

Sivistyslautakunta
Sivistyslautakunta

§ 24
§ 40

18.02.2021
25.03.2021

Valtuustoaloite Koulukuljetukset ja vuoroasuminen

88/43.434/2021

SL § 24

Selostus:

Jussi Koponen on 15.12.2020 jättänyt valtuustoaloitteen "Koulukuljetukset ja vuoroasuminen". Valtuustoaloite on esityslistaliitteenä A.

Koulukuljetuskriteerit

Savonlinnassa koulukuljetukset järjestetään perusopetuslain ja sivistyslautakunnan hyväksymien esi- ja perusopetuksen koulukuljetuskriteereiden mukaisesti (Sivistyslautakunta 14.2.2013 §57).

Vuoroasumisen huomioiminen koulukuljetuskriteereissä edellyttäisi sivistyslautakunnan hyväksymien kriteereiden muuttamista. Kriteereissä pitäisi määritellä mm. se, mistä asti kuljetukset ensisijaiseen kouluun järjestetään. Tällä hetkellä on perheitä, joissa toinen huoltaja asuu kunnan rajojen ulkopuolella. Lisäksi olisi määriteltävä koskeeko kuljetusoikeus mitä tahansa vuoroasumisen huoltajien päättämiä järjestelyjä, milloin ja miten huoltajat ilmoittavat koulukuljetuksen tarpeesta, sekä miten huoltajien on sitouduttava järjestelyihin ja niistä ilmoittamiseen.

Kuljetusoppilaat

Kuljetusoppilaiden kokonaismäärä on 809, mikä on n. 30% oppilasmäärästä. Lukuvuonna 2020-2021 perusopetuksen oppilaita kulkee takseissa 368, linja-autoissa 344, tilausbussissa (Kerimäki ja Punnakarju) 266 ja kaupunkialueen palveluliikenteen (PALI 1 ja PALI 2) kuljetuksissa 12. Osa kuljetusoppilaista kulkee sekä taksissa että linja-autossa/tilausbussissa/palveluliikenteessä.

Kuljetusten järjestäminen

Sivistystoimi ei kerää tietoja oppilaiden asumisjärjestelyistä tai huoltajuussopimuksista. Huoltajien olisi siis haettava oikeutta kuljetuksiin molemmista osoitteista. Täsmällisen arvion tekeminen vuoroasujien kuljettamisen tarpeesta ja kustannusvaikutuksista on vaikeaa. Vuoroasumismallit eivät aina noudata viikkorytmiä, vaan huoltajat voivat sopia järjestelyistä keskenään. Näin ollen kuljetusten reitit ja aikataulut vaihtelisivat käytännössä päivittäin.

Opetuksen järjestäminen ja siihen liittyvät oppilaaksiottooperusteet perustuvat keskeisesti siihen, että oppilasmääriä pystytään ennustamaan ja ohjailemaan opetuksen järjestämisen ja tilojen käytön kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Myös koulukuljetusten kilpailu-

tuksessa ja järjestämisessä oppilasmäärien ennakoitavuus on ehdottoman tärkeää tarvittavan kaluston ja riittävän henkilöstömäärän suunnittelussa.

Savonlinnan seudulla kuljetusmatkat ovat pitkiä ja esim. lossimatkojen takana. Joukkoliikenteen vuorot Savonlinnan haja-asutusalueilla ovat hyvin rajoitetut tai niitä ei ole ollenkaan, joten erilliskuljetuksia taksilla joudutaan järjestämään paljon. Saattokorvauksia on maksettu niille huoltajille, jotka kuljettavat lapsen joukkoliikennereitin varteen, taksin noutopaikalle tai kouluun kuljetusten järjestelyjen hankaluuden vuoksi.

Kuljetukset järjestetään siten, että kyydeissä on oppilaita usealta eri koululta, joten kuljetusaikataulut ovat erittäin kireitä. Kyytien tarkka aikatauluttaminen on näin ollen tärkeää ja kuljetusten lisäykset ja mahdolliset viikoittaiset muutokset vaikuttavat kaikkien kyydissä olevien oppilaiden sekä perheiden aikatauluihin. Ongelmallista tämä on etenkin erilliskuljetuksissa, joissa kulkee myös tukea tarvitsevia oppilaita.

Vuoroasumisesta johtuvat kuljetusten uudelleenjärjestelyt tulisivat työllistämään logistiikkapalveluyksikköä erittäin paljon viikoittaisten ja päivittäisten reitti- ja aikataulumuutosten vuoksi. Liikennöitsijöiden on suunniteltava kuljettajien työvuorot mikä tulee vaikeutumaan kuljetusten vaihtuessa tiuhaan tahtiin. Lukuvuoden alkaessa ja jaksojen vaihtuessa ajolistojen on oltava liikennöitsijöillä vähintään viikkoa ennen kuljetusten alkamista.

Vuoroasumisen kuljettamisjärjestelyissä olisi huomioitava myös matkalippujen tarve niillä oppilaille, joiden toinen asuinpaikka olisi 1-3 luokan oppilailla yli 3 km ja 4-9 luokan oppilailla yli 5 km lähikoulusta. Lisäksi kyseeseen tulisi esim. taksikuljetusten myöntäminen niille, joiden matka-aika julkisilla kulkuvälineillä ylittäisi perusopetuslaissa säädetyn maksimajan tai joiden huoltajista toinen tai molemmat asuvat alueella, jossa ei ole mahdollista järjestää kuljetuksia joukkoliikenteen vuoroihin.

Lisäkaluston saatavuus

Vuonna 2020 selvitettiin sopimusliikennöitsijöiltä lisäkaluston käyttöön ottamisen mahdollisuutta koronatilanteen vuoksi. Kalustoa ja lisäkuljetuksiin tarvittavaa henkilökuntaa ei heillä tällä hetkellä ole. Liikennöitsijöille lisäkaluston hankinta on pitkäkestoinen investointi. Lisäksi 2.8.2021 jälkeen julkaistavissa hankinnoissa on otettava huomioon puhtaan kaluston direktiivin mukaiset vaatimukset.

Koulukuljetusten kilpailuttaminen

Koulukuljetusreitit on kilpailutettu. Koulukuljetuksissa noudatetaan lakeja ja asetuksia. Tarjoushinnat on saatu tarjouspyyntöhetkellä ole-

vien koulukuljetusreittien, kilometrien ja aikataulujen mukaan. Kaluston koko on määritelty kydyssä olevan maksimi oppilasmäärän mukaan. Olennaiset reitti- ja aikataulumuutokset tarkoittaisivat sopimuksen olennaista muutosta ja uutta kilpailutusta. Tarjouspyynnössä esitetyt palvelu- ja kalustovaatimukset koskevat myös mahdollisella lisäkalustolla hoidettuja kuljetuksia.

Henkilöresurssit

Valtuustoaloitteen mukaisen vuoroasumisen huomioiminen koulukuljetuksissa edellyttäisi lisähenkilöstöä sivistystoimeen käsittelemään hakemuksia ja valmistelemaan päätöksiä, logistiikkapalveluysikköön järjestämään kuljetuksia, sekä kouluille valvomaan kuljetuksia.

Varautuminen lisäkustannuksiin (arvio)

- logistiikkayksikön henkilömäärän lisääntyminen/ vuosittaiset palkkakustannukset 2 hlöä 80 000€
- sivistystoimen henkilöstön työmäärän lisääntyminen/ vuosittaiset palkkakustannukset 1 hlö 40 000€
- koulukuljetuksia valvovan henkilöstön määrän lisääminen / vuosittaiset palkkakustannukset, arvio 14 koulua, lisätunnit (koulunkäynninohjaaja) eri kouluille, yht. 1 koulunkäynninohjaaja n. 21 000€
- lisäkalusto liikennöitsijöillä
- taksikuljetuskustannukset
- bussiliput, mahdollisesti 2 eri lippua/oppilas, koska matkat eri osoitteisiin ovat eri pituiset
- saattokorvausten lisääntyminen

Oppilasmäärän ja kustannusten selvittämiseksi kaikki yhteishuoltajuuden/vuoroasumisen piirissä olevat oppilaat olisi etsittävä tietokannasta erikseen ja kuljetustarve olisi kysyttävä huoltajilta. Jokaisen oppilaan osalta matkat molempien huoltajien osoitteesta olisi mitattava, sekä tämän perusteella kuljetustapa ja sen mukaiset kustannukset arvioitava oppilaskohtaisesti.

Koulukuljetusten kokonaiskustannusarvio vuodelle 2021 on n. 1,7 milj.€.

Tämän hetken tiedon mukaan yhteishuoltajuus / eri osoitteet on 215 kuljetusoppilaalla. On kuitenkin huomioitava, että on myös vuoroasumisen piirissä olevia oppilaita, jotka eivät ole koulukuljetuksessa ollenkaan, koska ensisijaisesta osoitteesta lähikouluun on lyhyt matka, joka ei vaadi kuljetusta. Tietokannassa on tällä hetkellä 539 oppilasta, joiden huoltajilla on eri osoitteet ja jotka eivät ole kuljetusoppilaita. Näistä oppilaista arviolta 30% (161 opp.) voisi mahdollisesti kuulua vuoroasumisen kuljetusoikeuden piiriin. Yhden kuljetusoppilaan kuljetuksen keskikustannus on talousarvion perusteella n. 2000€ vuodessa, tämän perusteella karkea arvio kuljetuksen lisäkustannuksista on n. 752 000 €.

Edellisen perusteella arvio sivistystoimelle vuoroasumisen kuljetusten järjestämisestä aiheutuvista lisäkustannuksista on n. 893 000 € vuodessa.

Tilanne vuoroasumisessa voi muuttua vuosittain, eli kustannukset eivät ole ennakoitavissa.

Markkinaehtoisessa ja Ely:n liikenteessä tapahtuvat vuorotarjonnan muutokset voivat aiheuttaa arvaamattomia lisäkustannuksia taksikuljetusten lisääntyneen tarpeen vuoksi.

Lisätyötä ja -kustannuksia ei ole arvioitu esioppilaiden lakisääteisten kuljetusten osalta.

Erityisesti lisähenkilöstön ja kuljetuskaluston osalta sitoutumista lisäkustannuksiin ja investointeihin on tarkasteltava kriittisesti.

(Valmistelu: sivistystoimenjohtaja Mikko Ripatti, p. 044 417 4202, koulusuunnittelija Merja Leppänen, p. 044 417 4201, palvelusuunnittelija Heidi Auvinen, p. 050 471 7594, logistiikkapäällikkö Pia Hokka-Itkonen, p. 044 417 4840)

Sivistystoimenjohtajan esitys:

Sivistyslautakunta antaa kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle selostusosan mukaisen selvityksen valtuutettu Jussi Koposen valtuustoaloitteeseen.

Käsittely:

Jäsen Jussi Koponen teki muutosesityksen, että asia palautetaan uudelleen valmisteluun niin, että koulukyydit tarjotaan, jos molemmat kodit sijaitsevat samalla oppilaaksiottoalueella.

Jäsen Karoliina Helander kannatti Jussi Koposen muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, että koska oli tehty esittelijän päätösesityksestä poikkeava kannatettu esitys, oli asiasta suoritettava äänestys.

Suoritetussa nimenhuutoäänestyksessä käsittelyn jatkamisen puolesta annettiin 5 (viisi) jaa-ääntä (Ihalainen, Lajunen, Puustinen, Sairanen, Tiainen) ja Jussi Koposen muutosesityksen puolesta 6 (kuusi) ei-ääntä (Tynkkynen, Mustonen, Helander, Koponen, Käyhkö, Paajanen).

Puheenjohtaja totesi jäsen Jussi Koposen muutosesityksen tulleen valituksi.

Päätös:

Sivistyslautakunta päätti jäsen Jussi Koposen muutosesityksen mukaisesti, että asia palautetaan uudelleen valmisteluun.

Selostus:

Eri koulujen oppilaaksiottoalueilla on tämän hetken tietojen mukaan n. 700 perusopetuksen oppilasta, joiden huoltajilla on eri osoite. Tästä lukumäärästä poistettiin ne oppilaat, joiden toinen huoltaja asuu osoitetietojen mukaan kuntarajojen ulkopuolella, sekä ne oppilaat, joilla koulukuljetuskriteereiden mukaisesti ei kummankaan huoltajan osoitteesta ole oikeutta koulukuljetukseen

Tämän mukaan Savonlinnassa eri koulujen oppilaaksiottoalueilla on n. 230 oppilasta, joiden huoltajista toinen ei asu oppilaan lähikoulun oppilaaksiottoalueella, mutta koulumatka ko. huoltajan luota ylittää kriteereissä määritellyt kilometrirajat.

Oppilaita, joiden molempien huoltajien osoitteet ovat saman oppilaaksiottoalueen sisällä ja joilla koulukuljetuskriteerit täyttyvät, on n. 70. Tässä tapauksessa lisäkustannukset kuljetusten järjestämiseen olisivat 281 000€.

On tarkasteltava sitä, kohdellaanko oppilaita ja perheitä tasa-arvoisesti ja yhdenmukaisesti, mikäli kuljetusetuus myönnetään vain oman lähikoulun oppilaaksiottoalueella asuville huoltajille.

Opetushallituksen ohjeiden mukaan vuoroasumisessa lapsella on vain yksi virallinen asuinpaikka, jonka perusteella kunta osoittaa oppilaan lähikoulun. Kunnan perusopetuslain mukaisen koulumatkaetuuden järjestämisvelvollisuus syntyy vain lapsen virallisesta asuinpaikasta.

(Opetushallitus; Koulukuljetusopas, Oppaat ja käsikirjat 2021:1)

Lapsen vuoroasumiseen liittyvistä järjestelyistä säädetään Laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (7b §), jonka mukaan vuoroasumista koskevaan sopimukseen on kirjattava, kumpi koti ilmoitetaan lapsen viralliseksi asuinpaikaksi.

Yhdenvertaisuuslain mukaan koulutuksen järjestäjän velvollisuus on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. (Yhdenvertaisuuslaki 6 §)

Kuntaliiton Hyvän hallinnon perusteiden mukaan hallinnon oikeusperiaatteita ovat mm. yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen

<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/hyvan-hallinnon-perusteet>)

Kuntalain 8 § mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta.

Etuuden myöntämisen rajaaminen koulun oppilaaksiottoalueen sisään asettaa eriarvoiseen asemaan oppilaat paitsi kunnan eri alueilla myös yksittäisten koulujen oppilaat. Kaksi esimerkkiä kantakaupungin kouluista:

Koulu 1	oppilas A	ensisijainen osoite	koulumatka 600m						
		toissijainen osoite	koulumatka 5,4 km	saman koulupiirin alueella, etuus myönnetään					
	oppilas B	ensisijainen osoite	koulumatka 600m						
		toissijainen osoite	koulumatka 5,2 km	eri koulupiirin alueella, etuutta ei myönnetä					
Koulu 2	oppilas C	ensisijainen osoite	koulumatka 1,3 km						
		toissijainen osoite	koulumatka 16 km	sama koulu piiri, etuus myönnetään					
	oppilas D	ensisijainen osoite	koulumatka 900 m						
		toissijainen osoite	koulumatka 13 km	eri koulupiirin alueella, etuutta ei myönnetä					

Asiaan on tiedusteltu kantaa sähköpostitse sekä Itä-Suomen aluehallintovirastolta että Kuntaliitolta.

Itä-Suomen aluehallintoviraston ylitarkastaja Anu Liljeströmin mukaan aluehallintovirasto ei ole joutunut ottamaan kantaa näihin kysymyksiin. Hän kuitenkin suosittelee pohtimaan asiaa siitä näkökulmasta, onko lasten kohtelu yhdenvertaista, jos kuljetusetuus rajoitetaan koulupiirin sisälle sallituksi, mutta koulupiirin ylittävässä toiminnassa koulukuljetus ei olisi mahdollista.

Kuntaliiton lakimies Minna Antila tuo esille mm. Lain lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta, jonka mukaan vuoroasumista koskevassa sopimuksessa (7 b §) tai tuomioistuimen ratkaisussa tulee määrätä (9 a §), kumpi koti ilmoitetaan lapsen viralliseksi asuinpaikaksi. Lapsen vanhempien asuessa erillään ns. vuoroasumistilanteessakin lapsella on yksi virallinen asuinpaikka.

Lisäksi hän tuo esille sen, että Perusopetuslaissa määritellään koulumatkaetuudesta (32 §) lapsen virallisen asuinpaikan ja kunnan hänelle osoittaman ns. lähikoulupaikan välisillä matkoilla, mikäli laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Perusopetuslakiin perustuvaa velvollisuutta järjestää oppilaille koulumatkaetuus kahdesta eri osoitteesta ei ole.

Minna Antilan mukaan kujanmyöntäminen vain oppilaak-siottoalueen sisällä on ongelmallista erityisesti oppilaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Myös päätöksen oikeudellisia vaikutuksia mm. kunnan järjestämisvelvollisuuteen laajemmin samoin kuin päätöksen taloudellisia vaikutuksia on vaikea ennakkollisesti arvioida.

Mikäli Savonlinnassa halutaan järjestää kuljetus kahdesta eri osoitteesta vuoroasumisen piirissä oleville lapsille, tulisi yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi toimia siten, että etuutta ei rajata oppilaak-siottoalueiden sisälle, vaan kuljetukset järjestetään kaikille oman kunnan alueella asuville vuoroasumisen piirissä oleville oppilaille. Tällöin vuoden 2022 talousarvioon esitetään varattavaksi n. 900 000€ kuljetuksen järjestämisestä aiheutuviin lisäkustannuksiin.

(Valmistelu sivistystoimenjohtaja Mikko Ripatti p. 044 417 4202, kou-lusuunnittelija Merja Leppänen p. 044 417 4201)

Sivistystoimenjohtajan esitys:

Sivistyslautakunta antaa kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle selostusosien mukaiset selvitykset valtuutettu Jussi Koposen valtuustoaloitteeseen.

Päätös: Esitys hyväksyttiin.

Tiedoksi: Kaupunginhallitus