

HELSINGIN KAUPUNKI
Opetusvirasto
Sosiaalivirasto
Nuorisoasiainkeskus

28.1.2005

LIITE asiaan 7
Oik 15.2.2005

**SELVITYS HELSINGIN KAUPUNGIN JÄRJESTÄMÄN AAMU- JA ILTAPÄIVÄTOIMINNAN
ORGANISOINNIN KEHITTÄMISTARPEISTA**

Sisällysluettelo

1. Johdanto	sivut 3 - 5
2. Lasten aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevat säännökset	sivut 5 - 6
3. Aamu- ja iltapäivätoiminnan nykyinen organisaatio ja toimintamuodot Helsingissä	sivut 6-10
4. Perusopetuslain mukaisen toiminnan organisointi Espoossa ja Vantaalla	sivu 10
5. Nykyisen toimintamallin kehittämistarpeet perusopetuslain mukaisessa toiminnassa	sivut 11 - 13
6. Vaihtoehtoja toiminnan organisoinnin selkiyttämiseksi	sivut 13 - 16
7. Toimenpide-ehdotukset	sivut 17 - 18

1. Johdanto

Kaupunginvaltuusto ja – hallitus ovat antaneet vuoden 2004 aikana useita perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan liittyviä selvitystehtäviä.

Kaupunginhallitus päätti 26.4.2004 (§ 583) kehottaa opetuslautakuntaa, nuorisolautakuntaa ja sosiaalilautakuntaa yhteistyössä keskenään

- selvittämään, kuinka turvataan kolmannen sektorin sekä yksityisten mahdollisuudet järjestää iltapäivätoimintaa, ja tuomaan 31.3.2005 mennessä kaupunginhallitukselle selvityksen siitä, miten maksukaton käyttöön otto on vaikuttanut kolmannen sektorin kyseiseen toimintaan
- tekemään tarvittavat toimenpide-esitykset mm. toimintasäännöstä ja johtosäännöistä sekä muilta osin toiminnasta myöhemmin saatavien kokemusten pohjalta
- **selvittämään iltapäivätoiminnan järjestämisvastuun mahdollinen siirtäminen yhden hallintokunnan alaisuuteen ja**
- ryhtymään toimenpiteisiin ryhmämuotoisen toiminnan asiakasmaksujen perusteiden yhtenäistämiseksi viimeistään vuoden 2006 syyslukukauden alusta lukien.

Kaupunginhallituksen ryhmien neuvottelussa 24.10.2004 tehtiin lisäksi seuraava tekstilisäys opetustoimen vuoden 2005 talousarvioon:

”Selkiytetään aamu- ja iltapäivätoiminnan organisaatio tammikuun 2005 lopussa valmistuvan hallintokuntien yhteisen selvityksen pohjalta.

Taloussuunnitelmakaudella kehitetään aamu- ja iltapäivätoimintaa tarvetta vastaavaksi 1. ja 2. luokkalaisten ja erityisoppilaiden osalta tasapuolisesti koko kaupungissa selvitysten pohjalta.”

Talousarvion 2005 käsittelyn yhteydessä 17.11.2004 kaupunginvaltuusto hyväksyi lisäksi seuraavan toivomusponnen:

”Kaupunginvaltuusto edellyttää, että koululaisten iltapäivätoiminnan koordinoinnissa huolehditaan siitä, että suomenkielisten ja ruotsinkielisten koulujen lapsia kohdellaan tasapuolisesti sekä iltapäivätoiminnan saatavuuden että maksun suuruuden suhteen.”

Asiasta on pyydetty sosiaalilautakunnalta ja opetuslautakunnalta lausuntoa 28.2.2005 mennessä.

Lisäksi kaupunginvaltuusto hyväksyi 1.12.2004 valtuustoaloitteen, jossa esitetään, että kaupunginhallitus joustavoittaa aamu- ja iltapäivätoimintaa siten, että paikalliset olosuhteet voidaan nykyistä joustavammin ottaa huomioon.

Asiasta on pyydetty opetus- ja sosiaalilautakunnalta, nuorisoasiainkeskukselta sekä liikuntavirastolta lausunto 1.2.2004 mennessä.

Tämä selvitys on laadittu talousarviossa 2005 asetetun tavoitteen mukaisesti opetus-, sosiaali- ja nuorisotoimen yhteistyönä ja sisältää ehdotuksia aamu- ja iltapäivätoiminnan organisoimiseksi selkiyttämiseksi. Selvityksessä on tarkasteltu kaupunginhallituksen edellyttämällä tavalla mahdollisuuksia siirtää toiminta yhden hallintokunnan alaisuuteen. Selvityksessä esitetyillä toimenpiteillä pyritään myös parantamaan mahdollisuuksia edistää alueellisen ja kieliryhmien välisen tarjonnan tasapuolisuutta sekä asiakasmaksujen yhtenäistämistä.

Selvitys perustuu siihen, että lukuvuonna 2005 -2006 toimitaan 31.7.2006 asti voimassa olevan toimintasuunnitelman mukaan. Selvityksen lähtökohtana on näin ollen ollut, että perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan toimintamuodot, kuten leikkiopistotoiminta sekä koulujen, nuorisotalojen, päiväkotien, yhdistysten ja seurakuntien kerhotoiminta ja niiden suhteellinen tarjonta säilytetään lukuvuoden 2005 -2006 loppuun saakka pääsääntöisesti nykyisellä tasollaan. Selvityksessä ei ole myöskään otettu kantaa mahdollisiin strategisiin tarpeisiin muuttaa eri toimintamuotojen välistä suhteellista tarjontaa tämän jälkeen. Helsingissä kokonaistarjonnan kannalta keskeinen palvelumuoto on tällä hetkellä leikkiopistotoiminta. Koska leikkiopistotoiminnan kehittämislinjaukset tullaan tarkistamaan tänä keväänä valmistuvassa leikkiopistojen kehittämissuunnitelmassa, voidaan mahdolliset aamu- ja iltapäivätoiminnan kokonaistarjonnan suuntaamiseen liittyvät tarkistukset tehdä vasta kyseisen suunnitelman valmistumisen jälkeen. Mahdolliset tarkistukset valmistellaan opetus- ja sosiaalitoimen yhteistyönä ja sisällytetään tarvittaessa lukuvuotta 2006 -2007 koskevaan aamu- ja iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelmaan, joka tuodaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi syksyllä 2005.

Selvityksen mukaan toimintaa koordinoivana hallintokuntana tulisi jatkossakin toimia opetustoimi. Helsingin kaupungin järjestämä ja avustama toiminta tulisi keskittää opetustoimen alaisuuteen lukuun ottamatta sosiaaliviraston itse järjestämää toimintaa. Opetustoimen alaisuuteen esitetään näin ollen siirrettäväksi nuorisotoimen nykyisin järjestämä toiminta ja sen edellyttämät resurssit sekä sosiaalitoimen määrärahoissa tällä hetkellä olevat avustusmäärärahat ja avustuksien käsittelyn edellyttämät resurssit.

Toimintaperiaatteet vahvistettaisiin jatkossa opetus- ja sosiaalitoimen yhteistyönä valmistelemassa toimintasuunnitelmassa, jonka vahvistaa kaupunginhallitus. Opetustoimi tekisi sosiaalitoimen kanssa toimintasuunnitelmaan perustuvan sopimuksen sosiaalitoimen järjestämän toiminnan määrästä ja toimintamuodoista sekä mm. asiakkailta perittävistä maksuista. Sopimusmalli ei edellyttäisi määräraha- tai resurssisiirtoja opetustoimen ja sosiaalitoimen välillä. Esitykset toteutettaisiin vuosien 2005 -2006 aikana ja huomioitaisiin talousarvioesityksen 2006 valmistelussa tänä keväänä. Toimintakäytänteiden kehittämistä jatketaan

nykyiseen tapaan hallintokuntien välisenä yhteistyönä sekä kaupunginjohtajan asettamassa aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämistyöryhmässä.

2. Lasten aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevat säännökset

a. Soveltamisala

Perusopetuslakiin (628/1998) on lisätty lasten aamu- ja iltapäivätoimintaa koskeva 8 a luku (1136/2003). Säännökset tulevat voimaan 1.8.2004. Muista perusopetuslain säännöksistä aamu- ja iltapäivätoimintaan sovelletaan 40, 41 ja 43 §:ää sekä 44 §:n 2 ja 3 momenttia. Näissä pykälissä säädetään salassapidosta, tietojensaantioikeudesta, rahoituksesta sekä eräistä maksujen perimistä koskevista asioista.

Perusopetuslain 8 a luvun säännöksiä sovelletaan perusopetuksen 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitetuille erityisopetukseen otetuille tai siirretyille oppilaille järjestettävään aamu- ja iltapäivätoimintaan. Asiakasmaksuista säädetään, että keskimäärin 3h /pv/kk toiminta-ajasta voi periä enintään 60,00 euroa kuukaudessa. Jos kunta järjestää laissa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa, se saa toimintaan valtionosuutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998, muut.1137/2003) mukaisesti. Kunta päättää, missä laajuudessa se toimintaa tarjoaa. Valtionosuuden saamisen edellytyksenä on, että toimintaa järjestetään kaikille edellä mainituille lapsiryhmille.

b. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteet ja perusteet

Aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on tukea kodin ja koulun kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua. Lisäksi aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee tarjota lapsille monipuoliset mahdollisuudet osallistua ohjattuun ja virkistävään toimintaan sekä mahdollistaa lepo rauhallisessa ympäristössä, ammattitaitoisen ja tehtävään soveltuvan henkilön valvonnassa. Toiminnalla pyritään vähentämään lasten yksinäistä aikaa koulun jälkeen ilman turvallisen aikuisen läsnäoloa ja helpottamaan perheen ja työelämän yhteensovittamista.

Opetushallitus on päättänyt 27.2.2004 aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteista

c. Toiminnan laajuus

Valtionosuuteen oikeuttavaa lasten aamu- ja iltapäivätoimintaa tulee tarjota 570 tuntia koulun työvuoden aikana kullekin toimintaan osallistuvalla lapsella. Jos toimintaa järjestetään koulun työpäivinä, sitä on keskimäärin 3 tuntia päivässä.

Tuntimäärä voi vaihdella päivittäin. Jos toimintaa järjestetään enemmän kuin 570 tuntia, ylimenevät tunnit eivät ole valtionosuuteen oikeuttavia. Toimintaa voidaan tarjota ja järjestää joko aamu- tai iltapäivätoimintana tai molempina.

Toimintaa voidaan järjestää koulun työvuoden aikana arkipäivisin pääsääntöisesti kello 7.00–17.00 välisenä aikana. Tarkoituksenmukaista on ajoittaa lasten aamu- ja iltapäivätoiminta sellaiseen ajankohtaan, että se auttaa lasten koulunkäynnin, vanhempien työelämän ja perheiden vapaa-ajan yhteensovittamisessa. Säännökset mahdollistavat toiminnan järjestämisen myös keskellä koulupäivää.

Lukuvuoden koulutyö päätetään 22 viikon viimeisenä arkipäivänä. Opetuksen järjestäjä päättää siitä milloin opetus alkaa kesäloman jälkeen ja miten muut lomata ajoitetaan koulun työvuoden aikana. Aamu- ja iltapäivätoimintaa voidaan järjestää paitsi koulupäivinä niin myös koulun työvuoden sisällä olevina loma-aikoina, kuten syys-, joului- ja talviloman aikana. Sen sijaan koulun kesäloman aika ei kuulu valtionosuuteen oikeuttavan toiminnan piiriin.

3. Aamu- ja iltapäivätoiminnan nykyinen organisaatio ja toimintamuodot Helsingissä

a. Aamu- ja iltapäivätoiminnan kokonaistarjonta Helsingissä

Toiminnan koordinaatiovastuu on opetustoimella. Kaupunginjohtajan 22.9.2004 (§75) asettaman koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämistyöryhmän tehtävänä on toimia aamu- ja iltapäivätoiminnan suunnittelutyön tukena ja kehittäjänä.

Perusopetuslain mukaisen toiminnan linjauksista päättää kaupunginhallitus. Toiminta perustuu kaupunginhallituksessa 26.4.2004 §583 hyväksytyihin toiminnan järjestämisen periaatteisiin.

Perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan käynnistyminen syksystä 2004 ei sinänsä muuttanut tai lopettanut jo käytössä olleita järjestämistapoja.

Helsinki on järjestänyt tai avustanut jo useita vuosia hyvin monimuotoista aamu- ja iltapäivätoimintaa peruskoulun alimpien luokkien oppilaille ja erityisoppilaille.

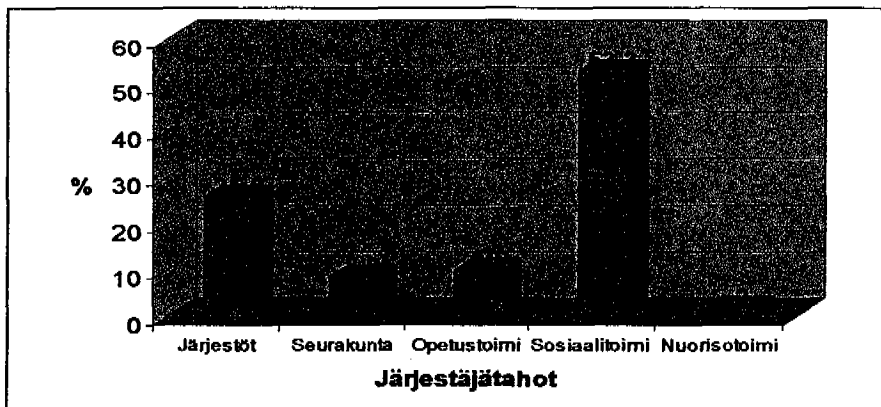
Lakisääteisen toiminnan käynnistymisen yhteydessä linjattiin, mikä osuus kaupungin jo järjestämästä tai avustamasta toiminnasta voitiin katsoa perusopetuslain tarkoittamaksi toiminnaksi, johon kaupunki voi saada valtionosuuksia. Valtionosuustulojen avulla lain tarkoittaman toiminnan tarjontaa ja laatua on pyritty lisäämään. Lisärahoituksella on syksystä 2004 avustettu seurakuntien järjestämää toimintaa sekä käynnistetty ruotsinkielistä toimintaa ruotsinkielisissä kouluissa.

Perusopetuslain mukaisen toiminnan rinnalla kaupungissa on tarjolla myös toimintaa, joka ei kuulu valtionosuuden piiriin. Toimintaa järjestetään päivittäisenä avoimena toimintana nuorisotaloissa ja leikkihuoneistoissa sekä kerhotoimintana seurakuntien ja järjestöjen toimesta. Itäisellä alueella on toiminut Urban II – iltapäivätoiminnan koontihanke, joka on järjestöjen vetämänä tarjonnut iltapäivätoimintaa alueen koululaisille. Valtion koulut ja yksityiset koulut järjestävät

iltapäivätoimintaa oppilailleen koulujen omilla resursseilla. Helsingissä koulua käyviä suomen- ja ruotsinkielisiä 1.lk ja 2.lk oppilaita ja 3-9lk erityisoppilaita on yhteensä noin 12 500. Kun huomioidaan sekä perusopetuslain mukaiseen toimintaan että muuhun järjestettyyn iltapäivätoimintaan osallistuvat kohderyhmän koululaiset (yhteensä noin 9 000 oppilasta) Helsingissä osallistuu ohjattuun iltapäivätoimintaan noin 72 % kohderyhmän oppilaista.

b. Perusopetuslain mukaisen toiminnan toiminatamuodot ja määrät

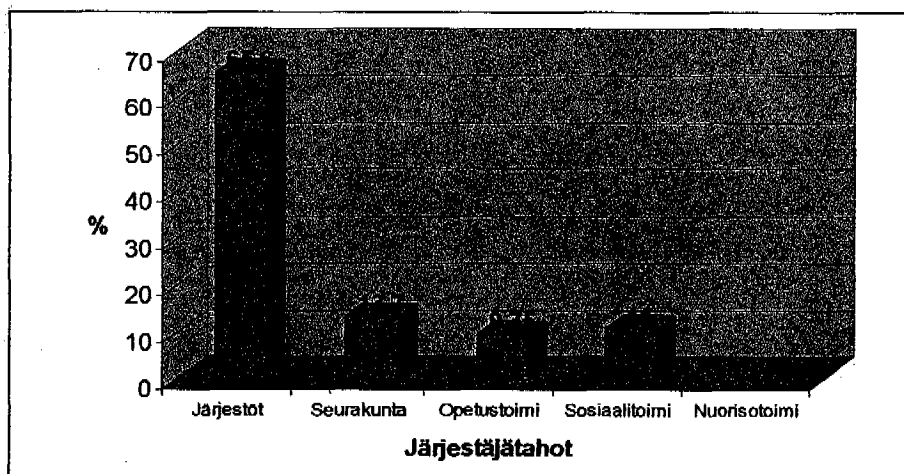
Perusopetuslainmukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestävät opetus-, sosiaali- ja nuorisotoimi sekä seurakunnat ja järjestöt/yhdistykset. Kohderyhmänä ovat peruskoulun ensimmäisen ja toisen luokan oppilaat sekä kaikkien luokka-asteiden erityisoppilaat. Perusopetuslain mukaiseen iltapäivätoimintaan osallistuu Helsingissä lukuvuonna 2004-2005 noin 6 120 oppilasta. Toimintaa on pystytty tarjoamaan tarvetta vastaavasti 1.luokan oppilaille. Toisen luokan oppilaiden ja erityisoppilaiden tarjonnan kattavuudessa on vielä alueellisia eroja. Kaupunki järjestää toiminnasta itse 65 %.



Järjestäjätaho	Osallistujien määrä
Järjestöt	1585
Seurakunta	540
Opetustoimi	611
Sosiaalitoimi	3264
Nuorisotoimi	120

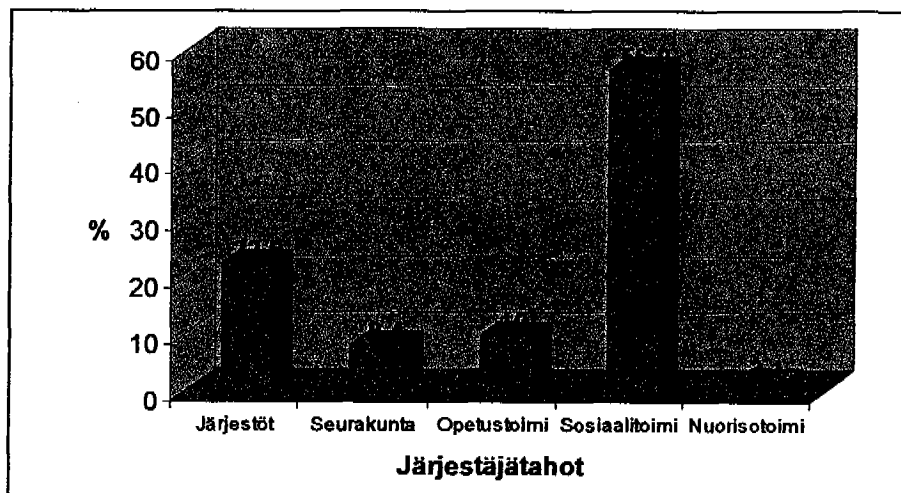
Kuva 1: Suomen- ja ruotsinkielisen perusopetuslain mukaiseen toimintaan osallistuvien lasten prosentuaaliset osuudet järjestäjätahoittain

Perusopetuslain mukainen iltapäivätoiminta järjestäjätahoittain



Järjestäjätaho	Oppilasmäärä
Järjestöt	316
Seurakunta	66
Opetustoimi	47
Sosiaalitoimi	53
Nuorisotoimi	0
Kokonaismäärä	482

Kuva 2: Ruotsinkieliseen perusopetuslain mukaiseen toimintaan osallistuvien lasten prosentuaaliset osuudet järjestäjätahoittain



Järjestäjätaho	Oppilasmäärä
Järjestöt	1269
Seurakunta	474
Opetustoimi	564
Sosiaalitoimi	3211
Nuorisotoimi	120
Kokonaismäärä	5638

Kuva 3: Suomenkieliseen perusopetuslain mukaiseen toimintaan osallistuvien lasten prosentuaaliset osuudet järjestäjätahoittain

Kaupungin itse järjestämästä toiminnasta vastaa pääosin sosiaalitoimi, jonka osuus on paikkamäärällä mitaten yli kaksi kolmasosaa kokonaistarjonnasta. Opetustoimen

vastuulla on noin 10% kokonaistarjonnasta ja nuorisotoimella noin 2%. Toiminnan edellyttämät resurssit on varattu kunkin hallintokunnan omiin talousarvioihin. Itse järjestämänsä toiminnan lisäksi kaupunki avustaa toimintaa järjestäviä seurakuntia ja järjestöjä/yhdistyksiä siten, että järjestöavustukset ovat sosiaalitoimen ja seurakunta-avustukset opetustoimen talousarviossa

c. Toiminnan kustannukset ja rahoitus

Aamu- ja iltapäivätoiminnan vuoden 2004 kustannuksista ei ole vielä käytettävissä yhteenvedotietoja. Kaupungin järjestämän ja avustaman toiminnan arvioidut kokonaiskustannukset kiinteistömenot mukaan lukien olivat vuonna 2003 noin 11,8 miljoonaa euroa, josta noin 10 miljoonaa euroa syntyi sosiaaliviraston järjestämästä ja avustamasta toiminnasta. Arvio on suuntaa-antava, koska esimerkiksi volyymitaan suurimmassa leikkipuistotoiminnassa kustannuksien jakaminen aamu- ja iltapäivätoiminnan ja avoimen toiminnan välillä on käytännössä hyvin vaikeaa.

Vuonna 2003 toiminta rahoitettiin pääosin kaupungin budjettivaroilla, minkä lisäksi kustannuksia katettiin osittain asiakasmaksuilla. Perusopetuslain mukaisesta iltapäivätoiminnasta perittävä asiakasmaksu saa olla kuukaudessa enintään 60 euroa keskimäärin kolmen tunnin päivittäiseltä toiminta-ajalta. Kolmen tunnin ylittävän tarjonnan hinnoittelua ei rajoiteta laissa. Kaupunginhallituksen 26.4.2004 (§ 583) hyväksymissä asiakasmaksuissa alimmat kuukausimaksut ovat 32 euroa ja korkeimmat 170 euroa. Yli 60 euron kuukausimaksu on perusteltavissa sillä, että toimintaa tarjotaan päivittäin 4-5 tuntia. Asiakasmaksu on leikkipuistoissa 32 euroa, opetustoimen ja nuorisotoimen ryhmissä 45 euroa ja sosiaalitoimen iltapäiväkerhoissa 80 euroa kuukaudessa. Sosiaalitoimen perhepäivähoidossa ja päivähoiton osapäivätoimintana toteutettavassa iltapäivätoiminnassa noudatetaan päivähoiton asiakasmaksujen perusteita. Seurakuntien kerhoissa asiakasmaksu on 45 euroa kolmesta ensimmäisestä tunnista ja tämän yli meneviltä tunneilta 15 euroa tunnilta. Järjestöt ja yhdistykset tarjoaman toiminnan asiakasmaksut vaihtelevat 60 euroa – 170 euroa välillä, keskiarvo on noin 127 euroa/ kk.

Asiakasmaksuja perittiin arviolta 1,5 miljoonan euron edestä, mikä kattoi noin 12 % kokonaismenoista. Saatujen maksujen määrä on kuitenkin tätä pienempi, koska osaa maksuista ei saatu perittyä vaan kirjattiin luottotappioiksi. Kaupungin itse järjestämässä toiminnassa menot olivat keskimäärin hieman yli 2 200 euroa lasta kohden ja avustuksia maksettiin hieman alle 400 euroa lasta kohden. Avustuksien lisäksi järjestöille on tarjottu toimintaan kaupungin tilat ja eräille kerhoille on suunnattu sosiaalitoimesta erillistä projektirahoitusta. Näin ollen avustus ei suoraan kuvaan avustettavan toiminnan kokonaiskustannuksia kaupungille.

Syksystä 2004 lähtien toimintaan on saatu myös valtionosuusrahoitusta. Syksylle 2004 Helsinki sai valtionosuusrahoitusta 1,7 miljoonaa euroa. Tänä vuonna valtionosuus saadaan koko vuodelle, ja Helsingin valtionosuus on 3,7 miljoonaa euroa, eli noin kolmannes toiminnan arvioiduista kokonaiskustannuksista.

Valtionosuusrahoituksen avulla tarjonta on pystytty pitämään yleisistä säästötarpeista huolimatta nykyisellä tasollaan, minkä lisäksi valtionosuusresursseja on käytetty palvelujen laadun kehittämiseen. Avustuksia on maksettu järjestöjen lisäksi syksystä 2004 lähtien myös seurakunnille ja toimintaa on käynnistetty kaupungin ruotsinkielisissä kouluissa ruotsinkielisen tarjonnan monipuolistamiseksi.

4. Perusopetuslain mukaisen toiminnan organisointi Espoossa ja Vantaalla

Toiminnan koordinoivastuu on Vantaalla ja Espoossa osoitettu opetustoimelle. Selkein ero Helsinkiin verrattuna on se, että kyseisissä kaupungeissa kaupunki ei itse järjestä toimintaa juuri lainkaan, kun Helsingissä kaupunki itse järjestää pääosan toiminnasta. Kolmannen sektorin avustamismäärärahat on myös keskitetty yhden hallintokunnan alaisuuteen toisin kuin Helsingissä.

Espoon opetustoimi ei itse järjestä toimintaa vaan avustaa järjestöjä ja yksityisiä toiminnan järjestäjiä. Toiminnassa on mukana noin 2 300 oppilasta. Järjestäjätahot jakautuvat seuraavasti: yhdistykset 49 %, yksityiset palveluntuottajat 35 % ja seurakunta 16 %. Asiaksmaksu riippuu lapsen päivittäin iltapäivätoiminnassa viettämästä ajasta seuraavasti:

- kolmesta tunnista päivässä peritään lain sallima enimmäismaksu, 60 euroa.

- jos lapsi viettää toiminnassa 4-5 tuntia on maksu 120 euroa.

Toimintaan osallistuu 70% 1.lk ikäluokasta ja 25% 2.lk ikäluokasta.

Vantaalla opetus- ja sosiaalitoimella on yhteensä noin 5 % toimintapaikoista. Valtionosuus tulee opetustoimelle josta se siirretään sosiaalitoimen ilmoittamien oppilasmäärien mukaisesti sosiaalitoimelle. Päävastuu toiminnan järjestämisestä on järjestöillä (45 % tarjonnasta). Seuraavaksi suurimmat toiminnan järjestäjät ovat seurakunnat (39 %) ja yksityiset palvelujen tuottajat (11 %). Asiaksmaksut vaihtelevat toiminnan järjestäjien mukaan, kunnan järjestämänä toimintana asiaksmaksu on kuukaudessa keskimäärin 45 euroa, seurakunnilla 80 euroa, järjestöillä 100 euroa ja yksityisillä toiminnan järjestäjillä noin 130 euroa. Toimintaan voi osallistua myös osapäiväisesti. Toiminnan piirissä on noin 1 700 koululaista, joka on 36% 7-8 -vuotiaiden ikäluokasta.

5. Nykyisen toimintamallin kehittämistarpeet perusopetuslain mukaisessa toiminnassa

Perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan nykyiseen toimintamalliin liittyvät keskeiset kehittämistarpeet liittyvät sekä päätöksentekoon ja toiminnan koordinointiin että itse toimintamuotoihin ja –käytänteisiin.

a. Päätöksenteko ja toiminnan koordinointi

▪ Päätöksentekoprosessi

Nykyinen päätöksentekoprosessi on hidas ja raskas. Asiat valmistellaan opetus-, sosiaali- ja nuorisotoimen yhteistyönä ja käsitellään kaupunginjohtajan asettamassa kehittämistyöryhmässä, jossa on hallintokuntien lisäksi järjestöjen, seurakuntien ja vanhempainyhdistyksien edustajat. Vuoden 2005 alusta tapahtuneen sosiaalitoimen organisaatiomuutoksen jälkeen päätöksenteko edellyttäisi asioiden käsittelyä neljässä jaostossa (opetuslautakunnan suomen- ja ruotsinkieliset jaostot, sosiaalilautakunnan lasten päivähoitojaosto ja ruotsinkielinen jaosto) ja kolmessa lautakunnassa (opetus-, sosiaali- ja nuorisolautakunnat) ennen kaupunginhallituksen ja tarvittaessa kaupunginvaltuuston käsittelyä.

▪ Koordinointi

Koordinoituvastuu on kaupunginhallituksen nykyisten päätösten mukaisesti opetustoimella. Toiminnan ohjaus ja toimintaa koskevat päätökset tehdään kuitenkin yhteisestä valmistelutyöstä huolimatta käytännössä kunkin viraston linjaorganisaatiossa itsenäisesti. Käytännössä ongelmia on esiintynyt myös tiedonkulun ja tiedottamisen koordinaatiossa toiminnan järjestäjille ja asiakkaiden huoltajille. Toiminnan ohjauksen kannalta keskeinen henkilöstön kouluttaminen ja tähän tarvittavat määrärahat on keskitetty toimintaa koordinoivalle opetustoimelle syksystä 2004 lähtien.

b. Toimintamuodot ja -käytännöt

▪ Perusopetuslain mukaisen toiminnan toimintamuodot

Keväällä 2004 Helsingissä tehty jo olemassa olleen iltapäivätoiminnan jaottelu perusopetuslain mukaiseen toimintaan ja muuhun iltapäivätoimintaan tulee eräiden sosiaalitoimen järjestämien toimintamuotojen osalta tarkistaa. Perhepäivähoito ja päiväkodeissa päivähoitona järjestettävä koululaisten osapäivähoito tulkittiin tuolloin perusopetuslain tarkoittamaksi toiminnaksi. Sekä päivähoitona järjestettävän että kehitysvammaisten oppilaiden iltapäivätoiminnan järjestämisestä on tulossa ohjeistus opetusministeriöstä kevään 2005 aikana. Lisäksi leikkipuistoissa järjestettävän toiminnan periaatteet tulee täsmentää suhteessa avoimeen toimintaan. Leikkipuistojen perusopetuslain mukaisessa iltapäivätoiminnassa lasten määrä suhteessa henkilöstöön on ollut muihin toimintoihin nähden huomattavasti suurempi. Tämä

seikka on osaltaan kuormittanut henkilöstöä, samoin kuin lasten jakaantuminen perusopetuslain mukaisiin ryhmiin ja avoimen toiminnan ryhmiin. Sama henkilöstö huolehtii myös muusta leikkipuistotoiminnasta, joka on kohdennettu alueiden lapsiperheille ja asukkaille.

▪ **Aamutoiminta**

Kaupunginhallituksen nykyisten päätösten mukaan (26.4.2004, § 568) Helsinki ei tällä hetkellä järjestä perusopetuslain mukaista aamutoimintaa.

Opetustoimessa järjestetään aamutoimintaa vain ns. aamuparkkina osalle kuljetuksen piirissä olevista erityisoppilaista. Päivähoitojaosto päätti kokouksessaan 7.6.2004 (§52), että leikkipuistot ovat toimikaudella 2004-2005 auki pääsääntöisesti 7 tuntia päivässä klo 9-18 välillä. Vuoden 2005 aikana on tarkoitus tarkentaa alueellista aamutoiminnan tarvetta.

▪ **Tarjonnan tasapuolisuus**

Tarjonnan alueellisessa tasapuolisuudessa on tällä hetkellä eroja. Erot liittyvät kysynnän ja tarjonnan suhteeseen, toimintamuotoihin ja siten asiakasmaksuihin. Esimerkiksi perusopetuslain mukaisen leikkipuistotoiminnan tarjonnassa on alueellisia eroja. Ruotsinkielistä leikkipuistotoimintaa tarjotaan tällä hetkellä ainoastaan yhdessä toimipisteessä. Toiminta aiotaan muuttaa kerhotoiminnaksi syksystä 2005. Ruotsinkielisen toiminnan tarjonta onkin pääasiassa järjestöjen varassa, vaikka koulujen järjestämää toimintaa on käynnistetty syksystä 2004 lähtien valtionosuusrahoituksen avulla. Kevään 2005 yhteishaussa saadaan tarkempaa tietoa alueittaisesta palvelutarpeesta suhteessa tarjontaan.

▪ **Avustukset**

Kaupunki avustaa muita toiminnan järjestäjiä siten, että järjestöavustukset ovat sosiaalitoimen alaisuudessa ja seurakuntien avustaminen on ollut opetustoimen alaisuudessa viime vuodesta lähtien. Järjestely, jossa kaksi eri hallintokuntaa avustaa samaa toimintaa on osoittautunut käytännössä hankalaksi. Ongelmia on ollut muun muassa avustusperiaatteiden ja hakuajan yhteneväisyyden varmistamisessa sekä asiakas- ja maksupäätösten valmistelutyössä. Lisäksi järjestely hankaloittaa kokonaistarjonnan suunnittelua alueellisen ja kieliryhmien välisen tasapuolisuuden turvaamisen sekä ryhmämuotoisen toiminnan asiakasmaksujen yhtenäistämisen näkökulmista. Avustusmahdollisuuksissa on myös kokonaisuus huomioiden katvealueita: nykyisillä päätöksillä kaupunki ei pysty avustamaan yksityisiä tai valtion kouluja, ellei näiden taustalla toimi jokin yhdistys. Perusopetuslaki ei sinänsä velvoita kuntaa näiden koulujen avustamiseen, vaan ainoastaan järjestämään toimintaa tasapuolisesti kaikkien kaupungin alueella sijaitsevien peruskoulujen oppilaille. Avustaminen voi kuitenkin olla joissain tapauksissa kokonaistarjonnan tasapuolisuuden näkökulmasta perusteltua.

▪ **Asiakasmaksut**

Kuten kappaleessa kaksi on todettu, perusopetuslain mukaisesta iltapäivätoiminnasta perittävä asiakasmaksu saa olla enintään 60 euroa

kuukaudessa keskimäärin kolmen tunnin päivittäisestä toiminnasta. Tämän ylittävän tarjonnan hinnoittelua ei ole laissa rajoitettu. Erityisesti järjestöjen tarjoaman toiminnan asiakasmaksut vaihtelevat tällä hetkellä huomattavastikin järjestäjästä riippuen asiakasmaksujen vaihdellessa 60 -170 euron välillä yli kolmen tunnin toiminta-ajalta. Myös kaupungin itse järjestämässä ryhmämuotoisessa toiminnassa asiakasmaksu on korkeampi sosiaalitoimessa (80 euroa) kuin opetus- ja nuorisotoimessa (45 euroa).

6. Vaihtoehtoja toiminnan organisoinnin selkeyttämiseksi

6.1. Toiminnan organisointi yhden hallintokunnan alaisuuteen.

Kaupunginhallitus päätti 26.4.2004 kehottaa opetuslautakuntaa, nuorisolautakuntaa ja sosiaalilautakuntaa yhteistyössä keskenään selvittämään iltapäivätoiminnan järjestämisvastuun mahdollinen siirtäminen yhden hallintokunnan alaisuuteen.

Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa

- siirtämällä järjestämiseen tarvittavat määrärahat sekä resurssit yhden hallintokunnan alaisuuteen tai
- siirtymällä tilaaja-tuottajamalliin, jossa vastuullinen hallintokunta saisi talousarvioonsa toiminnan edellyttämät määrärahat ja mahdollisuuden tilata palveluja joko ostopalveluna tai avustamalla joko kaupungin muilta hallintokunnilta tai muilta palvelun tuottajilta

Seuraavassa on tarkasteltu näiden vaihtoehtojen toteuttamismahdollisuuksia toimintaa nykyisin järjestävien kolmen hallintokunnan näkökulmista.

Toiminnan siirtäminen nuorisotoimen alaisuuteen

Nuorisoasiainkeskuksen strategisina päämäärinä ovat nuorten osallisuuden edistäminen ja sosiaalinen vahvistaminen ja keskeiseksi asiakasryhmäksi on määritelty 10-18-vuotiaat helsinkiläiset nuoret. Kevästä 2004 alkaen nuorisoasiainkeskuksen tavoitteena on ollut viikonlopputoiminnan lisääminen ja sisällöllinen kehittäminen. Vuoden 2005 alusta alkaen on tavoitteena toteuttaa viikonlopputoimintaa perjantai-iltaisina klo 23.00 asti ja joka toinen lauantai klo 23.00 asti noin 40 nuorisotalossa. Toiminnan järjestäminen painottuu yhä enemmän iltoihin.

Nuorisoasiainkeskuksen keskeistä asiakasryhmää on täsmennetty vuonna 2004. Painopistealueena ovat helsinkiläiset 13-17-vuotiaat nuoret. Tämän ikäisille nuorille muiden hallintokuntien järjestämää vapaa-ajan palvelua on vähäisesti.

Nuorisotoimen osuus Helsingin perusopetuslain mukaisen iltapäivätoiminnan järjestämisessä on pieni. Nykyisin nuorisotoimi järjestää toimintaa noin 120 lapselle kymmenessä ryhmässä, mikä on noin 2 % kokonaistarjonnasta.

Perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan keskittämistä nuorisotoimen alaisuuteen ei voida pitää käytännössä realistisena ratkaisuna, koska asiakkaat eivät kuulu nuorisotoimen strategisten linjausten mukaiseen keskeiseen asiakasryhmään ja nuorisotoimen järjestämisen toiminnan nykyinen volyymi on erittäin pieni.

Nuorisotoimen nykyisin järjestämisen toiminnan ja tämän edellyttämien resurssien siirtämistä joko opetus- tai sosiaalitoimen alaisuuteen voidaan pitää perusteltuna, koska asiakkaat eivät kuulu nuorisotoimen strategisten linjausten mukaiseen keskeiseen asiakasryhmään

Toiminnan siirtäminen sosiaalitoimen tai opetustoimen alaisuuteen

Toiminnan organisointia sosiaalitoimen alaisuuteen puoltaisi se, että sosiaalitoimi järjestää kaupungin nykyisestä aamu- ja iltapäivätoimesta pääosan (katso kappale kolme). Toiminnan luonteen perusteella toiminta kuuluu kuitenkin luontevimmin opetustoimen toimialaan, koska kyseessä on perusopetuslaissa määritelty toiminta ja asiakkaina ovat peruskoulujen oppilaat.

Opetus- ja sosiaalitoimen väliset henkilöstösiirrot sen sijaan ainoastaan siirtäisivät hajautetusta mallista johtuvat aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjausongelmat virastojen muuan toiminnan ohjauksen ongelmiksi. Koska kyseessä on osapäivätoiminta, jota järjestetään 4-5 tuntia päivässä, kyseistä henkilöstöä ja tiloja käytetään kummassakin virastossa muihinkin työtehtäviin ja tarkoituksiin. Opetustoimessa ryhmien toiminnasta vastaavat koulunkäyntiavustajat, joita osallistuu toimintaan tällä hetkellä 73 käyttäen tähän työajastaan arviolta kolmanneksen. Toimintaan osallistuu tällä hetkellä hieman yli 600 suomen- ja ruotsinkielistä oppilasta. Muun työajan koulunkäyntiavustajat käyttävät perusopetuksessa olevien oppilaiden ohjaukseen ja avustamiseen. Toiminta järjestetään koulujen tiloissa, jotka ovat muina aikoina normaalissa opetuskäytössä. Sosiaalitoimessa pääosa toiminnasta järjestetään leikkipuistoissa, joissa ryhmien toiminnasta vastaa puistojen henkilökunta. Noin 2/3 leikkipuiston henkilökunnan työajasta käytetään iltapäivisin koululaisille tarjottaviin palveluihin, perusopetuslain mukaiseen toimintaan sekä ns. avoimeen iltapäivätoimintaan. Leikkipuistoissa perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuu tällä hetkellä noin 2 800 lasta, minkä lisäksi sama henkilökunta vastaa päivittäin samaan aikaan noin 2 200 koululaisen avoimesta leikkipuistotoiminnasta.

Tilaaaja-tuottajamalli

Resurssien keskittämisen vaihtoehtona olisi siirtyminen tilaaja-tuottajamalliin, jossa toiminnasta vastaava hallintokunta voisi tilata toimintaa ostopalveluna muilta hallintokunnilta tai vaihtoehtoisesti hankkia palveluita järjestöiltä, seurakunnilta tai muilta kuin kaupungin kouluilta joko ostopalveluna tai avustamalla toimintaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että toiminnasta vastaavan hallintokunnan talousarvioon varattaisiin toiminnan edellyttämät kokonaismäärärahat, joita

kyseinen hallintokunta voisi käyttää toiminnan ostamiseen tai avustamiseen. Muilta kaupungin hallintokunnilta tilatut palvelut tuottaisivat ao. hallintokunnille tuloja. Tästä huolimatta kaikki hallintokunnat joutuisivat varautumaan nykyiseen tapaan itse järjestämänsä toiminnan menoihin omassa talousarviossaan, koska sekä opetustoimi, sosiaali- ja nuorisotoimi ovat aamu- ja iltapäivätoiminnan osalta bruttobudjetissa, eivätkä näin ollen voi käyttää tulojaan menojen kattamiseen. Näin ollen tilaaja- tuottajamalli ei sinänsä ratkaisisi kappaleessa viisi esitettyjä nykyiseen toimintamalliin liittyviä ongelmia.

6.2. Nykyistä keskitetympi sopimukseen perustuva malli

Edellä esitetyin perustein perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan resurssien keskittämisellä yhden hallintokunnan alaisuuteen ei selkiytettäisi opetus- ja sosiaalitoimen kokonaistoiminta huomioiden toiminnan organisointia. Vaihtoehtona yhden hallintokunnan mallille opetus-, sosiaali- ja nuorisotoimi ovat selvittäneet aamu- ja iltapäivätoiminnan organisoinnin kehittämistä lähtökohtana nykyinen hajautettu toimintamalli sekä kappaleessa viisi esitetyt toiminnan kehittämistarpeet.

Kuten kappaleessa 6.1. on todettu, toiminnan luonteen perusteella toiminta kuuluu luontevimmin opetustoimen toimialaan, koska kyseessä on perusopetuslaissa määritelty toiminta ja asiakkaina ovat peruskoulujen oppilaat. Koordinaatiovastuu tulisi näin ollen säilyttää nykyiseen tapaan opetustoimella. Opetustoimen koordinoitumahdollisuuksia tulisi lisätä keskittämällä jo tänä vuonna keskitetyn henkilöstön täydennuskouluttamisen lisäksi toimintaa koskeva tiedotus opetustoimen vastuulle.

Koska perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan kohderyhmä ei kuulu nuorisotoimen nykyisten linjausten mukaisesti sen keskeiseen asiakasryhmään, nuorisotoimen järjestämä toiminta tulisi siirtää resurssineen opetustoimen alaisuuteen. Siirron myötä yksinkertaistettaisiin myös toimintaan liittyvää päätöksentekoprosessia toimintojen keskittyessä kolmen lautakunnan sijasta kahden lautakunnan alaisuuteen. Resurssien siirto olisi käytännössä mahdollista toteuttaa vuoden 2006 talousarviossa.

Kuten kappaleessa viisi on todettu, kolmannen sektorin avustamismäärärahat on jaettu tällä hetkellä osittain sosiaaliviraston ja osittain opetustoimen talousarvioihin, mikä on osoittautunut käytännössä hankalaksi järjestelyksi. Avustukset tulisikin keskittää jatkossa toimintaa koordinoivan opetustoimen alaisuuteen. Kokoamalla avustusmäärärahat ja siten avustusten käsittely yhdeksi kokonaisuudeksi pystyttäisiin varmistamaan yhtenäiset avustusperiaatteet, hakuajat sekä asiakas- ja maksupäätöksien valmisteluperiaatteet. Tämä helpottaisi käytännössä myös tarjonnan kokonaissuunnittelua ja kohdentamista alueellisen ja kieliryhmien välisen tasapuolisuuden sekä asiakasmaksujen yhtenäistämisen näkökulmista. Avustusperiaatteita tulisi samassa yhteydessä väljentää siten, että avustuksia voitaisiin myöntää järjestöjen ja seurakuntien lisäksi myös muille toiminnan

potentiaalisille järjestäjille, kuten valtion kouluille, yksityisille kouluille sekä muille yksityisille palvelun tuottajille.

Edellä esitetyillä järjestelyillä toiminta ja sen edellyttämät resurssit keskitettäisiin sosiaalitoimen itse järjestämään toimintaa lukuun ottamatta opetustoimen alaisuuteen. Kappaleessa 6.1. esitetyt näkökohdat huomioiden resurssien ja toiminnan siirtoa sosiaalitoimesta opetustoimelle tai ostopalvelumallin käyttöä tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto olisi kehittää nykyistä yhteistyöhön perustuvaa mallia.

Opetus- ja sosiaalitoimen johto ovat käyneet neuvotteluja nykyisen toimintamallin kehittämistarpeista. Nykyistä mallia tulisi kehittää siten, että virastot täsmentävät kaupunginhallituksen vuosittain toimintasuunnitelmassa hyväksymät yleiset toimintalinjaukset virastojen välisellä sopimuksella, jossa sovitaan mm. sosiaalitoimen järjestämisen perusopetuslain mukaisen toiminnan määrästä ja järjestämistavoista sekä perittävistä asiakasmaksuista, joihin sosiaalitoimi sitoutuu talousarviossaan. Sopimusmallin käytännön valmistelu jatkuu vuonna 2005 samanaikaisesti lukuvuoden 2006 -2007 toimintasuunnitelman valmistelun kanssa siten, että malli otettaisiin käyttöön lukuvuoden 2006 -2007 alusta. Koska sosiaalitoimi budjetoisi myös jatkossa itse järjestämänsä toiminnan resurssit omaan talousarvioonsa, järjestely ei edellyttäisi henkilöstö- tai määrärahasiirtoja virastojen välillä. Toimintaperiaatteet kirjattaisiin vuoden 2006 talousarvioon sekä vuoden 2006 -2007 toimintasuunnitelmaan, jossa esitetään myös tarvittavat toimenpiteet tarjonnan tasapuolisuuden ja aamutoiminnan kehittämiseksi. Uudessa toimintasuunnitelmassa lähtökohdaksi otetaan lisäksi asiakasmaksujen yhtenäistäminen lukuvuoden 2006 -2007 alusta.

7. Toimenpide-ehdotukset

Tehtyjen selvitysten perusteella aamu- ja iltapäivätoiminnan organisointia tulisi selkiyttää seuraavilla toimenpiteillä:

1. Koordinointi

Toimintaa koordinoi myös jatkossa opetustoimi. Toimintaan liittyvä tiedottaminen sekä järjestäjille että asiakkaiden huoltajille keskitetään opetustoimen alaisuuteen. Keskitettyyn tiedottamiseen siirytään kevään 2005 aikana.

2. Toiminnan järjestämistahot ja järjestämismuodot

Toimintaa järjestävät opetus- ja sosiaalitoimi, seurakunnat, järjestöt ja mahdolliset muut yksityiset palvelujen tuottajat sekä valtion koulut ja sopimuskoulut.

Opetusviraston järjestämä toiminta

Opetusvirasto jatkaa itse järjestämänsä toiminnan osalta nykyisin käytäntein varaamalla talousarvioonsa toiminnan järjestämisen edellyttämät resurssit.

Nuorisoasiainkeskuksen järjestämä toiminta

Nuorisotoimen nykyisin järjestämä toiminta ja sen edellyttämät resurssit siirretään opetustoimelle vuoden 2006 talousarviossa. Alustavan arvion mukaan tämä tarkoittaisi 4-5 työntekijän siirtoa nuorisotoimesta opetustoimen alaisuuteen. Lisäksi siirrettäisiin jonkin verran aine- ja tarvikemäärärahoja. Resurssisiirrot tarkennetaan opetus- ja nuorisotoimen välisissä neuvotteluissa kevään 2005 aikana ja huomioidaan vuoden 2006 talousarviovalmistelussa. Opetustoimella on mahdollisuus jatkaa toimintaa nykyisistä lähtökohdista nuorisotoimen tiloissa. Nuorisotoimi ei peri opetustoimelta tiloista vuokraa. Nuorisotoimella on myös jatkossa edustus aamu- ja iltapäivätoiminnan suunnitteluryhmässä.

Kaupungin avustama kolmannen sektorin järjestämä toiminta

Perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan avustusmäärärahat keskitetään opetustoimen alaisuuteen vuoden 2006 talousarviossa. Tämä tarkoittaa noin miljoonan euron määrärahasiirtoa sosiaalitoimesta opetustoimelle. Resurssisiirrot tarkennetaan opetus- ja sosiaalitoimen välisissä neuvotteluissa kevään 2005 aikana ja huomioidaan vuoden 2006 talousarviovalmistelussa. Avustusperiaatteita tarkistetaan siten, että avustuksia on mahdollista jakaa yhdistysten ja seurakuntien lisäksi muille toiminnan potentiaalisille järjestäjille, kuten valtion kouluille ja yksityisille kouluille sekä muille yksityisille palvelujen tuottajille.

Sosiaaliviraston järjestämä toiminta

Sosiaalivirasto varaa itse järjestämänsä toiminnan määrärahat ja resurssit nykyiseen tapaan omaan talousarvioonsa. Sosiaalitoimessa tarkistetaan perusopetuslain mukaiseen toimintaan laskettavat toimintamuodot. Nykyisin koululaisten iltapäivätoimintaa järjestetään leikkipuistoissa, koululaisten kerhoissa (mukaan lukien kehitysvammaisten kerhot) sekä osapäivähoitona perhepäivähoidossa ja päiväkodeissa. Sosiaaliviraston organisaatiouudistuksessa leikkipuistotoiminta siirtyi päivähoidon vastuualueelta lapsiperheiden palvelujen vastuualueelle 1.1.2005. Osana leikkipuistojen kehittämissuunnitelmaa selvitetään kevään 2005 aikana mahdollisuudet ja tavat järjestää koululaisten iltapäivätoimintaa perusopetuslain mukaisena ryhmämuotoisena toimintana ja ns. avoimena iltapäivätoimintana, joka on osa leikkipuistojen avointa leikkitoimintaa.

3. Toimintasuunnitelma ja toiminnan järjestämisestä sopiminen

Toimintaperiaatteet linjataan vuosittain tarkistettavassa perusopetuslain edellyttämässä toimintasuunnitelmassa, jonka vahvistaa kaupunginhallitus. Toimintasuunnitelman valmistelee opetustoimi yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa kaupunginhallituksen nimeämän kehittämistyöryhmän kannanotot huomioiden. Lukuvuoden 2006 -2007 toimintasuunnitelmassa huomioidaan nykyiset puutteet alueellisessa ja kieliryhmien välisessä tarjonnassa sekä aamutoiminnan tarjonnassa. Lähtökohtana on lisäksi ryhmämuotoisen toiminnan asiakasmaksujen perusteiden yhtenäistäminen.

Opetustoimi tekee jatkossa sosiaalitoimen kanssa toimintasuunnitelmaan perustuvan sopimuksen, jossa sovitaan mm. sosiaalitoimen järjestämän perusopetuslain mukaisen toiminnan määrästä ja toimintamuodoista sekä asiakasmaksuista, joihin sosiaalitoimi sitoutuu vuosittain talousarviossaan. Sopimusmallin käytännön valmistelu jatkuu vuonna 2005 siten, että se otetaan käyttöön lukuvuonna 2006 -2007. Sopimusmalli ei edellytä määräraha- tai resurssisiirtoja opetustoimen ja sosiaalitoimen välillä.