

Kuljetuspalveluhankinnat ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen liikkumisen toteutuminen

Arvio yhdenvertaisuusvaltuutetulle 29.6.2023

Susanna Lehti & Amanda Lindström

Lehti ja kumppanit Oy



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

Sisällysluettelo

1.	Arvion tausta ja kysymyksenasettelu	1
1.1.	Arvion tausta	1
1.2.	Arvion kysymyksenasettelu	1
1.3.	Arvioinnin kohteena olevat hankintamenettelyt	2
1.4.	Arvio ja liitteet	2
2.	Katsaus kuljetuspalvelujen ratkaisukäytäntöön	3
2.1.	Ratkaisukäytäntöä koskeva katsaus	3
2.2.	Yleisiä huomioita ratkaisukäytännöstä	3
2.3.	Havainnot ratkaisukäytännöstä	4
2.3.1.	Järjestämistapa	4
2.3.2.	Erillisoikeudet	4
2.3.3.	Odotus- ja tilausajat	4
2.3.4.	Peruutustilanteet	5
2.3.5.	Ostavastuu	5
2.3.6.	Osallistaminen kilpailutuksissa	5
2.3.7.	Seuranta ja valvonta	6
2.3.8.	Kohtuulliset mukautukset	6
2.4.	Johtopäätöksiä ratkaisukäytännöstä	7
2.5.	Yhdenvertaisuus ja kuljetuspalvelut	7
2.6.	Kuljetuspalvelun tarkoitus ja tavoitteet yleisesti	7
2.7.	Yhdenvertaisen kuljetuspalvelun toteutumisen keskeisiä tekijöitä	8
2.8.	Peruspalvelujen tasokkuus ja kohtuullisten mukautusten suunnittelu vaikuttavat vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun tarpeeseen	8
2.9.	Keskeisiä kysymyksiä yhdenvertaisuuden ja hankintojen kannalta	9
3.	Hankintojen analyysi	10
3.1.	Hankintojen analyysin perusteet	10

3.2. Arviointikehikko hankintojen analyysiin	10
3.3. Kuljetuspalveluhankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset	11
3.4. Jyväskylän ja Muuramen kuljetuspalvelujen hankintamalli	12
3.4.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset	12
3.4.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta	13
3.5. Perusturvakuntayhtymä Akselin kuljetuspalvelujen hankintamalli	20
3.5.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset	20
3.5.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta	21
3.6. Siun soten kuljetuspalvelujen hankintamalli	26
3.6.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset	26
3.6.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta	28
3.7. Raaseporin kaupungin hankintamalli	33
3.7.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset	33
3.7.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta	35
3.8. Rauman kaupungin hankintamalli	40
3.8.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset	40
3.8.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta	42

1. Arvion tausta ja kysymyksenasettelu

1.1. Arvion tausta

Arvion taustalla on yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityspyyntö vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden järjestämisestä asiassa VVDno-2022–149.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut useita yhteydenottoja eri puolilta Suomea, että vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämisessä esiintyy yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia erityisesti kuljetuspalveluiden hankintasopimuksiin ja hinnan ensisijaisuuteen valintahankintakriteerinä liittyen. Yhteydenottojen mukaan kuljetuksen järjestäminen on kilpailutuksen myötä muuttunut epävarmaksi ja taksien saatavuus on kärsinyt. Yhteydenotoissa korostuu se, että palveluiden tuottajilla on ollut vaikeuksia toteuttaa tilattuja ja vahvistettuja kyytejä, varsinkin haja-asutusalueella. Yhteydenotoissa on myös tuotu esiin, että taksikeskus on voinut tilausta tehtäessä kertoa asiakkaalle esimerkiksi, että autoja ei ole saatavilla ajoissa tai että tilauksen aika siirtyy useilla tunneilla asiakkaan tarvitsemasta ajankohdasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on yhteydenottojen takia päättänyt selvittämään asiaa ja pyytänyt asiaa koskien selvitystä yhteensä noin 10 kunnalta/kuntayhtymältä ympäri Suomea. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tarkoituksena on arvioida, toteutuuko vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden käyttäjien yhdenvertaisuus asuinpaikasta ja kuljetustarpeista riippumatta. Tarkoituksena on myös arvioida kuljetuspalvelua käyttävien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin julkisen liikenteen käyttäjiin.

1.2. Arvion kysymyksenasettelu

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston pyynnöstä tässä arviossa selvitetään eräiden kuljetuspalveluhankintojen osalta seuraavia asioita:

- 1) Yhteenveto selvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin koskien kuutta kuntaa / kuntayhtymää (erillisessä liitteessä 2).
- 2) Analyysi siitä, onko kuljetuspalveluiden kilpailutusprosessilla vaikutuksia / minkälaisia vaikutuksia kuljetuspalveluiden toimivuuteen ja ennen kaikkea yhdenvertaisuuteen alueen kuljetuspalvelun käyttäjien kesken.
- 3) Kuinka asiaan voitaisiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi kilpailutusprosessissa vastaisuudessa puuttua? (erillisessä liitteessä 3)
- 4) Joutuvatko kuljetuspalvelun käyttäjät toimijan käytäntöjen vuoksi liikkumismahdollisuksiensa osalta tosiasiallisesti epäedulliseen asemaan verrattuna keneen tahansa vammattomaan henkilöön samalla alueella, esimerkiksi kohtuuttoman pitkien odotusaikojen, toteutumatta jääneiden kyytien tai muiden vastaavien seikkojen perusteella (mahdollinen välillinen

syryntä vammaisuuden perusteella verrattuna ei-vammaisiin)? Ja arvio siitä, mistä tämä näyttäisi aineiston perusteella johtuvan?

Arvion ovat laatineet OTM Susanna Lehti ja OTM Amanda Lindström.

1.3. Arvioinnin kohteena olevat hankintamenettelyt

1) Jyväskylän kaupunki

Jyväskylän hankintamallin osalta viitataan Muuramen kunnan kuvaukseen. Jyväskylän kaupungin selvityksen liitteenä on hankinnan asiakirjoista ainoastaan autoilijoiden hankinnan sopimusluonnos. Muuramen kunta, joka on ollut mukana yhteishankinnassa, on kuitenkin toimittanut kattavasti materiaalia molemmista hankinnoista.

2) Muuramen kunta

3) Perusturvakuntayhtymä Akseli

4) Pohjois-Karajan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä Siun sote

5) Raaseporin kaupunki

6) Rauman kaupunki

1.4. Arvio ja liitteet

Tämä esitys sisältää vammaispaalvelulakiin perustuvien kuljetuspaalveluiden kilpailutuksista tehdyn analyysin. Yhteenveto yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityspyyntöön saaduista vastauksista on laadittu erilliseen Excel-tiedostoon (liite 2). Hankintasuositukset on laadittu erilliseen liitteeseen ”Suosituksia kuljetuspaalveluhankinnan toteuttamiseen” (liite 3).

2. Katsaus kuljetuspalvelujen ratkaisukäytäntöön

2.1. Ratkaisukäytäntöä koskeva katsaus

Arvioinnin taustaksi on laadittu katsaus kuljetuspalvelujen viimeaikaiseen ratkaisukäytäntöön. Aineistona on käytetty kuljetuspalveluihin ja yhdenvertaisuuteen kuljetuspalveluissa liittyviä selvityksen kysymyksenasettelujen kannalta keskeisiä hallinto-oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja noin vuosilta 2016–2022 (KHO vuosikirja-ratkaisut 9 kpl, HAO-ratkaisut 2 kpl, EOA ratkaisut 11 kpl, OKA ratkaisu 1 kpl). Havainnot on ryhmitelty teemoittain ja osan lopussa esitetään johtopäätökset ratkaisukäytännöstä.

Oikeus vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun on yksi subjektiivista oikeuksista, joiden tarkoituksena on turvata vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin henkilöihin. Kuljetuspalveluja koskevan ratkaisukäytännön analyysi nostaa esiin tiettyjä tilanteita ja käytäntöjä, jotka esimerkiksi saattavat kaventaa tai estää subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin toteutumasta. Subjektiivisen oikeuden toteutumista kaventavat käytännöt voivat heikentää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa muihin henkilöihin.

2.2. Yleisiä huomioita ratkaisukäytännöstä

Kuljetuspalvelun järjestämistapaan liittyvät asiat, joissa hankinta on yksi osa, voivat vaikuttaa keskeisesti asiakkaan oikeuksien ja samalla yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Kuljetuspalvelun asiakas- ja soveltamisohjeilla on iso merkitys asiakkaan oikeuksien ja samalla yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Järjestämistapaa koskevat huomiot liittyvät mm. odotusaikoihin, ennakkotilausaikoihin ja pysähdyksien sallittuun keston. Ne eivät saa kaventaa subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluun.

Kuljetuspalvelujen erillisoikeuksista tulisi kertoa avoimesti asiakasohjeissa tai verkkosivuilla (esim. vakiotaksi, yhdistelykielto, suorasoitto-oikeus) ja kohtuulliset mukautukset on arvioitava ja toteutettava. Asiakkaan peruuttamaan matkaan liittyvät sakkomaksu- ja vastaavat käytännöt voivat olla lainvastaisia ja vaarantaa yhdenvertaisuuden toteutumista. Vammaisten henkilöiden osallistaminen kilpailutuksiin on keskeistä ja heille on tarjottava tosiasialliset ja riittävät vaikutusmahdollisuudet. Kuljetuspalveluista pitää kerätä seurantadataa. Myös matkojen käyttötarkoitukset on eriteltävä, jotta vaikeavammaisen henkilö voi käyttää kuljetuspalveluja koskevia oikeuksiaan täysimääräisesti. Kilpailutettujen kuljetuspalvelujen ja välityskeskukseen toiminnassa ilmeviin häiriöihin ja epäkohtiin pitää varautua ja puuttua tehokkaasti ja viipymättä.

2.3. Havaintoja ratkaisukäytännöstä

2.3.1. Järjestämistapa

Järjestämistapa ja soveltamisohjeet voivat kaventaa tai estää vammaisen henkilön subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluun esimerkiksi seuraavissa tilanteissa.

Vakiotaksin tai matkakeskuksesta irrottamisen kaltaista erillisoikeutta ei myönnetä, vaikka asiakas tarvitsisi tällaisen yksilöllisen mukautuksen (KHO 2020:641, KHO 2018:64, KHO 2017:95). Soveltamisohjeiden tulkinnassa ja erillisoikeuksien myöntämisessä ei huomioida riittävästi asiakkaan yksilöllistä tarvetta (EOA 13.1.2021 Dnro 1273/2020). Taksin tilausmaksun vuoksi asiakkaalta perittävät kustannukset ylittävät asiakasmaksusääntelyn enimmäismäärän (KHO 2013:62, AOA 20.8.2012 Dnro 1050/4/11). Sallittavaa pysähdystä tai siihen kuluvaan aikaan määriteltäessä ei huomioida vammaisen henkilön yksilöllistä tarvetta (Helsingin HAO 4.9.2009 nro 09/0837/6, AOA 4.7.2017 EOAK/3689/2016). Käytetään järjestämistapaa, jossa vaikeavammaisen henkilö maksaa matkasta aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan itse ja saa korvaukset jälkikäteen (AOAS 3.8.2018 Dnro 1478/2018). Kuljetuspalveluja saavan vaikeavammaisen henkilön on voitava matkustaa taksissa saattajana maksutta kuten muidenkin saattajien (KHO: 2015:131, AOAS 12.7.2021 Dnro 4681/2020).

2.3.2. Erillisoikeudet

Asiakasohjeissa ja tarvittaessa muuallakin tulisi kertoa nimenomaisesti, ymmärrettävästi ja selkeästi mahdollisuudesta hakea erillisoikeutta, esim. vakiotaksioikeutta, suorasoitto-oikeutta, pikamatkoja tai vastaavaa. Kuljetuspalvelujen asiakas ei välttämättä tiedä, mitä kuljetuspalvelujen järjestämistapaa koskevia yksittäisiä oikeuksia hän voi hakea, ellei näitä keskeisimpiä oikeuksia ole erikseen mainittu asiakasohjeessa. Lähtökohtaisesti ei ole riittävä, että asiakkaalle tiedotetaan erillisoikeuksista vain kuljetuspalvelun hakemisvaiheessa, jos siinä havaitaan, että asiakas tarvitsee erillisoikeutta. (AOAS 14.3.2022 Dnro 1707/2021, EOA 27.1.2020 Dnro 1551/2019, EOA 4.12.2014 Dnro 2177/4/14)

2.3.3. Odotus- ja tilausajat

Ohjeet ja käytännöt kuljetuspalvelujen käyttämisestä (esimerkiksi taksin ennakkotilausajat, odotusajat ja matkojen yhdistely) eivät saa kaventaa tai estää laissa säädettyjen subjektiivisten oikeuksien toteutumista (mm. AOAS 14.3.2022 Dnro 1707/2021). Lähtökohtana tulisi olla, että kuljetuspalveluiden odotusajat eivät eroa kohtuuttomasti kyseisen asuinalueen joukkoliikenteen yleisestä liikennöintivälistä niin, että vammaisella henkilöltä on mahdollisimman samanlaiset

mahdollisuudet päästä haluamaansa paikkaan samassa ajassa kuin vastaavasta paikasta matkansa aloittavalla vammattomalla henkilöllä (yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto Valviralle 16.12.2019). Syrjäseuduilla monien asukkaiden liikkuminen ei nojaudu niinkään julkiseen liikenteeseen, vaan yksityisautoiluun, ja tällaisissa tilanteissa ei voida kuljetuspalveluiden odotusaikoja suhteuttaa joukkoliikenteen harvoin liikkuvien väleihin. Valtuutetun näkemyksen mukaan vammaisyleissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain voimaan tulon jälkeen odotusaikojen olisi tullut lyhentyä aiempiin käytäntöihin verrattuna, esimerkiksi kahden tunnin odotusajasta.

2.3.4. Peruutustilanteet

Matkojen peruutustilanteissa soveltamisohjeiden on oltava selkeät, käytäntöjen pitää olla lain mukaisia ja asiakkaan oikeusturvasta pitää huolehtia (EOA 30.10.2018 Dnro 5661/2017). Jos on kyse kuljetuspalvelumatkasta, jota ei ole voitu suorittaa vaikeavammaisen henkilön omasta menettelystä johtuen (matka peruutettu myöhässä tai jätetty kokonaan peruuttamatta), kuljetuspalvelumatkasta voidaan periä asiakasmaksu asiakasmaksuasetuksen mukaisesti. Jos matkan peruuttamatta jättäminen tai peruuttaminen myöhässä johtuu asiakkaasta riippumattomasta syystä, asiakkaan tulisi voida saattaa kuljetuspalvelumatkan menettämistä/palauttamista koskeva asia sosiaalitoimen ja viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Asiakasmaksulainsäädäntö sen sijaan ei mahdollista matkan todellisen hinnan tai auton kulujen tms. ”sakkomaksun” laskuttamista asiakkaalta.

2.3.5. Omavastuu

Kuljetuspalvelun omavastuun perimisessä on arvioitava vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden toteutumista ja tehtävä tarvittaessa kohtuulliset mukautukset (Pohjois-Suomen HAO 30.11.2018 18/0643/3, Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta / Jaosto 2021). Viranomaisen on huolehdittava, että kuljetuspalvelujen asiakkailta perittävä omavastuu on asiakasmaksuasetuksen mukainen eikä ylitä paikkakunnalla käytössä olevan julkisen liikenteen maksua (AOAS 12.7.2021 Dnro 4681/2020).

2.3.6. Osallistaminen kilpailutuksissa

Vammaisneuvostolle ja vammaisille palvelunkäyttäjille on annettava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua kuljetuspalvelu-uudistusten suunnitteluun, valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan (AOA 9.11.2022 Dnro 8942/2021). Vammaisyleissopimuksen näkökulmasta ei ole riittävää, että vammaiset henkilöt osallistetaan kuljetuspalveluja koskevien ratkaisujen suunnitteluun esimerkiksi vasta hankinnan toteuttamisen jälkeen, kun kilpailutettujen palvelujen toiminnassa ilmenee ongelmia (AOA 9.11.2022 Dnro 8942/2021).

2.3.7. Seuranta ja valvonta

Vaikeavammaisen henkilön käyttämien matkojen käyttötarkoitukset pitää pystyä erottelemaan ja kuljetuspalvelujen toteutumista täytyy voida seurata. Jos erottelua ja seurantaa ei tehdä, on mahdollista, että vaikeavammaisen henkilö ei pysty käyttämään hänelle kuljetuspalveluja koskevassa päätöksessä määriteltyjä oikeuksia täysimääräisesti (AOAS 13.7.2016 Dnro 2618/4/15).

Viranomaisen on huolehdittava vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet ja elämäntilanne huomioon ottaen siitä, että myönnettyt vammaispalvelut tulevat järjestettyä myös palvelun keskeytys- tai häiriötilanteessa. Henkilöstön loma-aikojen ja uuden palvelun aloitus osuivat samaan ajankohtaan, mikä vaikutti ruuhkautumiseen. Kilpailutettujen uusien kuljetuspalvelujen ja välituskuskeskuksen toiminnan alkaessa ilmeneviin häiriöihin ja epäkohtiin pitää varautua ja puuttua tehokkaasti ja viipymättä (AOA 9.11.2022 Dnro 8942/2021).

Viranomaisen ei voi jättää sille kuuluvaa valvontavastuuta kuljetuspalvelun asiakkaiden oikeuksien toteutumisesta ainoastaan asiakkailta saatujen palautteiden tai palveluntuottajien oman laadunvalvonnan varaan. Kansaneläkelaitoksen taksipalvelujen järjestämisvelvollisuuteen liittyy olennaisesti myös taksipalvelujen toimeenpanon ja siihen liittyvien sopimusrikkomusten tehokas valvonta. Kela ei voinut jättää sille kuuluvaa valvontavastuuta vakuutettujen perusoikeuksien toteutumisesta yksin vakuutetuilta saamiensa palautteiden ja palveluntuottajien oman laadunvalvonnan ja puutteellisuuksien korjaamisen varaan (OKA 19.6.2023 OKV/118/10/2022).

2.3.8. Kohtuulliset mukautukset

Yhdenvertaisuuslain 15 § ja vammaisyleissopimus edellyttävät, että viranomaisen tekee asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa käyttää viranomaisen palveluita. Kohtuullisilla mukautuksilla voidaan mukauttaa sosiaalihuoltolain tai muun lain mukaisia liikkumisen tuen palveluja vammaisten henkilöiden yksilölliseen tarpeeseen sopiviksi. Kohtuulliset mukautukset tulee toteuttaa myös vammaispalvelulain mukaisissa kuljetuspalveluissa ja ne voivat tulla arvioitavaksi erityisesti palvelun järjestämistavan sopivuutta koskevassa harkinnassa.

Käytännössä kohtuullisten mukautusten tekeminen erityisesti vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluissa on voinut merkitä esimerkiksi kuljetuspalvelujen järjestämistavan mukauttamista ja sovittamista vammaisen henkilön yksilöllisiin erityistarpeisiin soveltuvaksi (AOAS 12.7.2021 Dnro 4681/2020), kuljetuspalvelun ja bussikortin asiakasmaksujen kohtuullistamista (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta / Jaosto, 2021) tai kuljetuspalvelun omavastuuosuuden kohtuullistamista (Pohjois-Suomen HAO 30.11.2018 18/0643/3).

Lisäksi kohtuulliset mukautukset on tullut huomioida kuljetuspalveluissa muutoinkin, esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun myöntämisessä toissijaiselle työskentelypaikkakunnalle (KHO 2022:43), perusopetuslain mukaisen maksuttoman koulukuljetuksen myöntämisessä vammaiselle lapselle muuhun kuin lähikouluun (KHO 2020:60) tai koulukuljetuksen myöntämisessä vammaiselle lapselle koulun ja sen kodin välille, joka ei ollut lapsen virallinen asuinpaikka (KHO 2023:38).

2.4. Johtopäätöksiä ratkaisukäytännöstä

Nykyinen ratkaisukäytäntö tarjoaa yksittäistapauksien kautta tietoa siitä, miten valittu järjestämistapa ja viranomaisen soveltamisohjeet saattavat vaikeuttaa tai estää vaikeavammaista henkilöä käyttämästä hänelle kuuluvaan subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin ja tätä kautta niiden vaikutus voi kohdistua myös yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Yhdenvertaisuuden konkreettisesta sisällöstä ja tulkitsemisesta suhteessa kuljetuspalveluihin ja esimerkiksi alueellisiin eroihin on kuitenkin saatavissa vain niukasti tietoa olemassa olevasta soveltuvasta ratkaisukäytännöstä. Ratkaisukäytännössä ei myöskään ole arvioitu kuljetuspalveluhankintojen vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Pelkkään olemassa olevaan ratkaisukäytäntöön ei ole siis mahdollista nojautua arvioitaessa kuljetuspalveluhankintojen vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen, mutta ratkaisukäytäntö nostaa esiin tiettyjä tilanteita ja käytäntöjä, joilla voi olla välillistä vaikutusta yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

2.5. Yhdenvertaisuus ja kuljetuspalvelut

Sen arvioimiseksi, miten kuljetuspalveluhankinnat vaikuttavat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuteen, voidaan tarkastella kuljetuspalvelun tarkoitusta ja tavoitteita: saadaanko valitulla hankintamenettelyllä ja -ratkaisuilla aikaan kuljetuspalvelu, joka toteuttaa näitä tavoitteita? Samalla on pidettävä mielessä, että toimiva kuljetuspalvelu on monen osan kokonaisuus: hyvin toteutettu kilpailutusprosessi ei yksinään takaa yhdenvertaisuuden toteutumista, vaan kuljetuspalvelun kokonaisuuden kaikkien elementtien on toimittava tavalla, joka turvaa yhdenvertaisuuden toteutumisen. Yhdenvertaisen ja toimivan kuljetuspalvelun toteuttamisen keskeiset reunaehdot on kuvattu kohdassa 2.14.

2.6. Kuljetuspalvelun tarkoitus ja tavoitteet yleisesti

Vammaisyleissopimuksen yleisten vaatimusten ja 20 artiklan sekä vammaispalvelulain, yhdenvertaisuuslain ja muun kansallisen sääntelyn perusteella kuljetuspalvelulla on monia päätavoitteita ja yleisiä tarkoituksia.

Kuljetuspalvelun tulisi edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Palvelulla pyritään turvaamaan vammaiselle henkilölle vapautta liikkua sillä tavalla kuin ja silloin kun vammaisen henkilö itse haluaa, yhdenvertaisesti muiden ihmisten kanssa. Kuljetuspalvelun tavoitteena on mahdollistaa vammaisille henkilöille välttämättömät ja kohtuulliset liikkumismahdollisuudet esimerkiksi työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, virkistuksen, yhteiskunnallisen osallistumisen tai niihin verrattavan toiminnan mahdollistamiseksi. Hankittavan kuljetuspalvelun pitäisi toteuttaa mahdollisimman laajasti näitä tavoitteita.

2.7. Yhdenvertaisen kuljetuspalvelun toteutumisen keskeisiä tekijöitä

Julkisen hankinnan näkökulmasta yhdenvertaisen kuljetuspalvelun toteutumisen keskeisiä tekijöitä ovat hyvä hallinto ja toimivat hankintaprosessit. Hyvinvointialueen kuljetuspalvelun soveltamisohje täsmentää subjektiivisen oikeuden tarkemman sisällön. Palvelun yhdenvertainen toteuttaminen edellyttää osaavia hankinta-asiantuntijoita ja riittävästi resursseja hankintatoimessa. Hankintojen, sosiaalihuollon ja logistiikan asiantuntijoiden yhteispeli sekä asiakkaiden, palveluntuottajien ja muiden sidosryhmien osallisuus koko hankintaprosessin ajan ovat tärkeitä tekijöitä. Hankintayksikön on tärkeää huomioida paikallinen palvelutarjonta ja kilpailuolosuhteet. Tärkeää on myös valvonnan asianmukaisen toteuttaminen ja sen edellyttämän tiedon kerääminen tehokkaasti. Lisäksi asiakkaiden oikeussuojakeinojen tehokkuus ja oikeuksiin pääsy rikkomustilanteissa on turvattava.

2.8. Peruspalvelujen tasokkuus ja kohtuullisten mukautusten suunnittelu vaikuttavat vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun tarpeeseen

Liikkumispalvelujen kokonaisuuden toteuttaminen vaikuttaa vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen tarpeeseen. Jos alueella on kattava julkinen liikenne ja liikennevälineet ja pääosin myös pysäkit ovat esteettömiä ja saavutettavia, taksilla toteutettavia kuljetuspalvelujen tarve vähenee. Kuljettajien kouluttaminen toimintarajoitteisten matkustajien palveluun ja esimerkiksi kutsuhjattava palvelulinjaverkko edistävät todennäköisesti edelleen kaikkien yhdenvertaisen liikkumisen toteutumista. Myös tarjoamalla liikkumistaidon valmennusta voitaneet edistää yhdenvertaisen liikkumisen toteutumista.

Vastaavasti jos julkinen liikenteen esteettömyys ja saavutettavuus toteutuu vain osittain, on tarve kuljetuspalveluihin suurempi. Näin ollen panostaminen koko liikkumisjärjestelmän sopevuuteen kaikille käyttäjille on todennäköisesti sekä yhdenvertaisuuden että kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta järkevää.

2.9. Keskeisiä kysymyksiä yhdenvertaisuuden ja hankintojen kannalta

- Voiko vammaisen henkilö liikkua hankitun kuljetuspalvelun avulla yhdenvertaisesti muihin henkilöihin nähden?
- Mikä kuljetuspalvelun järjestämistapa valitaan? Jos järjestämistapana on ostopalvelu, millaista palvelua lähdetään hankkimaan, millä ehdoilla ja millaisella menettelyllä?
- Millä alueella ja millaisiin kellonaikoihin, millaisin odotusajoin ja muin reunaehdoin hankitun kuljetuspalvelun pitää toteutua? Mitkä ovat alueella yhdenvertaisen palvelun toteutumisen kriteerit? Kuinka asiakkaat saavat osallistua kriteerien toteutumisen arviointiin?
- Miten kuljetuspalvelussa huomioidaan yhtä aikaa kaikkien palvelun käyttäjien tarpeet ja yksittäisen käyttäjän yksilölliset erityistarpeet? Esimerkiksi avustamis- ja muut yksilölliset lisäpalvelut, miten saadaan tarvittava jousto palveluun?
- Mitkä voivat olla yhdenvertaisuuden toteutumista edistäviä tai sitä haittaavia konkreettisia elementtejä kuljetuspalveluhankinnoissa? Miltä osin yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää positiivista erityiskohtelua ja kohtuullisia mukautuksia?

3. Hankintojen analyysi

3.1. Hankintojen analyysin perusteet

Luku 3 sisältää yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityspyynnön kohteena olleiden hankintojen arvioinnin. Hankinnat on arvioitu saatujen asiakirjojen perusteella. Jyväskylän hankintamallin osalta viitataan Muuramen kunnan kuvaukseen, sillä Jyväskylän kaupungin selvityksen liitteenä oli hankinnan asiakirjoista ainoastaan autoilijoiden hankinnan sopimusluonnos. Muuramen kunta, joka on ollut mukana yhteishankinnassa, on kuitenkin toimittanut kattavasti materiaalia molemmista hankinnoista.

Hankintojen arviointi on toteutettu arviointikehikon avulla, joka on muodostettu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston selvityksen kysymyksenasettelun ja 2 luvussa esitetyn taustoittavan osuuden pohjalta. Arviointikehikko on kuvattu luvussa 3.2. Hankintojen analyysissä on keskitytty kysymyksenasettelun kannalta keskeisiin hankinnan toteutuskeinoihin ja ehtoihin, joilla voi olla erityistä merkitystä kuljetuspalvelun laadun ja toteutumisen sekä kuljetuspalveluasiakkaiden erityistarpeiden huomioimisen kannalta ja siten potentiaalisesti vaikutusta vammaisen henkilön kuljetuspalveluoikeuden ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

3.2. Arviointikehikko hankintojen analyysiin

- 1) Mitkä kunnat ovat olleet mukana hankinnassa?
- 2) Miten hankinta on toteutettu?
- 3) Mikä on ollut hankinnan ratkaisuperusteena?
- 4) Ovatko asetetut soveltuvuusvaatimukset kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?
- 5) Ovatko palveluntuottajien erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?
- 6) Ovatko kannustimia, sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä ehtoja? Millaista raportointia kuljetuksista edellytetään?
- 7) Millainen hinnoittelumalli on käytössä?
- 8) Onko mahdollisuus esim. luokseajokorvaukseen ja millä edellytyksin? Onko käytössä porras- tai paarisää tai muita lisiä?
- 9) Miten kuljetukset ohjataan mukana oleville ajoneuvoille?
- 10) Millainen on palveluntuottajien velvollisuus tarjota palvelua? Onko jotakin vähimmäisajovelvoitetta tai päivystysvelvoitetta? Onko hankittu päiväautoja?
- 11) Miten erityiskaluston (inva- ja paariautot) saatavuus on varmistettu?
- 12) Millaisia ovat kilpailutettujen kuljetusten odotusajat ja ennakkotilausajat?

- 13) Koituuko kuljetuksen tilaamisesta asiakkaille jotakin lisäkuluja, esimerkiksi erillinen tilausmaksu?
- 14) Miten mahdollinen matkojen yhdistely tapahtuu ja miten se vaikuttaa esimerkiksi matka-aikaan ja omavastuuseen?
- 15) Mitä erillisoikeuksia (vakiotaksi, yhdistelykielto, suorasoitto-oikeus, irrotus matkakeskuksesta jne.) asiakkaan on mahdollista hakea ja miten ne kuvataan asiakasohjeissa ja muissa asiakirjoissa?
- 16) Millainen odotusaika ja välipysähdykset sallitaan?
- 17) Miten matkojen peruutusilanteista ohjeistetaan asiakkaita ja vähennetäänkö asiakkaalta kuljetuspalvelumatkaa ja miten tämä kuvataan asiakasohjeissa tai muissa asiakirjoissa?
- 18) Miten vammaiset henkilöt on osallistettu hankinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen?

3.3. Kuljetuspalveluhankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset

Hankintojen analyysi osoittaa, että julkiset hankinnat ovat kokonaisuksia, joissa hankintamalli ja sopimusehtojen kokonaisuus määrittävät hankinnan toimivaa lopputulosta. Yksittäisen ehdon tai vaatimuksen merkitys vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten kuljetuspalveluiden toteutumisessa on kokonaisuudessa rajallinen. Yhtä ainoaa oikeaa hankintamallia, joka parhaiten turvaisi palvelun käyttäjien yhdenvertaisen palvelun toteutumisen, ei ole.

Kuntien ja kuntayhtymien antamien selvitysten perusteella kuljetuspalveluissa esiintyneet ongelmat vaihtelevat ja niissä on myös osittain alueellisia eroja. Taksien saatavuusongelmia on yöaikaan ja haja-asutusalueilla, jolloin kyytiä joudutaan odottamaan pitkään tai kyytiä ei ole saatu. Ongelmia on tuottanut myös välityskeskuksen tilausvälityksen erilaiset virheet ja tekniset ongelmat. Asiakasprofiilien virheelliset tai päivittämättä jääneet tiedot johtavat siihen, ettei asiakkaan palvelu välttämättä ole vastannut tarvetta (esim. auton olisi pitänyt olla toisenlainen). Myös kuljettajien palvelussa on ollut virheitä ja puutteita, mm. pyörätuolien kiinnitys on tehty väärin tai asiakas on unohdettu hakea. Lisäksi Ruotsinkielisen tilauspalvelun saatavuudessa on ongelmia (Raaseporin alue).

Syy-seuraussuhdetta ei ole mahdollista todentaa esimerkiksi tietyn hankintamallin tai tietyn ratkaisun ja saatavuuden ongelmien välillä. Todennäköisesti mahdolliset ongelmat johtuvat monesta eri tekijästä ja niihin vaikuttaa olennaisesti paikallinen palvelutarjonta.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei voida aukottomasti päätellä, onko vammaisten henkilöiden oikeus yhdenvertaisiin liikkumispalveluihin kokonaisuutena arvioiden toteutunut täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti. Sen sijaan yksittäisistä hankinnoista nousee seikkoja, joilla voi olla vaikutusta yhdenvertaisuuteen. Nämä seikat on kuvattu kunkin hankinnan yhdenvertaisuusvaikutuksissa.

Hankintojen analyysissä nousi esiin useita keskeisiä tekijöitä, jotka mahdollisesti vaarantavat yhdenvertaisuutta. Asiakasohjeissa voi olla puutteita ja ristiriitaisuutta suhteessa hankinnan

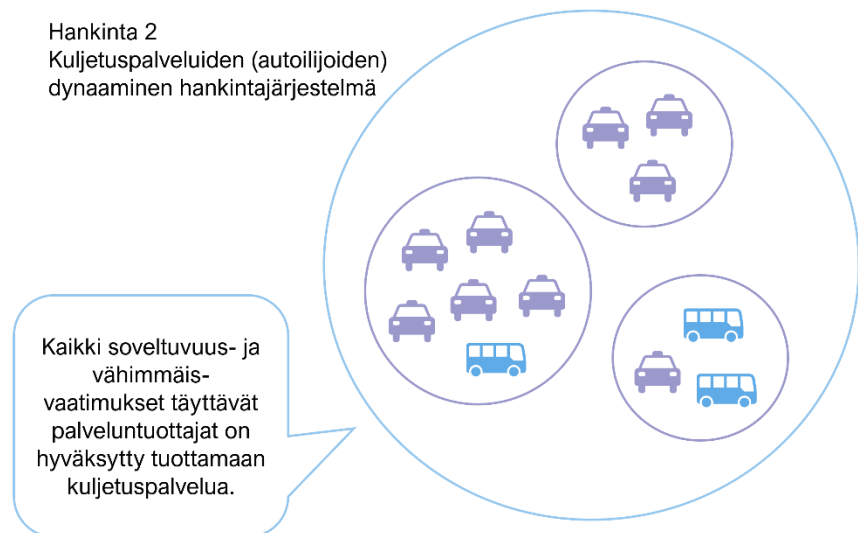
asiakirjoihin. Vaatimukset asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisesta ovat osin suppeita ja kuljettajien henkilöstövaatimukset yleispiirteisiä. Palvelun valvonta voi olla asiakaspalautteiden ja/tai palveluntuottajan oman seurannan varassa, minkä lisäksi palvelun toteutumista koskevassa riittävässä ja tarkassa seurantadatassa on puutteita. Esiin nousivat myös yksittäiset lainvastaiset ehdot kuljetuksen peruutuksen sakkomaksuista sekä saattajaa koskeva ratkaisukäytännön varainen rajausta yhdessä hankinnassa.

3.4. Jyväskylän ja Muuramen kuljetuspalvelujen hankintamalli

Hankinta 1
Välityspalvelun hankinta



Hankinta 2
Kuljetuspalveluiden (autoilijoiden) dynaaminen hankintajärjestelmä



3.4.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset

Yleisarvio: Välityskeskus- ja kuljetuspalveluhankintojen vaatimuksia ja ehtoja voi kuvata tavanomaisen kuljetuspalveluita koskevan hankintakäytännön mukaisiksi. Hankintaan on pyritty saamaan palvelun saatavuutta edistäviä elementtejä (kannustava hinnoittelu ja ohjausmalli). Autoilijoille ei ole asetettu vähimmäisajovelvoitetta tai muuta ehdotonta velvoitetta olla tietyinä aikana käytettävissä. Tarjoushinnalle on asetettu vähimmäisehto. Asiakirjojen perusteella ei voida päätellä, että esimerkiksi liian alhainen hintataso olisi tässä hankinnassa saatavuuden kannalta ongelma.

Hankintamalli: Valittu hankintamalli on lähtökohtaisesti toimiva. Autoilijoista riippumaton tilauskeskus mahdollistaa hyvinvointialueelle luotettavan seurantadatan kuljetusten toteutumisesta. Autoilijoiden dynaaminen hankintajärjestelmä mahdollistaa uusien autojen kilpailutuksen tarpeen mukaan. Välityskeskuksen ja autoilijoiden sopimusehtojen yhteensovittamisella pitää varmistua siitä, että vastuujako on selkeä.

Hinta ainoana valintaperusteena: Kuljetuspalveluhankinnan valintaperusteena oli hinta 100 %. Laatuperusteiden puuttuminen ei automaattisesti heikennä laatua, mutta esimerkiksi kuljettajien osaamiseen liittyvillä laatuperusteilla olisi voinut olla positiivinen vaikutus palvelun laatuun. Tilausvälityskeskukseen hankinnassa valintaperusteena oli hinta 60 % ja laatu 40 %.

Asiakkaiden erityistarpeet: Hankinnan ehtoihin sisältyy vähimmäisvaatimuksia kuljetuspalveluasiakkaina olevien vammaisten henkilöiden erityistarpeiden huomioimisesta. Vaatimukset eivät ole kovin tarkkarajaisia, mikä voi vaikeuttaa niihin vetoamista yksittäistapauksissa.

Asiakasohje: Asiakasohjeiden sisällöstä puuttuu merkityksellisiä tietoja erillisoikeuksista, kuten vakiotaksioikeudesta ja yhdistelykiellosta. Ei ole täysin selvää, oliko tiedot edellä mainituista seikoista toimitettu asiakkaille muulla tavoin, mutta jos niitä ei ole toimitettu, tiedon puute asiakkaan oikeuksista voi vaarantaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden toteutumista. Lisäksi Muuramen asiakasohjeessa on ristiriita omavastuun määrästä alaikäisten osalta sekä ratkaisukäytännön vastainen linjaus, jonka mukaan saattajana ei lähtökohtaisesti voi toimia toinen kuljetuspalveluasiakas.

Raportointi: Raportointi on palvelun laadun valvonnan kannalta varsin kattavaa, mutta taksien odotusajoista ei tuoteta raportteja. Kuljetusten odotusaikojen seuraaminen varmistaisi palvelun sopimuksen mukaista toteutumista.

Varajärjestelyt: Muuramen ja Jyväskylän selvityksen mukaan joissain tilanteissa välityskeskus on toteuttanut tilauksen ohjauksen ns. ylivuotoautoille, jos sopimuskumppani ei ole pystynyt toteuttamaan tilattuja kyytejä. Selvityksen mukaan suurin osa alueella toimivista autoilijoista on sopimuskumppaneita. Asiakasohjeen mukaan asiakas saa tiedon tekstiviestillä, jos auto on myöhässä yli 10 min, mutta ohjeessa ei mainita, miten tulisi toimia, jos kuljetus ei saavu ollenkaan.

3.4.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta

Perustiedot hankinnasta

1) Mitkä kunnat ovat olleet mukana hankinnassa?

Jyväskylän kaupunki on toteuttanut kuljetuspalvelun kilpailutuksen omasta ja alueen kuntien puolesta (Äänekoski, Jämsä, Kuhmoinen, Toivakka, Saarijärvi, Karstula, Kannonkoski, Kyyjärvi, Kivijärvi, Viitasaari, Pihtipudas, Laukaa, Muurame, Keuruu, Kinnula, Hankasalmi).

2) Miten hankinta on toteutettu?

Kuljetuspalvelun hankinta on kilpailutettu kahdessa osassa:

Välityspalvelun palveluntuottaja on kilpailutettu avoimella hankintamenettelyllä käyttöoikeus-sopimuksena. Hankinnan kohteena ovat tilausvälityspalvelut vammaispalvelulain ja sosiaali-huoltolain mukaisiin henkilökuljetuksiin. Hankintaan sisältyy optiona myös muita kuljetustyypp-
pejä. Tarjouskilpailua koskeva valitus on vireillä, joten välityspalvelu toteutuu väliaikaisen sopi-
muksen perusteella.

Autoilijat (kuljetuspalvelut) on kilpailutettu EU-hankintailmoituksella perustetun dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisenä kilpailutuksena. Hankinnan kohteena ovat vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetukset. Hankintaan kuuluu optiona ryhmä-, lastensuojelu- ja erityishuollon kuljetuksia. Hankintamenettelynä on kaksivaiheinen dynaaminen hankintajärjes-
telmä. Menettelyn 1. vaiheessa asetetut soveltuvuusvaatimukset täyttävät autoilijat hakeutuvat hankintajärjestelmään. Menettelyn 2. vaiheessa tilaaja kilpailuttaa palvelun hankintajärjestel-
mässä sisäisenä kilpailutuksena. Hankintasopimus tehdään 2. vaiheen perusteella.

Hankinnan ratkaisuperuste ja soveltuvuusvaatimukset

3) Mikä on ollut hankinnan ratkaisuperusteena?

Välityspalvelun palveluntuottajan hankinnan ratkaisuperusteena on ollut hinta 60 % ja laatu 40 % painoarvolla. Laadun arvioinnin perusteena on ollut tarjoajan käyttöönottoprojektin projekti-
suunnitelman laatu. Autoilijoiden hankinnan ratkaisuperusteena on ollut hinta 100 % painoar-
volla. Tarjouskilpailussa on valittu palvelua tuottamaan kaikki vähimmäisvaatimukset täyttävät
autoilijat.

4) Ovatko asetetut soveltuvuusvaatimukset kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Välityspalvelun palveluntuottajalle on asetettu mm. aiempaan kokemukseen liittyviä referenssi-
vaatimuksia. Lisäksi on edellytetty selvitystä siitä, miten varmistetaan toimivat tilaustavat näkö-
ja kuulovammaisille henkilöille ja muille erityisryhmille ja miten saavutettavuusvaatimukset var-
mistetaan. Autoilijoille ei ole asetettu referenssivaatimusta, eli palveluntuottajan aiempaa koke-
musta koskevaa vaatimusta.

Erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot asiakkaiden erityistarpei- den huomioimisen näkökulmasta

5) Ovatko palveluntuottajien erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puut- tuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Autoilijoille (kuljetuspalvelun tuottajille) asetettuja vähimmäisvaatimuksia voi luonnehtia kulje-
tuspalveluhankintojen käytännössä tavanomaisen tasoisiksi. Palvelukuvauksessa kuljettajilta

edellytetään taitoa vanhusten, vammaisten sekä vaikeasti kommunikoivien henkilöiden palvelemiseen sekä heidän käyttämiensä apuvälineiden tuntemusta. Kuljetuspalveluntuottaja arvioi henkilöstönsä soveltavuuden. Kuljetuspalveluntuottaja vastaa siitä, että itsellään ja kuljettajilla on toimintakyky ja edellytykset näkövammaisten kanssa toimimiseen. Kuljettajilta ei ole edellytetty erityistä koulutusta tai esimerkiksi ensiaputaitoja. Palvelukuvauksen mukaan esteettömiä ajoneuvoja ajavan kuljettajan on kyettävä vaivattomasti ja turvallisesti saamaan pyörätuoliasiakas autoon ja pois autosta ilman muiden henkilöiden apua (käytössä tarvittavat apuvälineet ja osaminen). Kuljettajan tulee osata käyttää ajoneuvon omaa pyörätuolinostinta. Palvelukuvauksen mukaan kuljettaja vastaa siitä, että asiakkaat kuljetetaan asianmukaisia turvalaitteita käyttäen ja että pyörätuolit on asianmukaisesti kiinnitetty ajoneuvoon kuljetuksen ajaksi. Kuljetuspalveluntuottajan tulee varmistaa erityisesti se, että kuljettajat saavat koulutuksen ajoneuvojen turvalaitteiden käyttöön ja esim. pyörätuolin ja muiden apuvälineiden kiinnitykseen.

Kannustin-, sopimussakko- ja raportointiehdot

- 6) Ovatko kannustimia, sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä ehtoja? Millaista raportointia kuljetuksista edellytetään?

Välityspalvelu: Sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot ovat kuljetuspalveluiden hankintakäytännössä tavanomaisella tasolla. Välityspalvelun sopimusluonnos sisältää useita sopimussakkoja, joissa sakon perusteena ovat mm. kyydinvälityspalveluun liittyvät epäkohdat, puheluiden jonotusaika ja kyydinvälitys- ja ajoneuvolaiteohjelmistojärjestelmän viat. Sakkojen suuruudet vaihtelevat 300 eurosta useisiin tuhansiin euroihin. Sopimusehtoihin ei sisälly kannustimia, mutta käytössä on hinnoitteluun ja kuljetusten ohjaukseen liittyviä kannustavia elementtejä. Välityspalvelun sopimusluonnoksessa edellytetään raporttien toimittamista siten kuin palvelukuvauksessa on määritetty. Välityspalvelun palvelukuvaus sisältää raportointivaatimuksia liittyen mm. kuljetusten toteutumiseen ja peruuntumiseen, matkojen määrään, matkojen yhdistelyyn, ennakkotilausaikoihin jne. Raportointi on palvelun laadun valvonnan kannalta varsin kattavaa. Jyväskylän ja Muuramen selvityksen mukaan taksien odotusajoista ei kuitenkaan saada suoraan raporttia ja pikamatkojen odotusajasta ei myöskään ole kuin arvio odotusajasta.

Autoilijat: Kannustimia, sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot ovat kuljetuspalveluiden hankintakäytäntöön nähden tavanomaisia. Autoilijoiden sopimus sisältää useita sopimussakkoja, joissa sakon perusteena ovat mm. kuljetustarjouksen perusteeton hylkääminen, valikointi ja epäasiallinen käyttäytyminen asiakasta kohtaan. Sakkojen suuruudet ovat pääosin 100–300 euroa. Palvelukuvauksen kohdassa 6.1 on kuvattu reittien vastaanottamisen kannustin. Tarjottuja kyytejä 60–100 % hyväksyvät autoilijat saavat portaittain nousevan kannustimen, jonka suuruus on 2–5 % kilometrihinnasta. Kannustimella voi ainakin teoriassa olla positiivinen vaikutus palvelun saatavuuteen. Raportoinnin osalta on ehtona, että palveluntuottajan tulee dokumentoida tilaajalta tulleet huomautukset palvelun tai kaluston laadusta ja vastata reklamaatioihin.

Hinnoittelumalli ja lisät

7) Millainen hinnoittelumalli on käytössä?

Tarjoushinta on ilmoitettu alennusprosenttina. Alennusprosentti on koskenut vain kilometrihintaa ja sille on asetettu katto 25 %, jota suurempaa alennusprosenttia ei ole ollut sallittua tarjota. Avustamis- ja vastaavat lisät ovat kiinteitä hintoja, joita alennusprosentti ei koske. Hinta muodostuu lähtömaksusta, kilometriperustaisesta maksusta taksaluokkien I ja II mukaisesti ja lähtömaksusta, jonka suuruus on sidottu ajovyöhykkeisiin sekä vuorokaudenaikaan. Lähtömaksun suuruus on 6–9 euroa / kuljetus.

8) Onko mahdollisuus esim. luokseajokorvaukseen ja millä edellytyksin? Onko käytössä porras- tai paarilisää tai muita lisiä?

Autoilijoiden palvelukuvauksessa (kohta 8) on kuvattu luokseajokorvaus, jota maksetaan, jos kuljetusta joudutaan tarjoamaan naapurikuljetusalueen ajoneuville. Luokseajokorvausta maksetaan enintään 20 kilometrin matkalta. Tämä rajaus voi ainakin teoriassa vaikeuttaa autojen saantia, koska se rajaa luokseajokorvausta. Käytössä on kiinteä odotusmaksu (8 €), saattajalisä (5 €), avustamislisä (15,70 €) ja porraslisä (31,40 €). Palvelukuvauksessa (kohta 13) tilaaja on pidättänyt oikeuden puhdas ajoneuvo -direktiivin lisään, millä voi ainakin teoriassa olla positiivinen vaikutus ajoneuvokannan uudistumiseen.

Palvelun saatavuus ja kattavuus

9) Miten kuljetukset ohjataan mukana oleville ajoneuvoille?

Ohjauksen perusteena ovat kuljetusalueet, joita ovat hankinnassa mukana olevat kunnat. Viimesijainen ohjausperuste on palveluntuottajien hintaan perustuva etusijajärjestys. Etusijajärjestys voi muuttua kuljetusten vastaanottamisen kannustimen perusteella, millä voi olla positiivinen vaikutus palvelun saatavuuteen. Tämä edellyttää kannustimen riittävää tasoa. Kullekin tarjottavalle ajoneuville on tullut ilmoittaa tarjouksessa yksi kuljetusalue, jolla ajoneuvo pääasiassa liikennöi. Kyytien ohjausperusteena on tiivistetysti auton sijainti lähellä kuljetuksen lähtöpistettä vyöhykemallin ja autolle ilmoitetun kuljetusalueen mukaisesti. Paluukuljetus voidaan ohjata me-nokuljetuksen hoitaneelle ajoneuville.

10) Millainen on palveluntuottajien velvollisuus tarjota palvelua? Onko jotakin vähimmäisajovelvoitetta tai päivystysvelvoitetta? Onko hankittu päiväautoja?

Tarjouspyynnössä tai sopimuksessa ei ole asetettu autojen vähimmäismäärää koskevaa vaatimusta. Sopimusehdot eivät velvoita palveluntuottajia ottamaan vastaan tiettyä määrää kuljetuksia, eivätkä ne sisällä päivystys- tai vastaavaa velvoitetta. Päiväautoja ei ole hankittu. Autoilijoiden palvelukuvauksessa (kohta 7.6.) on palveluntuottajalle asetettu velvoite olla aktiivisesti tilaajan käytettävissä ajovuoron aikana. Ehdolla ei ole sellaista tarkkarajaista sisältöä, että se olisi selkeästi velvoittava. Autoilijoiden palvelukuvauksessa (kohta 6.1) on kuvattu reittien vastaanottamisen kannustin, jolla voi olla vaikutusta saatavuuteen ja kattavuuteen.

Erityiskalusto

11) Miten erityiskaluston (inva- ja paariautot) saatavuus on varmistettu?

Erityiskaluston osalta tarjouspyynnössä ei ole asetettu vaatimuksia ajoneuvojen lukumäärälle tai käytettävissä olemiselle. Asiakirjoissa edellytetään, että kalusto täyttää tarjouspyynnössä ja palvelukuvauksessa esitetyt vaatimukset ja kaluston tulee olla sen mukainen kuin mitä on ilmoitettu dynaamiseen hankintajärjestelmään liittyessä. Tarjouspyynnössä on kysytty mm. tarjotavan kaluston tyyppiä, onko esteetön auto, onko invavarustus ja jos on, niin millainen sekä montako pyörätuolipaikkaa ajoneuvossa on ja lisäominaisuudet, kuten paarit. Autoilijoiden palvelukuvauksen mukaan ajoneuvojen tulee olla M1-, M2-luokan tai esteettömiä ajoneuvoja. Palvelukuvauksessa on määritelty yleisesti esimerkiksi esteetön ajoneuvo ja paariauto. Palvelukuvauksen mukaan ”kyydinvälitysjärjestelmä toimittaa reittiviestin mukana varustelua koskevat vaatimukset kuljetuspalveluntuottajalle (esim. kun tarvitaan invataksi).”

Kuljetusten tilaaminen

12) Millaisia ovat kilpailutettujen kuljetusten odotusajat ja ennakkotilausajat?

Jyväskylän kaupungin asiakasohjeen (6.6.2022) mukaan menomatka on tilattava viimeistään 1 tuntia ennen toivottua lähtöaikaa ja paluumatka viimeistään 30 min ennen toivottua paluuaikaa. Tämä ennakkotilausaika ei ole käytössä kello 22–06, vaan kuljetuksen voi tilata, kun tarve ilmenee. Auton saapuminen kestää vähintään matkaan kuluvan ajan.

Muuramen kaupungin asiakasohjeen (04/2022) mukaan matka tulee tilata viimeistään 1 tuntia ennen toivottua lähtöaikaa. Paluumatkasta ei ole omaa ohjeistusta.

Kyydinvälityskeskus ja asiakas sopivat tilausvaiheessa arvioidun noutoajan. Auton saapuminen kestää vähintään matkaan kuluvan ajan. Tilauksen ennakoituaika ei ole käytössä kello 22–06, vaan kuljetuksen voi tilata, kun tarve ilmenee. Kaupunkien antamien selvitysten mukaan odotusajoista ei ole suoraan raporttia. Matkat tilataan lähtökohtaisesti etukäteen. Arvio pikamatkojen odotusajasta on muutamasta minuutista puoleen tuntiin.

13) Koituuko kuljetuksen tilaamisesta asiakkaille jotakin lisäkuluja, esimerkiksi erillinen tilausmaksu?

Palvelukuvauksen mukaan puhelun tulee olla asiakkaalle pvm./mpm hinnoittelun mukainen, eikä asiakkaalta saa veloittaa puhelusta minkäänlaisia tilauspalvelumaksuja. Palvelukuvauksen mukaan tilausten perumista varten on erillinen kyydinvälityskeskuksen peruuttamistilausnumero, johon soittaminen maksaa 1 € (sis. alv) + mpm/pvm. Palvelukuvauksesta ei ilmene, keneltä tämä maksu peritään ja kaupunkien asiakasohjeissa maksusta ei ole mainintaa.

Matkojen yhdistely

14) Miten mahdollinen matkojen yhdistely tapahtuu ja miten se vaikuttaa esimerkiksi matka-aikaan ja omavastuuseen?

Välityspalvelun palvelukuvauksen mukaan (kohta 2.3) tilaajakuntien kuljetuksia tulee yhdistellä kuntien välillä tehokkaasti, silloin kun se on mahdollista aikataulujen ja reittien puitteissa. Palvelukuvauksessa (kohta 8) on kuvattu, miten matkojen yhdistely tapahtuu. Palvelukuvauksen mukaan yhdistelyä on tehtävä erityisesti pitkällä, samaan aikaan ja samaan suuntaan suunnitelluilla kuljetuksilla yli kuntarajojen. Tilauksia voidaan sovittaa yhdistelyjen edistämiseksi. Palvelukuvauksen perusteella yhdistellyn matkan matka-aika saa pidentyä kaksinkertaiseksi, mutta kuitenkin enintään 45 minuuttia. Asiakkaan tilauksen yhteydessä ilmoittamaa (ja perusteltua) ehdotonta perille saapumisaikaa ei voida ylittää. Yhdistely ei ilmeisesti vaikuta omavastuuseen. Yhdistelystä on asiakasohjeissa erilaiset ohjeistukset.

Jyväskylän asiakasohjeen mukaan yksittäiskuljetukseen verrattuna yhdistellyn matkan matka-aika saa olla enintään kaksinkertainen. Matka-aika ei saa kuitenkaan pidentyä yli 30 minuuttia verrattuna asiakkaan suoraan matkaan.

Muuramen alueen asukkaiden asiakasohjeen mukaan yksittäiskuljetukseen verrattuna yhdistellyn matkan matka-aika saa olla enintään kaksinkertainen. Matka-aika ei saa kuitenkaan pidentyä yli 45 minuuttia verrattuna asiakkaan suoraan matkaan.

Muuramen ulkopuolella asuvien asiakasohjeen mukaan yksittäiskuljetukseen verrattuna yhdistellyn matkan matka-aika saa olla enintään kaksinkertainen, mutta lyhyillä matkoilla se voi olla aina kuitenkin enintään 15 minuuttia. Matka-aika ei saa kuitenkaan pidentyä yli 45 minuuttia verrattuna asiakkaan suoraan matkaan.

Kun yhdistely ilmeisesti on mahdollista siten, että eri kuntien asiakkaita yhdistellään samaan kyytiin, ristiriitaiset ohjeet voivat olla omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä.

Erillisoikeudet ja välipysähdykset

15) Mitä erillisoikeuksia (vakiotaksi, yhdistelykielto, suorasoitto-oikeus, irrotus matkakeskuksesta jne.) asiakkaan on mahdollista hakea ja miten ne kuvataan asiakasohjeissa ja muissa asiakirjoissa?

Vakiotaksioikeus ja yhdistelykielto on kuvattu asiakirjoissa, mutta niistä ei kuitenkaan ole mainintaa asiakasohjeissa. Asiakkailla on oikeus pikamatkoihin 4 kpl / kk, käyttämättä jääneet matkat eivät siirry seuraavalle kuukaudelle. Pikamatkoissa taksin odotusaika on se, mikä autolla kestää siirtymisessä.

16) Millainen odotusaika ja välipysähdykset sallitaan?

Jyväskylän kaupungin ja Muuramen kaupungin asiakasohjeiden mukaan matka voi sisältää yhden välipysähdyksen, joka sijaitsee reitin varrella, ilmoitetun lähtö- ja määränpään välillä. Yhdensuuntaiseen matkaan voi sisältyä odotusaika, esimerkiksi lyhyt asiointi, joka voi olla enintään 10 minuuttia/matka.

Matkojen peruuttaminen

17) Miten matkojen peruutustilanteista ohjeistetaan asiakkaita ja vähennetäänkö asiakkaalta kuljetuspalvelumatkaa ja miten tämä kuvataan asiakasohjeissa tai muissa asiakirjoissa?

Jyväskylän kaupungin ja Muuramen asiakasohjeessa ohjeistetaan perumaan tilattu matka viimeistään 30 minuuttia ennen lähtöaikaa. Kyydin myöhässä peruminen on yksi kuljetuspalvelumatka. Asiakasohjeissa ei kuitenkaan mainita, vähennetäänkö matka silloinkin, kun myöhässä peruminen tai perumatta jättäminen johtuu asiakkaasta riippumattomasta syystä (esim. sairauskohtaus).

Osallisuus hankintojen valmistelussa

18) Miten vammaiset henkilöt on osallistettu hankinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen?

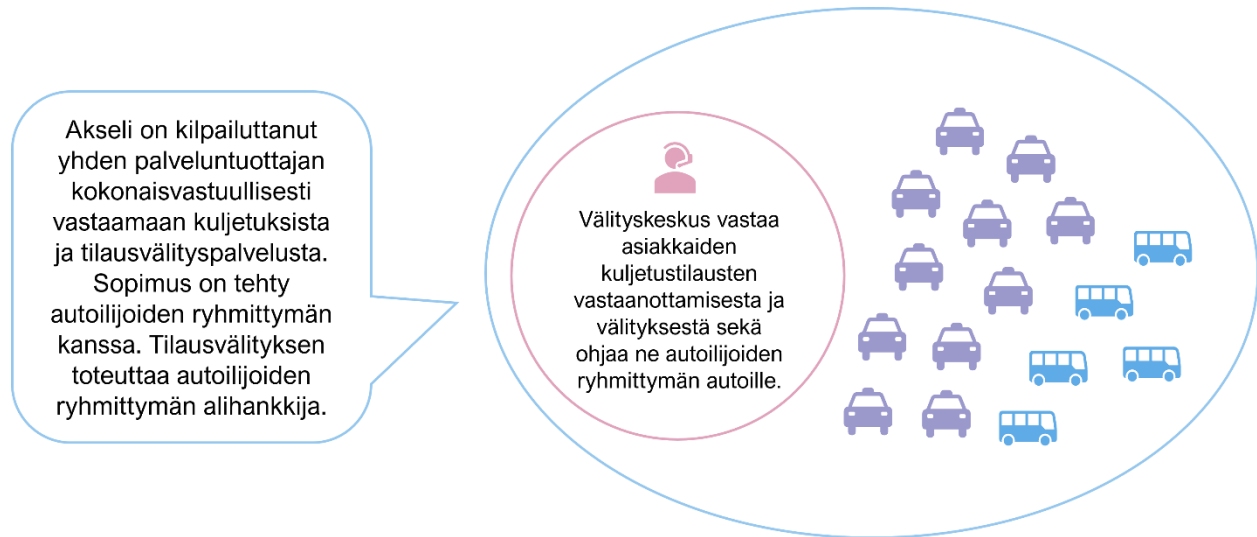
Muuramen selvityksen mukaan hankinnasta pyydettiin kommentit jokaisen kunnan vammaisneuvostolta. Jyväskylän selvityksen mukaan valmisteluiden aikana on kuultu vammaisneuvostoa ja heiltä on pyydetty lausunto. Lisäksi on kuultu VPL-käyttäjäryhmää ja kehitysvammaisten yhteistyöryhmää.

Muita huomioita hankinnasta

Muuramen kunnan alueen asukkaita koskevan asiakasohjeen mukaan alle 17-vuotiaan omavastuuosuus on 50 % aikuisen omavastuun hinnasta (Jyväskylässä sama omavastuu). Muuramen ulkopuolella asuvia kuljetuspalveluasiakkaita koskevan asiakasohjeen mukaan alle 16-vuotiaan omavastuuosuus on 50 % aikuisen omavastuuhinnasta.

Muuramen ohjeessa näyttäisi olevan ratkaisujen KHO 2015:131 ja AOAS Dnro 4681/2020 vastainen linjaus saattajasta. Muuramen kunnan ohjeen mukaan saattajana ei pääsääntöisesti voi toimia henkilö, joka itse on oikeutettu vammaispalvelulainmukaiseen kuljetuspalveluun. Vammaispalvelun sosiaalityö voi tehdä asiakaskohtaisia ratkaisuja saattajana toimivasta henkilöstä. Sen sijaan Jyväskylän asiakasohjeen mukaan saattajana voi toimia henkilö, joka itse on oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun.

3.5. Perusturvakuntayhtymä Akselin kuljetuspalvelujen hankintamalli



3.5.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset

Yleisarvio: Kuljetuspalveluhankinnan vaatimuksia ja ehtoja voi kuvata tavanomaisen kuljetuspalveluita koskevan hankintakäytännön mukaisiksi. Tarjouspyynnössä ei ole asetettu vähimmäismäärää tarjoajan käytettävissä olevien autojen määrälle. Akselin antamaan selvityksen mukaan välityskeskus välittää tilauksen muulle Taksiliiton autolle, jos ryhmittymä ei pystyisi hoitamaan tilattua kuljetusta (suorahankinta).

Hankintamalli: Hankintamallina on kokonaisvastuuhankinta, jossa autoilijoiden ryhmittymä on päävastuullisena toimijana ja välityskeskus sen alihankkijana. Seuraukset rikkomuksista kohdentuvat mallissa yhdelle taholle. Malli ei ole lähtökohtaisesti esteenä kuljetuspalvelun yhdenvertaiselle toteutumiselle. Välityskeskuspalvelusta kuitenkin vastaa autoilijoiden konsortion alihankkija, joka ei ole riippumaton autoilijoista. Välityskeskuksella ei ole kannustinta tuottaa luotettavaa seurantadataa virheistä ja viivästyksistä. Ptky Akselin antaman selvityksen perusteella tietoa virheistä saadaan asiakaspalautteiden kautta.

Valintaperuste: Hankinnan valintaperusteena on hinta 100 %. Laatuperusteiden puuttuminen ei automaattisesti heikennä laatua, mutta esimerkiksi kuljettajien osaamiseen liittyvillä laatupeusteilla olisi voinut olla positiivinen vaikutus palvelun laatuun.

Asiakkaiden erityistarpeet: Hankinnan ehtoihin sisältyy tavanomaisen tasoisia vähimmäisvaatimuksia kuljetuspalveluasiakkaina olevien vammaisten henkilöiden erityistarpeiden huomiomisesta. Vaatimukset ovat kuitenkin suppeita eivätkä ne ole kovin tarkkarajaisia, mikä voi vaikeuttaa niihin vetoamista yksittäistapauksissa.

Asiakasohje: Asiakasohjeiden sisällöstä puuttuu merkityksellisiä tietoja esim. asiakkaan matkojen yhdistelystä ja siitä, miten tilatun matkan voi peruuttaa ja mitä myöhässä peruuttamisesta tai perumatta jättämisestä seuraa. Edellä mainittuja asioita on avattu hankinnan palvelukuvaukseen, joka ei yleensä ole asiakkaalle toimitettava asiakirja. Palvelukuvaukseen sisältyy ratkaisukäytännön ja lainsäädännön vastainen sakkomaksu asiakkaalle peruuttamatta jääneestä kyydistä (palvelukuvauksen kohta 6.10). Sakkomaksua ei ole mainittu asiakasohjeessa. Asiakasohjeen täydentäminen voisi edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista.

Raportointi: Raportoinnin tehokas toteutuminen jää joltain osin epäselväksi. Palvelukuvauksessa on vaatimus, että mm. matkojen määrät, vasteajat, yhdisteltyjen matkojen tiedot ja odotusajat raportoitaisiin viikoittain. Akselin toimittaman selvityksen mukaan matkoja ei tilastoida kuukausitasolla, mutta tiedot kuukausittaisista matkoista on poimittu laskuista, ja taksin odotusajoista ei ole saatu tietoa. Palvelukuvauksessa mainitun raportoinnin seuraaminen esimerkiksi kuukausitasolla varmistaisi palvelun sopimuksen mukaista toteutumista.

Varajärjestelyt: Akselin selvityksen mukaan välityskeskus välittää tarvittaessa tilaukset muulle Taksiliiton autolle, jos sopimuskomppani (Kasitien taksiliikenne) ei pystyisi niitä hoitamaan. Selvityksen mukaan Kasitien taksiliikenne on vakuuttanut, että heidän kapasiteettinsa riittää kaikkiin tilattuihin ajoihin. Asiakasohjeessa ei mainita, miten tulisi toimia, jos kuljetus ei saavu ollenkaan. Asiakasohjeen perusteella välityskeskus voi toimittaa muun liikennöitsijän taksin (varajärjestely).

3.5.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta

Perustiedot hankinnasta

1) Mitkä kunnat ovat olleet mukana hankinnassa?

Perusturvakuntayhtymä Akseli on toteuttanut kuljetuspalveluiden kilpailutuksen yhteistyössä Naantalien ja Raision kaupunkien kanssa

2) Miten hankinta on toteutettu?

Kilpailutus on toteutettu hankintalain II osan tarkoittamana EU-kynnysarvot ylittävänä palveluhankintana (EU-palveluhankinta) ja siinä on valittu yksi kokonaisvastuullinen toimija vastamaan kuljetuksista ja tilausvälityksestä. Kokonaisvastuullisena toimijana on autoilijoiden ryhmittymä. Tilausvälityspalvelusta vastaa ryhmittymän alihankkija. Ryhmittymällä on yhteisvastuu kokonaisuuden toteutumisesta. Hankinnan kohteena ovat vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut sisältäen kuljetusten tilaus- ja välityspalvelun joka päivä vuorokauden ympäri.

Hankinnan ratkaisuperuste ja soveltuvuusvaatimukset

3) Mikä on ollut hankinnan ratkaisuperusteena?

Valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus, jossa hinnan painoarvo on 100 %.

4) Ovatko asetetut soveltuvuusvaatimukset kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Asetetut soveltuvuusvaatimukset ovat kuljetuspalveluiden hankintakäytännössä tavanomaisen tasoisia. Tarjouspyynnössä on referenssi- eli tarjoajan aiempaa kokemusta koskeva vaatimus. Tarjoajalla oli oltava vähintään yksi hankinnan kohdetta vastaava referenssi henkilökuljetuspalveluiden tuottamisesta tilaaja-asiakkaalle, jossa palvelua on tuotettu yhtäjaksoisesti yhden vuoden ajan. Hankinnan kohteena ovat vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut sisältäen kuljetusten tilaus- ja välityspalvelun joka päivä vuorokauden ympäri.

Erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisen näkökulmasta

5) Ovatko palveluntuottajien erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Autoilijoille (kuljetuspalvelun tuottajille) asetettuja vähimmäisvaatimuksia voi luonnehtia kuljetuspalveluhankintojen käytännössä tavanomaisen tasoisiksi. Palvelukuvauksen mukaan kuljettajan tehtävänä on kiinnittää apuvälineet ajoneuvoon ja kuvauksessa on ehdot asiakkaan avustamisesta ja eri avustamispalveluista. Kuvauksessa edellytetään, että kuljettajalla on kyky ottaa huomioon matkustajan toimintarajoitteista johtuvat erityiset tarpeet. Tilauspalveluiden on oltava saavutettavia ja niissä on huomioitava eri tavoin toimintarajoitteisten asiakkaiden ja näkövammaisten henkilöiden mahdollisuus käyttää palvelua. Sopimukseen sisältyy asiakkaiden avustamista koskevia ehtoja ja osaamisvaatimus mm. apuvälineistä ja pyörätuolin kiinnittämisestä. Kuljettajilta ei ole edellytetty erityistä koulutusta tai esimerkiksi ensiaputaitoja.

Kannustin-, sopimussakko- ja raportointiehdot

6) Ovatko kannustimia, sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä ehtoja? Millaista raportointia kuljetuksista edellytetään?

Käytetyt sanktio- ja raportointiehdot ovat kuljetuspalveluiden hankintakäytännössä tavanomaista tasoa. Sopimuksessa ei ole kannustimia. Sopimuksessa on melko kattavat sopimussakot siltä varalta, että kuljetus myöhästyy tai jää saapumatta. Nämä sakot on sidottu kuljetuksen hintaan. Lisäksi käytössä on muitakin sakkoja, joiden määrä on merkittävä, suurimmillaan 30 000 euroa. Autoilijalle voidaan asettaa kuljetusten välityskielto, mutta sitä ei voi pitää kovin käytökelpoisena mallissa, jossa palveluntuottajaksi valittu ryhmittymä vastaa kokonaisvastuullisesti kaikkien tarpeen mukaisten kuljetusten toimittamisesta.

Palvelukuvauksen kohdassa 14.1. asetetaan raportointia koskevia vaatimuksia ja mm. matkojen määrät, vasteajat, yhdisteltyjen matkojen tiedot ja odotusajat raportoidaan viikoittain. Ptky Akselin toimittaman selvityksen mukaan matkoja ei kuitenkaan tilastoida kuukausitasolla eikä odotusajoista ollut saatavilla tietoa. Akselin mallissa tilausvälityskeskus ja varsinainen kuljetuspalvelu ovat viime kädessä saman toimijan käsissä. Raportoinnin luotettavuuden ja valvonnan kannalta tämä on ongelmallista, sillä palveluntuottajan pitäisi itse raportoida virheistään ja laatuongelmistaan, joista kuitenkin seuraa palveluntuottajalle sopimussakko.

Hinnoittelumalli ja lisät

7) Millainen hinnoittelumalli on käytössä?

Tarjoushinta on pyydetty alennusprosenttina aiemman taksiliikenneasetuksen hinnoista. Huomiona, että viimeisin asetus taksiliikenteen kuluttajilta perittävistä enimmäishinnoista on vuodelta 2017. Jos sen mukaisia hintoja käytetään enimmäishintoina, hankintayksikön pitää varmistua siitä, että hintataso on riittävä huomioiden alueen hintataso. Erityisesti inva-autojen ja muun erityiskaluston osalta riskinä on, ettei hintataso kata etenkin ns. suurien inva-autojen käyttökustannuksia tai mahdollista investointeja uusiin autoihin. Alennusprosenttia sovelletaan perusmaksuun (lähtömaksu), kilometriperusteiseen maksuun (ajomatkamaksu) sekä avustamislisään. Odotusajasta voidaan laskuttaa enintään 15 minuutin ajalta.

8) Onko mahdollisuus esim. luokseajokorvaukseen ja millä edellytyksin? Onko käytössä porras- tai paarilisää tai muita lisiä?

Luokseajokorvausta ei ole käytössä. Koska valitussa hankintamallissa palveluntuottajalla (ryhmittymällä) on kokonaisvastuu palvelun tuottamisesta, ei luokseajokorvauksen puuttumisen pitäisi suoraan vaikuttaa autojen saatavuuteen. Luokseajokorvaus pitkissä luokseajoissa voisi tosin tässäkin mallissa motivoida palveluntuottajaa niiden täsmälliseen toteuttamiseen. Toteutumisesta voidaan vaihtoehtoisesti varmistaa raportoinnilla ja valvonnalla. Avustamisesta voidaan periä sopimuksen hintaliitteessä mainittuja avustamislisäjä, jotka vaihtelevat vaadittavasta avustamisesta riippuen

Palvelun saatavuus ja kattavuus

9) Miten kuljetukset ohjataan mukana oleville ajoneuvoille?

Palvelukuvauksen kohdan 13.4. mukaan tilauksen vastaanottamisen jälkeen tilauskeskus järjestää asiakkaalle yksilöllisen tarpeen mukaisen matkan. Tilaus välitetään asiakkaan noutoosoitetta lähimmälle sopivalle ajoneuvolle tarpeen ja asiakasprofiilin mukaisesti.

10) Millainen on palveluntuottajien velvollisuus tarjota palvelua? Onko jotakin vähimmäisajovelvoitetta tai päivystysvelvoitetta? Onko hankittu päiväautoja?

Tarjouspyynnössä tai sopimuksessa ei ole asetettu autojen vähimmäismäärää koskevaa vaatimusta. Tarjouspyynnössä on pyydetty tarjoajaa ilmoittamaan palvelua tuottavien autoilijoiden

sekä käytettävän eri tyyppisen kaluston määrät. Sopimuksen mukaan palveluntuottajan on kyettävä tuottamaan kuljetuspalvelut vuorokauden ympäri vuoden jokaisena päivänä. Palvelukuvauksen mukaan palveluntuottajalla tulee olla valmius ottaa vastaan ja sitoutua ajamaan ajotilauksia kaikkina vuorokauden aikoina sekä viikonloppuisin tarjoamansa osa-alueeseen sisältyvien kuntien alueilla ja lähialueilla riippumatta matkan alku- tai lähtöpisteestä. Kokonaan tilaajan kuljetusten käytössä olevia päiväautoja ei ole hankittu, vaan valitut palveluntuottajat voivat ottaa myös muita kyytejä.

Erityiskalusto

11) Miten erityiskaluston (inva- ja paariautot) saatavuus on varmistettu?

Tarjouspyynnössä tai sopimuksessa ei ole asetettu ajoneuvokaluston tai erityiskaluston vähimmäismäärää koskevaa vaatimusta. Hankintayksikkö ei ole esittänyt myöskään arviota kuljetuskaluston tarpeesta, jolla palvelutarpeeseen voidaan vastata. Tarjouspyynnössä on edellytys tavallisista takseista ja inva-autoista sekä velvollisuus kuvata niiden määrä. Palvelukuvauksessa on asetettu kattavat vaatimukset eri ajoneuvoluokkien autoille ja kuvattu vaatimukset inva-autoille.

Kuljetusten tilaaminen

12) Millaisia ovat kilpailutettujen kuljetusten odotusajat ja ennakkotilausajat?

Asiakasohjeen mukaan taksi olisi hyvä tilata ennakkoon 1 vuorokausi aiemmin. Palvelukuvauksen kohdan 6.2 mukaan asiakkaan kuljetuksen odotusaika voi olla enintään 15 minuuttia ennakkotilauksen mukaisesta ajasta. Palvelukuvauksen kohdan 13.3. mukaan saapumisen vasteaika on yksi tunti ja klo 24–06 se on 2 tuntia. Sopimuksen mukaan palveluntuottaja sitoutuu siihen, että auto on pyydytyssä osoitteessa viimeistään 30 minuutin kuluessa asiakkaan tilauksesta. Poikkeuksena huomioidaan vaikeat keliolosuhteet. Asiakasohjeen, palvelukuvauksen ja sopimuksen ehdot näyttävät olevan ristiriidassa keskenään. Taustamateriaalista ei käy ilmi, miten ehtoja on käytännössä sovellettu ja onko esimerkiksi asiakkailla tiedossaan selvästi ennakkotilausaikaa koskevaa suositusta lyhyempi, sopimukseen perustuva vasteaika.

13) Koituuko kuljetuksen tilaamisesta asiakkaille jotakin lisäkuluja, esimerkiksi erillinen tilaamismaksu?

Palvelukuvauksen mukaan tilauksesta ei saa syntyä normaalia paikallispuhelumaksua suurempaa maksua ja muu kuin puhelintilaus on asiakkaalle maksuton.

Matkojen yhdistely

14) Miten mahdollinen matkojen yhdistely tapahtuu ja miten se vaikuttaa esimerkiksi matka-aikaan ja omavastuuseen?

Matkoja voidaan yhdistellä ja yhdistelyn edellytykset on asetettu palvelukuvauksessa (kohta 13.6). Yhdistellyn matkan kesto voi olla enintään 15 minuuttia pidempi kuin vastaavan yhdistelemättömän matkan. Asiakkaan odotusaika ei saa olennaisesti pidentyä (yli 15 minuuttia). Asiakasohjeessa ei ole mainintaa matkojen yhdistelemisestä eikä siitä, vaikuttaako yhdistely omavastuuseen.

Erillisoikeudet ja välipysähdykset

15) Mitä erillisoikeuksia (vakiotaksi, yhdistelykielto, suorasoitto-oikeus, irrotus matkakeskuksesta jne.) asiakkaan on mahdollista hakea ja miten ne kuvataan asiakasohjeissa ja muissa asiakirjoissa?

Erillisoikeuksista hankinnan asiakirjoissa mainitaan vakiotaksioikeus ja pysähdykseen liittyvä poikkeus. Asiakasohjeessa on maininta vain vakiotaksioikeudesta ja siitä, millä perusteilla sen voi saada. Asiakasohjeen mukaan vakiotaksioikeus voidaan myöntää vain kilpailutuksen voittaneen yrityksen takseihin, mutta palvelukuvauksen mukaan hankinnan kohteeseen eivät kuulu vakiotaksipalvelukuljetukset. Taustamateriaalista ei käy ilmi, miten asiakkaiden vakiotaksioikeus käytännössä toteutuu.

16) Millainen odotusaika ja välipysähdykset sallitaan?

Palvelukuvauksen mukaan asiakkaalla on oikeus yhteen korkeintaan 10 min pysähdykseen matkan varrella. Pysähdysosoite on asiakkaan matkan varrella silloin, kun pysähdysosoite ei aiheuta yli kilometrin pidennystä nopeimpaan laskettuun reittiin eikä lisää arvioitua matkan kestoa yli viittä minuuttia. Työ- ja opiskelumatkoilla asiakkaalla voi olla viranhaltijapäätöksen perusteella oikeus pysähtyä jättämään tai noutamaan huollossaan oleva lapsi päivähoitosta, ja pysähdykseen liittyviä rajoituksia ei silloin noudateta. Asiakasohjeen mukaan 10 minuutin pysähdys sallitaan. Pysähdyksestä lapsen päivähoitoon jättämistä tai noutamista varten ei ole mainintaa ohjeessa.

Matkojen peruuttaminen

17) Miten matkojen peruutustilanteista ohjeistetaan asiakkaita ja vähennetäänkö asiakkaalta kuljetuspalvelumatkaa ja miten tämä kuvataan asiakasohjeissa tai muissa asiakirjoissa?

Palvelukuvauksen kohdan 6.10. mukaan ”Mikäli kuljetuspalvelumatka peruuntuu myöhemmin kuin 15 minuuttia ennen tilattua ajankohtaa ja peruuntuminen aiheutuu muusta palveluntuottajasta johtuvista syistä, on palveluntuottajalla oikeus periä kyseiseen matkaan kohdistuva lähtömaksu sekä ennen peruuntumisilmoituksen tekemistä ajatut siirtymäkilometrit kyseessä olevan kuljetuspalvelumatkan osalta asiakkaalta itseltään. Mikäli peruutuksen aiheuttaa asiakkaan force majeure -tyyppinen tilanne, matkaa ei saa laskuttaa”. Kyseessä on kuljetuspalveluja koskevan ratkaisukäytännön ja lainsäädännön kanssa ristiriidassa oleva ”sakkomaksu”.

Asiakasohjeessa ei ole mainintaa siitä, miten tilatun matkan voi peruuttaa ja mitä myöhässä peruuttamisesta tai perumatta jättämisestä seuraa. Asiakasohjeessa ei mainita, vähennetäänkö

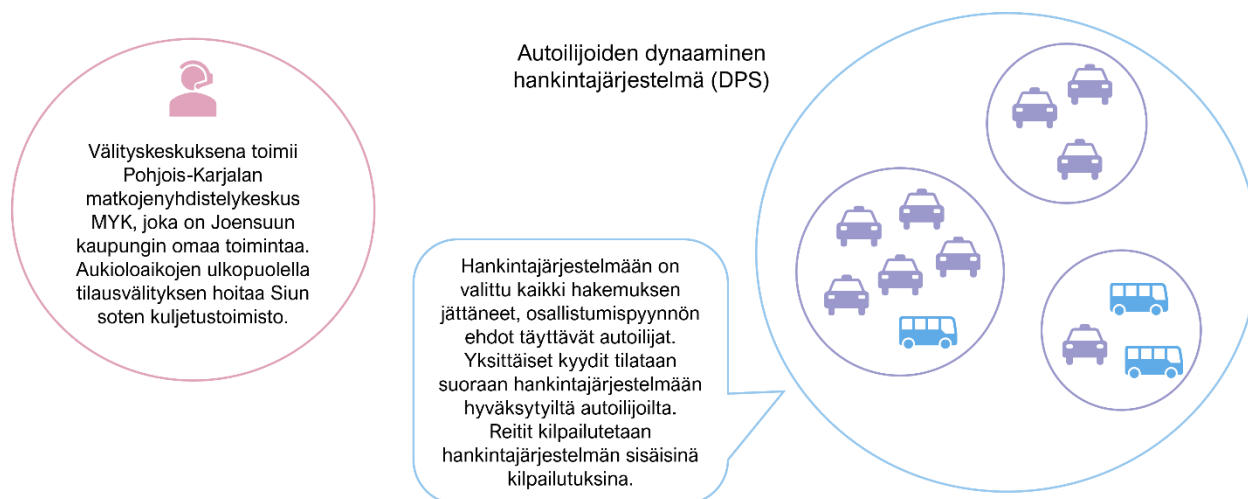
tällöin yksi matka. Asiakasohjeessa ei mainita sitä, että palveluntuottaja voi periä myöhässä peruutetusta matkasta yllä mainitun maksun asiakkaalta. Taustamateriaalista ei käy ilmi, miten peruutustilanteissa käytännössä toimitaan ja peritäänkö asiakkailta peruuttamattomien kyytien sakkomaksuja.

Osallisuus hankintojen valmistelussa

18) Miten vammaiset henkilöt on osallistettu hankinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen?

Akselin toimittaman selvityksen mukaan kuljetuspalveluiden käyttäjiä tai heidän edustamiaan yhteistyötahoja on kuultu hankintapäätöksiä valmistaessa, mutta tarkempaa selvitystä vammaisten henkilöiden osallistamisesta ei ole toimitettu.

3.6. Siun soten kuljetuspalvelujen hankintamalli



3.6.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset

Yleisarvio: Kuljetuspalveluhankinnan vaatimuksia ja ehtoja voi kuvata tavanomaisen kuljetuspalveluita koskevan hankintakäytännön mukaisiksi. Tilausvälityksen hoitaa päivisin matkojenyhdistelykeskus MYK ja ilta-aikaisin ulkoistettu toimija Jytaksi. Tarjouspyynnössä ei ole asetettu vähimmäisajovelvoitetta eikä päiväautoja ole, mutta hinnoittelumalli on kuitenkin kattava ja sisältää luokseajokorvauksen luonteisen siirtymärahan ja päivystyskorvauksen, jotka voivat edistää saatavuutta.

Hankintamalli: Valittu hankintamalli on lähtökohtaisesti toimiva. Autoilijoiden dynaaminen hankintajärjestelmä mahdollistaa uusien autojen kilpailutuksen tarpeen mukaan. Autoilijoista riippumaton tilauskeskus mahdollistaa luotettavan seurantadatan kuljetusten toteutumisesta. Kun välityskeskuspalvelu on hajautettu kahdelle toimijalle, välityskeskusten ja autoilijoiden sopimusehtojen yhteensovittamisella pitää varmistua siitä, että vastuunjako on selkeä.

Valintaperuste: Taustatietojen perusteella yksittäisten kuljetusten toteutusta ei ole kilpailutettu hankintajärjestelmän sisäisenä kilpailutuksena. Kuljetustilaukset tehdään suoraan hankintajärjestelmään hakeutumisen perusteella kiinteällä hinnalla ilman hankintajärjestelmän sisäiseen tarjouskilpailuun osallistumista. Reittikuljetukset kilpailutetaan taustatietojen perusteella hankintajärjestelmän sisäisinä kilpailutuksina. Näiden kilpailutusten tarjouspyynnöt eivät ole käytettävissä, joten autoilijoiden hankinnan valintaperustetta ei voida arvioida.

Asiakkaiden erityistarpeet: Hankinnan ehtoihin sisältyy tavanomaisen tasoisia vähimmäisvaatimuksia kuljetuspalveluasiakkaina olevien vammaisten henkilöiden erityistarpeiden huomiomisesta. Kuljettajille on asetettu melko kattavasti toimintarajoitteisten asiakkaiden palveluun liittyviä lisäkoulutusvaatimuksia. Siun soten selvityksen mukaan koulutuksia on myös järjestetty mm. pyörätuolin käsittelystä ja näkövammaisten ohjaamisesta. Koulutuksilla voi olla myönteisiä vaikutuksia palvelun laatuun ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Asiakaspalautteiden perusteella asiakastyytyväisyys palveluun on parantunut vuodesta 2018 ja esimerkiksi ennakkotilausaika on lyhennetty 2 tunnista 1,5 tuntiin.

Asiakasohje: Asiakasohjeen (7.6.2022) sisältö on selkeä ja kattava ja se kuvaa mm. erillisoikeudet ja toimintatavat matkojen yhdistelyssä ja peruutuksissa. Asiakkaiden kannalta myönteistä on mahdollisuus harkinnanvaraiseen pidempään asiointiaikaan kuljetuksen aikana. Asiakasohjeessa on tilaustavan ja -ajan mukaan ohje ennakkotilausajasta, joka on 1,5 tuntia ennen aiottua matkaa. Tähän on joitakin poikkeuksia, kuten paari- ja porrasvetotilaukset, jotka pitää tehdä viimeistään suunniteltua matkaa edeltävänä päivänä arkipäivisin klo 6.40–17.00. Tilausaika koskeva ohjeistus näyttäisi edellyttävän paari- tai porrasvetotilausta tarvitsevalta asiakkaalta kuljetustarpeen ennakoimista hyvissä ajoin. Asiakasohjeesta ei ilmene, voiko paari- tai porrasvetotilausta tehdä muuna ajankohtana. Pitkä ennakkotilausaika voi turvata sopivan taksin järjestymistä asiakkaalle, mutta samalla se voi muodostua ongelmaksi yhdenvertaisen liikkumisen toteutumisen näkökulmasta.

Raportointi: Raportointi on palvelun laadun valvonnan kannalta varsin kattavaa ja riskitilanteita seurataan myös HaiPro-ilmoitusten avulla. Aineistosta ei kuitenkaan ilmene, miten päivystysaikoina toteutuvista kuljetuksista raportoidaan, sillä nämä kuljetukset välittää MYK:n sijaan Jytaksi.

Varajärjestelyt: Siun soten selvityksen mukaan dynaaminen hankintajärjestelmä ei estä kuljetusten järjestämistä sen ulkopuolisten toimijoiden resurssein, jos tähän on tarvetta. Vammais- palvelulain kuljetuspalveluja voidaan tehdä myös esim. Ilomantsin ja Lieksan kimppakyydein. Sopimuksen siirtymäkorvauksen avulla turvataan autojen saatavuutta alueilla, joissa autoja ko.

hetkellä ei olisi muutoin saatavilla. Auto ajaa asiakkaan luokse tarvittaessa pidemmän matkan, jotta asiakas saa tarvitsemansa kuljetuksen. Siun soten selvityksen mukaan autojen määrä on tällä hetkellä riittävä. Asiakasohjeessa (7.6.2022) todetaan, että ”taksiliikenteen ruuhka-ajat vaikuttavat kaikkien taksipalveluita tarvitsevien asiakkaiden kyytitilauksiin. Tämän vuoksi saattaa olla tilanteita, jolloin autoja ei ole saatavissa. Tällöin MYK voi ehdottaa teille uutta kuljetuksenne hoitamiseen sopivaa aikaa.” Asiakasohjeen mukaan asiakkaan tulee olla välittömästi yhteydessä matkojen yhdistelykeskuksen puhelinnumeroon, jos kyyti ei ole saapunut 15 minuutin kuluessa.

3.6.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta

Perustiedot hankinnasta

1) Mitkä kunnat ovat olleet mukana hankinnassa?

Autoilijoiden kilpailutuksen on toteuttanut Pohjois-Karjalan sote-kuntayhtymä Siun sote, jonka toimeksiannosta Pohjois-Karjalan hankintatoimi on perustanut DPS:n. Siun sote on hankkinut ostopalveluna kuljetusten välitys- ja yhdistämispalveluita Pohjois-Karjalan Matkojen yhdistelykeskukselta (MYK), joka toteutuu Joensuun kaupungin toimintana. Yhdistelykeskuksen aukioloaikojen ulkopuolella tilausvälityksen hoitaa Siun soten kuljetustoimisto.

2) Miten hankinta on toteutettu?

Siun sote on perustanut autoilijoita varten EU-hankintailmoituksella dynaamisen hankintajärjestelmän, jonne on valittu hakemusten perusteella kaikki osallistumispyynnön ehdot täyttävät autoilijat. Hankintajärjestelmä koskee mm. vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisia kuljetuspalveluja. DPS:n palvelukuvauksessa on kuvattu, miten järjestelmän sisällä järjestetään tarjouskilpailuja, mutta Siun soten toimittamasta materiaalista ei löydy tarjouspyyntöjä. Niiden tarkempia ehtoja ei siten arvioida.

Hankinnan ratkaisuperuste ja soveltuvuusvaatimukset

3) Mikä on ollut hankinnan ratkaisuperusteena?

Taustatietojen perusteella yksittäisten matkojen toteutusta ei ole kilpailutettu hankintajärjestelmän sisäisenä kilpailutuksena, vaan matkat tilataan suoraan hankintajärjestelmään hyväksytyiltä palveluntuottajilta. Palveluntuottajien kanssa on tehty sopimus, joka sisältää kiinteät hinnat ja muut palvelun ehdot. Palveluntuottajat ovat sitoutuneet ehtoihin jättäessään osallistumishakemuksen hankintajärjestelmään. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä ei ole laatuperusteita.

Osallistumispyynnön liitteenä olleen palvelukuvauksen 17.5.2019 perusteella dynaamiseen hankintajärjestelmään on kutsuttu liittymään (myös) palveluntuottajia, joilla on jo Siun soten kanssa sopimus aiemman kilpailutuksen perusteella. Näin selittyisi kuljetustilausten tekeminen

pelkästään hankintajärjestelmään hakeutumisen perusteella ilman hankintajärjestelmän sisäiseen tarjouskilpailuun osallistumista.

- 4) Ovatko asetetut soveltuvuusvaatimukset kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Asetetut soveltuvuusvaatimukset ovat tasoltaan kuljetuspalveluhankinnoissa tavanomaisia. Autoilijoille ei ole asetettu referenssivaatimusta eli aiempaa kokemusta koskevaa vaatimusta.

Erytisoamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisen näkökulmasta

- 5) Ovatko palveluntuottajien erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Autoilijoille (kuljetuspalvelun tuottajille) asetettuja vähimmäisvaatimuksia voi luonnehtia kuljetuspalveluhankintojen käytännössä tavanomaisen tasoisiksi. Palvelukuvauksen mukaan kuljettajalta edellytetään taitoa vanhusten ja huonokuntoisten sekä eri vamma ryhmien asiakkaiden palvelemiseen sekä heidän käyttämiensä apuvälineiden tuntemusta. Kuljettajalta edellytetään asianmukaista koulutusta ja perehdytystä paari- ja pyörätuolikuljetusten suorittamiseen. Koulutusvaatimusta ei ole täsmennetty tarkemmin. Kuljettajilta edellytetään Siun soten kuljetuksia suorittaessa voimassa olevaa koulutusta tai vastaavia valmiuksia: ensiapukoulutus, pyörätuolien sidontaan, käyttämiseen ja porrasvetoihin liittyvät koulutukset, näkövammaisten ohjaukseen ja kommunikointiin liittyvä opastus.

Kannustin-, sopimussakko- ja raportointiehdot

- 6) Ovatko kannustimia, sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä ehtoja? Millaista raportointia kuljetuksista edellytetään?

Sopimuksessa ei ole kannustimia. Sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot ovat kuljetuspalveluiden hankintakäytännössä tavanomaisella tasolla. Sopimuksessa on sopimussakkoja mm. kuljetuksen myöhästymisen varalta. Sopimussakot on kuvattu myös tilausten valikoinnin ja perusteettoman hylkäämisen varalta, mutta näiden rikkeiden valvonta voi olla työlästä. Sopimussakkojen suuruudet ovat 200–800 euroa.

Sopimuksen (kohta 6.4) mukaan kuljetuksesta raportoidaan tilaajalle tai sen osoittamalle edustajalle (MYK) erilaisia kuljetustapahtumiin liittyviä tapahtumia, kuten kuittauspiste (osoite, jolloin kyyti hyväksytään) saapuminen asiakkaan lähtöosoitteeseen, asiakaskuljetuksen aloitus lähtöosoitteesta, saapuminen määränpääosoitteeseen sekä lähteminen määränpääosoitteesta eli kuljetuksen päättymisen, ellei kyseessä ole yhdistelykuljetus. Kuljetuspalvelun palvelukuvauksen mukaan MYK tuottaa raportteja ja tilastotietoa tilaajan tarpeisiin. Aineistossa olevien MYK-raporttien perusteella tietoa saadaan esimerkiksi kuukausitasolla matkojen määrästä, hinnoista

ja yhdistelyistä. Päivystysaikainen toimija on Jytaksi, joka hoitaa välitystä MYK:n aukiolojen ulkopuolella. Aineistosta ei ilmene, miten Jytaksin välittämistä kyydeistä raportoidaan tilaajalle.

Hinnoittelumalli ja lisät

7) Millainen hinnoittelumalli on käytössä?

Yksittäisten kuljetusten hintaa ei ole kilpailutettu, vaan niiden hinnat ovat kiinteät. Sopimuksessa on määritelty hinnasto, jonka mukaisesti palvelusta maksetaan. Jättäessään osallistumishakemuksen autoilija sitoutuu tuottamaan palvelun vaatimusten mukaisesti sopimushinnoin. Reittikuljetuksia on taustatietojen mukaan kilpailutettu hankintajärjestelmän sisällä, mutta tarjouspyynnöt eivät ole käytettävissä.

Sopimuksen (kohta 6.2) mukaan hinta muodostuu perusmaksusta (lähtöraha) ja kilometriperustaisesta maksusta. Liikennöitsijä on oikeutettu siirtymärahaan siinä tapauksessa, kun liikennöitsijä joutuu siirtymään asiakkaan lähtöpisteeseen varsinaisen matkatilauksen reitin ulkopuolelta. Reitiltä poikkeavalta osuudelta liikennöitsijällä on oikeus veloittaa siirtymähinnoittelu. Liikennöitsijä on oikeutettu asiointihinnoitteluun asiointimatkoissa, joissa asiakkaalle on myönnetty asiointiaika. Odotuksesta maksetaan poikkeustapauksissa tilaajan pyynnöstä odotushinnoittelu. Sopimuksen kautta myytyjen tuotteiden ja palveluiden hintoihin sisältyy 0,25 % komissio.

8) Onko mahdollisuus esim. luokseajokorvaukseen ja millä edellytyksin? Onko käytössä porras- tai paarilisää tai muita lisiä?

Luokseajokorvausta ei ole, mutta käytössä on siirtymäraha, joka muistuttaa luokseajokorvausta. Siun soten selvityksen mukaan siirtymäkorvauksen avulla turvataan autojen saatavuutta alueilla, joissa autoja ko. hetkellä ei olisi muutoin saatavilla. Auto ajaa asiakkaan luokse tarvittaessa pidemmän matkan, jotta asiakas saa tarvitsemansa kuljetuksen. Käytössä on myös pyörätuolilisiä (14,27 €) ja porrasvetolisiä (28,55 €). Käytössä on päivystyslisä, kun kuljetus toteutetaan klo 21.00–06.00 välisenä aikana (10 € / kuljetus). Käytössä on Siun sote -lisä (4,97 € / avustamiskerta), kun kävelevälle asiakkaalle on myönnetty oikeus avustamiseen.

Palvelun saatavuus ja kattavuus

9) Miten kuljetukset ohjataan mukana oleville ajoneuvoille?

Yksittäiset kuljetukset ohjataan hankintajärjestelmään valituille autoilijoille, joiden kanssa on tehty suoraan osallistumishakemuksen perusteella sopimus. Kuljetus ohjataan ensisijaisesti sille autolle, joka on lähinnä kuljetuksen lähtöosoitetta. Pidemmät reitit kilpailutetaan erikseen hankintajärjestelmän sisäisinä kilpailutuksina.

10) Millainen on palveluntuottajien velvollisuus tarjota palvelua? Onko jotakin vähimmäisajovelvoitetta tai päivystysvelvoitetta? Onko hankittu päiväautoja?

Tarjouspyynnössä tai sopimuksessa ei ole asetettu autojen vähimmäismäärää koskevaa vaatimusta eikä vähimmäisajovelvoitetta. Päiväautoja ei ole hankittu. Sopimukseen sisältyvän siirtymäkorvauksen avulla turvataan autojen saatavuutta alueilla, joissa autoja ko. hetkellä ei olisi muutoin saatavilla. Osallistumispyynnön mukaan tarjoajat ovat voineet ilmoittaa halukkuudesta päivystämiseen ja mikäli liikennöitsijä on halukas kuljetusten vastaanottamiseen päivystysaikana, liikennöitsijän on sitouduttava ottamaan ajotilauksia vastaan ja sitouduttava ajamaan ajotilauksia kaikkina vuorokauden aikoina, myös kilpailutettavan liikenteen hiljaisina aikoina. Päivystysajalla tapahtuviksi kuljetuksiksi luetaan kello 21.00–06.00 välillä alkavat asiakaskuljetukset, joille on käytössä päivystyslisä.

Erityiskalusto

11) Miten erityiskaluston (inva- ja paariautot) saatavuus on varmistettu?

Erityiskaluston osalta ei ole asetettu vaatimuksia esimerkiksi esteettömien ajoneuvojen lukumäärälle. Osallistumispyynnössä on pyydetty täyttämään kalustolomake, johon on täytettävä kaikkien tarjottavien autojen tiedot. Kalustolomakkeessa kysytään esimerkiksi ajoneuvotyyppiä (mm. esteetön ja paariajoneuvo), pyörätuolipaikkaa, porraskiipijää ja ramppia tai nostinta koskevia tietoja. Palvelukuvauksessa ja hankintasopimuksessa on kuvattu kalustolle asetettuja vaatimuksia ja määritelty mm. esteetön sekä paariajoneuvo. Palveluntuottaja on ollut velvollinen aloittamaan sopimuskauden sillä ajoneuvokalustolla ja -määrällä, joita se on tarjonnut.

Kuljetusten tilaaminen

12) Millaisia ovat kilpailutettujen kuljetusten odotusajat ja ennakkotilausajat?

MYK:n aukioloaikana asiakas voi tilata tiedossaan olevat, myös iltaisin ja viikonloppuisin tapahtuvat kuljetuspalvelumatkat. Muuna aikana tilaus tehdään Jytaksille, joka hoitaa välitystä MYK:n aukiolojen ulkopuolella. Kaikki kyydit tilataan etukäteen eikä pikamatkoja ole käytössä, joten odotusaikaakaan ei ole. Asiakasohjeessa (7.6.2022) on tilaustavan ja -ajan mukaan ohjeet ennakkotilausajasta, joka on 1,5 tuntia ennen aiottua matkaa. Tähän on joitakin poikkeuksia, kuten paari- ja porrassetotilaukset, jotka pitää tehdä viimeistään suunniteltua matkaa edeltävänä päivänä arkipäivisin klo 6.40–17.00. Tilausaikaa koskeva ohjeistus edellyttää asiakkaalta kuljetustarpeen ennakoimista hyvissä ajoin, mikä saattaa olla haastavaa. Asiakasohjeesta ei ilmene, voiko paari- tai porrassetotilausta tehdä muuna ajankohtana.

13) Koituuko kuljetuksen tilaamisesta asiakkaille jotakin lisäkuluja, esimerkiksi erillinen tilausmaksu?

Asiakasohjeen (7.6.2022) mukaan kuljetuspalvelumatkan tilaaminen MYK:sta maksaa lankaliitymästä soitettaessa normaalin paikallisverkkomaksun ja matkapuhelimesta soitettaessa oman operaattorin sopimuksen mukaisen puhelun hinnan. Tekstiviestin hinta määräytyy puhelinoperaattorikohtaisesti. Lisäkuluja ei tulisi syntyä.

Matkojen yhdistely

14) Miten mahdollinen matkojen yhdistely tapahtuu ja miten se vaikuttaa esimerkiksi matka-aikaan ja omavastuuseen?

Palvelukuvauksen mukaan kaikki matkat pyritään yhdistelemään muiden matkustajien matkojen kanssa, mikäli yhdistäminen on mahdollista asiakkaan kuljetuspalvelutavoitteen vaarantamatta ja yhdistelyn periaatteita on kuvattu yleisesti palvelukuvauksessa (kohta 1.8). Lähtökohta on, että samaan suuntaan samanaikaisesti kulkevia asiakkaita yhdistellään samaan autoon. Asiakasohjeessa (7.6.2022) ei kuvata selkeästi, millainen vaikutus yhdistelyllä on matka-aikaan, mutta ohjeen mukaan kyytien yhdistelytilanteessa voi lähtöaika poiketa +/-10 min. Yhdistely ei ilmeisesti vaikuta omavastuuseen.

Erillisoikeudet ja välipysähdykset

15) Mitä erillisoikeuksia (vakiotaksi, yhdistelykielto, suorasoitto-oikeus, irrotus matkakeskuksesta jne.) asiakkaan on mahdollista hakea ja miten ne kuvataan asiakasohjeissa ja muissa asiakirjoissa?

Asiakasohjeessa mainitaan saattajaoikeus, asiointiaika 45 min, porrasveto, avustajaoikeus ja tututaksioikeus. Asiakasohjeessa on kuvattu erillisoikeuksien sisältöä ja annettu ohjeet, miten niitä voi hakea. Lisäksi asiakasohjeessa on mainittu, että mikäli asiakkaalla on muita vammaan tai sairauteen perustuvia yksilöllisiä kuljetuspalveluun liittyviä tarpeita, niihin voi hakea niihin oikeutta erillisellä perustelulla hakemuksella. Palvelukuvauksessa on mainittu erillisoikeutena myös invataksioikeus. Ns. pikamatkoja ei ole käytössä.

16) Millainen odotusaika ja välipysähdykset sallitaan?

Asiakasohjeen mukaan yhdensuuntaisen matkan aikana sallitaan mahdollisuus lyhyeen pysähdykseen, esimerkiksi kirjeen jättäminen lähimpään postilaatikkoon. Pysähdys on sallittu ainoastaan silloin, kun se tapahtuu kuljetuspalvelumatkareitin varrella. Kestoa ei määritellä tarkemmin. Siun sote voi myöntää erillisoikeutena 45 minuutin asiointiajan kuljetuspalvelumatkoilla. Vastavaa lisäpalvelua ei ole käytössä muissa tarkastelluissa kunnissa tai kuntayhtymissä.

Matkojen peruuttaminen

17) Miten matkojen peruutustilanteista ohjeistetaan asiakkaita ja vähennetäänkö asiakkaalta kuljetuspalvelumatkaa ja miten tämä kuvataan asiakasohjeissa tai muissa asiakirjoissa?

Asiakasohjeen mukaan matka tulee peruuttaa viimeistään 30 min ennen sovittua matkan alkua. Jos matkan peruuttaa myöhässä, asiakkaalta kuluu yksi kuljetuspalvelumatka. Asiakasohjeessa ohjeistetaan kuitenkin, että jos matkan peruuttamatta jättäminen tai peruuttaminen myöhässä johtuu asiakkaasta riippumattomasta syystä (esim. terveydentilasta), asiakkaan tulee olla yhteydessä vammaispalveluun. Asiakas ei menetä kuljetuspalvelumatkaa, jos vammaispalvelun viranhaltija arvioi, että myöhässä tapahtuneelle matkan perumiselle tai perumatta jättämiselle on perusteltu syy.

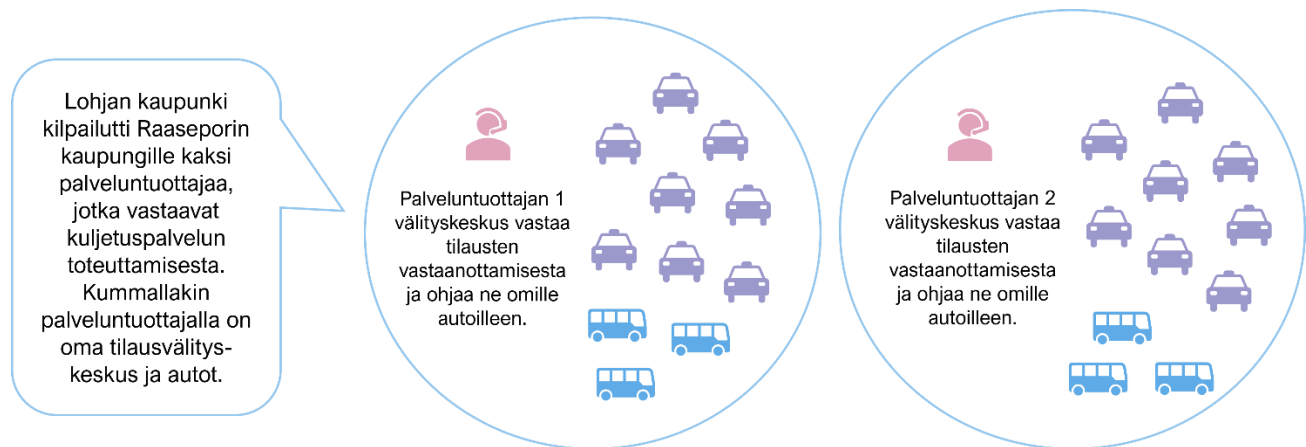
Osallisuus hankintojen valmistelussa

18) Miten vammaiset henkilöt on osallistettu hankinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen?

Vammaisten henkilöiden osallistaminen hankintaan on kuvattu liitteessä 21 tarkemmin. Siun soten selvityksen mukaan kuljetuspalvelujen kilpailutuksen on toteuttanut monialainen työryhmä, jossa on ollut mukana mm. kolme kokemusasiantuntijaa, jotka osallistuivat hankinnan valmisteluun osallistumalla palavereihin ja kilpailutusasiakirjojen kommentointiin.

Valmistelun osana järjestettiin 14 asiakastilaisuutta, joissa Siun soten toiminta-alueen kuntien vammaisneuvostot ja kokemusasiantuntijat olivat mukana. Asiakastilaisuuksien tavoitteena oli kuulla vammaisia asiakkaita ja heidän omaisiaan kuljetuspalvelun järjestämisestä, keskustella ajankohtaisista asioista ja tulevaan kilpailutukseen liittyvistä kysymyksistä. Tilaisuuksista saatua palautetta hyödynnettiin kilpailutuksen valmistelussa. DPS:n aikana esimerkiksi liikennöitsijöille järjestettiin lisäkoulutusta pyörätuolin käsittelyssä ja näkövammaisen ohjaamisessa siirtymätilanteissa.

3.7. Raaseporin kaupungin hankintamalli



3.7.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset

Yleisarvio: Kuljetuspalveluhankinnan vaatimuksia ja ehtoja voi kuvata tavanomaisen kuljetuspalveluita koskevan hankintakäytännön mukaisiksi. Palvelun toteutumista on pyritty varmistamaan autojen vähimmäismäärävaatimuksella ja luokseajokorvauksella. Myös esteettömien ajoneuvojen määrälle on asetettu vähimmäisvaatimus.

Hankinnan toteutusmalli: Mallissa tilaaja on valinnut kaksi tilausvälityskeskusta autoineen vastaamaan palvelun tuottamisesta. Jos tarjontaa on riittävästi ja hinta sopivalla tasolla, mallia voi-

daan pitää toimivana yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Jos kyytejä ei ole saatavissa kummaltakaan palveluntuottajalta, asiakas voi jäädä keskusten ”väliin”. Raaseporin selvityksen mukaan asiakkailta on mahdollisuus hakea korvausta palveluntuottajilta, mikäli he eivät saa kuljetusta sovitusti. Sopimuksen perusteella ei selviä, kummalta palveluntuottajalta korvaus haetaan.

Valintaperuste: Hankinnan valintaperusteena oli hinta 100 % painoarvolla. Laatu- ja palveluperusteiden puuttuminen ei automaattisesti heikennä laatua, mutta esimerkiksi kuljettajien osaamiseen liittyvillä laatu- ja palveluperusteilla olisi voinut olla positiivinen vaikutus palvelun laatuun.

Asiakkaiden erityistarpeet: Hankinnan ehtoihin sisältyy tavanomaisen tasoisia vähimmäisvaatimuksia kuljetuspalveluasiakkaina olevien vammaisten henkilöiden erityistarpeiden huomiointisesta. Vaatimuksia on asetettu sekä kuljettajille että tilauskeskukselle. Vaatimukset ovat melko yleisellä tasolla, jolloin niihin vetoaminen voi olla yksittäistapauksessa hankalaa. Invataksien käyttöön oikeutetulla asiakkaalla on käytettävissä tavanomaisia avustamispalveluita (saattaminen, porrasveto ym.). Matkojen yhdistely on asiakkaille vapaaehtoista eikä yhdistelystä matkasta peritä omavastuuta.

Asiakasohje: Asiakasohjeiden sisällöstä puuttuu tietoa siitä, miten tilatun matkan voi peruuttaa ja miten matkojen yhdistely vaikuttaa matka-aikaan. Asiakkaan kannalta merkityksellisiä tietoja matkan perumisesta sisältyy kaupungin toimintaohjeeseen. Asiakasohjeen mukaan taksi saapuu mahdollisimman pian ja viimeistään 60 minuutin kuluessa tilauksen tekemisestä. Sopimuksen liitteenä olevan palvelukuvauksen ja asiakasohjeen välillä on ristiriita ennakkotilausajassa. Palvelukuvauksen mukainen ennakkotilausaika on 2 tuntia ja kyyti on toteutettava 60 minuutin kuluessa matkan vahvistamisesta. Edellä mainittujen seikkojen tosiasiallista vaikutusta yhdenvertaisuuden toteutumiseen ei kuitenkaan voida käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida.

Raportointi: Raaseporin toimittaman selvityksen mukaan kuljetuspalvelumatkoja ei tilastoida, mutta tiedot on saatu kerättyä. Sopimuksessa on asetettu palveluntuottajalle raportointivelvoite, mutta se on yleisellä tasolla, eikä sen perusteella voi päätellä, mitä raportointia käytännössä toimitetaan. Välityskeskuspalvelun ja kyydit toteuttaa sama palveluntuottaja. Palveluntuottajalla ei ole kannustinta tuottaa luotettavaa seurantadataa virheistä ja viivästyksistä, joiden perusteella lankeaisivat maksettavaksi merkittävät sopimussakot.

Varajärjestelyt: Raaseporin selvityksen mukaan vpl-kuljetusten järjestämiseen ei ole tarvittaessa käytössä muita liikennöitsijöitä tilanteessa, jossa sopimuskumppanit eivät pysty toteuttamaan tilattuja kyytejä. Selvityksen mukaan asiakkailta on mahdollisuus hakea korvausta palveluntuottajilta, mikäli he eivät saa kuljetusta sovitusti. Selvityksen mukaan asiakkaita kehoitetaan tekemään palaute ja korvauspyyntö suoraan palveluntuottajalle, jotta tuottajat saavat tietoa ongelmista ja heillä olisi mahdollisuus korjata mahdolliset ongelmat. Raaseporin asiakasohjeessa ei ole mainintaa siitä, miten asiakkaan tulisi toimia, jos kyyti myöhästyy tai jää kokonaan saapumatta.

3.7.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta

Perustiedot hankinnasta

1) Mitkä kunnat ovat olleet mukana hankinnassa?

Yhteiskilpailutukseen osallistuivat Lohjan kaupunki, joka myös toteutti hankinnan, ja perusturvakuntayhtymä Karviainen, Siuntion kunta (vastaa myös Inkoon kunnan sosiaalipalvelujen järjestämisestä) ja Raaseporin kaupunki.

2) Miten hankinta on toteutettu?

Hankinta toteutettiin EU-hankintana avoimella hankintamenettelyllä. Hankinnan kohteena olivat sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut sekä kuljetuspalveluun liittyvät tilausvälityspalvelut. Hankinta oli jaettu kolmeen osaan:

- 1) tavalliset taksikuljetukset
- 2) esteettömät taksikuljetukset pienellä autolla sekä
- 3) esteettömät taksikuljetukset suurella autolla.

Kaikkiin osiin valittiin samat kaksi palveluntuottajaa. Palveluketjuun kuuluu matkojen tilaus, asiakkaille vapaaehtoinen matkojen yhdistely, välitys, kuljetuspalvelujen järjestäminen, valvonta, maksuliikenne ja raportointi. Sopimuksen mukaan palveluntuottajalla on kokonaisvastuu palveluketjusta, mutta palveluntuottajien tarkempi vastuujako ei käy ilmi taustamateriaalista.

Hankinnan ratkaisuperuste ja soveltuvuusvaatimukset

3) Mikä on ollut hankinnan ratkaisuperusteena?

Hankinnan valintaperusteena oli hinta 100 % painoarvolla.

4) Ovatko asetetut soveltuvuusvaatimukset kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Tarjouspyynnössä asetettiin aiempaa kokemusta koskeva vaatimus (referenssivaatimus). Raaseporin hankinta on analysoiduista hankinnoista ainoa, jossa on myös asetettu autojen vähimmäismäärää koskeva vaatimus, joka on osakohtainen.

Osa 1, tavalliset taksikuljetukset: tarjoajalla tulee olla sopimuskaudella käytettävissään vähintään 30 taksia.

Osa 2, esteettömät taksikuljetukset, pienet autot: tarjoajalla tulee olla sopimuskaudella käytettävissään vähintään 15 esteetöntä ajoneuvoa.

Osa 3, esteettömät taksikuljetukset, isot autot: tarjoajalla tulee olla sopimuskaudella käytettävissään vähintään 10 esteetöntä ajoneuvoa.

Erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisen näkökulmasta

- 5) Ovatko palveluntuottajien erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Autoilijoille ja välityskeskukselle asetettuja vähimmäisvaatimuksia voi luonnehtia kuljetuspalveluhankintojen käytännössä tavanomaisen tasoisiksi. Palvelukuvauksen mukaan palvelun toteuttamisessa on huomioitava asiakkaiden erityistarpeet sekä kuljetusten luotettavuus, täsmällisyys ja oikea-aikaisuus.

Palvelukuvauksessa edellytetään mm., että kuljettaja huolehtii asiakkaan apuvälineen asianmukaisesta ja huolellisesta kiinnittämisestä. Palvelukuvauksessa (kohdat 4.3. ja 4.4.) asetetaan vaatimuksia kuljettajien kouluttamisesta mm. vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden avustamiseen, apuvälineiden käsittelyyn sekä kommunikointiin niiden asiakkaiden kanssa, joilla on haasteita puheen tuottamisessa tai ymmärtämisessä. Lisäksi on pidettävä koulutusta siitä, miten pyörätuoli kiinnitetään ja porraskiipijää käytetään.

Palvelukuvauksessa edellytetään mm., että välityskeskuspalvelun asiakaspalvelussa on pystyttävä huomioimaan asiakaskunnan erityistarpeet. Asiakaspalvelijoiden pitää tunnistaa eri vamma- ja sairaustyytit sekä apuvälineisiin liittyvät asiat siltä osin kuin tätä tietoa tarvitaan tarkoituksenmukaisen kulkuneuvon valinnassa. Tilausvälityskeskuksessa on oltava aistivammaisia varten maksuton tekstiviestinumero kuljetustilauksille ja kuljetustilausten tekemiseen on useita erilaisia tapoja.

Kannustin-, sopimussakko- ja raportointiehdot

- 6) Ovatko kannustimia, sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä ehtoja? Millaista raportointia kuljetuksista edellytetään?

Sopimukseen ei sisälly kannustimia. Raportointia koskevat ehdot ovat kuljetuspalveluiden hankintakäytännössä tavanomaisella tasolla. Sakkojen yleistasoa voi luonnehtia korkeaksi. Sopimuksessa on yleinen sopimussakko kaikkien toistuvien virheiden varalta, jonka suuruus on 15 000–30 000 euroa. Tilajalla on oikeus 10 000 euron sopimussakkoon, jos palveluntuottaja ei ole onnistunut kalenterikuukauden aikana tuottamaan vähintään 99 % tilatuista matkoista ja 50 000 euron sakkoon, mikäli toimintavarmuus alittaa 95 %. Sakkoehdoja on lisäksi mm. puhelinvastauksien, palvelukatkoksiin, maksutapahtumien virheiden, raportoinnin ja kuljetusten myöhästymisen. Purkamissakko on 100 000–200 000 euroa.

Sopimuksen mukaan palveluntuottaja sitoutuu toimittamaan kaikki ne raportit, jotka palvelukuvauksessa on kuvattu ja veloitettu tuottamaan. Palvelukuvauksessa edellytetään raportointia

mm. toteutuneista matkoista, häiriötilanteita, jonotusajoista, kaikista palautteista ja reklamaatioista. Ehdossa ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty, mitä tietoa toteutuneista matkoista raportoidaan.

Hinnoittelumalli ja lisät

7) Millainen hinnoittelumalli on käytössä?

Tilausvälityksestä maksetaan kiinteä matkakohtainen maksukertapalkkio, jonka suuruus määräytyy sen mukaan, onko kuljetus yhden henkilön matka vai yhdistelty matka. Matkojen hinnan perusteena on perusmaksu, ajomatkamaksu, invataksin käyttöoikeus, porrassisä ja luokseajo. Pysähdyksistä maksetaan odotusmaksua. Tarjoushinta annettiin alennusprosenttina enimmäishinnoista.

8) Onko mahdollisuus esim. luokseajokorvaukseen ja millä edellytyksin? Onko käytössä porras- tai paarillisää tai muita lisiä?

Käytössä on harkinnanvarainen luokseajokorvaus, jolla halutaan turvata mahdollisimman hyvä kuljetuspalvelun saatavuus koko sopimusalueen asiakkaille. Palvelukuvauksen (kohta 3.2.2) mukaan tilaajat myöntävät alueella kuljetukseen matkan hintaan lisättävän luokseajolisän niille asiakkailleen, jotka asuvat kauimpina taajamakeskuksista. Lisä tulee näkyviin autoissa asiakkaan tilauksen yhteydessä taustajärjestelmästä ja se myönnetään kaikille asiakkaan tilaamille matkoille. Luokseajolisän maksimimäärä on 10 euroa + kulloinenkin perusmaksu. Käytössä on myös inva-autolisä ja porrassisä.

Palvelun saatavuus ja kattavuus

9) Miten kuljetukset ohjataan mukana oleville ajoneuvoille?

Ohjaamisen periaatteita ei ole kuvattu tarkasti, mutta palvelukuvauksen perusteella palveluntuottajan (välityskeskuksen) on osoitettava asiakkaalle aina lähin saatavilla oleva, asiakkaan palvelutarvetta vastaava taksi.

10) Millainen on palveluntuottajien velvollisuus tarjota palvelua? Onko jotakin vähimmäisajovelvoitetta tai päivystysvelvoitetta? Onko hankittu päiväautoja?

Soveltuvuusvaatimuksena on asetettu autojen määrälle vähimmäisvaatimus, mutta vähimmäisajovelvoitetta ei ole eikä päiväautoja hankittu. Käytössä on luokseajokorvaus, joka voi parantaa palvelun saatavuutta haja-asutusalueella. Palvelukuvauksessa edellytetään, että asiakkaan tulee saada tarkoituksenmukainen, tarpeitaan ja asiakasprofiliaan vastaava kulkuneuvo tilaamalleen matkalle tarvitsemanaan matkustusajankohtana riippumatta asuinpaikasta tai vuorokauden ajasta.

Erityiskalusto

11) Miten erityiskaluston (inva- ja paariautot) saatavuus on varmistettu?

Soveltuvuusvaatimuksessa on asetettu kaluston vähimmäismäärää koskeva vaatimus.

Osa 2, esteettömät taksikuljetukset, pienet autot: tarjoajalla tulee olla sopimuskaudella käytettävissään vähintään 15 esteetöntä ajoneuvoa.

Osa 3, esteettömät taksikuljetukset, isot autot: tarjoajalla tulee olla sopimuskaudella käytettävissään vähintään 10 esteetöntä ajoneuvoa.

Palvelukuvauksen mukaan kuljetuspalvelussa saa käyttää vain M1- ja M2-luokan ajoneuvoja. Palveluntuottajalla tulee olla käytössään olevassa ajoneuvokalustossa perusvarusteltuja takseja, esteettömiä takseja, invatakseja tai tarjouspyynnössä mainittujen, vastaavien kriteerien ja asetusten mukaisia M2 luokan ajoneuvoja. Palvelukuvauksen mukaan osakohteisiin 2. ja 3. tarjottavan kuljetuskaluston on oltava ominaisuuksiltaan, kunnoltaan ja varustukseltaan asianmukainen sekä vammaisten kuljetuksiin soveltuva esteetön ajoneuvo tai invataksi. Palvelukuvauksen mukaan myös osakohteeseen 1. tarjottavissa perusvarusteisissa autoissa on voitava kuljettaa asiakkaan käytössä olevia apuvälineitä.

Kuljetusten tilaaminen

12) Millaisia ovat kilpailutettujen kuljetusten odotusajat ja ennakkotilausajat?

Palvelukuvauksen mukaan taksin ennakkotilausaikaminimi on 2 tuntia ennen lähtöaikaa ja palveluntuottaja sitoutuu siihen, että taksi on tilatussa osoitteessa viimeistään 60 minuutin kuluessa tilauksen vahvistamisesta. Matkoja voi tilata ennakkoon myös pidemmälle ajalle. Asiakasohjeessa tai Raaseporin toimintaohjeessa ei mainita 2 tunnin ennakkotilausaikaa. Ohjeiden mukaan tilauksen jälkeen taksi saapuu mahdollisimman pian ja viimeistään 60 min kuluttua tilauksesta.

13) Koituuko kuljetuksen tilaamisesta asiakkaille jotakin lisäkuluja, esimerkiksi erillinen tilausmaksu?

Palvelukuvauksen ja sopimuksen mukaan tilaamisen on oltava asiakkaalle maksutonta. Kuljetustilauksen tekemiseen on useita eri vaihtoehtoja.

Matkojen yhdistely

14) Miten mahdollinen matkojen yhdistely tapahtuu ja miten se vaikuttaa esimerkiksi matka-aikaan ja omavastuuseen?

Palvelukuvauksen mukaan samaan suuntaan ja samaan aikaan matkustavien asiakkaiden matkatilaukset tulee yhdistellä aina, kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Kuljetusten yh-

distelyssä on huomioitava asiakkaan palvelu ja avustamistarve asiakasprofiilin mukaisesti. Kyytien yhdistely on aina asiakkaalle vapaaehtoista. Asiakkaalta ei peritä omavastuuta yhdistellystä matkasta.

Asiakasohjeessa on kerrottu matkojen yhdistelystä. Ohjeen perusteella asiakkaat tekisivät matkojen yhdistelyä itse: ohjeen mukaan asiakas voi yhdistellä matkoja muiden kuljetuspalveluasiakkaiden kanssa ja tilausta tehdessä asiakas kertoo, onko matka yhdistelty. Yhdistelyn vaikutuksesta matka-aikaan on maininta vain Raaseporin toimintaohjeessa, jonka mukaan matka-aika ei saa muodostua asiakkaalle kohtuuttoman pitkäksi.

Erillisoikeudet ja välipysähdykset

15) Mitä erillisoikeuksia (vakiotaksi, yhdistelykielto, suorasoitto-oikeus, irrotus matkakeskuksesta jne.) asiakkaan on mahdollista hakea ja miten ne kuvataan asiakasohjeissa ja muissa asiakirjoissa?

Vakiotaksi on mahdollinen erityisin perustein. Sopimuksen mukaan palveluntuottajan on järjestettävä vakiotaksioikeuden saaneelle asiakkaalle vakiotaksikuljettaja. Asiakasohjeessa on kerrottu vakiotaksioikeudesta.

Lisäksi asiakkaalla voi olla käytössä yhdessä sovittu euro- tai kilometrimäärä kuljetuspalvelussa, jolloin vammaispalveluasetuksen 4.2 §:n vaatimuksia kuljetuspalvelun käyttöön asiakkaan asuinkunnassa tapahtuviin tai lähikuntiin suuntautuviin matkoihin ei noudateta. Euro- tai kilometrikukkaron käyttö kirjataan kuljetuspalvelupäätökseen ja se on mainittu Raaseporin toimintaohjeessa, mutta ei asiakasohjeessa. Asiakkaalle voidaan myöntää pysähtymisoikeus lapsen päivähoidon viemiseksi ja se on mainittu Raaseporin toimintaohjeessa.

16) Millainen odotusaika ja välipysähdykset sallitaan?

Asiakas saa tehdä 10 minuutin pysähdyksen yhdensuuntaisella matkalla.

Matkojen peruuttaminen

17) Miten matkojen peruutustilanteista ohjeistetaan asiakkaita ja vähennetäänkö asiakkaalta kuljetuspalvelumatkaa ja miten tämä kuvataan asiakasohjeissa tai muissa asiakirjoissa?

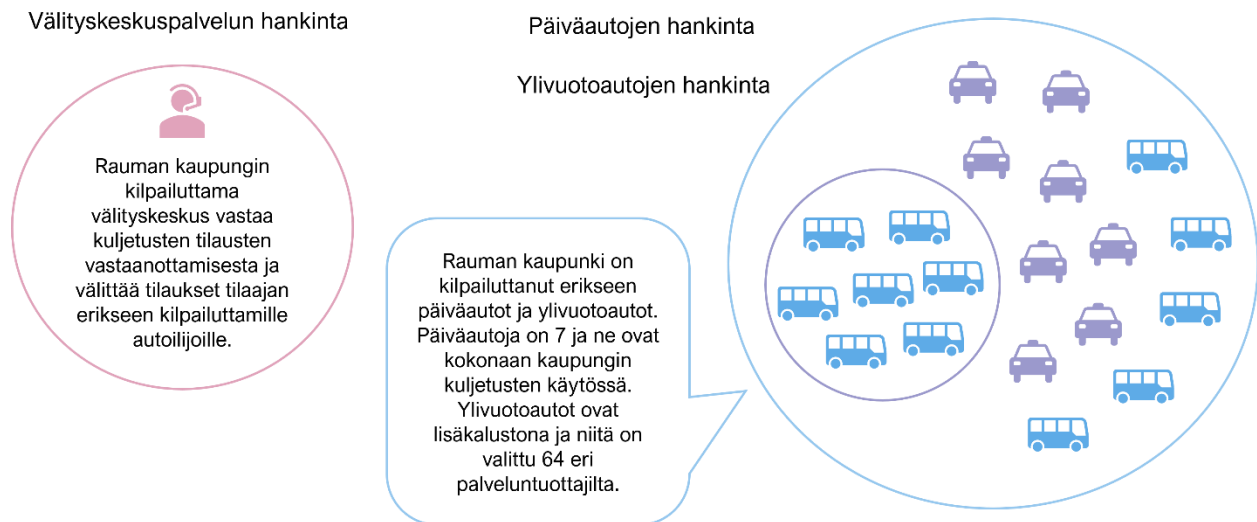
Palvelukuvauksen mukaan tilausvälityskeskukseen verkkosivuilla tulee olla selkeät ohjeet tilauksen tekemiseen ja sen peruuttamiseen. Asiakasohjeessa ei ole mainintaa matkojen peruuttamisesta. Matkojen peruuttamiskäytäntö on kuvattu Raaseporin kaupungin toimintaohjeessa, jonka mukaan asiakkaan on peruttava tilaamansa matka viimeistään 60 min ennen lähtöä. Myöhässä peruutetusta matkasta asiakkaalta vähennetään yksi kuljetuspalvelumatka. Perustelusta syystä (esim. sairaskohtaus) matkan voi perua myöhässä ilman, että matkaa vähennetään asiakkaalta.

Osallisuus hankintojen valmistelussa

18) Miten vammaiset henkilöt on osallistettu hankinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen?

Raaseporin kaupungin selvityksen mukaan kuljetuspalveluiden käyttäjiä tai heidän edustamiinsa yhteistyötahoja, kuten vammaisneuvostoa, on kuultu hankintapäätöksiä valmistaessa. Tarkempaa selvitystä ei kuitenkaan ole toimitettu.

3.8. Rauman kaupungin hankintamalli



3.8.1. Hankinnan yhdenvertaisuusvaikutukset

Yleisarvio: Hankintojen vaatimuksia ja ehtoja voi kuvata tavanomaisen kuljetuspalveluita koskevan hankintakäytännön mukaisiksi. Palvelun saatavuutta on pyritty varmistamaan päiväautoilla ja luokseajokorvauksella.

Hankinnan toteutusmalli: Hankintamallina on erikseen kilpailutettu välityskeskus ja erikseen kilpailutetut autoilijat. Keskeisestä kuljetustarpeesta vastaavat päiväautot, jotka ovat ajoaikoina kokonaan tilaajan kuljetusten käytössä. Lisäksi tilaaja on kilpailuttanut ylivuotoautoja niiden kuljetusten toteuttamiseen, joihin päiväautot eivät pysty. Ylivuotoautoilla ei ole vähimmäisajovelvoitetta, mutta käytössä on luokseajokorvaus. Hankintamalli on lähtökohtaisesti toimiva eikä se itsessään vaaranna vammaisten henkilöiden liikkumisen yhdenvertaista toteutumista.

Valintaperuste: Hankinnoissa on ollut valintaperusteena hinta 100 %. Laatuperusteiden puuttuminen ei automaattisesti heikennä laatua, mutta esimerkiksi kuljettajien osaamiseen liittyvillä laatuperusteilla olisi voinut olla positiivinen vaikutus palvelun laatuun.

Asiakkaiden erityistarpeet: Vammaisten henkilöiden erityistarpeita ei juurikaan ole kuvattu hankinnan asiakirjoissa. Asiakkaan oikeus avustamiseen on kuvattu suppeasti. Ylivuotokaluksen hinnoittelussa on kuitenkin käytössä avustamislisiä. Kuljettajien osaamisvaatimuksissa ei ole erityisesti huomioitu vammaisten asiakkaiden erityistarpeita tai ehdot ovat varsin yleisellä tasolla. Positiivista on, että päiväautojen kuljettajilta on edellytetty ensiaputaitoja. Asiakkaan erityisoikeuksien ja avustamispalveluiden kuvaaminen palvelukuvauksessa olisi todennäköisesti omiaan edistämään vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden yhdenvertaista toteutumista ja laatua.

Asiakasohje: Asiakasohjeessa on kuvattu asiakkaan vakiotaksioikeus ja oikeus pikamatkoihin. Kuljetukset on tilattava vähintään tuntia ennen matkan alkua. Aineistossa olevasta kuljetuspalveluohjeesta puuttuu kuitenkin merkityksellisiä tietoja esimerkiksi matkojen yhdistelystä ja ohjeen mukaan asiakas joutuu korvaamaan myöhässä perutusta kyydistä autoilijalle mahdollisesti aiheutuneet ylimääräiset kustannukset, mikä on lainsäädännön ja oikeuskäytännön vastainen ”sakkomaksu”.

Raportointi: Rauman kaupungin selvityksen perusteella vammaispalvelulain mukaisista kuljetuksista ei erikseen kerätä tietoja eikä heillä ole esimerkiksi tietoa vpl-matkojen kuukausimäärästä. Palvelun laadun valvonnan kannalta on ongelmallista, mikäli tilaaja ei saa eri matkoista riittävän tarkkaa dataa. Kuljetusten odotusajoista on käytettävissä kaikkia kuljetuspalvelumatkoja koskevaa keskimääräistä seurantadataa. Vammaispalvelulain mukaisten kuljetusten toteutumisen tarkempi seuraaminen varmistaisi palvelun sopimuksen mukaista toteutumista.

Hankinta-asiakirjojen kokonaisuus: Tarjouspyynnön liitteenä ei ole erillistä palvelukuvausta ja palvelun sisällön kuvausta voi luonnehtia niukaksi. Kyydinvälityspalvelunkaan osalta tarjouspyynnössä ei ole varsinaista palvelukuvausta, vaan kuvaus käyttöönottoprojektista, joka sisältää vaatimuksia välityspalvelun toiminnalle. Tämä voi olla ongelma palvelun valvonnan kannalta ja ongelmiin reagoitaessa.

Varajärjestelyt: Rauman kaupungin selvityksen mukaan Rauman kaupungin sopimuskumppanina on valtaosa alueen kuljetusyrittäjistä, joten kuljetusten järjestämiseen ei ole tarvittu muita liikennöitsijöitä. Hankintamallissa on hankittu päiväautoja ja kyydit ohjautuvat ylivuotokalustolle, jos päiväauto ei voi hoitaa tilausta. Tällainen malli saattaa ennaltaehkäistä tarvetta varajärjestelyihin turvautumiselle, jos kalustoa on riittävästi. Rauman kaupungin asiakasohjeen mukaan ”auton saapuminen saattaa kestää ruuhka-aikoina pidempään eli arkisin noin klo 10–14 välisenä aikana. Tilatun kuljetuksen odotus voi olla enintään 10 minuuttia sovitusta ajasta. Tilausvaiheessa ilmoitettua ehdotonta perille saapumisaikaa ei saa ylittää.” Asiakasohjeessa ei ole kuitenkaan mainintaa siitä, miten tulisi toimia, jos kuljetus on myöhässä tai se ei saavu ollenkaan.

3.8.2. Tarkemmat tiedot hankinnasta

Perustiedot hankinnasta

1) Mitkä kunnat ovat olleet mukana hankinnassa?

Rauman kaupunki on toteuttanut hankinnan.

2) Miten hankinta on toteutettu?

Kyydinvälityspalvelu on kilpailutettu EU-hankintana avoimella hankintamenettelyllä sopimuskaudelle 6.6.2022 – 31.7.2023. Kyydinvälityskeskus vastaanottaa, yhdistelee ja välittää kuljetuspalveluasiakkaiden matkatilaukset. Lisäksi keskuksen tehtävänä on kuljetusten valvonta, raportointi, rahaliikenteen hallinta ja laskutustietojen koonti.

Päivähintaiset autot (kolme palveluntuottajaa, saatu 7 autoa) on kilpailutettu EU-hankintana avoimella menettelyllä. 45 % kapasiteetista on varattu sivistystoimen kuljetuksiin. Päiväautot ovat kokonaan tilaajan kuljetusten käytössä arkisin 7–17.30 ja yksi autoista lauantaisin klo 10–18.

Ylivuotokalusto on kilpailutettu EU-hankintana avoimella menettelyllä sopimuskaudelle 6.6.2022 – 31.7.2023. Sopimuksessa on mahdollisuus optioon vuoden 2023 loppuun.

Hankinnan ratkaisuperuste ja soveltuvuusvaatimukset

3) Mikä on ollut hankinnan ratkaisuperusteena?

Kyydinvälityspalvelun hankinnan valintaperusteena on hinta 100 % painoarvolla. Päiväautojen hankinnan valintaperusteena on ollut hinta 100 % painoarvolla. Ylivuotokaluston hankinnan valintaperusteena on hinta 100 % painoarvolla.

4) Ovatko asetetut soveltuvuusvaatimukset kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Asetetut soveltuvuusvaatimukset ovat tasoltaan kuljetuspalveluhankinnoissa tavanomaisia. Kyydinvälityspalvelun osalta on pyydetty toimittamaan selvitys toiminnasta, joka sisältää mm. tekniseen suorituskykyyn ja ammatilliseen pätevyyteen liittyvät vaatimukset (referenssit). Autoilijoille ei ole asetettu referenssivaatimusta tai aiempaa kokemusta koskevaa vaatimusta.

Erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisen näkökulmasta

5) Ovatko palveluntuottajien erityisosaamiseen ja työntekijöiden osaamiseen liittyvät ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittyykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä vaatimuksia?

Asetetut vaatimukset ovat vammaisten asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisen näkökulmasta suppeita. Päiväautojen hankinnan ja ylivuotokaluston hankinnan tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ole asetettu tarkempia asiakkaan erityistarpeiden huomioimiseen liittyviä henkilöstövaatimuksia. Molempien sopimusten osana on JYSE-palvelut vakioehdot, jotka sisältävät perusehdot soveltuvan henkilöstön käyttämisestä. Päiväautojen hankinnassa painottuvat koulukuljetukset ja tarjouspyynnössä esimerkiksi kuljettajien palvelulle asetetut vaatimukset keskittyvät pääasiassa koulukuljetuksiin. Päiväautojen kuljettajilta edellytetään ensiaputaitoja.

Kyydinvälityspalvelun hankinnassa ei ole juurikaan asetettu asiakkaiden erityistarpeiden huomioimiseen liittyviä vaatimuksia lukuun ottamatta vaatimusta kuulovammaisille sopivasta tilaustavasta. Autoilijoiden sopimuksen (kohta 5) mukaan ”useissa kuljetustehtävissä asiakkaiden toimintakyky on eri tavoin heikentynyt, minkä vuoksi asiakaspalveluun tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kuljettaja avustaa asiakkaita kaikissa matkan vaiheissa. Tarvittaessa palvelu ulottuu asiakasta noudettaessa ja jätettäessä asiakkaan kotiovelle asti ja kuljettajan tulee aina varmistaa, että asiakas pääsee turvallisesti sisälle kotiinsa. Osassa matkoissa on varauduttava kuljetta-
maan pyörätuolilla liikkuvia asiakkaita. Pyörätuoli tulee kiinnittää turvallisesti koko matkan ajan.” Asetetut ehdot eivät ole tarkkarajaisia tai täsmällisiä, mikä vaikeuttaa niihin vetoamista yksittäistapauksissa.

Kannustin-, sopimussakko- ja raportointiehdot

6) Ovatko kannustimia, sopimussakkoja ja raportointia koskevat ehdot kuljetuspalveluhankintoihin nähden tavanomaisia vai liittykö niihin jotakin erityistä? Puuttuuko joitakin keskeisiä ehtoja? Millaista raportointia kuljetuksista edellytetään?

Sopimukseen ei sisälly kannustimia. Sopimussakko- ja raportointiehdot ovat kuljetuspalveluiden hankintakäytännössä tavanomaisella tasolla. Ylivuotokaluston sopimukseen ei kuitenkaan sisälly sanktioita. Päiväautojen hankinnan tarjouspyynnön liite sisältää sanktioita ajamattoman tai myöhästyneen kuljetuksen, asiakaspalvelurikkeen ja vaatimuksia vastaamattoman kaluston käytöstä. Sanktioiden taso on 50–200 euroa.

Kuljetuspalvelun palvelutuottajan tulee pyydettyäessä antaa tarjotun palvelun osalta raportointi (suullinen / kirjallinen) tilaajan tarpeiden mukaisesti. Kyydinvälityspalvelun tarjouspyynnössä on kuvattu raportointivaatimuksia ja palvelu tuottaa taustatietojen perusteella tarkkaa raportointia mm. kuljetusten odotusajasta, mikä mahdollistaa kuljetusten toteutumisen seurannan. Rauman kaupungin selvityksen perusteella esimerkiksi odotusajoista saataisiin tietoa tämän vaatimuksen mukaisesti. Esimerkiksi VPL-matkoista ei kuitenkaan saada erikseen tietoa, sillä raportoiduista tiedoista (kuten matkojen määrät, odotusajat) ei ole eroteltavissa erikseen VPL-matkoja.

Hinnoittelumalli ja lisät

7) Millainen hinnoittelumalli on käytössä?

Kyydinvälityspalvelun hinnoittelu koostuu ajoneuvolaitteen kuukausihinnasta, yksilökuljetusten tilaushinnasta ja ryhmätilausten hinnasta. Päiväautojen hinnoitteluperusteena on ajopäivän hinta, joka sisältää 250 ajokilometriä. Lisäksi tarjoushinnat on pyydetty lisätunneilta ja lisäkilometreiltä. Ylivuotokaluston hinnoittelu perustuu aloitusmaksuun (arkipäivisin 6 €, arki-iltaisin ja viikonloppuisin 9,85 €), kilometrikorvaukseen (2 €), luokseajokorvaukseen yli 10 km matkoilta (1,18 €/km) sekä avustamislisiin.

8) Onko mahdollisuus esim. luokseajokorvaukseen ja millä edellytyksin? Onko käytössä porras- tai paarilisää tai muita lisiä?

Ylivuotokaluston osalta käytössä on avustamislisä, porrasvetolisä ja parikuljetuslisä. Lisäksi maksetaan luokseajokorvausta, kun matkaa asiakkaan luokse on enemmän kuin 10 km.

Palvelun saatavuus ja kattavuus

9) Miten kuljetukset ohjataan mukana oleville ajoneuvoille?

Ylivuotoautojen hankinnan tarjouspyynnön mukaan kyydinvälitysjärjestysperuste on, että ensisijaisesti kuljetuksia välitetään päivähintaisille sopimusautoille ja sen jälkeen ylivuotoautojen piiristä lähimmän auton periaatteella. Ohjaamisen perusteita ei ole kuvailtu tarkemmin. Kyydinvälityspalvelu valitsee lähimmän asiakkaalle sopivan ylivuotosopimusauton, joita käytetään, jos päivähintaisia sopimusautoja ei ole vapaana.

10) Millainen on palveluntuottajien velvollisuus tarjota palvelua? Onko jotakin vähimmäisajovelvoitetta tai päivystysvelvoitetta? Onko hankittu päiväautoja?

Päiväautot ovat kokonaan tilaajan kuljetusten käytössä arkisin 7–17.30 ja yksi autoista lauantaisin klo 10–18. Sopimuksen mukaan tuottaja sitoutuu noudattamaan päivähintaisten ajoneuvojen liikennöintiäaikoja ja päivähintaiset ajoneuvot ovat ainoastaan tilaajan käytössä liikennöintiäaikoina. Päiväautomalli tuo varmuutta, jos valittujen päiväautojen määrä on riittävä. Päiväautoja on hankittu seitsemän. Ylivuotokalustoon autoja on saatu yhteensä 64. Ylivuotokalusto on toissijaista verrattuna päiväautoihin, eikä tarjouspyyntö tai sopimus sisällä velvollisuutta päivystämiseen tai kuljetustilausten vastaanottamiseen.

Erityiskalusto

11) Miten erityiskaluston (inva- ja paariautot) saatavuus on varmistettu?

Päiväautojen hankinnan tarjouspyynnössä edellytetään, että autossa on vähintään yksi pyörätuolipaikka ja kaikkien autojen osalta on varauduttava kuljettamaan pyörätuolilla liikkuvia asiakkaita. Ylivuotokaluston hankinnan tarjouspyynnöstä ei käy yksiselitteisesti ilmi, edellytetäänkö kalustolta esteettömyyttä. Tarjouspyyntö ja autoilijoiden sopimukset sisältävät seuraavan ehdon: ”Osan kuljetusten osalta on varauduttava kuljettamaan pyörätuolilla kulkevia asiakkaita”.

Tarjouspyynnöissä ei ole kiinnitetty erityistä huomiota erityiskaluston saatavuuden varmistamiseen ja esimerkiksi paariautoja ei ole mainittu, vaikka toisaalta paarilisä on käytössä ylivuotokaluston osalta.

Kuljetusten tilaaminen

12) Millaisia ovat kilpailutettujen kuljetusten odotusajat ja ennakkotilausajat?

Välityskeskuspalvelun tarjouspyynnön mukaan asiakkaat ohjeistetaan tilaamaan matkat vähintään tuntia ennen toivomaansa matkustusajankohtaa. Rauman kaupungin kuljetuspalveluohjeen mukaan matka tulee tilata vähintään tuntia ennen toivottua matkustusajankohtaa. Kuljetuspalveluohjeen mukaan tilatun kuljetuksen odotus voi olla enintään 10 minuuttia sovitusta ajasta. Tilausvaiheessa ilmoitettua ehdotonta perille saapumisaikaa ei saa ylittää.

13) Koituuko kuljetuksen tilaamisesta asiakkaille jotakin lisäkuluja, esimerkiksi erillinen tilausmaksu?

Puhelun tulee olla asiakkaalle pvm./mpm hinnoittelun mukainen eikä asiakkaalta saa veloittaa puhelusta minkäänlaisia palvelumaksuja. Ensisijainen tilaustapa on puhelintilaus, mutta kuljetustilauksen tekemiseen on useita eri vaihtoehtoja. Kuulovammaisia varten on myös tekstiviesti- tai vastaava tilaussovellus.

Matkojen yhdistely

14) Miten mahdollinen matkojen yhdistely tapahtuu ja miten se vaikuttaa esimerkiksi matka-aikaan ja omavastuuseen?

Rauman kuljetuspalveluohjeen mukaan kaikki matkat pyritään pääsääntöisesti yhdistämään. Yhdistelyn periaatteita tai vaikutusta matka-aikaan ei ole kuvattu hankinnan asiakirjoissa eikä kuljetuspalveluohjeessa.

Erillisoikeudet ja välipysähdykset

15) Mitä erillisoikeuksia (vakiotaksi, yhdistelykielto, suorasoitto-oikeus, irrotus matkakeskuksesta jne.) asiakkaan on mahdollista hakea ja miten ne kuvataan asiakasohjeissa ja muissa asiakirjoissa?

Rauman kuljetuspalveluohjeessa on kuvattu vakiotaksioikeus, joka on mahdollinen erityisin perustein. Käytössä on myös pikamatkoja. Kuljetuspalveluohjeen mukaan kuljetuspalveluasiakas voi tilata matkan ilman tilausaikaa 4 kertaa kuukaudessa. Taksi tulee, kun se on mahdollista.

16) Millainen odotusaika ja välipysähdykset sallitaan?

Odotusaikaa ei hyväksytä lainkaan, mutta kuljetuspalveluohjeen mukaan lyhyt pysähdys, kuten kirjeen jättäminen postilaatikkoon, on mahdollinen. Kuljetuspalveluohjeen mukaan yli 20 kilometrin matkat tehdään pääsääntöisesti meno-paluukyytinä ja silloin auto jää odottamaan asiakasta asioinnin ajaksi.

Matkojen peruuttaminen

17) Miten matkojen peruutusilanteista ohjeistetaan asiakkaita ja vähennetäänkö asiakkaalta kuljetuspalvelumatkaa ja miten tämä kuvataan asiakasohjeissa tai muissa asiakirjoissa?

Rauman kuljetuspalveluohjeen mukaan matkan perumisesta on ilmoitettava viipymättä. Ellei ennakkoon tilattua matkaa peruta viimeistään 30 minuuttia ennen sovittua matkan alkua, kuluttaa tämä asiakkaalta yhden kuljetuspalvelumatkan. Lisäksi ohjeen mukaan asiakas joutuu korvaamaan kyydistä autoilijalle mahdollisesti aiheutuneet ylimääräiset kustannukset. Tämä vaikuttaisi olevan ratkaisukäytännön kanssa ristiriidassa oleva ”sakkomaksu”.

Osallisuus hankintojen valmistelussa

18) Miten vammaiset henkilöt on osallistettu hankinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen?

Rauman kaupungin selvityksen mukaan vammaisneuvostoa on osallistettu kuljetuspalveluasioiden useita kertoja käymällä keskustelua ajankohtaisista aiheista neuvoston kanssa.



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN