

Vaalan kunta
Vaalantie 14
91700 Vaala
(08) 5875 6000

1.10.2021

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
kirjaamo

VN/3654/2021

Valitus sosiaali- ja terveysministeriön päätöksestä (VN/3654/2021) koskien Vaalan kunnan poikkeuslupahakemusta sosiaalihuollon tai terveydenhuollon tuotannossa käytettäviin rakennuksiin liittyvään investointiin

Vaalan kunta hakee tällä valituksella lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) mukaisesti muutosta Sosiaali- ja terveysministeriön päätökseen (VN/3654/2021) koskien Vaalan kunnan poikkeuslupahakemusta sosiaalihuollon tai terveydenhuollon tuotannossa käytettäviin rakennuksiin liittyvään investointiin.

Vaalan kunta hakee muutosta kielteiseen poikkeuslupapäätökseen jäljempänä valituksessa esitettävin perustein. Poikkeuslupan myöntämättä jättämiselle ei ole lainmukaisia perusteita.

Poikkeuslupahakemus

Valtioneuvosto päätti sote- ja maakuntauudistukseen liittyen rajoittaa kuntien ja kuntayhtymien sote-investointeja. Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta (548/2016) tuli voimaan 1.7.2016. Lakia muutettiin (1057/2017,

1326/2018) ja viimeksi 19.12.2019 (1299/2019). Laki on voimassa 31.12.2025 saakka. Lain 4 §:ssä rajoitetaan kunnan ja kuntayhtymän mahdollisuuksia tehdä suuria, yli viiden miljoonan euron rakennusinvestointeja 1.7.2016 - 31.12.2025 välisenä aikana ilman STM:n myöntämää poikkeuslupaa.

Vaalan kunta on hakenut sosiaali- ja terveysministeriöltä poikkeuslupaa hyvinvointikeskuksen rakentamiseen. Hyvinvointikeskushankkeessa on ollut tarkoituksena rakentaa asianmukaiset tilat nykyisen terveyskeskuksen toiminnoille, sosiaalipalveluille ja niihin kytkeytyville kunnan hyvinvointipalveluille. Palveluvalikoima hieman supistuisi nykyisestä, mutta toiminnot tehostuisivat tilankäytön tehostuessa. Hanke on kunnan korjauskelvottomien, sisäilmaongelmaisten kiinteistöjen takia välttämätön ja kiireellinen. Hanketta ovat Vaalan kunnan pyytämällä lausunnoillaan puoltaneet Oulunkaaren kuntayhtymä (sote-järjestäjä), työterveys, Oulunkaaren työsuojelu sekä maakunnallinen POPsote-hanke. Hakemus liitteineen, siihen liittyvät lisäselvitykset ja kiirehtimispyyntö ovat tämän valitusasiakirjan liitteinä.

STM:n oman poikkeusluvan hakuohjeen mukaan ”STM voi myöntää poikkeusluvan, jos investointi on palvelujen saatavuuden turvaamiseksi välttämätön ja kiireellinen. Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen lain muutoksen jälkeen luvan perusteena ei ole enää investoinnin tarpeellisuus alueen palvelurakenteen kannalta. Rakennushankkeen välttämättömyyttä ja kiireellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon, voitaisiinko palvelut tuottaa lähivuosien aikana jo olemassa olevissa tiloissa. Välttämättömyys ja kiireellisyys voi perustua esimerkiksi niin merkittävään asukasluvun muutokseen, että palveluja ei mitenkään voida tuottaa nykyisissä toimitiloissa. Välttämättömyys voi perustua myös lainsäädännön edellyttämiin muutoksiin palvelujen toteuttamisessa. Laissa edellytetään, että investoinnin tulee olla välttämätön. Tämä tarkoittaa, ettei investoinnin välttämättömyyttä voida arvioida vain yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän näkökulmasta, vaan investoinnin tulee olla välttämätön myös kuntaa laajemman alueen palvelujen toteuttamisen näkökulmasta. Välttämättömyyttä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös olemassa olevat mahdollisuudet kuntien ja kuntayhtymien väliseen yhteistyöhön palvelujen tuottamisessa. Investoinnin alueellista välttämättömyyttä on mahdollista osoittaa esimerkiksi

siten, että poikkeuslupahakemukseen liitetään alueen muiden kuntien tai kuntien jonkin yhteistoimintaelimen tai aluehallintoviranomaisen lausunnot kyseisestä hankkeesta. Myös STM voi poikkeuslupaa harkitessaan pyytää tarpeellisiksi katsomiaan lausuntoja.”

Edelleen STM:n oman hakuohjeen mukaan ”lain investointikiellolla ja siihen liittyvällä lupamenettelyllä pyritään estämään tarpeettomia investointeja. Lupamenettelyllä ei ole tarkoitus sitovasti ennakoida sitä, miten tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä omaisuusjärjestelyistä säännellään, miten tuleva palvelujen järjestämisvastuussa oleva taho päättää kyseisistä investoinneista tai niiden rahoituksesta tai mikä on tulevaisuuden palvelu- ja toimipisteverkko. Siten esimerkiksi riski investoinnin kustannuksista ja investointeihin liittyvistä sitoumuksista jää lain sääntelystä ja sen sisältämästä lupamenettelystä huolimatta edelleen kunnille ja kuntayhtymille. Eli vaikka poikkeuslupa olisi myönteinen, kantaa kunta tai kuntayhtymä riskin siitä, miten tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säännellään näistä sitoumuksista ja onko kyseisellä toimitilalla palvelujen järjestämisvastuussa olevan tahon näkemyksen mukaan käyttöä tulevaisuudessa. Poikkeuslupavaatimus koskee sellaisia sote-kiinteistöjä, jotka tulevat kunnan omaan taseeseen. Lisäksi poikkeuslupa koskee myös vuokrausrakentamista, jos sopimukseen liittyy kunnan lunastusvelvollisuus.”

Vaalan kunta on jättänyt edellä kuvatun, lain vaatiman poikkeuslupahakemuksen STM:lle 10.2.2021. Hankesuunnitelman mukaisen aikataulun mukaan rakentaminen olisi ollut määrä aloittaa kesällä 2021. Tavanomainen käsittelyaikataulu poikkeuslupa-asioilla on STM:stä saadun tiedon mukaan 2–3 kuukautta. Hakemus jätettiin siten, että lupamenettely ehtisi hyvin valmiiksi ennen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön muutoksia. Vaalan kunnan hyvinvointikeskushanketta koskeva käsittelyaikataulu on edennyt seuraavasti:

- Vaalan kunnan hakemus rakennusinvestointia koskevan poikkeusluvan saamiseksi 10.2.2021
- STM:n lisätietopyynnöt 16.2., 22.3.2021, 6.4.2021, 20.4.2021

- Vaalan kunnan lisäselvitykset rakennusinvestointia koskevaan poikkeuslupahakemukseen 1.4.2021, 9.4.2021, 26.4.2021
- Vaalan kunnan kiirehtimispyyntö rakennusinvestointia koskevan poikkeuslupahakemuksen käsittelyyn 25.5.2021
- Raha-asianvaliokunnan käsittely 26.8.2021
- Tiedoksianto kielteisestä poikkeusluvasta Vaalan kunnalle 1.9.2021

Sosiaali- ja terveysministeriön päätös

Päätöksen perusteluiksi kielteiselle lupapäätökselle on STM:n päätösasiakirjassa kirjattu seuraava:

"Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut esitetyn investointeja koskevan hakemuksen sekä arvioinut, ettei se täyttä laissa mainittuja kriteerejä.

- Hyvinvointikeskukseen suunniteltuja tilojen laajuus ja sisältö tulisi arvioida uudelleen ja huomioida alkamaisillaan oleva tulevan hyvinvointialueen palveluverkon tarkastelu.
- Hankkeessa ei ole tehty kuntatasoa laajempaa alueellista tarkastelua.

Edellä mainituin perustein sosiaali- ja terveysministeriö ei myönnä poikkeuslupaa Vaalan kunnalle."

Perustelut vaatimukselle päätöksen muuttamiseksi

Vaalan kunnan jättämässä poikkeuslupahakemuksesta, sen lisäselvityksistä ja liitteistä ilmenee, että suunniteltu hanke on lain tarkoittamalla tavalla välttämätön ja kiireellinen. Hankkeen tarpeellisuuden, välttämättömyyden ja kiireellisyyden osalta ennen kaikkea nykyisten sote-tilojen sisäilmaongelmien ja väistötilojen puutteen takia Vaalan kunnan alueelle tarvitaan täysin väistämättä uusia tiloja.

Vaalan nykyiselle terveysasemalle tehty laaja sisäilma- ja kosteustekninen kuntotutkimustutkimus osoittaa, että terveysaseman kosteus- ja sisäilmavauriot ovat laajat, ja ulottuvat kaikkiin eri rakennusvaiheissa tehtyihin kiinteistön osiin. Terveysasema ei kaikilta osin täytä paloturvallisuusvaatimuksia. Vaalan terveysasema on tasakattoinen rakennus 60-luvulta, jossa työskentelevät työntekijät ovat jo vuosia kokeneet sen sisäilmastoon liittyvää jatkuvaa oireilua. Tilanne on näkynyt rekrytointiongelmoina kyseisen kiinteistön työpisteisiin jo pitkään. Työterveyshuollon mukaan pitkään jatkuneen laaja-alaisen sisäilmastollisen ongelmatilanteen hoitaminen on välttämätöntä sen työntekijöille aiheuttaman lisääntyneen ja tavanomaisesta poikkeavan sairastumisen vaaran takia, minkä vuoksi aktiivisia toimenpiteitä suositellaan kiireellisesti. Kiinteistöön liittyvä laitteisto on elinkaarensa päässä, eikä varaosia vanhoihin laitteisiin ole saatavissa.

Kiinteistön kunto ja ikä, arvioidut korjauskustannukset sekä jäljellä oleva elinkaari huomioiden on selvää, että on kustannustehokkaampaa rakentaa uusi kiinteistö, kuin korjata nykyistä vaurioitunutta terveyskeskusta. Nykyisen kiinteistön korjausvelka on arviolta noin 7,4 miljoonaa euroa. Uudessa kiinteistössä kiinteistöriski on pieni ja odotettu elinkaari voidaan kohtuullisella varmuudella laskea, toisin kuin vanhan rakennuksen korjauksiin ryhtyessä.

Hyvinvointikeskusrakennus on suunniteltu kolmitasoisesti muuntojoustavaksi, ja Vaalan kunnalla tulee olemaan sille sen elinkaaren aikana joka tapauksessa tarvetta, vaikka sote-toimintoja sieltä joskus myöhemmin vähennettäisiin. Asia on ilmaistu ja havainnollistettu myös STM:lle jätetyissä poikkeuslupahakemuksen asiakirjoissa. Kunnan kiinteistöstrategian taustalla oleva kiinteistökartoitus osoittaa, että lukuisat kunnan kiinteistöt ovat elinkaarensa loppupuolella, ja niissä on runsaasti korjausvelkaa. Hyvinvointikeskukseen suunnitellut tilat mukautuvat luonnollisesti myös muuttuviin sote-lähipalveluihin.

Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta pyrkii estämään vain sellaisia oikeustoimia, joiden voidaan katsoa olevan uudistuksen jälkeen järjestämisvastuussa olevien tahojen toimintaa haittaavia.

Vaalan hyvinvointikeskushankkeessa tällaisesta ei ole kyse, sillä kunnalla on tiloille tulevaisuudessa käyttöä, jos tuleva hyvinvointialue ei niitä kokonaisuudessaan tarvitse. Muuntojoustavaksi rakennettavan hyvinvointikeskuksen rakentaminen kuuluu kunnan lainmukaisen vahvan itsemääräämisoikeuden (PL § 121) ja palveluiden järjestämisen piiriin. Hankkeessa ollaan investoimassa nykyistä tehokkaampia tiloja, ei laajentamassa sote-palveluvalikoimaa tai niiden kokonaistilamäärää.

Hankkeessa on tehty kuntaa laajempaa alueellista tarkastelua, mikä ilmenee STM:lle toimitetuista, alueellisten toimijoiden puoltavista lausunnoista ja hankesuunnitelmasta. Edellä esitetyistä sisäilmaongelmista johtuen osa nykyisen terveysaseman toiminnoista on tällä hetkellä jouduttu siirtämään väistötiloihin, jotka eivät toiminnallisesti ole tarkoituksenmukaisia. Korvaavia pysyviä tiloja ei Vaalan kunnan nykyisistä kiinteistöistä voida osoittaa. Myöskään Oulunkaaren kuntayhtymän muiden kuntien tai muiden lähikuntien tiloissa ei pystytä tuottamaan vaalalaisten sosiaali- ja terveyspalveluita, joiden tarve on koko maakunnan korkeinta.

Oulunkaaren kuntayhtymä tekee tiivistä yhteistyötä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialuevalmistelun kanssa palvelujen kehittämistyössä ja mm. koordinoi sote-palvelustrategiatyötä. Vaalan kunnan rakennusinvestointiin liittyen on käyty eri toimijoiden kanssa vuoropuhelua, jossa on todettu, että kansallisen uudistuksen eteneminen huomioiden sote-kiinteistöihin liittyvien investointien on tarkoituksenmukaista olla muuntojoustavia ja niissä on hyvä huomioida myös laajempi alueellinen näkökulma. Näin on Vaalan hyvinvointikeskushankkeessa tehty, ja POPsote-hankkeelta pyydettyssä lausunnossa on Vaalan hanke todettu tarpeelliseksi.

Vaalan kunnanhallituksen puolesta,

Miira Raiskila
kunnanjohtaja
Vaalan kunta

Liitteet

Vaala_Hakemus rakennusinvestointia koskevan poikkeuslupan saamiseksi_10.2.2021

Liite 1. Hankesuunnitelma

Liite 2. Aikataulu

Liite 3. Leasinglaskelma

Liite 4. Terveyskeskuksen ja kunnanviraston sosiaalihuollon tilojen kulut

Liite 5. Kustannusarvio

Liite 6. Kustannusjaottelu

Liite 7. Viranomaislausunnot Kainuun pelastuslaitos

Liite 7.1 Oulunkaaren kuntayhtymän lausunto Vaalan hyvinvointikeskuksen rakentamisesta

Liite 7.2 POPsote -hankkeen lausunto Vaalan hyvinvointikeskus-hankkeesta

Liite 7.3 Oulunkaaren Työterveys Oyn lausunto Vaalan terveysaseman sisäilmasta

Liite 8. Hyvinvointikeskushankkeen käsittelyä koskevat päätökset

Liite 9. Vaalan kunnan ja Oulunkaaren kuntayhtymän järjestämissopimus 2021

Liite 10. Vaalan terveyskeskuksen sijainti ja hyvinvointikeskuksen suunnittelualue

Liite 11. Vaalan terveyskeskus vs hyvinvointikeskus energiasäästö

Liite 12 Vaalan terveyskeskuksen sisäilmatutkimukset vuosilta 2012-2021

Liite 13. Vaalan kunnan kiinteistöstrategia

Liite 14. Vaalan keskustan asemakaavan korttelin 67 muutos Hyvinvointikeskus

Vaalan kunnan lisäselvitys rakennusinvestointia koskevaan poikkeuslupahakemukseen_1.4.2021

Vaalan kunnan toinen lisäselvitys rakennusinvestointia koskevaan poikkeus-lupahakemukseen_9.4.21

Vaalan kunnan kolmas lisäselvitys rakennusinvestointia koskevaan poikkeus-lupahakemukseen

Kolmannen lisäselvityksen liite_Oulunkaaren

työsuojelupäällikkö_Lausunto _Vaalan hyvinvointikeskuksen rakentamisesta

Vaalan kunnan kiirehtimispyyntö rakennusinvestointia koskevan poikkeuslupahakemuksen käsittelyyn

Liite 1_kiirehtimispyyntö_Oulunkaaren näkemys

hyvinvointikeskuksen rakentamiseen

Liite 2_kiirehtimispyyntö_muuntojoustavuus

Liite 3_kiirehtimispyyntö_Hinnan perustelut

Liite 4_kiirehtimispyyntö_päivitetyt taloudelliset vaikutukset