

Aluehallitus 18.09.2023 § 143

§ 143

Henkilökuljetusten hankinnan strategisten periaatteiden hyväksyminen

Valmistelijat ja lisätiedot (etunimi.sukunimi@luvn.fi):

Hokkanen Timo

Ojaniemi Pasi

Ticklén Marion

Päätösehdotus

Hyvinvointialuejohtaja Svahn Sanna

Aluehallitus päättää, että henkilökuljetusten hankinnan strategiset periaatteet ovat:

- Kuljetuspalvelut järjestetään monituottajamallilla
- Hankinnassa huomioidaan alueelliset tarpeet
- Hankitaan sekä yksilö- että ryhmäkuljetukset yhdessä
- Vammaispalvelulain mukaisille kuljetuspalveluasiakkaille tarjotaan mahdollisuus valinnanvapauteen: asiakas voi valita joko kilometri- ja eurokukkaromallin tai keskitetyn kuljetuspalvelumallin:
 - Kilometri- ja eurokukkaromallissa asiakkaalla on vapaus valita palveluntuottaja eikä matkustusaluetta ole rajattu
 - Keskitetyssä mallissa mukana ovat myös ryhmäkuljetukset ja kuljetuksia yhdistellään silloin, kun se on mahdollista ja matka-ajan ja kustannusten osalta järkevää.

Käsittely

Puheenjohtaja myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden vammaisneuvoston ja vanhusneuvoston puheenjohtajille tämän asian käsittelyn osalta.

Käsittelyn aikana jäsen Wickström teki seuraavan muutosehdotuksen, jota puheenjohtaja Laiho kannatti:

”Aluehallitus päättää palauttaa asian valmisteluun.”

Puheenjohtaja julisti keskustelun päättyneeksi.

Puheenjohtaja tiedusteli, voidaanko jäsen Wickströmin palautusehdotus hyväksyä yksimielisesti. Koska kukaan ei vastustanut, totesi puheenjohtaja, että aluehallitus hyväksyi jäsen Wickströmin palautusehdotuksen yksimielisesti.

Vammaisneuvoston puheenjohtaja Kuusela, vanhusneuvoston puheenjohtaja Männikkö ja hallinnon asiantuntija Hietala olivat saapuneena kokouksessa tämän asian käsittelyn aikana klo 10.49-11.42.

1. varapuheenjohtaja Räsänen oli poissa kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 10.51-10.56 ja poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn jälkeen klo 12.17.

Aluevaltuuston 3. varapuheenjohtaja Guzenina oli poissa kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 11.05-11.11 ja poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 12.13.

Jäsen Laakso oli poissa kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 11.17-11.19.

Palvelutuotannon johtaja Pälve poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 11.59.

Jäsen Pajuoja oli poissa kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 11.59-12.06.

Jäsen Juvonen oli poissa kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 12.09-12.12.

Jäsen Pajuojan tilalle pöytäkirjantarkastajaksi valittiin jäsen Hukari tämän asian osalta.

Päätös

Aluehallitus päätti yksimielisesti palauttaa asian valmisteluun.

Selostus

Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaiset välitys- ja kuljetuspalvelut sekä ryhmäkuljetukset kilpailutetaan koko Länsi-Uudenmaan alueelle. Palvelu kattaa tulevaisuudessa myös henkilöstön liikkumisen. Uuden vammaispalvelulain valmistelu on kesken ja voimaan astuessaan asiakkaiden valinnanvapaus palveluiden suhteen tulee lisääntymään, myös kuljetuspalveluiden osalta. Vammaispalveluiden kohdalla tulee kuitenkin huomioida, että myös niiden asiakkaiden, jotka eivät pysty valinnanvapautta hyödyntämään toimintarajoitteensa vuoksi, on pystyttävä käyttämään palvelua turvallisesti.

Nykytila

Tällä hetkellä käytössä on satoja eri sopimuksia ja kolme eri järjestelmää. Hyvinvointialueella ei ole reaaliaikaista näkymää tai kokonaishallintaa kuljetuksiin (pl. Espoon yksilökuljetukset).

Henkilökuljetusten ostot ovat n. 25 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi on huomioitava koronaviruspandemian voimakas vaikutus kuljetusmääriin; erityisesti yksilökuljetusten kuljetusmäärät kasvavat joka kuukausi edelleen. Palvelun asiakkaiden lukumäärä myös todennäköisesti kasvaa lähivuosina, kun väestö ikääntyy. Kolmantena kulujen kasvutekijänä on se, että tällä hetkellä kuljetusten saatavuus on erityisesti alueen reuna-alueilla heikko. Uudella palvelulla parannetaan palvelun saatavuutta, jolloin myös kuljetusmäärät kasvavat.

Palvelun suurin asiakasryhmä ovat vammaispalvelulain (VPL) ja sosiaalihuoltolain (SHL) mukaiset kuljetuspalveluasiakkaat. Asiakkaat ovat vammaisia ja ikääntyneitä ja he tilaavat kuljetukset pääosin itsenäisesti. Näistä kuljetuksista käytetään myös nimitystä yksilökuljetukset. Näitä kuljetuksia on tällä hetkellä n. 500 000 vuodessa.

Yksilökuljetuksissa käytössä on kolme erilaista tapaa tuottaa palvelut:

- Espoossa sosiaalihuolto- ja vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut on järjestetty niin, että kuljetusten hallinta- ja välityspalvelut ja kuljetukset tuotetaan erikseen eri tahojen toimesta. Kuljetusten hallinta- ja välityspalveluista vastaa Espoon alueella tällä hetkellä kuljetuksista riippumattoman välitysoperaattori 020202 Palvelut Oy. Kuljetuspalveluja tuottaa n. 300 yritystä.
- Hangossa palvelun tuottaa kokonaan yksi tuottaja (Lähitaksi).
- Muissa alueen kunnissa palvelun tuottavat Lähitaksi ja Menevä, jolloin käytössä ns. kahden palveluntuottajan malli.

Ryhmäkuljetukset on tällä hetkellä järjestetty erikseen. Asiakkaat ovat vammaisia, ikääntyneitä ja lastensuojelun asiakkaita. Kuljetukset ovat säännöllisiä ja ne kohdistuvat ennalta määritettyihin kohteisiin. Käytössä on monia eri toimintatapoja, sopimuksia ja palveluntuottajia. Muutamassa toimipisteessä on myös omana toimintana järjestettäviä kuljetuksia. Kuljetukset sisältävät vanhusten ja vammaisten päivätoiminnan, vammaisten työtoiminnan, vammaispalvelun aamu- ja iltapäivä sekä lomahoidon kuljetukset, lyhytaikaishoidon, lastensuojelun kuljetukset sekä vanhusten peseytymiskuljetukset. Kuljetuksissa käytetään enimmäkseen esteettömiä ajoneuvoja.

Yhteensä erilaisia henkilökuljetuksia on lähes 2 miljoonaa vuodessa.

Nykytilan haasteet

Nykytilanteessa kuljetuspalvelun laadullinen seuranta ja kuljetusten saatavuuteen ja laatuun vaikuttaminen onnistuvat riittävällä tasolla ainoastaan Espoon yksilökuljetusten osalta, missä käytössä on kuljetusten välitys- ja hallintaoperaattori. Espoossa haasteena on sen sijaan suuri kuljetusyritysten määrä, mikä aiheuttaa runsaasti sopimusseurantatyötä.

Muiden kuntien kuljetusten osalta tilanne on toinen: kustannusten seuranta on jälkijättöistä eikä niihin pystytä vaikuttamaan. Samoin laadun osalta on kahden palveluntuottajan mallissa vaikea vaikuttaa, kun käytössä ei ole kuljetusten hallinta- ja välitysoperaattoria eikä järjestelmää, mistä kuljetuksia voisi seurata tai hallita. Kunnilta siirtyneet sopimukset eivät myöskään anna riittäviä välineitä esim. yritysten sanktiointiin, kun kuljetuksia ei saada järjestymään tai esim. kun asiakaspalvelu ei vastaa palvelulupausta. Erityisesti kuntarajojen yli menevät kuljetukset ovat haastavia järjestää tällä hetkellä, kun niihin halukkaita autoja ja kuljettajia ei löydy. Esteettömien ajoneuvojen saatavuus on erityisen heikkoa.

Aikaisemmin kunnat vastasivat kuljetuskokonaisuudesta, mutta nyt niille on jäänyt hoidettavaksi vain koulukuljetukset muiden yksilö- ja ryhmäkuljetusten siirryttyä hyvinvointialueiden vastuulle. Ryhmäkuljetusten osalta kunnilta on tiedusteltu halukkuutta osallistua hyvinvointialueen toimesta järjestettyyn palveluun. Myös kutsuohjatun liikenteen yhdistämisestä palveluun on keskusteltu. Mikäli kunnat osallistuvat ryhmäkuljetuspalveluihin, palvelutarve tulee kasvamaan huomattavasti ja samalla yrityksille tarjoutuu mahdollisuus pitää liiketoimintansa kannattavana ja kuljetusten saatavuus kohenee.

Alueelliset tarpeet ja markkinatilanne

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kunnat ovat sekä maantieteellisesti että väestöltään hyvin erilaisia, kun alueella on sekä kaupunkikeskuksia ja

että haja-asutusalueita. Alueella on myös vahvasti ruotsinkielisiä alueita ja toisaalta alueita, joissa vieraskielisten asukkaiden osuus on merkittävä.

Kuljetuspalveluiden hankinnassa huomioidaan alueiden erilaisuus käyttämällä erilaisia osa-alueita niin maantieteellisen sijainnin kuin kalustonkin suhteen. Eri alueilla voidaan käyttää myös erilaisia hinnoittelumalleja. Kielitarpeet huomioidaan kuljettajien ja asiakaspalvelun kielivaatimuksissa.

Eriyisesti reuna-alueiden osalta palvelun saatavuuden haasteissa ovat erilaiset ratkaisut eri alueilla tarpeen: esimerkiksi yhteistyö kuntien kanssa kutsuohjatun liikenteen osalta ovat osa ratkaisua palvelun saatavuuden parantamisessa osassa aluetta.

Valtakunnallisesti asiakkaiden kuljetukset ovat jakaantuneet eri järjestämistahoille (kunnat, hyvinvointialueet, Kela). Suurimmalla osalla hyvinvointialueita on käytössä välitysoperaattori ja kuljetusten yhdistely on palvelussa oletuksena saatavuuden parantamiseksi ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Myös ryhmä- ja yksilökuljetukset on tyypillisesti yhdistetty.

Kuljetuspalvelujen markkinoiden hintatasoon vaikuttaa mm. puhtaiden ajoneuvojen laki (740/2021), jossa säädetään julkisten ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista. Direktiivin mukaan 45 % autoista tulee olla päästöttömiä. Tämä ei tosin koske isoja esteettömiä ajoneuvoja. Kaluston uusiminen luo yrityksille paineita nostaa palveluiden hintaa. Samoin työvoiman saatavuudella saattaa olla vaikutuksia hintatasoon, koska mm. kuljettajien kielitaitovaatimuksia ollaan kiristämässä. Tässä hankinnassa kuljettajilta tullaan vaatimaan myös taksiliikenteen erityisryhmien kuljettajakoulutusta.

Valmistelu ja asiakasosallisuus

Hankinnan valmistelussa on osallistettu laajasti asiakkaita ja vanhus- ja vammaisneuvostoja sekä vanhus- ja vammaisjärjestöjä. Keskiössä ovat olleet kuljetuspalvelun asiakkaat: Yli 100 asiakasta on osallistunut erilaisiin keskustelu- ja infotilaisuuksiin. Kaikille yksilökuljetusasiakkaille lähetettiin myös asiakaskysely ja siihen vastasi lähes 3000 asiakasta.

Asiakkaat toivovat:

- vapautta valita kuljettaja
- matkustusalueen laajennusta
- ettei kuljetuksia yhdistellä
- osa asiakkaista toivoo kuljetusten yhdistelyä, jos kuljetusten saatavuus paranee ja matka-aika ei pitene kohtuuttomasti.

Asiakkaat ovat tuoneet myös esille huolen siitä, että kuljetukset ovat kannattavia myös yrityksille. Myös kuljettajan avuliaisuus ja kielitaito nähdään tärkeäksi. Tärkeintä asiakkaille on palvelun saatavuus ja turvallisuus.

Myös palveluntuottajia ja työntekijöitä on ollut keskustelemassa ja tuomassa erilaisia näkökulmia valmisteluun. Yritysten kanssa keskustelua on tarkoitus jatkaa periaatepäätöksen jälkeen. Valmistelussa on ollut myös ns. seurantaryhmä, jossa osallistujina ovat olleet myös vanhus- ja vammaisneuvostojen edustajat. Ryhmä on kokoontunut kolme kertaa ja kokoontuu jatkossakin valmistelun ajan kuukausittain. Seuraava kokous on

4.9. Lisäksi vaikuttamistoimielimiltä on pyydetty hankinnan periaatteista lausunnot.

Myös Kelan kanssa on valmistelun aikana keskusteltu, sillä osa asiakkaista, kalustosta ja yrityksistä on yhteisiä. Kelalla on käytössään kahden palveluntuottajan malli ja siinä on Länsi-Uudenmaan alueella myös suuria saatavuushaasteita: asiakkaille ei ole aina järjestynyt kuljetusta edes samana päivänä.

Valmistelun aikana on keskustelu liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) kanssa. LVM suunnittelee alustaa, josta olisi mahdollista saada kaikkien eri järjestämistahojen kuljetustiedot sekä pilottia hyvinvointialueille, jossa tätä testattaisiin.

Hankinnan periaatteet

Asiakkailla on käytössään kaksi eri mallia: Keskitetty kuljetuspalvelu, jota hallinnoi hyvinvointialue sekä kilometri- ja eurokukkaromalli, jota hallinnoi asiakas itse. Kilometri- ja eurokukkaromalli vastaa asiakkaiden toiveisiin valita itse palveluntuottaja ja mahdollistavat myös matkustamisen nykyistä laajemmalla alueella. Keskitetty kuljetuspalvelu varmistaa palvelun kaikille ja tuo turvallisen ja saavutettavan palvelun myös niille, jotka eivät voi tai halua käyttää kilometri- tai eurokukkaromallia.

Kilometri- ja eurokukkaromalli

Kilometri- ja eurokukkaromallissa asiakkaalle tarjotaan maksukortti, jolla hän voi maksaa palvelun. Palvelun myöntävä taho arvioi yhdessä asiakkaan kanssa asiakkaan tarvitseman kilometri- tai euromäärän, perustuen palvelun aiempaan käyttöön tai muuttuneeseen palvelutarpeeseen. Aluksi palvelu myönnetään yleensä lyhyemmäksi ajaksi, jolloin nähdään, pystyykö asiakas käyttämään palvelua. Palvelun käyttöä seurataan ja tarvittaessa kilometri/euromäärää muokataan tai asiakas siirtyy keskitetyn kuljetuspalvelumallin käyttäjäksi.

Malli tarjoaa monia asiakkaiden toivomia etuja:

- Erillistä matkustusaluetta ei ole, vaan asiakas voi halutessaan käyttää palvelua koko maassa.
- Asiakas tilaa itse kuljetukset
- Hyvinvointialue ei hallinnoi kuljetuksia, vaan asiakas hallinnoi itse kilometrien tai eurojen kulumista ja riittävyttä.
- Asiakas voi valita haluamansa palvelutarjoajan.
- Matkaketjujen käyttö, esim. taksi-juna-taksi on mahdollista. Kilometri- ja eurokukkaromallissa asiakkaalla on valinnanvapaus valita palveluntuottaja ja matkustusaluetta ei ole rajattu.

Tässä mallissa hyvinvointialue ei voi vaikuttaa palvelun saatavuuteen tai laatuun.

Keskitetty kuljetuspalvelumalli

Asiakkaat, jotka eivät kykene tai halua käyttää kukkaromallia, kuuluvat ns. keskitetyn kuljetuspalvelun piiriin. Kuljetusten välityksestä vastaa välitysoperaattori ja kuljetuksia tuottavat useat eri alueelliset yritykset. Välitys- ja kuljetuspalvelut kilpailutetaan kahdessa osassa: Ensin kuljetusten välitys- ja hallintaoperaattori ja sen jälkeen kuljetusyrietykset. Molemmat ovat sopimussuhteessa hyvinvointialueeseen.

Keskitetty kuljetuspalvelumalli tuo useita eri tekijöitä saatavuuden ja laadun parantamiseksi kustannustehokkaasti:

- Riittävän suuri volyymi., kun palveluun liitetään myös ryhmäkuljetukset sekä eri kuljetustyyppien yhdistämisellä silloin, kun se on mahdollista ja järkevää.
- Lisäksi eri alueilla on käytössä erilaisia hinnoittelumalleja palveluntuottajille, jotta myös reuna-alueiden kuljetusten tuottaminen on kannattavaa.
- Kuljetusten välitys- ja hallintaoperaattorimalli ohjaa kuljetuksia, millä varmistetaan palvelun saatavuus, turvallisuus ja laatu. Kuljetukset ovat reaaliaikaisesti seurattavia. Kuljettajilta vaaditaan kielitaitoa, paikallistuntemusta sekä erityisryhmien kuljettajakoulutus.
- Kuntien kanssa tehdään yhteistyötä mm. kutsuohjatus liikenteen suunnittelussa ja hyödyntämisessä. Erityisesti sairaanhoitolain alaisuudessa olevat asiakkaat hyötyvät tästä, kun kuljetuksia asiointikeskuksiin on saatavilla aiempaa paremmin myös haja-asutusalueilla. Samalla kunnan järjestämä kutsuohjattu palvelu saa lisää asiakkaita, mikä mahdollista useampia reittejä ja runsaampaa kalustoa.
- Kaikkia kuljetuksia voidaan yhdistellä ja reitittää etukäteen silloin, kun se on aikataulullisesti ja reitillisesti järkevää.

Kuljetukset ovat turvallisia, sujuvia, luotettavia, esteettämiä ja kustannustehokkaita. Palvelu toimii vuoden jokaisena päivänä, vuorokauden ympäri. Keskitetyssä kuljetuspalvelumallissa hyvinvointialue vaikuttaa palvelun saatavuuteen ja laatuun.

Hallintosäännön 41 §:n kohdan 15 mukaan aluehallituksen tehtävänä on päättää palvelujen järjestämisen ja toteutuksen strategisista hankinnan periaatteista hyvinvointialuestrategian mukaisesti.

Liitteet

Oheismateriaali

- Nuorisovaltuuston lausunto kuljetuspalvelujen hankinnan periaatteista
- Vammaisneuvoston lausunto kuljetuspalvelujen hankinnan periaatteista
- Vanhusneuvoston lausunto kuljetuspalvelujen hankinnan periaatteista

Tiedoksi

Päätöshistoria