

Osallistuminen Uudenmaan kuntien yhteiseen vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain mukaisten matkojen välitystä ja liikennöinnin järjestämistä koskevaan yhteistyöhön

58/08.01.01/2018

SOTEV 13.02.2018 § 11

Lisätiedot:

talouspäällikkö vs. Tommi Koskinen, puh. 050 383 4260  
etunimi.sukunimi@kauniainen.fi

### **Asian tausta**

Uudenmaan alueella valmistaudutaan mahdolliseen tulevaan maakuntaudistukseen. Osana valmistautumista PKS-soster (pääkaupunkiseudun kuntien sosiaali- ja terveystoimen johto) päätti 12.4.2017, että voidaan aloittaa mahdollisen yhteisen liikennöinnin hankinnan ja kuljetuspalvelujen matkapalvelutoiminnan selvittäminen ja valmistelu vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain nojalla järjestettävien perusturvan asiakkaiden asiointi- ja muiden yksilön tarpeeseen perustuvien matkojen osalta. Hanke on tältä osin osa varautumista tulevaan mahdolliseen maakuntaudistukseen.

Suomen henkilöliikenteessä tapahtuu merkittäviä muutoksia 1.7.2018 pääosin voimaan tulevan liikennepalvelulain myötä. Merkittävimmät muutokset kuntien järjestämien kuljetusten kannalta ovat: määrähinnoittelun, asemapaikkasidonnaisuuden ja lupien määrä sääntelyn poisto. Käytännössä tämä tulee tarkoittamaan taksiliikenteen vapautumista kilpailulle. Liikennelupa tulee henkilöliikenteeseen edelleen hakea, mutta käytännössä se myönnetään kaikille ehdot täyttävälle hakijoille, lupa on toimijakohtainen. Koska liikennepalvelut on katsottava julkisiksi hankinnoiksi, koskee niitä hankintalain kilpailuttamisvelvoite. Muuttuva lainsäädäntö poistaa taksikeskuksia koskevan erillissääntelyn. Näihin sovelletaan jatkossa liikennepalvelulain soveltuvia säännöksiä.

### **Kuljetuspalvelujen prosessi**

Kuljetuspalveluissa on kyse sosiaalihuollon järjestämisestä. Sosiaalihuollon toteuttaminen tapahtuu tarjoamalla asiakkaille tarpeellisia liikennepalveluja niihin liittyvine tukipalveluineen. Kuljetuspalvelujen tarkoitus on lähtökohtaisesti olla julkista liikennettä korvaavaa. Tältä osin lainsäädäntö ei siis määrittele tarjottavia kuljetuspalveluja koskevia vaatimuksia erityisen tarkasti. Käytännössä monet kunnat ovat kuitenkin toteuttaneet palvelujen järjestämisen taksikyytien avulla.

Kuljetuspalvelut voidaan hahmottaa prosessina, joka käsittää asiakaspäätösten teon, matkojen tilaamisen, niiden välittämisen, matkustamisen, laskutuksen ja asiakaspalautteen.

- Päätöksenteon vaiheessa selvitetään asiakkaan palvelutarve ja tehdään valituskelpoinen viranhaltijapäätös. Asiakkaan matkustamiseen liittyvät seikat ja erityisvaatimukset selvitetään tässä vaiheessa.
- Matkan tilaaminen tarkoittaa matkan tilauksen vastaanottamista, tässä yhteydessä tapahtuvaa asiakasneuvontaa ja matkan mahdollista yhdistämistä muihin matkoihin.
- Välittämisessä matkapyyntö välitetään ajoneuvoon kuljetuksen toteuttamista varten. Kuljettaja tekee tässä vaiheessa tilaukseen liittyvät kuittaukset ja valmistelut.
- Matkustamisen vaihe pitää sisällä kuljetuksen ja siihen liittyvän asiakaspalvelun: erityisesti apuvälineiden turvallisen kiinnittämisen ajoneuvoon ja asiakkaan avustamisen.
- Laskutusprosessissa liikennöitsijä laskuttaa tilaajaa. Tilaaja tarkastaa, hyväksyy, käsittelee ja maksaa laskun. Tässä vaiheessa prosessia voidaan joutua välillä selvittämään laskuja ja niiden perusteita.
- Palautteen kerääminen ja käsittely ovat erittäin tärkeä osa prosessia. Palautteen kautta palvelua on mahdollista kehittää ja selvittää mahdolliset epäonnistumiset ja niiden syyt.

### **Kuntien selvitystyö**

Mahdollisen yhteisen liikennöinnin hankinnan ja matkapalvelukeskustoiminnan järjestämisen selvitykseen on osallistunut yhteistyössä n. 15 uudenmaan kuntaa (mm. Helsinki, Vantaa, Kirkkonummi, Kauniainen, Porvoo ja Kerava). Tässä vaiheessa kyse on ollut virkamiesselvityksestä.

Tarkoituksena on ollut selvittää ja valmistella liitteenä oleva esitys mahdollisesti yhteisesti järjestettävästä liikennöinnin hankinnasta ja matkapalvelukeskustoiminnasta usean kunnan kesken huomioiden mahdollisen tulevan maakunnan tarpeet. Matkapalvelukeskuksella tarkoitetaan toimintaa, jossa asiakkaiden matkoja pyritään yhdistelemään kustannusten hallitsemiseksi ja ympäristölle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi.

Työryhmän tuottamat asiakirjat ovat liitteenä.

### **Mahdollinen järjestämistapa**

Valmistelu on lähtenyt ajatuksesta, että Helsingin kaupunki toimisi järjestämisvastuullisena toimijana. Matkapalveluiden järjestämistapaa suunnitellaan muutettavaksi siten, että Helsinki vastaisi matkapalveluiden järjestämisestä omien palveluidensa ohella myös tietyille muille

Uudenmaan alueen kunnille. Asiakasvastuu säilyisi itsenäisesti kullakin kunnalla, eli mukana olevat kunnat vastaavat itse siitä, että palvelut tuotetaan asiakkaille. Järjestämisvastuu varsinaisesta matkapalvelukokonaisuudesta siirtyisi Helsingille.

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Nyt käsillä olevassa tilanteessa tavoitteena siis on, että Helsinki ryhtyisi hoitamaan kuljetuspalveluihin liittyviä tehtäviä tiettyjen muiden Uudenmaan alueen kuntien puolesta.

Kuntalain 49 §:ssä säädetään yhteistoiminnan eri muodoista. Lainkohdan mukaan kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä.

Helsingissä on kesäkuusta 2009 toiminut Helsingin Matkapalvelu. Helsingin Matkapalvelu koostuu järjestämisvastuussa olevasta sosiaali- ja terveystoimesta, matkapalvelukeskustoimintaa sosiaali- ja terveystoimen lukuun ja laskuun järjestävästä Palvelukeskus Helsinki -liikelaitoksesta sekä yksityisistä kilpailutetuista liikenteen harjoittajista. Helsingin matkapalvelukeskus on siis kunnan omaa toimintaa eikä siihen näin ollen sovelleta hankintalain määräyksiä. Tarkoituksena on toteuttaa järjestely siten, että siihen on muiden kuntien halutessaan suhteellisen helppo liittyä.

Helsingin sosiaali- ja terveystoimi toimisi järjestämisvastuullisena toimijana, jolle palvelukeskus Helsinki -liikelaitos tuottaa tilausten vastaanottamisen, matkojen välityksen, liikennöinnin ohjauksen ja asiakaspalautteen vastaanottamisen palvelut. Toimintaa koordinoimaan perustettaisiin Helsingin ja muiden kuntien yhteinen työryhmä. Tarkoitus on kehittää yhdessä uudenlainen tehokas ja hyvää asiakaspalvelua tuottava kuljetuspalveluiden toteuttamisen tapa.

Helsingin kaupungin viranhaltijaorganisaation kokemukset matkapalvelukeskuksesta ovat pääsääntöisesti myönteisiä. Asiakaspalautteita annetaan noin 150–200 kuukaudessa. Matkoja matkapalvelukeskuksen kautta tehtiin 2016 vuonna 533 990. Kuukausittain matkoja tehdään noin 60–65 000. Helsingissä tilausten toimitustarkkuus oli vuonna 2016 noin 93,5%. Toimitustarkkuus tarkoittaa kykyä vastata annettuun palvelulupaukseen kuljetuksen järjestymisessä.

Helsinki teki matkapalvelukeskuksen asiakkaille satunnaisotannalla toteutetun asiakastytyväisyyskyselyn, jonka keskiarvo oli 4,49 (paras mahdollinen tulos 5).

## **Prosessi**

Selvitys ja mahdollinen hankinta toteutetaan osallistuvien kuntien yhteistyönä. Mahdollisen tulevan yhteisen palvelun tarkemmat säännöt ja ohjeet (mm. asiakasohje) valmistellaan yhdessä eri kuntien kesken.

Asiakasosallisuuden toteuttamiseen on järjestetty avoimia asiakastilaisuuksia, joissa kuntalaiset voivat tutustua asiaan ja tuoda esiin näkemyksiään huomioonotettaviksi valmistelussa. Vammais- ja vanhusneuvostojen kuulemiset ja esim. yleisötilaisuuden järjestäminen ovat olleet jokaisen kunnan vastuulla. Tarkoituksena on pyrkiä huomioimaan mahdollisimman laajasti asiakas- ja muita sidosryhmiä. Myös liikennöitsijöille on järjestetty kuulemis- ja esittelytilaisuuksia.

### **Asian käsittely Kauniaisissa**

Kaupungin viranhaltijoita on osallistunut asian valmisteluun yhteisessä työryhmässä. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaa on tiedotettu valmistelusta kokouksissa syksyllä 2017. Vammais- ja vanhusneuvostoa on tiedotettu asiasta ja ne ovat antaneet asiassa lausuntonsa. Käyttäjille järjestettiin infotilaisuus 28.11.2017. Tilaisuuteen kutsuttiin henkilökohtaisella kutsukirjeellä kaikki kuljetuspalveluasiakkaat (n. 200 kpl). Heistä tilaisuuteen osallistui arviolta noin 60-70. Tilaisuudessa Helsingin matkapalvelukeskuksen henkilökunta esitteli matkakeskuksen toimintaa sekä suunniteltua palvelumallia. Tilaisuudessa oli mahdollisuus esittää kysymyksiä. Tilaisuudessa kerättiin ”vetoomus”, jossa 24 henkilöä vastusti esitettyä matkapalvelukeskusmallia (oheismateriaalina). Asian valmistelua koskeva palaute ja esimerkiksi vammais- ja vanhusneuvoston lausunnot (liitteenä) ovat olleet pääosin kielteisiä uudistusta kohtaan.

### **Uudistuksen vaikutusarvio**

Talous:

Kaupunki käyttää vammaispalvelulain- ja sosiaalihuoltolain mukaisiin kuljetuksiin vuositasolla noin 400 000 euroa. Vuonna 2016 matkoja tehtiin yhteensä 13 222 kappaletta. Tehtyjen laskelmien mukaan uudistuksen taloudelliset vaikutukset eivät ole erityisen merkittäviä. Helsingin kaupunki laskuttaa matkojen välityksestä koituvat tuotantokustannukset mukana olevilta kunnilta osana matkan hintaa. Arvioitu yhden matkan välityskustannus olisi 3,15 euroa. Helsingissä toteutuneen matkan keskihinta on kuitenkin ollut keskimäärin 2,80 euroa Kauniaisissa vuonna 2016 toteutunutta matkaa edullisempi.

Lakimuutoksen tuomissa uusissa kilpailuolosuhteissa valmistelussa olevan hankinnan tuomia kustannusvaikutuksia voidaan luonnollisesti vain arvioida, mutta oletettavasti matkoista perittävä hinta ei tule nousemaan nykyisestä tasosta. Ehdotettavan muutoksen taustalla eivät kuitenkaan ole kustannustekijät, vaan reagoiminen muuttuvaan lainsäädäntöön ja sen myötä mahdollisesti syntyvää epävarmuutta kestävässä järjestämismallin toteuttaminen.

## Asiakkaille koituvat vaikutukset

Nykytilanteessa asiakkaat ovat tilanneet kyydit Lähitaksi Oy:n tilausnumerosta. Kyydit on maksettu kaupungin myöntämällä taksikortilla. Matkustaa on voinut lähikuntien alueella ja kaupungin maksama enimmäishinta matkalle on ollut 25 euroa. Kaupunki ei ole merkittävästi puuttunut esimerkiksi matkojen välityspalvelulle asetettuja vaatimusten toteutumiseen tai kuljetusten laatua koskeviin seikkoihin, ellei reklamaatioita ole tullut. Viranhaltijaorganisaation näkemyksen mukaan palvelu on toiminut hyvin.

Ehdotetussa mallissa matkojen tilaamiskanavia tulee nykyistä enemmän (puhelin, sähköposti, internet, tekstiviesti ym.). Kuljetukset tulee tilata 40 minuuttia ennen toivottua lähtöaikaa. Tällöin asiakaspalvelu voi ilmoittaa lähtöajan, joka poikkeaa enintään 20 minuuttia toivotusta. Matkoja voi tilata myös etukäteen. Kyytejä voi tilata myös vaaditun saapumisajan mukaisesti (esimerkiksi lentokentälle) ja lisäksi asiakkailla on käytössään kaksi kiireellistä kyytiä kuukaudessa. Ehdotetussa mallissa asiakkaan oma aktiivisuus ja kuljetusten suunnittelu luultavasti siis korostuu jonkin verran verrattuna nykytilanteeseen.

Ehdotetun mallin mukaisesti kuljetuksia voidaan myös yhdistellä. Käytännössä samaan autoon voi siis tulla useampia kuljetettavia, jos se on kuljetuksen kannalta tarkoituksenmukaista.

Liitteenä olevan palvelukuvausluonnoksen mukaisesti asiakkaan matka-aika voi yhdistelyn seurauksena pidentyä enintään 30 minuuttia. Kyseessä on kuitenkin yläraja, eikä matkan pidentyminen esimerkiksi Kauniaisten sisällä tehtävien matkojen osalta ole välttämättä todennäköistä. Kyytejä yhdistellään mallin mukaisesti tarkoituksenmukaisuusperiaatteella, ei siis esimerkiksi reittejä keinotekoisesti muuttamalla tms. On kuitenkin selvää, että kyytien yhdistely tulisi ehdotetun mallin mukaisesti tuottamaan vähintäänkin osalle asiakkaista nykyistä negatiivisempia asiakaskokemuksia

Kalustolle ja palvelulle asetetaan palvelukuvauksessa tarkat ja tiukat rajat, joiden toteutumista seurataan ja sanktioidaan. Erytistarpeita vaativia asiakkaita tullaan kohteilemaan myös ehdotetussa mallissa tarpeiden vaatimalla tavalla. Osalle asiakkaista kuljetukset voidaan tuottaa myös erilliseen sopimukseen perustuen, jos yksilöllinen tarve tätä vaatii. Palvelukuvauksessa on linjattu myös esimerkiksi matkoilla tehtäviä pysähdyksiä ja saattajien mukaan ottamista sekä esimerkiksi apuvälineiden käyttöä. Palvelua tuotetaan myös ruotsin kielellä.

## Muut toteuttamisvaihtoehdot

Maakunnallisen valmistelun lähtökohdista johtuen ehdotettavaa yhteistyömallia on viranhaltijatyönä valmisteltu ensisijaisena muihin vaihtoehtoihin nähden. Palvelu voidaan luonnollisesti tuottaa myös muilla tavoin. Kuntalain 8§:n mukaisesti kunta voi tuottaa palvelua omana toimintana, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostopalveluna. Tässä yhteydessä kysymykseen tulisi lähtökohtaisesti malli, jossa kaupunki kilpailuttaisi yksin tai yhteistyössä jonkin toisen kunnan kanssa sekä välityspalvelun että kuljetukset. Kuljetuspalvelujen kilpailuttaminen ja erityisesti sopimusten valvonta ja muu sopimusaikainen yhteistyö vaatii kuitenkin erityisosaamista, jota kaupungin omasta organisaatiosta ei löydy.

Espoon kaupunki ei ole toistaiseksi tehnyt päätöstä siitä, miten espoolaisten asiakkaiden kuljetuspalvelut järjestetään muutoksen jälkeen.

### **Johtopäätökset**

Liikennepalvelulain voimaantulo 1.7.2018 muuttaa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisesti tuotettavien kuljetuspalveluiden järjestämisen perusteita siten, että nykyisellä taksihinnoitteluun perustuvalla mallilla jatkaminen ei ole mahdollista.

Kyse on julkisesta palvelusta, joten kunnan on tuotettava palvelu itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai ostopalveluna. Ostopalveluna tuotettava palvelu tulee kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Näin ollen esimerkiksi suorahankinta nykyisiltä palveluntuottajilta ei ole mahdollinen vaihtoehto. Kaupungin vaihtoehtoina on siis liittyä valmisteltuun yhteishankintaan tai kilpailuttaa hankinta yksin tai yhteishankintana toisen kunnan kanssa. Sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijaorganisaation näkökulmasta oman hankinnan toteuttaminen ei ole käytettävissä olevilla resursseilla mahdollinen vaihtoehto. On huomattava, että myös hankintojen onnistumiseen liittyy usein merkittäviäkin riskejä sekä hankintayksikölle että sen asiakkaille. Tiedossa ei tällä hetkellä ole, että kaupungilla olisi mahdollisuus ryhtyä yhteishankintaan toisen kunnan kanssa.

Ehdotettavasta yhteishankintamallista aiheutuu asiakkaille jonkin verran muutoksia vuosien mittaan vakiintuneeseen palveluun ja kokemukseen palvelun laadusta. Toisaalta ehdotetussa mallissa kaupungilla ja asiakkailta on käytössään entistä enemmän keinoja ja asiantuntemusta palvelun kehittämiseen. Lisäksi voidaan todeta, että ehdotettu yhteishankintamalli on sekä käyttäjille että kaupungille muuttuvassa tilanteessa todennäköisesti turvallisin ratkaisu palvelutuotannon ja sen laadun takaamiseksi.

**Liite 1:** Liikennöinnin palvelukuvaus

**Liite 2:** Matkojen välityksen palvelukuvaus (Ei julkinen)

**Liite 3:** Yhteistyösopimus (Ei julkinen)

**Liite 4:** Vammaisneuvoston lausunto

**Liite 5:** Vanhusneuvoston lausunto

Sosiaali- ja terveysjohtaja:

Valiokunta merkitsee tiedoksi asian valmistelun tilanteen.

Päätös:

Valiokunta hyväksyi päätösehdotuksen.