Lapsivaikutusten arviointi koulukuljetuskriteerien joustavuuden lisäämistä koskevaan valtuustoaloitteeseen

1. Tiivis johtopäätös

Valtuustoaloitteessa esitetyt tavoitteet liittyvät lasten koulumatkojen turvallisuuteen, kohtuullisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Lapsivaikutusten näkökulmasta nykyisten kuljetusperiaatteiden vahvuutena on yhdenmukaisuus, ennakoitavuus ja mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan silloin, kun koulumatka muodostuu oppilaan iän tai muiden olosuhteiden vuoksi liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Mahdollinen kielteinen vaikutus liittyy siihen, että kilometrirajan tuntumassa asuvat perheet voivat kokea rajan jäykäksi, vaikka yhdenvertaisen päätöksenteon näkökulmasta pelkkä rajan läheisyys ei voi yksittäistapauksessa muodostaa kuljetusoikeutta ilman ennalta määriteltyä perustetta.

Arvioinnin perusteella nykyisiä koulukuljetusperiaatteita ei ole lapsivaikutusten vuoksi välttämätöntä muuttaa, mutta myönteisiä vaikutuksia voidaan vahvistaa selkeyttämällä viestintää, varmistamalla tapauskohtaisen harkinnan yhdenmukainen soveltaminen, seuraamalla rajatapausten määrää ja arvioimalla mahdolliset muutokset kokonaisuutena kaikkia oppilaita koskevien kriteerien kautta.

2. Arvioinnin kohde ja lähtökohdat

Arvioinnin kohteena on Keskustan valtuustoryhmän valtuustoaloite, jossa esitetään koulukuljetuskriteerien joustavuuden lisäämistä ja oppilaiden yhdenvertaisuuden turvaamista. Aloitteessa on esitetty muun muassa, että Joensuun kaupunki selvittäisi mahdollisuuksia ottaa maksuttoman koulukuljetusrajan tuntumassa asuvia lapsia koulukuljetuksen piiriin, muuttaisi mittaustapaa rajatapauksissa sekä vahvistaisi joustavaa ja tapauskohtaista harkintaa.

Arviointi perustuu perusopetuslain 32 §:ään, hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun periaatteisiin, lapsen edun huomioon ottamiseen viranomaispäätöksenteossa sekä Joensuun kaupungin esi- ja perusopetuksen oppilaskuljetusten perusteisiin. Joensuun nykyisten periaatteiden mukaan esioppilaille ja luokkien 1–2 oppilaille järjestetään maksuton kuljetus, kun koulumatka ylittää 3 kilometriä, ja luokkien 3–9 oppilaille, kun koulumatka ylittää 5 kilometriä. Lisäksi kuljetus voidaan myöntää laissa ja kaupungin perusteissa määritellyissä tilanteissa, jos koulumatka on oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen liian vaikea, rasittava tai vaarallinen.

3. Vaikutukset oppimiseen ja opetuksen järjestämiseen

Koulukuljetusratkaisut voivat vaikuttaa oppilaiden vireystilaan, koulupäivän kokonaiskuormitukseen ja mahdollisuuksiin osallistua opetukseen ajallaan. Toimivat, turvalliset ja kohtuulliset koulumatkat tukevat oppimisen edellytyksiä ja opetussuunnitelman mukaisen opetuksen toteutumista. Nykyisissä periaatteissa koulumatkan pituus, matka-aika, turvallisuus, vaikeus ja rasittavuus voidaan ottaa huomioon niissä rajoissa, jotka lainsäädäntö ja kaupungin hyväksymät kuljetusperusteet mahdollistavat.

Kilometrirajojen alentaminen tai uuden rajatapausperusteen lisääminen voisi joillekin oppilaille vähentää koulumatkan kuormittavuutta ja helpottaa koulupäivään osallistumista. Samalla muutos lisäisi kuljetettavien oppilaiden määrää, mikä voisi vaikuttaa kuljetusreitteihin, aikatauluihin,

odotusaikoihin ja kustannuksiin. Jos muutos toteutettaisiin, sen tulisi koskea kaikkia samanlaisessa asemassa olevia oppilaita, jotta opetukseen osallistumisen yhdenvertaisuus ei heikkenisi.

4. Vaikutukset hyvinvointiin, terveyteen, turvallisuuteen ja kehitykseen

Koulumatkoilla on vaikutusta oppilaiden fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Kävely ja pyöräily voivat tukea lasten päivittäistä liikkumista, itsenäistymistä ja arjen taitoja. Toisaalta liian pitkä, vaarallinen tai oppilaalle kuormittava koulumatka voi heikentää jaksamista, lisätä huolta ja vaikeuttaa koulunkäyntiä. Tämän vuoksi on lapsen edun mukaista, että koulumatkan kuormittavuutta arvioidaan tapauskohtaisesti silloin, kun siihen on laissa ja kuljetusperiaatteissa määritelty peruste.

Nykyinen järjestelmä tukee turvallisuutta siten, että vaarallisuutta arvioidaan pääsääntöisesti Koululiitu-ohjelmalla ja tarvittaessa matkaa tai vaarallisuutta voidaan arvioida myös muilla menetelmillä tai paikan päällä. Rajatapauksissa lapsivaikutusten kannalta tärkeää on, että arviointi ei perustu pelkästään koettuun kohtuuttomuuteen, vaan siihen, täyttyykö jokin hyväksytty peruste: matkan vaarallisuus, vaikeus, rasittavuus tai muu kaupungin oppilaskuljetusperiaatteissa määritelty peruste.

5. Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja lapsen etuun

Oppilaiden yhdenvertaisuuden kannalta keskeistä on, että koulukuljetusoikeus ratkaistaan samojen, etukäteen hyväksyttyjen ja objektiivisesti sovellettavien perusteiden mukaan. Pelkkä se, että oppilaan koulumatka jää niukasti kilometrirajan alapuolelle, ei sellaisenaan muodosta yhdenvertaista ja hallinnollisesti kestävää perustetta maksuttoman koulukuljetuksen myöntämiselle. Mikäli kilometrirajan läheisyys haluttaisiin ottaa itsenäiseksi myöntämisperusteeksi, peruste pitäisi määritellä täsmällisesti ja sisällyttää oppilaskuljetusten perusteisiin.

Lapsen etu ei tarkoita sitä, että yksittäisessä asiassa voidaan poiketa hyväksytyistä kuljetusperusteista ilman laissa tai periaatteissa olevaa perustetta. Lapsen etu edellyttää sekä yksittäisen lapsen tilanteen huomioon ottamista että kaikkien lasten yhdenvertaista kohtelua. Siksi lapsen etu toteutuu parhaiten siten, että harkinnanvaraisen kuljetuksen perusteet ovat selkeät, niitä sovelletaan johdonmukaisesti ja huoltajille kerrotaan ymmärrettävästi, milloin kuljetusta voidaan hakea.

6. Vaikutukset oppilaiden vuorovaikutukseen, osallisuuteen ja kouluyhteisöön

Koulukuljetusratkaisuilla voi olla vaikutusta oppilaiden mahdollisuuksiin osallistua koulun arkeen, kerhotoimintaan, oppilaskuntatoimintaan sekä epämuodolliseen vuorovaikutukseen ennen ja jälkeen koulupäivän. Kuljetusjärjestelyt voivat tukea osallistumista, jos ne ovat aikatauluiltaan toimivia. Toisaalta kuljetusaikataulut voivat rajoittaa kerhoihin, oppilaskunnan toimintaan tai muuhun koulupäivän jälkeiseen toimintaan osallistumista.

Aloitteessa tarkoitetut muutokset eivät suoraan vaikuta oppilasryhmien kokoon, opettajien ja oppilaiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin, henkilöstön saatavuuteen tai opetuksen pedagogiseen sisältöön. Välillisiä vaikutuksia voi syntyä, jos kuljetusten lisääntyminen muuttaa oppilaiden koulupäivän aikatauluja, odotusaikoja tai mahdollisuutta osallistua koulun yhteiseen toimintaan. Näitä vaikutuksia tulisi seurata, jos kuljetusperiaatteita muutetaan.

7. Vaikutukset tukeen, opiskeluhuoltoon, kielelliseen ja kulttuuriseen taustaan sekä arjen palveluihin

Koulukuljetusratkaisuilla voi olla erityinen merkitys oppilaille, joilla on yksilöllisiä tuen tarpeita, terveydentilaan liittyviä rajoitteita tai muita olosuhteita, jotka tekevät koulumatkasta poikkeuksellisen vaikean tai rasittavan. Nykyiset perusteet mahdollistavat tällaisen tilanteen arvioinnin tapauskohtaisesti tarvittavan selvityksen perusteella. Tämä tukee yleisen, tehostetun ja erityisen tuen toteutumista siltä osin kuin koulumatkan järjestely vaikuttaa oppilaan tosiasialliseen mahdollisuuteen osallistua opetukseen.

Valmistavan opetuksen oppilaiden kuljetukset on mainittu Joensuun kuljetusperiaatteissa erillisenä harkinnanvaraisena perusteena. Tämä tukee oppilaiden kielellisen ja kulttuurisen taustan huomioon ottamista erityisesti silloin, kun koulupaikka ja koulumatka määräytyvät valmistavan opetuksen järjestämisen perusteella. Kouluruokailuun, opiskeluhuollon palveluihin, oppilaskuntatoimintaan sekä aamu- ja iltapäivätoimintaan vaikutukset ovat pääosin välillisiä ja liittyvät siihen, mahdollistaako kuljetusjärjestely oppilaan osallistumisen koulupäivän rakenteeseen ja sitä täydentäviin palveluihin.

8. Vaikutukset lepoon, vapaa-aikaan, liikkumiseen ja koulumatkan turvallisuuteen

Koulumatkan pituus, kulkemistapa ja odotusajat vaikuttavat oppilaan päivittäiseen ajankäyttöön. Pitkät tai kuormittavat koulumatkat voivat vähentää lepoa, vapaa-aikaa ja harrastusmahdollisuuksia. Toisaalta kohtuullinen kävely- tai pyöräilymatka tukee liikkumista ja lasten omatoimisuutta. Perusopetuslain mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia, ja lukuvuoden alkaessa 13 vuotta täyttäneellä enintään kolme tuntia.

Koulukuljetusten lisääminen voisi vähentää joidenkin oppilaiden kävely- tai pyöräilymatkaa, mutta samalla se voisi vähentää päivittäistä arkiliikuntaa. Esi- ja perusopetuksen tulee edistää liikunnallista elämäntapaa, mikä on tarpeen huomioida kuljetusratkaisuissa. Lapsivaikutusten kannalta tavoitteena ei ole mahdollisimman laaja kuljettaminen, vaan turvallinen, kohtuullinen ja lapsen ikään sekä olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukainen koulumatka.

9. Kodin ja koulun yhteistyö sekä viestintä

Kodin ja koulun yhteistyön kannalta ratkaisevaa on, että huoltajat ymmärtävät kuljetusoikeuden perusteet, mittaustavan, hakumenettelyn, muutoksenhakumahdollisuudet ja sen, milloin kuljetusta voidaan hakea harkinnanvaraisesti. Selkeä viestintä vähentää epäselvyyttä, vahvistaa luottamusta päätöksentekoon ja tukee lapsen edun toteutumista.

Jos kuljetusperiaatteita muutettaisiin, muutoksista tulisi viestiä huoltajille hyvissä ajoin ennen lukuvuoden alkua. Erityisesti olisi kerrottava, muuttuuko kuljetusetuuden piiri, miten koulumatka mitataan, millä perusteella rajatapauksia arvioidaan ja vaikuttaako muutos aamu- ja iltapäivätoimintaan, kerhoihin tai muihin koulupäivää täydentäviin palveluihin.

10. Myönteisten vaikutusten vahvistaminen ja kielteisten vaikutusten lieventäminen

- Pidetään kuljetusperusteet selkeinä, kirjallisina ja kaikkia oppilaita koskevina.
- Varmistetaan, että harkinnanvaraisen kuljetuksen perusteet ja hakumenettely viestitään huoltajille ymmärrettävästi.
- Seurataan rajatapausten määrää ja päätösten yhdenmukaisuutta lukuvuosittain.

- Arvioidaan vaarallisuutta ja rasittavuutta tarvittaessa Koululiitu-arvioinnin, karttatarkastelun ja paikan päällä tehtävän selvityksen avulla.
- Huolehditaan, että kuljetusratkaisut eivät tarpeettomasti pidennä oppilaiden koulupäivää odotusaikojen vuoksi.
- Arvioidaan mahdollisten muutosten vaikutukset talouteen, kuljetusreitteihin, henkilöstöresursseihin ja palvelujen saavutettavuuteen ennen päätöksentekoa.
- Jos kilometrirajoja, mittaustapaa tai rajatapausten myöntämisperusteita muutetaan, muutokset valmistellaan kaikkia oppilaita koskevaksi yhdenvertaiseksi sääntökokonaisuudeksi.

11. Yhteenveto päätöksenteon tueksi

Lapsivaikutusten arvioinnin perusteella nykyiset Joensuun kaupungin oppilaskuljetusperiaatteet turvaavat koulukuljetusoikeuden lainsäädännön vähimmäistason ylittäen esioppilaiden ja luokkien 1–2 oppilaiden osalta ja mahdollistavat tapauskohtaisen harkinnan silloin, kun koulumatka muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Nykyinen malli tukee yhdenvertaista päätöksentekoa, koska kuljetusetuuden perusteet ovat ennalta määriteltyjä ja kaikille samassa asemassa oleville oppilaille samat.

Aloitteessa esitettyjen muutosten myönteiset vaikutukset voisivat kohdistua erityisesti niihin oppilaisiin, joiden koulumatka on lähellä kuljetusrajaa ja jotka kokevat koulumatkan kuormittavana. Kielteiset tai harkittavat vaikutukset liittyvät yhdenvertaisen soveltamisen vaikeuteen, kustannusten kasvuun, kuljetusjärjestelyjen muutoksiin sekä siihen, että laajempi kuljettaminen voi vähentää lasten päivittäistä arkiliikuntaa. Jos muutoksia halutaan valmistella, ne tulee tehdä oppilaskuljetusten perusteita muuttamalla ja arvioimalla vaikutukset samanaikaisesti lasten yhdenvertaisuuden, turvallisuuden, hyvinvoinnin, toiminnan järjestämisen ja talouden näkökulmista.