

Esimerkki vaikutusten ennakoarvioinnista päätöksenteossa

(Lähde: Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta, esityslista 9.12.2003)

4

LOPPURAPORTTI VANHUSTEN PALVELU- JA VIRKISTYSKESKUSTOIMINNAN JÄRJESTÄMISESTÄ

Sosv 2003-611

Lähtökohdat

Kaupunginhallituksen suunnitteluohjeissa vuodelle 2004 ja vuosille 2004-2006 sosiaaliviraston edellytetään toimivan aktiivisesti monituottajaisen palveluverkon vahvistamiseksi.

Sosiaalilautakunta hyväksyessään vuoden 2004 talousarvioehdotuksen ja siihen liittyen sosiaaliviraston strategiasuunnitelman, katsoi sosiaaliviraston lähivuosien talouden edellyttävän monituottajaisen toimintamallin vahvistamista. Vanhuspalveluja koskevassa toiminta- ja taloussuunnitelman osassa sosiaalilautakunta toteaa, että ”palvelukeskustoiminnan siirtyminen asteittain muiden toimijoiden toteuttamaksi tapahtuu käynnistyneen selvitystyön perusteella”.

Kaupunginvaltuuston hyväksymän vuoden 2004 talousarvion perusteluissa todetaan niin ikään, että ”Palvelukeskustoimintaan ja päiväkeskustoimintaan haetaan uusia tuottamis- ja rahoitusmalleja yhdessä alan järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa” (s. 94).

Sosiaaliviraston lähivuosien talous

Kaupungin taloudellisen tilanteen nopean heikentymisen vuoksi sosiaaliviraston on tulevaisuudessa tarpeen kohdentaa niukentuvat voimavarat entistä painotetummin lakisääteisiin velvoitteisiin ja muihin ydintehtäviin. Tällöin erityisesti kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien kuntalaisten tuen ja palvelun tarpeet on asetettava etusijalle. Vanhuspalvelujen käyttäjistä esim. kotihoidon asiakkaat, omaishoidon tuen saajat sekä vanhainkotien ja palveluasuntojen asiakkaat ovat ryhmiä, joiden tukea tulisi mieluummin lisätä kuin vähentää. Talouden kannalta välttämättömiä muutoksia joudutaan näin ollen kohdentamaan sellaiseen kunnan vapaaehtoisuuden pohjalla toteuttamaan toimintaan, joka ei kohdistu kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin asukkaisiin ja toimintaan, jota voivat toteuttaa muutkin tahot kuin viranomaiset. Sosiaalilautakunta on jo 16.1.1996 katsonut, että vanhusten palvelu- ja virkistyskeskusten toiminnassa vapaaehtoisjärjestöjen ja asiakkaiden roolia ja osuutta toiminnassa tulisi vahvistaa.

Vanhusten palvelu- ja virkistyskeskusten merkitys

Sekä kokemus että tutkimukset vahvistavat yhdensuuntaisesti, että vanhusten palvelu- ja virkistyskeskukset ovat merkittävä osa vanhuspalvelujen kokonaisuutta. Palvelukeskusten piirissä tapahtuva monimuotoinen toiminta ylläpitää toimintakykyä, luo mahdollisuuksia sosiaaliseen

kanssakäymiseen ja siten vähentää yksinäisyyttä ja parhaimmillaan muodostaa keskinäisen välittämisen ja huolenpidon verkostoja. Palvelukeskuksiin muodostunut aktiivinen vapaaehtoistyö on arvokas lisä toimintaan.

Sosiaalilautakunnan hyväksymät tavoitteet lähtevätkin siitä, että ikääntyvän väestön määrän kasvaessa palvelukeskusten merkitys entisestään kasvaa ja niiden toimintakykyä ylläpitävää toimintaa tarvitaan entistä enemmän.

Sosiaaliviraston taloudellisen pohjan heikentyessä sosiaaliviraston edellytykset toiminnan ylläpitämiseen tai vahvistamiseen käyvät kuitenkin entistä heikommiksi.

Saadakseen käsityksen palvelu- ja virkistyskeskusten toiminnan vaihtoehtoisista toteuttamistavoista sosiaalivirasto tilasi asiaa koskevan selvityksen T:mi Marjatta Miettiseltä.

Selvityshenkilö haastatteli varsin laajasti toiminnasta mahdollisesti kiinnostuneita tahoja, selvitti nykyisen toiminnan sisältöä ja kustannuksia ja ohjausryhmänsä puitteissa kuuli myös palvelukeskusten henkilöstöä. Selvitystyön perusteella hän saattoi todeta, että Helsingissä on useita toiminnasta kiinnostuneita järjestöjä ja säätiöitä.

Palvelukeskusten omassa piirissä kaavailuja ei ole pidetty toivottavina. Palvelujen käyttäjät ovat aktiivisesti vastustaneet muutosta, joka usein on samaistettu kaupallistamiseen. Kun vaihtoehtoisten järjestämistapojen konkreettiset kuvaukset vielä puuttuvat, on keskustelussa tullut esiin paljon mielikuviin ja muutoksen oletettuihin seurauksiin liittyviä pelkoja.

Vapaaehtoisten toimijoiden taholta on korostettu, että mahdollisen muutoksen seurauksena vapaaehtoinen toiminta supistuu, koska nykyiset vapaaehtoiset haluavat antaa panoksensa nimenomaan kaupungin toiminnalle. Tässä vaiheessa ei ole mahdollista ennakoida sitä, missä määrin järjestöt ja säätiöt voivat rekrytoida vapaaehtoisia oman toimintansa piiriin. Kaupungin toimintaa tukevaan vapaaehtoistyöhön löytynee monia toimintakohteita siihen halukkaille.

Selvityshenkilön raportissa esitetyt vaihtoehtoiset järjestämismallit

Vaihtoehto 1 - ”nykyinen malli”:

Nykyinen malli säilyy eli toiminnan järjestäminen pysyy sosiaalivirastolla, jolloin toiminnan järjestämisessä on erilaisia vaihtoehtoja:

a) toiminta jatkuu nykyisellään, mutta ravintola- ja kahvilapalvelut siirtyvät tehtyjen päätösten mukaisesti Palmialle

b) Kuten kohdassa a), mutta ryhdyttäisiin perimään asiakasmaksuja eräistä palveluista

c) Kuten edellä, mutta nykyisen toiminnan kehittämistä jatkettaisiin sen suuntaisesti, että palveluja tuottaisivat enenevässä määrin järjestöt, vapaaehtoiset ja asiakkaat, jolloin sosiaaliviraston oma henkilöstömäärä vähenisi vähitellen nykyisestä.

Vaihtoehto 2 – ”sosiaaliviraston managerointi”:

”Sosiaaliviraston managerointi” – vaihtoehdolla tarkoitetaan, että toiminnan tuottamisesta vastaa kolmas sektori - järjestöt ja muut toimijat sekä toiminnassa mukana oleva vapaaehtoistoiminta, mutta sosiaalivirasto huolehtii palvelukeskuksen hallinnoinnista ja johtamisesta.

Mallissa palvelukeskuksissa työskentelisi sosiaaliviraston palveluksessa oleva henkilö, joka koordinoisi toimintaa, huolehtisi tiloista, tilojen varauksista, toimisi yhteistyössä järjestöjen kanssa. Järjestöt vastaisivat kokonaan toiminnasta mukaan lukien siivous- ja vahtimestaripalvelut.

Vaihtoehto 3 – ”järjestöt hoitavat”:

Järjestöt tai yhteisöt vastaavat toiminnasta, jolloin toiminnan järjestämisessä on erilaisia vaihtoehtoja:

Yhden palvelukeskuksen toiminnasta vastaa yksi toimija – järjestö tai säätiö tai muu yhteisö

Yhden palvelukeskuksen toiminnasta vastaa useita toimijoita

Palvelukeskuksen toiminnasta vastaa yksi toimija, mutta toimintaa järjestämässä on useita yhteistyökumppaneita, mm. muita järjestöjä, oppilaitoksia, kaupallisia yrityksiä.

Mallin mukaan palvelukeskuksissa ei olisi sosiaaliviraston henkilökuntaa. Sosiaalivirasto tekisi järjestön kanssa sopimuksen toiminnan hoitamisesta. Mikäli toimijoita olisi useita, yhden kanssa tehtäisiin sopimus ja muut järjestöt toimisivat ”alihankkijoina” sopimuksen tehneelle järjestölle.

Vaihtoehto 4 – ”oppilaitos hoitaa”:

Sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitos vastaa toiminnasta.

Vaihtoehto 5 – ”kaupallinen yritys”:

Yksityinen tuottaja vastaa toiminnasta, jolloin toiminta voidaan järjestää

Kaupallisen yrityksen tai yksityisyrittäjän toimesta

Kaupungin henkilöstöyrityksenä

Sosiaalisena yrityksenä

Kaupungin henkilöstöyrityksellä tarkoitetaan yhden tai useamman kaupungin palveluksessa olevan henkilön perustamaa yksityisoikeudellista yritystä. Kaupunginhallitus on 9.11.1992 (1769 §) vahvistanut henkilöstöyrityksiä koskevat periaatteet, joiden mukaan mm. kaupunki sitoutuu ostamaan yrityksen palveluja määrätyn määrän, luovuttamaan korvauksetta toimitiloja yrityksen käyttöön ja yrittäjäksi ryhtyvälle myönnetään kahden vuoden ajaksi virkavapaata tai työlomaa omasta tehtävästään. Henkilöstöyrityksiä ei ole enää viime vuosina perustettu, mutta ko päätökset ovat edelleen voimassa.

Lakiesitys sosiaalisista yrityksistä hyväksyttiin valtioneuvoston istunnossa 23.10.2003 ja sen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2004 alusta. Lain tarkoituksena on, että näiden yritysten avulla mahdollistettaisiin vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuus. Lakiesityksen mukaan ”sosiaalisilla yrityksillä tarkoitettaisiin hyödykkeitä liiketaloudellisiin

periaattein tuottavaa, kaupparekisteriin merkittyä elinkeinonharjoittajaa”. Lakiesityksen perusteluista käy ilmi, että hyödykkeitä tuottavien yritysten lisäksi sosiaaliset yritykset voivat tuottaa myös palveluja. Sosiaalisille yrityksille voidaan myöntää niiden perustamista ja organisointia varten erillistä kehittämisrahaa ja niille voitaisiin myöntää myös työllistämistukea nykyistä väljemmin ehdoin.

Kustannukset

Loppuraportin Vanhusten palvelu- ja virkistyskeskustoiminnan järjestämisestä liitteessä 6 on esitetty arviot sosiaaliviraston kustannuksista eri vaihtoehtoisissa järjestämismalleissa. Vaihtoehto 3:ssa ”järjestöt hoitavat” kaupungin kustannukset muodostuvat pienimmiksi eli 1 550 000 euroksi. Summa koostuu vuokramenoista, jotka kaupunki myöntäisi järjestöille avustuksina.

Toimenpide-ehdotukset

Selvitystyön toimenpide-ehdotuksina esitetään seuraavaa:

Periaatepäätöksen tekeminen vanhusten palvelu- ja virkistyskeskustoiminnan järjestämisestä kolmannen sektorin – järjestöjen ja säätiöiden toimesta

Vanhusten palvelu- ja virkistyskeskustoiminta järjestetään vaihtoehto 3 eli ” ”järjestöt hoitavat ” – mallin mukaan

Vanhusten palvelu- ja virkistyskeskusten ravintola- ja kahvilapalvelujen hoitaminen

Ehdotetaan, että ravintola- ja kahvilapalvelut hoidetaan nykytilanteen mukaisina vuoden 2005 loppuun saakka siten, että toteutetaan vuoden 2004 alusta sosiaalilautakunnan aikaisemmin tekemät päätökset.

Vuoden 2006 alusta kaikkien palvelu- ja virkistyskeskusten ravintola- ja kahvilatoiminnat kilpailutetaan.

Asiakasmaksujen periminen

Ehdotetaan, että eräistä nykyisin maksuttomista palvelukeskuksen palveluista ryhdyttäisiin perimään kohtuullinen asiakasmaksu. Tällaisia palveluja olisivat liikuntapalvelut, askartelutoiminta, ohjelmallinen toiminta ja retket. Asiaa tulisi ryhtyä valmistelemaan kiireellisesti, jotta asiakasmaksujen perimiseen voitaisiin siirtyä jo vuoden 2004 aikana. Palvelujen maksullisuuteen tulisi siirtyä riippumatta siitä, siirryttäisiinkö ehdotetun uuden mallin mukaiseen toimintaan.

Ehdotettujen palvelujen maksullisuutta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, jotta maksukäytännöt yhdenmukaistuisivat ja samalla toimittaisiin linjassa kaupungin muiden hallintokuntien kanssa.

Toimeenpanosuunnitelman laatiminen

Ehdotetaan, että sosiaalivirastossa laaditaan kiireellisesti vanhusten palvelu- ja virkistyskeskustoiminnan järjestämisestä toimeenpanosuunnitelma, johon tulisi sisältyä ainakin seuraavat asiat:

- Aikatauluehdotus siitä, miten palvelu- ja virkistyskeskusten toiminnan muutosta koskevat päätökset valmistellaan, jotta mahdolliset muutokset voitaisiin toteuttaa vuoden 2005 alusta. Muutoksia voitaisiin tehdä asteittain ja aloittaa jo vuoden 2004 aikana, mikäli siihen olisi edellytyksiä sekä sosiaaliviraston ja uuden toimijan taholta.
- Päätökset tulisi saada aikaan siten, että mahdolliset muutokset voidaan ottaa huomioon yhtäältä sosiaalivirastossa valmisteltaessa keväällä vuoden 2005 talousarvioehdotusta ja toisaalta järjestöjen on anottava avustuksia vuotta 2005 varten raha-automaattiyhdistykseltä toukokuun 2004 loppuun mennessä
- Mikäli periaatepäätös palvelukeskustoiminnan siirtämisestä järjestöjen hoidettavaksi tehdään, on sosiaalivirastossa laadittava kriteeristö tarjousmenettelyä varten siitä, millaista palvelukokonaisuutta uudet toimijat tarjoavat sosiaaliviraston luovuttaessa toimitilojaan järjestöjen käyttöön. Tässä yhteydessä voidaan ottaa huomioon myös ruotsinkielisille tarjottavat palvelut.
- Lisäksi siinä vaiheessa kun uuden toimijan kanssa tehdään sopimuksia palvelujen tuottamisesta, on otettava huomioon palvelukeskusten yhteiset toimintatilat varsinkin niissä keskuksissa, joissa on muuta sosiaaliviraston toimintaa, ennen kaikkea tämä on huomattava Kontulan, Kustaankartanon ja Riistavuoren vanhustenkeskuksissa.
- Henkilöstön sijoittumisessa menetellään kaupungin ja sosiaaliviraston ohjeiden sekä yhteistoimintasopimusten mukaan. Neuvottelut järjestelyistä tulee käynnistää riittävän ajoissa.

Ehdotettu muutos pitää sisällään toiminnan jatkumisen, mutta toimija/järjestäjätahon muutoksen.

./.

Loppuraportti on liitteenä.

Toimitusjohtaja toteaa lisäksi, että sosiaaliviraston johtoryhmän keskustelussa on tullut esiin myös vähittäisen etenemisen mahdollisuus siten, että edettäisiin ensi vaiheessa vain muutaman keskuksen kohdalla. Tällä etenemistavalla on se hyvä puoli, että uudesta järjestelystä saataisiin kokemusta ennen kuin koko toiminta järjestetään uudella tavalla. Vähittäisen etenemistavan haittapuolena on kustannusvaikutusten hitaus sekä prosessin pitkittyminen. Jokainen laajentamisvaihe vaatisi runsaasti panostusta sekä valmisteluun että ratkaisun vaatimaan sidosryhmäkeskusteluun. Koska muutoksen kannalta olennaista on mahdollisimman nopeasti saada kokonaiskuva siitä, mitkä yhteisöt ovat halukkaita toteuttamaan palvelu- ja virkistyskeskustoimintaa, antaisi kaikkien keskusten kuuluminen heti alkuvaiheessa avoimen hakumenettelyn piiriin myös sosiaalivirastolle laajemman kuvan erilaisista vaihtoehdoista ja mahdollisista yhteistyökumppaneista. Mikäli joidenkin keskusten kohdalla ei löydy toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista toteuttajaa, voidaan tällaisessa tilanteessa jatkaa toimintaa sosiaaliviraston toimintana. Edellä kerrotun perusteiden on päädytty siihen ehdotukseen, että tässä vaiheessa haetaan muita toteuttajia koko toimintaan ja mahdollinen toteuttamisen porrastus harkitaan siinä vaiheessa, kun kiinnostuneet yhteisöt ja heidän suunnitelmansa ovat tiedossa

Sostj Sosiaalilautakunta päättäneenä merkitä tiedoksi ja hyväksyä vanhusten palvelu- ja virkistyskeskustoiminnan järjestämisestä laaditun loppuraportin periaatelinjaukset.

Lisäksi sosiaalilautakunta päättäneen kehottaa sosiaalivirastoa valmistelemaan kaupunginhallitukselle edelleen kaupunginvaltuustoon vietäväksi ehdotuksen periaatepäätökseksi vanhusten palvelu- ja virkistyskeskustoiminnan siirtämisestä muiden yhteisöjen kuten järjestöjen ja säätiöiden hoidettavaksi.

Pöytäkirjanote keskuksille.

(Aulikki Kananoja, puhelin 310 43211)

LIITE Loppuraportti