavan käsityksen mukaan

- *edunvalvontapalvelun tarjoajilta tulee edellyttää ehdottomana vaatimuksena riittävää koulutusta ja ammatillista pätevyyttä*
- *tarjouksia vertaillaan kokonaistaloudellisuuden mukaan hinnan ja laadun perusteella*
- *oikeusaputoimistot ohjeistetaan nyt yksittäistapauksin ja yleisohjeet laaditaan työryhmän loppuraportoinnin perusteella*
- *järjestöjen näkemykset ja muu saatavilla oleva tieto tarjouspyynnöistä ja kilpailumenettelystä ja esiintyneistä ongelmista huomioidaan jatkotyössä.*

Edunvalvontapalveluiden erilaisten tuottamistapojen etujen, haittojen, hyötyjen ja riskien arviointia

Työryhmä arvioi erilaisia edunvalvonnan tuottamistapoja niin sanotun Swot – menetelmän avulla ja huomioiden päämiehet, oikeusaputoimiston ja veronmaksajat.

Analyysejä tehtiin tilanteista, joissa oikeusaputoimisto tuottaa kaikki palvelut omana toimintana, tuottaa osan itse ja ostaa osan sekä tilanteesta, jossa se ostaa kaikki palvelut.

Työryhmä pohti myös yksityisen edunvalvonnan heikkouksia ja vahvuuksia. Yksityisellä edunvalvonnalla tarkoitetaan sitä, että edunvalvojan määräys annetaan jollekin päämiehen nimeämälle henkilölle esimerkiksi omaiselle tai muulle luottohenkilölle.

Analyyseja hyödynnetään periaatteita mietittäessä ja ne sisältyvät loppuraporttiin kokonaisuudessaan.

Työryhmä totesi SWOT – analyysin perusteella muun ohella seuraavaa

- *oikeusaputoimiston oman tuotannon keskeisiä vahvuuksia ovat asiakkaiden yhdenvertaisuus, heikompien suoja, pysyvyys, osaava henkilöstö, keskitetty ohjaus, kehittäminen ja koulutus, turvallisuus päämiehille; heikkouksina nähtiin hallinnon byrokraattisuus ja työvoiman liikkuvuuden ja joustojen puutteet*
- *oikeusaputoimiston oman tuotannon ja ostopalveluiden samanaikaisen käytön etuna nähtiin kustannusten ja laadun vertailu ja joustot; heikkoutena lisätyöt- ja kustannukset hankinnoista*
- *oikeusaputoimiston ostaessa kaikki palvelut vahvuudeksi arvioitiin joustot ja tuottavuusohjelman toteutuminen; heikkoudeksi hankintatoimen osaamisen varmistaminen, kilpailun puute ja päämiesten edunvalvonnan järjestäminen takaisin oikeusaputoimistoon, jos palveluntuottajia ei enää löydy*
- *yksityisen edunvalvonnan vahvuuksia on päämiehen valinnanvapaus ja se, ettei yhteiskunnalle tule kustannuksia eikä oikeusaputoimistoille vastuuta; heikkoutena päämiesten osalta valvonnan jälkikäteisyys, riskienhallinta ja muutoin yleisen edunvalvonnan kehittämisen loppuminen ja se, miten turvataan laadukas edunvalvonta kaikkein vähävaraisimmille*
- *eniten vahvuuksia löydettiin omasta toiminnasta.*

Ostopalveluhankintojen kilpailuttaminen ja hankintojen vaikutus oikeusaputoimistojen omaan palvelutuotantoon, henkilöstöön ja päämiesten asemaan

Työryhmä on kevään aikana perehtynyt ostopalvelujen hankinnan ja kilpailuttamisen lainsäädäntöön ja käytäntöön kuulemalla pysyvää asiantuntijaa Hansel Oy:n lakimies Liisa Lehtomäkeä.

Asiantuntijan esityksen perusteella todettiin, että hankintaan on valmistauduttava todella hyvin. Palvelunostajan on luotava palvelustrategia eli mietittävä tarkasti, mitä haluaa ostaa. Laatuksiteereiden määrittäminen (pisteytys) on tärkeää teknisen hankinnan kannalta, mutta edunvalvonnan osalta myös periaatteellinen ratkaisu on se, millaisille arvoille halutaan laittaa painoa, mitkä tekijät ovat olennaisia.

Valmistelulle on varattava riittävästi aikaa ja se on suunniteltava pitemmälle aikavälille. Hankintojen perusteena tulisi olla palvelutuotannon organisointivaihtoehtojen selvittäminen ”Tehdä itse – ostaa ulkoa – analyysi”.

Hankinnan toteuttamisessa mietitään ensin, mikä menettely on sopivin. Suorahankinnan ja neuvottelumenettelyn käytölle löytyisi tällaisessa palveluhankinnassa todennäköisesti perusteita.

Palvelustrategian valinta on suoraan yhteydessä henkilöstön, päämiesten ja oman tuotannon asemaan. Työryhmä on alustavasti pohtinut näitä vuorovaikutussuhteita ja niiden yhteensovittamista. Yksimielisiä on oltu siitä, että valtion henkilöstöpolitiikan ja oikeusministeriön henkilöstöstrategia ja muutostilanteen ohjeet määrittävät henkilöstön

asemaa ja vaikuttavat siihen, miten ja missä aikataulussa toimintoja voisi ulkoistaa, jos se vaihtoehto palvelustrategiassa on valittu.

Se, minkälaiseen aikatauluun ja periaatteisiin ulkoistamisessa päädytään, vaikuttaa työn tekemiseen oikeusaputoimistoissa, sekä henkilöstön asemaan että omaan tuotantoon. Oikeusaputoimiston ratkaistavana on henkilöstön muutosturvaohjeiden ja palvelunhankinnan yhteen sopeuttaminen. Jos hankinnat sopeutetaan henkilöstön aseman turvaamiseen, joudutaan toiminnan kannalta ehkä päällekkäisiin kustannuksiin, eikä silloin ainakaan lähitulevaisuudessa päästä tuottavuuteen eli kustannusten säästöön.

Edunvalvonnan siirtämisen kunnilta valtiolle katsottiin mahdollistavan entistä paremmin sen, että palvelut voidaan tuottaa ammattitaitoisemmin, yhtenäisemmin ja toimintatapoja voidaan kehittää keskitetysti. Tämän tulisi tarkoittaa asiakkaan kannalta parempaa laatua. Näiden periaatteiden toteuttaminen ostopalvelutilanteessa tuo oikeusaputoimistoille suuren haasteen. Löydetäänkö ostopalveluilla laadukasta palvelua ja pystytäänkö samalla ylläpitämään ja kehittämään oman toiminnan laatua ja valvomaan ulkoistetun palvelun laatua?

Kustannuksissa suuret yksiköt ovat tehokkaampia ja tuottavat palvelut halvemmallalla laskettuna päämiestä kohden. Veronmaksajan kannalta saadaan suurissa yksiköissä aitoa säästöä. Työryhmä pohti alustavasti, saadaanko palvelut ostamalla samanlaista säästöä, vai voiko pienet yksittäiset sopimukset syödä tämän kustannustehokkuuden oikeusaputoimistojen edunvalvonnan kokonaismäärärahoista ja samalla heikentää oman tuotannon mahdollisuuksia.

Ostopalvelujen käytön laajentamisen mahdollistamiseksi oikeusaputoimistoissa on nyt saanut edunvalvonnan vapaaksi tulleet virkoja täyttää vain määräaikaaisesti, korkeintaan vuodeksi kerrallaan. Määräaikaisuuden peruste ei sinänsä ole aito, koska edunvalvonnan järjestämisen tarve ei näytä olevan pysyvästi vähenemässä ja edunvalvojia tarvitaan jatkuvasti. Määräaikaaisuudet ovat nyt oman toiminnan riskitekijä. Laadukasta ja pitkäjänteistä edunvalvontaa ei voida järjestää määräaikaaisilla virkasuhteilla. Päämieheen ja hänen asioihinsa tutustuminen vie aina aikansa ja jos toimistossa monet asioita hoitavat työntekijät vaihtuvat luonnollista sijaistarvetta enemmän, ei laadukas edunvalvonta enää ole mahdollista.

Mikäli tulevaisuudessa käykin niin, että ostopalveluilla ei pystytä hoitamaan suurta osaa yleisestä edunvalvonnasta, oikeusaputoimistoilla on riski siitä, saako se pätevää ja sitoutunutta henkilöstöä työhön. Helpotusta tässä kehittämisvaiheessa voisi tuoda se, että määräaikaaiset virat olisivat vuotta pidempiä.

Lähtökohtaisesti sillä onko päämiehellä yleisenä edunvalvojana oikeusaputoimiston vai palveluntuottajan työntekijä, ei pitäisi olla merkitystä. Oikeusaputoimiston velvollisuus on molemmissa tapauksissa edunvalvonnan järjestäminen ja päämiehellä on oikeus edellyttää, ettei tuottamistapa vaikuta hänen saamansa palvelun laatuun ainakaan huonontavasti. Tämä tietysti riippuu oikeusaputoimiston onnistumisesta palvelunhankinnassa samoin kuin omassa tuotannossa.

Käytännössä ostopalvelu voi vaikuttaa päämiehen saamaan palveluun riippuen siitä, miten ostopalvelun ehdot on määritetty ja miten oma toiminta on järjestetty. Sillä, onko

palvelu hankittu lähialueelta, onko laatutekijät huomioitu sopimuksessa, onko henkilökunta ammattitaitoista, on suuri merkitys päämiehelle.

Päämies voi kokea palvelun laadun hyväksi tai huonoksi erilaisilla kriteereillä kuin palvelunostaja. Suuressa yksikössä erilaista palvelua on tarjolla eri muodoissa, pienellä yksiköllä palvelu voi olla yksilöllisempää, vaikka ei erityiskysymyksiin perehtynyttä. Kun palvelua ostetaan pieneltä jopa yhden henkilön yritykseltä, riskit päämiehen kannalta ovat suuremmat. Päämiehen asemaan vaikuttaa silloin sekä jokapäiväisten asioiden hoidon keskeytymisvaara lomien ja sairastumisien kohdalla että tällaisen yrityksen toiminnan loppuminen. Jatkossa on tarpeellista arvioida vielä pienen ja suuren yksikön etuja ja haittoja. Päämiehen aseman kannalta vahingonkorvausvastuiden selkeä määrittely on myös ensiarvoisen tärkeää.

Työryhmä nosti alustavasti esiin tältä osin ainakin

- palvelustrategian kehittämisen tärkeyden
- päämiesten aseman turvaamisen
- ajan varaamisen merkityksen suunnittelulle ja toimintojen sopeuttamiselle
- henkilöstön motivoimisen ja jaksamisen jatkuvassa muutostilanteessa
- määräaikaisten virkasuhteiden riskit omassa tuotannossa
- kehityksen pysähtymisen vaaran
- oman toiminnan ja ostopalvelujen yhteensovittamisen ja ajoittamisen henkilöstön vähentämisen ja vähenemisen kanssa
- kilpailuttamisen resurssit ja kustannukset.

Vaihtoehtoja edunvalvonnan järjestämiseksi

Edunvalvonnassa olevien henkilöiden määrä on kasvanut voimakkaasti holhoustoimilain voimaantulon jälkeen eli viimeisen kymmenen vuoden aikana. Viime vuosina uusien edunvalvontojen kasvu näyttäisi taittuneen, mutta päämiesmäärän nettokasvu yleisessä edunvalvonnassa ei vielä ole vähentynyt samassa määrin. Uusia edunvalvontoja alkoi vuoden 2009 aikana kaikkiaan 8203 ja päättyi 8071 (lähde: Maistraattien kehittämisyksikkö, Aila Heusala 2010.) Oikeusministeriön keräämän tilaston mukaan oikeusaputoimistoille tuli vuoden 2009 aikana 4724 uutta päämiestä omana työnä hoidettaviksi. Tämän lisäksi yleiseen edunvalvontaa ostopalveluntuottajille tuli ainakin noin 350 uutta päämiestä.

Työryhmä näkee tärkeäksi asettamispäätöksen kuudennen tehtäväkohdan perusteellisen pohtimisen. Miten olisi mahdollista vähentää edunvalvojan tarvetta yleensä ja miten vähennetään erityisesti yleisen edunvalvojan tarvetta?

Sillä, miten yhteiskunta voi tarjota toimintakykyä tukevia sosiaali- ja terveydenhoidon palveluita, on olennainen merkitys edunvalvonnan tarpeelle. Karkeasti voidaan sanoa, että sosiaalitoimen resurssien väheneminen tietää edunvalvonnan tarpeen kasvua. Asianmukaiset ja tehokkaat sosiaalitoimen palvelut ja muu toimintakykyä ylläpitävä ja tukeva toiminta vähentää edunvalvonnan tarvetta ja erityisesti yleisen edunvalvonnan päämiesmäärää. Asiakkaan kannalta on kyse siitä, kuinka paljon hänen

itseäänmääräämisoikeuteensa puututaan. Edunvalvonta lievimmissäkin muodossa tarkoittaa aina jonkinasteista itseäänmääräämisoikeuden rajoittamista.

Toisaalta yhteiskunnan ja erityisesti terveydenhoidon ja sosiaalitoimen palvelutuotannon muutokset voivat lisätä tarvetta tukevaan toimintaan ja jopa edunvalvontaan. Palvelujen saaminen voi monimutkaistua, tästä esimerkkinä mainitaan usein palvelusetelien käyttöönotto.

Yksityisiä ammattimaisia edunvalvojia ei ole merkittävästi nyt käytettävissä. Tiedossa on, että esimerkiksi jotkut asianajajat ottavat hoitaakseen edunvalvontoja. Oletettavaa on, että nämä edunvalvonnat liittyvät jollain tavalla aikaisempaan päämiehen tai tämän läheisten asiakkuussuhteeseen. Mitään säännönmukaista kanavaa edunvalvontojen ohjaamiseen yksityiselle ei ole olemassa, toimintatavat määräytyvät maistraattikohtaisesti. Aikaisemmin voimassa olleen holhouslain aikaan oli mahdollista, että esimerkiksi asianajaja oli ilmoittanut alioikeuteen ottavansa vastaan uskotun miehen tai holhoojan toimia.

Ylipäänsä edunvalvonnan asiakasmäärään vaikuttaa olennaisesti holhousviranomaisen eli maistraattien ja toisaalta tuomioistuinten harkinta arvioitaessa edunvalvonnan tarvetta. Näiden perusteellinen harkinta yksittäistapauksissa mutta myös yleiset periaatteet ja ennakkotapaukset ja oikeuskäytäntö luovat linjaa tulevaisuuteen siitä, milloin edunvalvontaa tulisi käyttää keinona yksilön asioiden hoidossa.

Yleisellä edunvalvojalla on vain vähän keinoja vaikuttaa asiakaskunnan määrään, koska sillä ei ole mahdollisuutta kieltäytyä yleisesti vaikkapa työtilanteen vuoksi tehtävän vastaanottamisesta.

Työryhmä painottaa tässä vaiheessa

- *edunvalvonnan tarpeen arvioinnin tärkeyttä*
- *edunvalvontaa lievempien keinojen laajempaa käyttöä*
- *miten voitaisiin puuttua niihin olosuhteisiin, jotka aiheuttavat edunvalvonnan tarvetta*
- *toimintakykyä ylläpitävien keinojen käyttämistä ja niihin resursointia*
- *edunvalvontavaltuutuksen mainostamista*
- *yksityisen edunvalvonnan laajentamista ja keinoja kannustaa henkilöitä yksityiseksi edunvalvojaksi*
- *edunvalvonnan tarpeen määräaikaista arviointia.*

Työryhmän jatkotyö

Työryhmä on työskennellyt kevään ajan tiiviisti saadakseen sille asetetun välitehtävän valmiiksi. Muita kun tehtäväkohtaa 4 on ehditty käsitellä vasta pinnallisesti.

Määräaikaisten sopimusten kilpailuttamisen kiireellisyys on aiheuttanut työskentelyyn sen, että tarjouspyynnön yksityiskohtia on työryhmässä pohdittu, vaikka vielä ei ole ehditty käsitellä ostopalvelujen käytön periaatteita kuin alustavasti.

Työryhmälle asetetun tehtävän onnistumisen kannalta on ollut tärkeää saada perustietoa hankinnoista, kilpailuttamisesta, järjestöistä ja yleishyödyllisestä palveluista kuulemalla asiantuntijoita. Nämä tiedot ovat hyödyllisiä ja välttämättömiä jatkotyölle.

Työn etenemisen suunnitelmia väliraportoinnin jälkeen

- *edunvalvontapalveluiden tuottamismarkkinoihin tutustuminen syksyllä järjestettävillä informaatio tilaisuuksilla ja muiden tapojen suunnittelulla*
- *selvitetään edunvalvontahenkilöstön halukkuutta ryhtyä ostopalvelun tuottajaksi*
- *holhousviranomaisen kuuleminen edunvalvonnan tuottamistavoista, kokemuksista ostopalvelusopimuksista, edunvalvonnan tarpeesta tulevaisuudessa ja edunvalvontamääräyksen sisällöstä*
- *ehdotukset hankintojen järjestämisestä ja toimintatavoista (hankintaringit, keskitetty ohjaus vai hankintayksikköjen itsenäinen toiminta, hankintamenettelyjen valinta jne.)*
- *selvitetään palvelustrategioiden luomiseen liittyviä kysymyksiä*
- *arviot henkilöstön luonnollisesta vähenemisestä ja sopeuttamisesta palveluhankintoihin*
- *ehdotukset oman toiminnan tulevaisuudesta ja kehittämisestä*
- *kustannusarviot ja resurssien vaikutus hankintoihin*
- *ehdotukset ostopalvelujen käytön periaatteista ja aikatauluista*
- *innovaatioita edunvalvonnan ja erityisesti yleisen edunvalvonnan tarpeen vähentämisestä ja uusista toimintatavoista*
- *keinoja ohjata edunvalvontoja yksityisille edunvalvojille.*

SOPIMUS EDUNVALVONTAPALVELUISTA

1. Sopijaosapuolet

Tilaaja	X:n oikeusaputoimisto osoite, puhelin, faksi, e-mail, yhteyshenkilö laskutusosoite vastuuhenkilö/valvoja tms.
Tuottaja	X:n kunta/kuntayhtymä, yhdistys, yhtiö, Y-tunnus, luonnollinen henkilö osoite, puhelin, faksi, e-mail, yhteyshenkilö

2. Sopimuksen tarkoitus ja kohde

Sopimus koskee holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä annetun lain 1 ja 2 §:ssä (45/2008, ns. järjestämislaki) tarkoitettua edunvalvontapalvelujen tuottamista ja holhoustoimilaissa (442/1999) tarkoitettuja edunvalvojan tehtäviä x oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueen XX kunnassa/kunnissa. Sopimukseen on sovellettu holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:ää sopimuksen keston osalta ja 13 § 6 momenttia palveluntuottajan valinnan osalta.

Tällä sopimuksella tuotetaan kaikki edunvalvontapalvelut x kunnan/kuntien asukkaille. Tai

Tällä sopimuksella tuotetaan osa edunvalvontapalveluista x alueella.

Tarkempi määrittely, mikä osa, esim. jääviydet, uudet asiat jne.

Tuottaja sitoutuu järjestämään edunvalvontapalvelut siten, että käytettävissä on riittävä määrä edunvalvojia niille kuntien asukkaille, joille maistraatti tai käräjäoikeus määrää edunvalvojan.

Ostettava palvelu käsittää sopimushetkellä noin xx päämiehen edunvalvonnan ja sopimuskaudella tulevat uudet maistraatin/käräjäoikeuden määräämät edunvalvonnat.

3. Sopimuskausi ja sopimusasiakirjat

Sopimus on määräaikainen 1.1.2009 – 31.12.20xx ja päättyy ilman irtisanomista. tai

Sopimus on voimassa toistaiseksi 1.1.2009 alkaen.

Irtisanomisaika on molemmin puolin 2 vuotta. Sopimus on irtisanottava kirjallisesti.

Sopimusasiakirjoihin ja hankintaan sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja valtionhallinnon/oikeusministeriön ohjeita.

4. Tuottajan vastuu palvelusta

Palveluntuottaja sitoutuu asettamaan riittävän ja ammattitaitoisen henkilöstön palvelun tuottamiseen. Henkilöstön ammatillisen kelpoisuuden osalta palveluntuottajan on noudatettava ns. järjestämislaissa annettuja määräyksiä ja mahdollisia sen nojalla annettuja säännöksiä.

Henkilökunnan riittävyttä arvioitaessa mittareina käytetään sisäasianministeriön holhoustoimen yhteistyöryhmän kehittämissuosituksia 29.11.2005 tai myöhemmin mahdollisesti tulevia viranomaisten antamia vastaavia suosituksia ja ohjeita.

Palveluntuottaja nimeää organisaatioon vastuuhenkilön, joka sopimusta solmittaessa on xx.

Palveluntuottaja sitoutuu ilmoittamaan vastuuhenkilön vaihtumisen tilaajalle.

Mikäli edunvalvonnan henkilöstö vaihtuu, tuottaja sitoutuu asettamaan tehtävään uuden vastaavan ammattitaidon omaavan henkilön.

Palveluntuottajan on edunvalvonnan tehtäviä hoitaessaan noudatettava holhoustoimilain säännöksiä.

Palveluntuottaja sitoutuu perehdyttämään ja kouluttamaan uuden henkilöstön.

Tuottajan tulee täydennys- ja muuta koulutusta järjestämällä huolehtia henkilöstönsä ammattitaidon säilymisestä ja kehittämisestä ja palveluntuottaja sitoutuu lähettämään henkilöstön oikeusministeriön kutsusta ministeriön mahdollisesti järjestämään koulutukseen.

Palveluntuottaja sitoutuu varmistamaan sen, että edunvalvojat voivat hoitaa päämiestensä asioita riippumattomasti ja itsenäisesti.

5. Laadun hallinta, raportointi ja sopimuksen valvonta

Tilaajalla on oikeus valvoa tämän sopimuksen perusteella järjestetyn toiminnan sisältöä ja taloutta sekä suorittaa sen edellyttämiä tarkastuksia siltä osin kuin se on tarpeen sopimuksen noudattamisen toteamiseksi. Tarkastuksissa huomioidaan holhoustoimilain säännökset edunvalvonnan henkilöstön salassapitovelvollisuuksista.

Palveluntuottajan tulee vuosittain laatia toiminnastaan edunvalvontapalveluiden tuottamissuunnitelma ja toimittaa se alueensa oikeusaputoimistolle (järjestämislaki 9 §).

Laadunseuranta voidaan suorittaa mm seuraavasti:

- vuosittaisissa laatuarviointikokouksissa
- tilaajalla oikeus tehdä tarkastus ja auditointikäyntejä, tuottajalla on velvollisuus näyttää tilaajan vaatimat dokumentit huomioon ottaen salassapitosäännökset
- puolin ja toisin saadut reklamaatiot tulee toimittaa toisen käyttöön/käsitellä arviointikokouksissa
- tuottaja toimittaa vuosittain ainakin seuraavat raportit tilaajalle: asiakasmäärä, henkilötyömäärä, koulutustiedot, tilinpäätöstiedot

Päämiesten asioiden hoidon ja valvonnan osalta noudatetaan holhoustoimilakia.

6. Arkistointi, salassapito ja tietojen anto

Palveluntuottajaa sitoo laissa säädetty salassapito- ja vaitiolovelvollisuus edunvalvontapalvelujen tuottamisessa.

Kumpikin osapuoli sitoutuu pitämään salassa kaikki tietoonsa tulleet toista osapuolta koskevat liike- ja ammattisalaisuudet. Salassapitovelvollisuus pysyy voimassa myös tämän sopimuksen päätyttyä.

Tuottaja noudattaa päämiesten asiakirjojen arkistoinnissa, säilyttämisessä ja hävittämisessä holhoustoimilain säännöksiä ja soveltuvasti palveluntilaajan vastaavia edunvalvontaa koskevia ohjeita niin, että sopimuksen päättyessä on saatavissa edunvalvonnan jatkamisen kannalta tarpeelliset päämiesten asiakirjat.

Tai

Tuottaja noudattaa asiakirjahallinnassa kuntaa velvoittavia lakeja ja ohjeita ja holhoustoimilain säännöksiä päämiesten asiakirjojen säilyttämisestä.

Sopimuskauden päättyessä tuottaja luovuttaa tilaajan vaatimuksesta ne päämiesten asiakirjat tai kopiot asiakirjoista, jotka ovat tarpeellisia päämiesten edunvalvonnan hoitamisessa.

7. Veloitus ja laskutus

Hinnoitteluperusteena käytetään päämiesten lukumäärää.

Tilaaja maksaa palveluntuottajalle xxx € /päämies /vuosi.

Vuoden aikana hoidettujen päämiesten lukumäärä tarkastetaan maistraattien holhousasian rekisteristä.

Tarkastuspäivä on vuoden viimeinen päivä.

Hinnoittelussa on huomioitu myös ne edunvalvontatehtävät, joita ei ole merkitty em. holhousasianrekisteriin eikä niistä suoriteta erillistä korvausta.

Laskutusjakso on yksi vuosi. Tai

Palveluntuottajalla on oikeus laskuttaa tilaaja kaksi kertaa vuodessa. Ensimmäinen erä maksetaan laskutuskauden alussa etukäteen (tai puolelta vuodelta jälkikäteen) puolelta vuodelta edeltävän vuoden viimeisen päivän päämiesmäärän mukaisesti arvioituna. Toinen erä maksetaan seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä maistraatilta tarkastetun todellisen päämiesmäärän mukaisesti ns. tasoituslaskuna.

(Tai

Palveluntuottaja laskuttaa halutessaan tilaajaa kuukausittain, maksuaika on 14 vuorokautta. Vuoden viimeinen lasku on ns. tasoituslasku, jossa hinnoitteluperusteena oleva päämiesmäärä on tarkastettu maistraatin holhousasiainrekisteristä.)

Viivästyskorkojen osalta noudatetaan korkolakia.

Tuottajalla tulee olla voimassaoleva rekisteröinti arvonnalisäverovelvolliseksi tai ennakkoperintärekisteriin. Jos rekisteröinnit arvonnalisäverovelvolliseksi tai ennakkoperintärekisteriin vanhenevat sopimuksen voimassaoloaikana, tuottajan on esitettävä uudet rekisteröinnit ennen seuraavan maksuerän maksamista.

Tuottajan on tarvittaessa osoitettava tilaajalle, että tuottaja huolehtii henkilöstönsä työnantajavelvoitteistaan asianmukaisesti.

8. Päämiehiltä perittävät edunvalvontapalkkiot

Palveluntuottaja määrittelee edunvalvontapalkkiot niitä koskevien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Palveluntuottaja perii ja pitää edunvalvontapalkkiot, joiden määrä on arvioitu jo hinnoitteluperusteesta sovittaessa. Edunvalvontapalkkioiden määrää valvoo holhousviranomainen, ei palvelutilaaja.

9. Hinnantarkistusmenettely ja sopimuksen muuttaminen

Mikäli palveluntarve säilyy samana, hinnat ovat sitovia xxxxx saakka. Tämän jälkeen hintojen tarkistuksesta voidaan neuvotella jommankumman sopijapuolen ehdotuksesta vuosittain. Mikäli alakohtainen lainsäädäntö, viranomaisohjeet, päämiesmäärä tai yleinen kustannustason nousu edellyttävät palvelujen sisällössä olennaisia muutoksia esimerkiksi suurempaa /pienempää henkilöstömitoitusta tai pienempiä/suurempia edunvalvontapalkkioita, hintojen tarkastamisesta neuvotellaan osapuolen vaatimuksesta.

Sopimuksen muuttaminen tehdään kirjallisella muutossopimuksella. Muutossopimus tulee voimaan seuraavan laskutuskauden alusta.

10. Vakuudet ja vakuutukset

Palvelun tuottajalla on oltava omaisuus- vastuu- keskeytys- ja oikeusturvavakuutus. Kunta/kuntayhtymällä tulee olla sen soveltaman riskienhallinnan mukaiset vakuutukset.

Vakuutuksen on vastattava päämiehille/kolmannelle osapuolelle mahdollisesti aiheutetusta vahingosta.

Tapauksessa, jossa tilaaja olisi laillisessa korvausvastuussa kolmanteen osapuoleen nähden, vahinkotapaukset hoidetaan niin, että tilaaja hoitaa korvauskäsittelyn oman hallintomenettelynsä mukaisesti, mikäli korvausvaatimus kohdistetaan tilaajaan.

Tilaajalla on oikeus kohdistaa korvausvaade palveluntuottajaan, mikäli vahinko on aiheutunut siitä, että palvelun tuottaja on laiminlyönyt sopimusvelvoitteensa. Oikeus korvausvaatimuksen esittämiseen on tilaajalla myös silloin, jos sopimusrikkomuksesta aiheutuu tilaajalle muuta vahinkoa.

Tilaaja voi pidättää maksamattoman korvaussumman seuraavasta maksuerästä.

11. Sopimuserimielisyydet ja purkamisperusteet, sanktiot ja sopimuksen siirto

Sopimuksesta johtuvat erimielisyydet pyritään ratkaisemaan ensisijaisesti sopimusosapuolten välisissä neuvotteluissa. Ellei neuvotteluissa löydetä ratkaisua, erimielisyydet ratkaistaan järjestämislain 3 §:n mukaisesti hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Osapuolilla on oikeus purkaa sopimus, jos toinen osapuoli olennaisesti rikkoo sopimusvelvoitteitaan eikä kohtuullisessa ajassa korjaa laiminlyöntiään kirjallisesta huomautuksesta huolimatta.

Jos palveluntuottaja joutuu saneerausmenettelyyn, konkurssiin, selvitystilaan tai muutoin sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että on syytä olettaa sopimusvelvoitteiden täyttymisen vaarantuvan, tilaajalla on oikeus purkaa sopimus ilmoittamalla siitä kirjallisesti tuottajalle.

Sopimusta ei kumpikaan osapuoli saa siirtää kolmannelle osapuolelle ilman toisen osapuolen suostumusta paitsi milloin siirto liittyy joko liikkeenluovutukseen tai yritystoiminnan tai organisaation sisäiseen uudelleen järjestämiseen.

12. Muut ehdot

13. Sopimuksen allekirjoitus

Tämä sopimus on laadittu kahtena samansisältöisenä kappaleena, yksi kummallekin osapuolelle.

Aika ja paikka

Tämä sopimus tulee voimaan xx kohdassa määrättyinä ajankohtana.

Tilaaja

Tuottaja

Liitteet

LIITE

1.

KYSELY NIILLE YHTEISÖILLE JA HENKILÖILLE, JOTKA OVAT TEHNEET VALTION OIKEUSAPUTOIMISTON KANSSA SOPIMUKSEN HOLHOUSTOIMEN EDUNVALVONTAPALVELUIDEN TUOTTAMISESTA.

1) Vastaaajaa koskevat tiedot

Palveluntuottajan nimi

Yhteystiedot, nimi, sähköposti, puhelin

2) Palveluntuottajan edunvalvontahenkilöstöä koskevat kysymykset

Kuinka monta työntekijää toimii edunvalvontapalveluiden tuottamisessa?

Edunvalvojia kpl
Avustavaa henkilökuntaa kpl

Kuinka monta päämiestä palveluntuottajan hoidettavana on nyt?
kpl

*Montako kertaa edunvalvojan virkaa/tointa hoitava henkilö/henkilöt on vaihtunut
1.1.2009 jälkeen?*

☐ edunvalvojat eivät ole vaihtuneet

kertaa (edunvalvoja 1)	kertaa (edunvalvoja 2)
kertaa (edunvalvoja 3)	kertaa (edunvalvoja 4)

Hoitaako henkilökunta edunvalvontatehtäviä päätoimisesti

Kyllä ☐
Ei ☐

Jos osa-aikaisella työntekijällä on myös muu toimi, mikä se on/ne ovat

Minkä viraston hallintoon henkilöstö kuulu, jos tuottajana on kunta tai kuntayhtymä?

Onko henkilöstön lukumäärä pysynyt samana koko sopimuskauden?

Kyllä ☐
Lisääntynyt ☐
Vähentynyt ☐
Syy muutokselle

Jos päämiesmäärä kasvaa, oletteko valmis lisäämään henkilöstöä?

Kyllä ☐
Ei ☐

Mikä on edunvalvojen koulutus (tutkinto esim. OTM, tradenomi jne.)

Edunvalvoja (1)
Edunvalvoja (2)
Edunvalvoja (3)
Edunvalvoja (4)

3) Sopimusten toimimista koskevat kysymykset

Oletteko tyytyväinen oikeusaputoimiston kanssa tekemäänne sopimukseen kokonaisuutena?

Kyllä ☐
Ei ☐ Miksi?

Oletteko tyytyväinen ostopalvelun hinnoitteluperusteisiin

Kyllä ☐
Ei ☐ Miksi?

Oletteko tyytyväinen sopimuksen mukaiseen laskutusmenettelyyn ja sen sujuvuuteen?

Kyllä ☐
Ei ☐ Miksi?

Onko sopimuksen kohde ts. asiakaskunnan määräytyminen riittävän selkeästi määritelty?

Kyllä ☐
Ei ☐ Miksi?

Onko mielestänne tarvetta muuttaa sopimuksenne ehtoja tähänastisen kokemuksen perusteella?

Ei ☐
Kyllä ☐ Miten?

4) Edunvalvontapalveluun liittyviä kysymyksiä

Kuinka nopeasti päämiehillä on halutessaan mahdollisuus tavata edunvalvojaa?

Samana päivänä ☐
1-2 päivän kuluessa ☐
Viikon kuluessa ☐
Yli viikon odotusajalla ☐

Kuinka nopeasti päämiehillä on mahdollisuus tavata muuta edunvalvontahenkilöstöä?

Samana päivänä ☐
1-2 päivän kuluessa ☐
Viikon kuluessa ☐
Yli viikon odotusajalla ☐

Miten toimisto on avoinna päämiehille?

Ajanvarauksella ☐
Ilman ajanvarausta ☐
Aukioloajat

Onko edunvalvontahenkilöstöllä erityiset puhelinajat?

Kyllä ☐ Ajankohta

Ei, koko henkilöstö on tavoitettavissa virka-aikana puhelimitse ☐

Toimistossa on puhelinpäivystys ☐

Onko edunvalvontatoiminnastanne tehty laatu-arviointia?

Kyllä ☐ Miten
Ei ☐

5) Sopimusten jatkoa ja kustannuksia koskevat kysymykset

Oletteko halukas laajentamaan palvelun tuottamista (esim. toisten kuntien asukkaat, esteellisyystilanteet, erityistehtävät)?

Kyllä ☐ Miten?
Ei ☐ Miksi?

Jos sopimuksenne on määräaikainen, jatkatteko sitä määräajan umpeuduttua?

Kyllä ☐
Ei ☐ Miksi?
Epävarma ☐

Mitkä seikat vaikuttavat jatkopäätökseen?

Jos oikeusaputoimisto tulevaisuudessa hankkii edunvalvontapalveluja hankintalain mukaan, osallistuisitteko tarjouskilpailuun?

Kyllä ☐
Ei ☐
Epävarma ☐

Mitkä seikat vaikuttavat osallistumiseenne?

Vastaajan vapaat kommentit/mielipiteet ostopalvelusopimuksesta ja edunvalvontapalveluiden järjestämisestä:



Kysely palveluntuottajille tiivistelmä

Kysely niille yhteisöille ja henkilöille, jotka ovat tehneet valtion oikeusaputoimiston kanssa sopimuksen holhustoimen edunvalvontapalveluiden tuottamisesta

Montako kertaa edunvalvojan virkaa/tointa hoitava henkilö/henkilöt on vaihtunut 1.1.2009 jälkeen?

Ehunvalvojat eivät ole vaihtuneet		95,2%	20
(edunvalvoja 1) kertaa		4,8%	1
(edunvalvoja 2) kertaa		0%	0
(edunvalvoja 3) kertaa		0%	0
(edunvalvoja 4) kertaa		0%	0

Hoitaako henkilökunta edunvalvontatehtäviä päätoimisesti?

Kyllä		71,4%	15
Ei		33,3%	7

Onko henkilöstön lukumäärä pysynyt samana koko sopimuskauden?

Kyllä		90,5%	19
Lisääntynyt		9,5%	2
Vähentynyt		0%	0

Jos päämiesmäärä kasvaa, oletteko valmis lisäämään henkilöstöä?

Kyllä		52,4%	11
Ei		57,1%	12

Oletteko tyytyväinen oikeusaputoimiston kanssa tekemääne sopimukseen kokonaisuutena?

Kyllä		100%	21
Ei		0%	0

Oletteko tyytyväinen ostopalvelun hinnotteluperusteisiin?

Kyllä		100%	21
Ei		9,5%	2

Oletteko tyytyväinen sopimuksen mukaiseen laskutusmenettelyyn ja sen sujuvuuteen?

Kyllä		100%	21
Ei		0%	0

Oletteko valukas laajentamaan palvelun tuottamista (esim. toisten kuntien asukkaat, esteellisyysilanteet, erityistehtävät)?

Kyllä		55%	11
Ei		50%	10

Jos sopimuksenne on määräaikainen, jatkatteko sitä määräajan umpeuduttua?

Kyllä		75%	9
Ei		16,7%	2
Epävarma		8,3%	1

Jos oikeusaputoimisto tulevaisuudessa hankkii edunvalvontapalveluja hankintalain mukaan, osallistuisitteko tarjouskilpailuun?

Kyllä		66,7%	14
Ei		9,5%	2
Epävarma		23,8%	5



LIITE

2.

KYSELY NIILLE OIKEUSAPUTOIMISTOILLE, JOTKA OSTAVAT EDUNVALVONTAPALVELUITA ULKOPUOLISILTA PALVELUNTUOTTAJILTA

1) Vastaaajaa koskevat tiedot

Oikeusaputoimisto

Vastaaajan nimi

2) Palveluntuottajan edunvalvontahenkilöstöä koskevat kysymykset

Oletteko tyytyväinen palveluntuottajan edunvalvontahenkilöstön määrään?

Kyllä ☐

Ei ☐

Mahdolliset kommentit

Oletteko tyytyväinen palveluntuottajan henkilöstön koulutukseen ja ammattitaitoon

Kyllä ☐

Ei ☐

Miksi?

Mahdolliset kommentit

3) Sopimusten toimimista koskevat kysymykset

Oletteko tyytyväinen palveluntuottajan kanssa tekemäänne sopimukseen kokonaisuutena?

Kyllä ☐

Ei ☐

Miksi?

Oletteko tyytyväinen ostopalvelun hinnoitteluperusteisiin

Kyllä ☐

Ei ☐

Miksi?

Oletteko tyytyväinen laskutusmenettelyyn ja sen sujuvuuteen?

Kyllä ☐
Ei ☐

Miksi?

Onko sopimuksen kohde ts. asiakaskunnan määräytyminen riittävän selkeästi määritelty?

Kyllä ☐
Ei ☐

Miksi?

Onko mielestänne tarvetta muuttaa sopimuksenne ehtoja tähänastisen kokemuksen perusteella?

Ei ☐
Kyllä ☐

Miten?

4) Edunvalvontapalveluun liittyviä kysymyksiä

Onko palvelusta tehty laatu-arviointia?

Kyllä ☐
Ei ☐

Miten

Onko palvelusta valitettu teille?

Kyllä ☐

Kuka tai ketkä ovat valittaneet?

Mihin toimenpiteisiin valitus on johtanut?

Ei ☐

5) Sopimusten jatkoa ja kustannuksia koskevat kysymykset

Oletteko halukas laajentamaan ostopalveluja sopimuskumppaninne kanssa (esim. toisten kuntien asukkaat, esteellisyystilanteet, erityistehtävät)?

Kyllä ☐
Ei ☐

Miten?

Miksi?

Jos sopimus on määräaikainen, oletteko omalta osaltanne valmis jatkamaan sitä?

Kyllä ☐
Ei ☐

Miksi?

Onko hinta/laatusuhde sopimuksessa mielestänne kohdallaan?

Kyllä ☐

Ei ☐

Miksi?

Onko alueella näkemyksenne mukaan muita mahdollisia palvelun tarjoajia?

Kyllä ☐

Ei ☐

Mitkä tahot voisivat olla mahdollisia palveluntuottajia?

Mikä vaikuttaa mielestänne eniten ostopalvelujen käytön laajentamiseen?

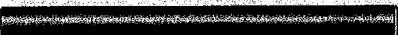
*Vastaajan vapaat kommentit/ mielipiteet ostopalvelusopimuksesta ja
edunvalvontapalveluiden järjestämisestä:*



Kysely oikeusaputoimistoille tiivistelmä

Kysely niille oikeusaputoimistoille, jotka ostavat edunvalvontapalveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta

Oletteko tyytyväinen palveluntuottajan edunvalvontahenkilöstön määrään?

Kyllä		100%	14
Ei		0%	0

Oletteko tyytyväinen palveluntuottajan henkilöstön koulutukseen ja ammattitaitoon?

Kyllä		100%	14
Ei		0%	0

Oletteko tyytyväinen palveluntuottajan kanssa tekemäänne sopimukseen kokonaisuutena?

Kyllä		100%	14
Ei		0%	0

Oletteko tyytyväinen ostopalvelun hinnoitteluperusteisiin

Kyllä		78,6%	11
Ei		21,4%	3

Oletteko tyytyväinen laskutusmenettelyyn ja sen sujuvuuteen?

Kyllä		78,6%	11
Ei		21,4%	3

Onko sopimuksen kohde ts. asiakaskunnan määräytyminen riittävän selkeästi määritelty?

Kyllä		92,9%	13
Ei		7,1%	1

Onko mielestänne tarvetta muuttaa sopimuksenne ehtoja tähänastisen kokemuksen perusteella?

Ei		46,2%	6
Kyllä		53,8%	7

Onko palvelusta tehty laatuarviota?

Kyllä		14,3%	2
Ei		85,7%	12

Onko palvelusta valittu teille?

Kyllä		7,1%	1
Ei		92,9%	13

Oletteko halukas laajentamaan ostopalveluja sopimuskumppaninne kanssa (esim. toisten kuntien asukkaat, esteellisyystilanteet, erityistehtävät)?

Kyllä		50%	7
Ei		50%	7

Jos sopimus on määräaikainen, oletteko omalta osaltanne valmis jatkamaan sitä?

Kyllä		85,7%	6
Ei		14,3%	1

Onko hinta-laatusuhde sopimuksessa mielestänne kohdallaan?

Kyllä		78,6%	11
Ei		21,4%	3

Onko alueella näkemyksenne mukaan muita mahdollisia palvelun tarjoajia?

Kyllä		15,4%	2
Ei		84,6%	11

