



21.09.2015

Stj/1

Käsiteltävä tässä kokouksessa

§ 907

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustalain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentin muuttamisesta

HEL 2015-009592 T 03 00 00

Lausunto

Kaupunginhallitus päätti antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustalain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilöstömitoituksen muuttaminen):

Esitysluonnos perustuu Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kirjauksiin ja hallitusohjelmassa esitettyihin säästötavoitteisiin ja kestävyysvajeen korjaamiseen.

Lakiesityksen luonnoksessa jokaiselle lapselle säädetään oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Päiväkodeissa yli 3-vuotiaiden kokopäivähoidossa kasvattajien ja lasten suhdeluku olisi lakiehdotuksen mukaan jatkossa 1/8 nykyisen 1/7 sijaan. Pienimpien, alle 3-vuotiaiden lasten ryhmien suhdelukua ei muuteta.

Lausuntoa laadittaessa on otettu huomioon Helsingin varhaiskasvatuksen laajuuden vaikutus muutoksen kokonaisuuteen. Tällä hetkellä Helsingissä on varhaiskasvatuksen piirissä noin 23 000 lasta ja työntekijöitä on noin 5700 suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa sekä noin 2100 lasta ja työntekijöitä noin 400 ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa.

Esitysluonnos varhaiskasvatustalain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen luonnoksessa varhaiskasvatustalain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta esitetään, että lapsella on subjektiivinen oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa ja että lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti, opiskelevat päätoimisesti tai toimivat yrittäjinä. Esiopetukseen oikeutetulla lapsella on esiopetuksen lisäksi oikeus varhaiskasvatukseen samoin mainituin periaattein. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen



työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Esitysluonnoksen mukaan varhaiskasvatus on kuitenkin aina järjestettävä nykyisen laajuisena, mikäli se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia, taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.

Esitysluonnoksen mukaan osa-aikainen varhaiskasvatus on järjestettävä siten, että laissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet voidaan saavuttaa.

Kaupunginhallitus haluaa lausunnossaan korostaa subjektiivisen kokopäiväisen hoito-oikeuden tärkeyttä ja tuo esille, että subjektiivinen päivähoito-oikeus tulee säilyttää kaikkien lasten oikeutena. Esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen osa-aikaiseksi vanhempien työtilanteen perusteella on hyvin ongelmallinen niin periaatteena kuin käytännössä. Kuntien varhaiskasvatusviranomaisilla ei ole tällä hetkellä velvollisuutta eikä edellytyksiä seurata vanhempien tulo- tai työtilannetta. Jotta esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen voitaisiin toteuttaa, pitäisi varhaiskasvatusviranomaisilla olla jatkuva pääsy nykyistä huomattavasti kattavampiin tietolähteisiin, ja resurssit seurata lasten vanhempien elämäntilanteen muutoksia. Mikäli perheiden tulisi jakaa varhaiskasvatusviranomaisille laajasti tietoa vanhempien tulotilanteesta ja perheen elämäntilanteesta toisi se mukanaan uusia haasteita tietosuojaan ja salassapitoon. Lisäksi toteutuessaan esitysluonnos sisältää suuren riskin, että vaikeassa elämäntilanteessa olevat perheet eivät saa tarvitsemiaan palveluita, kun palvelun tarpeen todistaminen on perheiden itsensä vastuulla.

Moderni työelämä, jossa monilla vanhemmilla on hyvin katkonaisia ja lyhytkestoisia työsuhteita, johtaisi esityksen myötä siihen, että monien lapsien päivähoitotilanne vaihtelisi jatkuvasti. Tämä vaatisi huomattavasti nykyistä joustavampia hoitorakenteita ja johtaisi siihen, että lapset todennäköisesti joutuisivat vaihtamaan ryhmästä tai jopa päiväkodista toiseen. Kaupunginhallitus katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.

Esitysluonnos lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisesta

Ministeriö pyytää lausuntoa myös lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisesta siten, että yli 3-vuotiaiden lasten päivähoidossa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan. Tällä hetkellä ryhmäkoot ovat OECD:n toteuttaman



vertailun mukaan Suomessa OECD-maiden keskiarvoa matalammat ja henkilöstön määrä suhteessa lapsiin korkeampi. Vertailun mukaan tämä on yksi suomalaisen varhaiskasvatuksen hyvää laatua selittävä tekijä. (Starting Strong III, OECD 2012).

Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja tekee varhaiskasvatuksen laadun säilyttämisestä hyvin haastavaa.

Kaupunginhallitus katsoo, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa. Varhaiskasvatus on yksi huonoimpia säästökohteita, koska korkealaatuinen varhaiskasvatus on erittäin kustannustehokas tapa ennaltaehkäistä lasten ja nuorten suurempia ongelmia myöhemmin. Kaupunginhallitus katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.

Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen laskelmissa on arvioitu, että 20 tunnin varhaiskasvatukseen siirtyä valtakunnallisesti 6,7 % tällä hetkellä kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta. Helsingin varhaiskasvatuksen osalta tämä tarkoittaa noin 1600 lapsen siirtymistä osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Tämän johdosta kustannusten arvioidaan alenevan yhteensä noin 3,5 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti asiakasmaksutulot pienenevät tämän ryhmän osalta. Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan tuo säästöjä vapautuvan henkilöstöressurssin muodossa. Kustannusten arvioidaan alenevan Helsingissä noin 13 miljoonaa euroa suomenkielisen varhaiskasvatuksen osalta ja noin 700 000 euroa ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta.

Edellä arvioitujen yhteensä noin 17,2 miljoonan euron säästöjen toteutuminen edellyttää, että varhaiskasvatustoiminta voidaan järjestää muutosten jälkeen yhtä tehokkaasti ja ammattitaitoisesti kuin aikaisemmin. Käytännössä henkilöstön ja varhaiskasvatusryhmien uudelleenjärjestely vie aikaa ja edellyttää hyvää toiminnan suunnittelua ja johtamista.

Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida täsmällisesti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen vaikuttavia tekijöitä ei ole vielä tiedossa. Esimerkiksi tietoa siitä, kuinka moni perhe käyttää tällä hetkellä kokopäiväistä varhaiskasvatusta, vaikka toinen vanhemmista on kotona, ei ole tiedossa.



Edellä mainitut laskelmat perustuvat henkilöstökulujen alenemiseen. Tilakustannuksiin esityksellä ei ole välitöntä vaikutusta. Varhaiskasvatustilojen käyttöä ja tilamitoitusta on Helsingissä tiivistetty vuodesta 2013 lukien tilojen terveellisyys ja turvallisuus huomioiden. Nykyisten tilojen tiivistämistä ei voida enää merkittävästi tehdä.

Kaupunginhallitus toteaa, että lainsäädäntömuutokset tulee toteuttaa siten, että hallinnollinen työ ei lisääny. Muutos lapsen subjektiiviseen oikeuteen saada varhaiskasvatusta muuttaa varhaiskasvatuksen järjestämistä, toiminnan suunnittelua ja työkäytäntöjä päiväkodeissa. Tähän sisältyy myös mahdollisuuksia kehittää varhaiskasvatuksen työkäytäntöjä ja toimintaa, mikä on kannatettavaa. Varhaiskasvatukseen liittyvät asiakasprosessit tulee päivittää ja lisäksi tulee varautua sähköisiin järjestelmiin tarvittaviin muutoksiin.

Samalla kaupunginhallitus katsoo, että hallituksen tulisi esityksen toteutuessa jouduttaa kansallisen Tulorekisterin kehittämistä. Tulorekisteri keventäisi kuntien hallinnollista taakkaa parantamalla viranomaisten ja eri sidosryhmien välistä tiedonkulkua ilman merkittäviä lisäkustannuksia varhaiskasvatukseen kohdistuen.

Esityksessä mainittu muutosajankohta toimintakauden alussa 1.8.2016 on toiminnallisesti ja perheiden kannalta järkevä, mutta valmistelun aikataulu on kireä.

Lausunnon keskeinen sisältö

Kaupunginhallituksen mukaan osa-aikainen varhaiskasvatus on mahdollista järjestää siten, että laissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet voidaan saavuttaa, kun toiminta on varhaiskasvatuksen ammattilaisten ja asiantuntijoiden suunnittelemaa, toteuttamaa ja hyvin järjestettyä.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että perheiden toiveita kysytään, mutta varhaiskasvatuksen ryhmät, toiminnan sisällön suunnittelu ja tavoiteltujen säästöjen syntyminen edellyttävät, että kunnalle annetaan viimekätinen päätäntävalta osa-aikaisen varhaiskasvatuksen toteuttamistavasta.

Muutoksen vuoksi voi tulla tilanteita, joissa ei voida tarjota samaa päiväkotia varhaiskasvatustarpeen muuttuessa. Perhepäivähoidossa osapäiväistä varhaiskasvatusta on vaikea nykymitoituksella järjestää.

Esityksen toteutuminen voi lisätä työmäärää perheen ja lapsen tilanteen arvioinnin osata. Lisäksi muutoksenhakujen määrä voi nousta.



Lainsäädäntömuutokset tulee voida toteuttaa siten, että kuntien hallinnollinen työ ei lisäännny.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että samat periaatteet ja aikataulu koskevat myös yksityisen hoidon tukea. Toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa varhaiskasvatusviraston työvoiman käyttöön siten, että osa-aikaisten työsuhteiden tarve voi lisääntyä.

Päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttaminen siten, että yli 3-vuotiaiden lasten varhaiskasvatuksessa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan asettaa haasteita ja tavoitteita laadun säilyttämiselle, mikä tarkoittaa toiminnan sisällön ja toimintaprosessien läpikäyntiä ja uudelleen arviointia päiväkodeissa.

Esityksen laskelmiin pohjautuen Helsingissä noin 1600 lasta siirtyisi osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Kustannusten arvioidaan alenevan noin 3,5 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti asiakasmaksutulot pienenevät tämän ryhmän osalta.

Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan alentaa kustannuksia vapautuvan henkilöstöresurssin muodossa. Mitoitusmuutoksen osalta kustannusten arvioidaan alenevan Helsingissä noin 13,7 miljoonaa euroa.

Edellä mainitut laskelmat perustuvat henkilöstökulujen vähenemiseen. Tilakustannuksiin esityksellä ei ole välitöntä vaikutusta. Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida täsmällisesti.

Käsittely

Vastaehdotus:

Otso Kivekäs:

Poistetaan kappaleesta 2 seuraavat lauseet:

”Niiden vaikutuksina todetaan, että esitys tuo toteutuessaan säästöjä kuntien talouteen, mikä on välttämätöntä maan talouden tilanteen tasapainottamiseksi.”

Muutetaan kappaletta 3 alla mainitun lauseen osalta seuraavasti:

”Päiväkodeissa yli 3-vuotiaiden kokopäivähoidossa kasvattajien ja lasten suhdeluku OLISI LAKIEHDOTUKSEN MUKAAN jatkossa 1/8 nykyisen 1/7 sijaan.”

Esitysluonnos varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta

Poistetaan kappaleesta 7 seuraava lause:



"Kaupunginhallituksen mukaan tämä on mahdollista myös osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa, kun toiminta on varhaiskasvatuksen ammattilaisten suunnittelemaa, toteuttamaa ja hyvin järjestettyä."

Korvataan kappaleesta 8 alkaen kaikki osa-aikaisuutta koskevat seuraavat kappaleet kuulumaan seuraavasti:

"Kaupunginhallitus haluaa lausunnossaan korostaa subjektiivisen kokopäiväisen hoito-oikeuden tärkeyttä ja tuo esille, että subjektiivinen päivähoito-oikeus tulee säilyttää kaikkien lasten oikeutena. Esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen osa-aikaiseksi vanhempien työtilanteen perusteella on hyvin ongelmallinen niin periaatteena kuin käytännössä. Kuntien varhaiskasvatusviranomaisilla ei ole tällä hetkellä velvollisuutta eikä edellytyksiä seurata vanhempien tulo- tai työtilannetta. Jotta esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen voitaisiin toteuttaa, pitäisi varhaiskasvatusviranomaisilla olla jatkuva pääsy nykyistä huomattavasti kattavampiin tietolähteisiin, ja resurssit seurata lasten vanhempien elämäntilanteen muutoksia. Mikäli perheiden tulisi jakaa varhaiskasvatusviranomaisille laajasti tietoa vanhempien tulotilanteesta ja perheen elämäntilanteesta toisi se mukanaan uusia haasteita tietosuojaan ja salassapitoon. Lisäksi toteutuessaan esitysluonnos sisältää suuren riskin, että vaikeassa elämäntilanteessa olevat perheet eivät saa tarvitsemiaan palveluita, kun palvelun tarpeen todistaminen on perheiden itsensä vastuulla.

Moderni työelämä, jossa monilla vanhemmilla on hyvin katkonaisia ja lyhytkestoisia työsuhteita, johtaisi esityksen myötä siihen, että monien lapsien päivähoitotilanne vaihtelisi jatkuvasti. Tämä vaatisi huomattavasti nykyistä joustavampia hoitorakenteita ja johtaisi siihen, että lapset todennäköisesti joutuisivat vaihtamaan ryhmästä tai jopa päiväkodista toiseen. Kaupunginhallitus katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle."

Esitysluonnos lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisesta

Poistetaan edellä mainittua otsikkoa koskevan osion koko sisältö ja korvataan seuraavilla kappaleilla:

"Ministeriö pyytää lausuntoa myös lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisesta siten, että yli 3-vuotiaiden lasten päivähoidossa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan. Tällä hetkellä ryhmäkoot ovat OECD:n toteuttaman vertailun mukaan Suomessa OECD-maiden keskiarvoa matalammat ja henkilöstön määrä suhteessa lapseen korkeampi. Vertailun mukaan



tämä on yksi suomalaisen varhaiskasvatuksen hyvää laatua selittävä tekijä. (Starting Strong III, OECD 2012).

Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja tekee varhaiskasvatuksen laadun säilyttämisestä hyvin haastavaa.

Kaupunginhallitus katsoo, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa. Varhaiskasvatus on yksi huonoimpia säästökohteita, koska korkealaatuinen varhaiskasvatus on erittäin kustannustehokas tapa ennaltaehkäistä lasten ja nuorten suurempia ongelmia myöhemmin. Kaupunginhallitus katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatustoinnin asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle."

Kannattaja: Osku Pajamäki

Äänestys:

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

EI-ehdotus: Otso Kivekkään vastaehdotuksen mukaisesti muutettuna

Jaa-äännet: 6

Arja Karhuvaara, Lasse Männistö, Terhi Peltokorpi, Mika Raatikainen, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 9

Veronika Honkasalo, Otso Kivekäs, Silvia Modig, Hannu Oskala, Osku Pajamäki, Marcus Rantala, Tuomas Rantanen, Pilvi Torsti, Mirka Vainikka

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Äänin 6 - 9 kaupunginhallitus hyväksyi Otso Kivekkään vastaehdotuksen mukaisesti muutetun ehdotuksen.

Laura Rätty jätti eriävän mielipiteen ja seuraavat perustelut:

Jätän eriävän mielipiteen. Katson, että lausunto olisi tullut antaa esittelijän ehdotuksen mukaisesti.



21.09.2015

Stj/1

Eriävään mielipiteeseen yhtyvät Arja Karhuvaara, Lasse Männistö, Laura Rissanen, Mika Raatikainen, Terhi Peltokorpi ja TatuRauhamäki.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Laura Rätty

Lisätiedot

Annikki Thoden, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36048
annikki.thoden(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslain (361973) 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta
- 2 Luonnos 28 8 2015 hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain (361973) 11 a ja 11 b §n muuttamisesta
- 3 Luonnos valtioneuvoston asetusmuistiosta 28 8 2015
- 4 Ruotsinkieliset käännökset hallituksen esityksen sekä asetuksen pykäläluonnoksista

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Otteen liitteet

Esitysteksti

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilöstömitoituksen muuttaminen):

Esitysluonnos perustuu Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kirjauksiin ja hallitusohjelmassa esitettyihin säästötavoitteisiin ja kestävyysvajeen korjaamiseen. Niiden vaikutuksina todetaan, että esitys tuo toteutuessaan säästöjä kuntien talouteen, mikä on välttämätöntä maan talouden tilanteen tasapainottamiseksi.

Lakiesityksen luonnoksessa jokaiselle lapselle säädetään oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Päiväkodeissa yli 3-vuotiaiden kokopäivähoidossa kasvattajien ja lasten suhdeluku on jatkossa 1/8



nykyisen 1/7 sijaan. Pienimpien, alle 3-vuotiaiden lasten ryhmien suhdelukua ei muuteta.

Lausuntoa laadittaessa on otettu huomioon Helsingin varhaiskasvatuksen laajuuden vaikutus muutoksen kokonaisuuteen. Tällä hetkellä Helsingissä on varhaiskasvatuksen piirissä noin 23 000 lasta ja työntekijöitä on noin 5700 suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa sekä noin 2100 lasta ja työntekijöitä noin 400 ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa.

Esitysluonnos varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen luonnoksessa varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta esitetään, että lapsella on subjektiivinen oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa ja että lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti, opiskelevat päätoimisesti tai toimivat yrittäjinä. Esiopetukseen oikeutetulla lapsella on esiopetuksen lisäksi oikeus varhaiskasvatukseen samoin mainituin periaattein. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Esitysluonnoksen mukaan varhaiskasvatus on kuitenkin aina järjestettävä nykyisen laajuisena, mikäli se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia, taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.

Esitysluonnoksen mukaan osa-aikainen varhaiskasvatus on järjestettävä siten, että laissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet voidaan saavuttaa. Kaupunginhallituksen mukaan tämä on mahdollista myös osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa, kun toiminta on varhaiskasvatuksen ammattilaisten suunnittelemaa, toteuttamaa ja hyvin järjestettyä.

Kaupunginhallitus pitää myönteisenä sitä, että varhaiskasvatusoikeuden toteuttamiseen on käytettävissä useita eri vaihtoehtoja. Esitysluonnoksen mukaan osa-aikainen varhaiskasvatus voidaan toteuttaa joko osapäiväisenä tai osaviikkoisena huoltajien valinnan mukaan kuitenkin siten, että kunta päättää tarkemmat lapsikohtaiset toiminta-ajat. Toiminnan sisällöllisen suunnittelun, varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen ja lapsen vuorovaikutussuhteiden kannalta osapäiväinen säännöllinen varhaiskasvatus on hyvä vaihtoehto. Toisaalta toiminnan järjestämisen, perheiden toiveiden ja työvoiman tarkoituksenmukaisen käytön näkökulmasta osaviikkoinen varhaiskasvatus voi joissain tilanteissa olla



helpommin toteutettavissa, mikäli viikon toimintapäivät voidaan jakaa perheiden kesken.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että perheiden toiveita kysytään. Varhaiskasvatuksen ryhmien muodostaminen, toiminnan sisällön suunnittelu ja tavoiteltujen säästöjen syntyminen kuitenkin edellyttävät, että kunnalle annetaan viimekätinen päätäntävalta osa-aikaisen varhaiskasvatuksen toteuttamistavasta.

Kaupunginhallitus toteaa, että perheiden olosuhteissa tapahtuu muutoksia ja oletettavaa on, että sekä osapäiväinen että osaviikkoinen varhaiskasvatus muuttuu kokopäiväiseksi tai päin vastoin toimintavuoden aikana. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä toiminnan rakenteita tulee muuttaa siten, että käytettävissä on osapäiväryhmiä nykyistä enemmän. Muutosten vuoksi voi tulla tilanteita, joissa ei voida tarjota samaa päiväkotia lapsen hoidon tarpeen muuttuessa.

Perheiden tilanteiden arvioimiseksi ja palvelujen järjestämiseksi varhaiskasvatuksen tulee saada muilta viranomaisilta tarvittavat tiedot sähköisesti.

Perhepäivähoidossa lasten lukumäärä vaikuttaa hoitajan palkkaan ja osapäiväistä varhaiskasvatusta on vaikea perhepäivähoidon nykymitoituksella järjestää. Hoidon tarpeen muuttuessa kokoaikaisesta osa-aikaiseksi voi tulla tilanteita, joissa lapsi siirtyy perhepäivähoidosta päiväkotiin.

Esitysluonnoksen mukaan kokopäiväinen varhaiskasvatus on järjestettävä, jos se on lapsen edun kannalta tarpeen. Vastuu 20 tuntia laajemman varhaiskasvatuksen tarpeen osoittamisesta on lähtökohtaisesti lapsen huoltajilla. Lasten ja perheiden tuen tarpeet vaihtelevat ja arviointia on tehtävä yksilöllisesti. Monesti perheen tilanteen arviointi vaatii tiivistä viranomaisyhteistyötä, jonka tulee ensisijaisesti kohdistua lapsen ja perheen tukemiseen eikä kokopäiväisen varhaiskasvatustarpeen arviointiin. Esityksen toteutuminen voi lisätä tältä osin työtä sekä muutoksenhakuja.

Esitysluonnoksen mukaan vastaavat rajaukset tehdään yksityisen hoidon tukeen. Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että samat periaatteet ja aikataulu koskevat yksityisen hoidon tukea. Tällä hetkellä yksityiset palveluntuottajat valitsevat itse asiakkaansa. Esitysluonnoksen mukaan kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden myöntäminen harkinnan perusteella kuuluu myös yksityisten päiväkotien osalta kunnan viranomaisille, mikä voi lisätä kuntien työtä.

Toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa varhaiskasvatusviraston työvoiman käyttöön siten, että osa-aikaisten työsuhteiden tarve voi



lisääntyä. Varhaiskasvatuksessa työvoimapula on kohdistunut lastentarhanopettajiin. Rekrytointia ja työvoiman käyttöä tulee kehittää muuttuneita tarpeita vastaavaksi. 1.8.2015 voimaan tullut varhaiskasvatuslaki asettaa uusia sisältöjä ja tavoitteita toiminnalle, erityisesti lapsikohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman velvoittavuuden sekä toiminnan suunnittelun, osallisuuden ja arvioinnin osalta. Osa-aikaisten lasten määrän lisääntyessä lasten kokonaismäärä aikuista kohden voi kasvaa ja se tulee huomioida tehtävien järjestelyssä, jotta edellä mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Esitysluonnos lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisesta

Ministeriö pyytää lausuntoa myös lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisesta siten, että yli 3-vuotiaiden lasten päivähoidossa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta muutetaan 1/7:stä 1/8:aan. Tällä hetkellä ryhmäkoot ovat OECD:n toteuttaman vertailun mukaan Suomessa OECD-maiden keskiarvoa matalammat ja henkilöstön määrä suhteessa lapsiin korkeampi. Vertailun mukaan tämä on eräs suomalaisen varhaiskasvatuksen hyvää laatua selittävä tekijä (Starting Strong III, OECD 2012) hyvin koulutetun ja ammattitaitoisen henkilöstön lisäksi. Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja asettaa tältä osin haasteita ja tavoitteita laadun ylläpitämiseen. Tällöin erityisesti pedagogisen osaamisen ja johtamisen merkitys kasvaa toiminnan sisällön suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen laskelmissa on arvioitu, että 20 tunnin varhaiskasvatukseen siirtyä valtakunnallisesti 6,7 % tällä hetkellä kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta. Helsingin varhaiskasvatuksen osalta tämä tarkoittaa noin 1600 lapsen siirtymistä osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Tämän johdosta kustannusten arvioidaan alenevan yhteensä noin 3,5 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti asiakasmaksutulot pienenevät tämän ryhmän osalta. Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan tuo säästöjä vapautuvan henkilöstöresurssin muodossa. Kustannusten arvioidaan alenevan Helsingissä noin 13 miljoonaa euroa suomenkielisen varhaiskasvatuksen osalta ja noin 700 000 euroa ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta.

Edellä arvioitujen yhteensä noin 17,2 miljoonan euron säästöjen toteutuminen edellyttää, että varhaiskasvatustoiminta voidaan järjestää muutosten jälkeen yhtä tehokkaasti ja ammattitaitoisesti kuin



aikaisemmin. Käytännössä henkilöstön ja varhaiskasvatusryhmien uudelleenjärjestely vie aikaa ja edellyttää hyvää toiminnan suunnittelua ja johtamista.

Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida täsmällisesti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen vaikuttavia tekijöitä ei ole vielä tiedossa. Esimerkiksi tietoa siitä, kuinka moni perhe käyttää tällä hetkellä kokopäiväistä varhaiskasvatusta, vaikka toinen vanhemmista on kotona, ei ole tiedossa.

Edellä mainitut laskelmat perustuvat henkilöstökulujen alenemiseen. Tilakustannuksiin esityksellä ei ole välitöntä vaikutusta. Varhaiskasvatustilojen käyttöä ja tilamitoitusta on Helsingissä tiivistetty vuodesta 2013 lukien tilojen terveellisyys ja turvallisuus huomioiden. Nykyisten tilojen tiivistämistä ei voida enää merkittävästi tehdä.

Kaupunginhallitus toteaa, että lainsäädäntömuutokset tulee toteuttaa siten, että hallinnollinen työ ei lisääny. Muutos lapsen subjektiiviseen oikeuteen saada varhaiskasvatusta muuttaa varhaiskasvatuksen järjestämistä, toiminnan suunnittelua ja työkäytäntöjä päiväkodeissa. Tähän sisältyy myös mahdollisuuksia kehittää varhaiskasvatuksen työkäytäntöjä ja toimintaa, mikä on kannatettavaa. Varhaiskasvatukseen liittyvät asiakasprosessit tulee päivittää ja lisäksi tulee varautua sähköisiin järjestelmiin tarvittaviin muutoksiin.

Samalla kaupunginhallitus katsoo, että hallituksen tulisi esityksen toteutuessa jouduttaa kansallisen Tulorekisterin kehittämistä. Tulorekisteri keventäisi kuntien hallinnollista taakkaa parantamalla viranomaisten ja eri sidosryhmien välistä tiedonkulkua ilman merkittäviä lisäkustannuksia varhaiskasvatukseen kohdistuen.

Esityksessä mainittu muutosajankohta toimintakauden alussa 1.8.2016 on toiminnallisesti ja perheiden kannalta järkevä, mutta valmistelun aikataulu on kireä.

Lausunnon keskeinen sisältö

Kaupunginhallituksen mukaan osa-aikainen varhaiskasvatus on mahdollista järjestää siten, että laissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet voidaan saavuttaa, kun toiminta on varhaiskasvatuksen ammattilaisten ja asiantuntijoiden suunnittelemaa, toteuttamaa ja hyvin järjestettyä.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että perheiden toiveita kysytään, mutta varhaiskasvatuksen ryhmät, toiminnan sisällön suunnittelu ja tavoiteltujen säästöjen syntyminen edellyttävät, että kunnalle annetaan



viimekätinen päätäntävalta osa-aikaisen varhaiskasvatuksen toteuttamistavasta.

Muutoksen vuoksi voi tulla tilanteita, joissa ei voida tarjota samaa päiväkotia varhaiskasvatustarpeen muuttuessa. Perhepäivähoidossa osapäiväistä varhaiskasvatusta on vaikea nykymitoituksella järjestää.

Esityksen toteutuminen voi lisätä työmäärää perheen ja lapsen tilanteen arvioinnin osata. Lisäksi muutoksenhakujen määrä voi nousta. Lainsäädäntömuutokset tulee voida toteuttaa siten, että kuntien hallinnollinen työ ei lisääny.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että samat periaatteet ja aikataulu koskevat myös yksityisen hoidon tukea. Toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa varhaiskasvatusviraston työvoiman käyttöön siten, että osa-aikaisten työsuhteiden tarve voi lisääntyä.

Päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttaminen siten, että yli 3-vuotiaiden lasten varhaiskasvatuksessa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan asettaa haasteita ja tavoitteita laadun säilyttämiselle, mikä tarkoittaa toiminnan sisällön ja toimintaprosessien läpikäyntiä ja uudelleen arviointia päiväkodeissa.

Esityksen laskelmiin pohjautuen Helsingissä noin 1600 lasta siirtyisi osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Kustannusten arvioidaan alenevan noin 3,5 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti asiakasmaksutulot pienenevät tämän ryhmän osalta.

Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan alentaa kustannuksia vapautuvan henkilöstöresurssin muodossa. Mitoitusmuutoksen osalta kustannusten arvioidaan alenevan Helsingissä noin 13,7 miljoonaa euroa.

Edellä mainitut laskelmat perustuvat henkilöstökulujen vähenemiseen. Tilakustannuksiin esityksellä ei ole välitöntä vaikutusta. Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida täsmällisesti.

Esittelijän perustelut

Juha Sipilän hallitus antoi 27.5.2015 neuvottelutuloksen strategisesta hallitusohjelmasta, jossa on muun muassa kirjaukset varhaiskasvatusoikeuden sekä päiväkodeissa noudatettavista henkilöstömitoitusten muutoksista. Hallitusohjelman neuvottelutuloksen liitteessä seitsemän on kirjattu varhaiskasvatukseen kohdentuvat vaikutukset. Niiden arvioitu vaikutus vuonna 2017 julkisen talouden kokonaiskustannuksiin on yhteensä noin 84 milj. euroa.



Lausunnolla olevan hallituksen esityksen mukaan jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella ei olisi myöskään oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Lapsella olisi kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Vastaava rajaus tehtäisiin myös yksityisen hoidon tukeen.

Ehdotetun lakiluonnoksen mukaan varhaiskasvatus olisi kuitenkin aina järjestettävä nykyisen laajuisena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Lapsella, jonka oikeus varhaiskasvatukseen on laajempi kuin 20 tuntia, olisi myös ennen oppivelvollisuuskäynnin alkua oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Päiväkodeissa kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta säädettyä henkilöstömitoitusta muutettaisiin. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2016.

Esittelijä toteaa hallitusohjelmaan ja esitysluonnokseen viitaten, että osa-päiväinen varhaiskasvatus on hyvä vaihtoehto, kun se on sisällöllisesti hyvin suunniteltua ja toteutettua ja päivästä muodostuu lapselle mielekäs kokonaisuus. Muuttuvassa lainsäädännössä on kuitenkin tarkasti huomioitava, etteivät kunnan velvoitteet kasva hallinnollisen työn myötä ja ettei uudistuva rakenne jäykistä palvelutuotantoa.

Esittelijä toteaa, että esityksen laskelmiin pohjautuen Helsingissä noin 1600 lasta siirtyisi osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Kustannusten arvioidaan alenevan noin 3,5 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti asiakasmaksutulot pienenevät tämän ryhmän osalta. Esittelijä mukaan yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan alentaa kustannuksia vapautuvan henkilöstöresurssin muodossa. Mitoitusmuutoksen osalta kustannusten arvioidaan alenevan Helsingissä noin 13,7 miljoonaa euroa.

Samalla esittelijä toteaa, että päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttaminen siten, että yli 3-vuotiaiden lasten varhaiskasvatuksessa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan asettaa haasteita ja tavoitteita laadun



säilyttämiselle, mikä tarkoittaa toiminnan sisällön ja toimintaprosessien läpikäyntiä ja uudelleen arviointia päiväkodeissa. Helsingissä lasten varhaiskasvatustoiminta on hyvin johdettua, sisällöllisesti monipuolista ja ammattitaitoista, mitkä seikat mahdollistavat muutosten toteuttamisen yhtenä osana maan taloudellisen tilanteen vakauttamista.

Lisäksi esittelijä kannattaa perheiden toiveiden selvittämistä ja tiivistä yhteistyötä perheiden kanssa. On kuitenkin huolehdittava siitä, että kunnalle annetaan viimekätinen päätäntävalta osa-aikaisen varhaiskasvatuksen toteuttamistavasta, varhaiskasvatuksen ryhmien muodostamisesta ja toiminnan sisällön suunnittelusta, jotta arvioidut ja tavoitellut säästöt saadaan aikaan.

Vielä esittelijä toteaa, että muutoksen vuoksi voi tulla tilanteita, joissa ei voida tarjota samaa päiväkotia varhaiskasvatarpeen muuttuessa. Perhepäivähoidossa osapäiväistä varhaiskasvatusta on vaikea nykymitoituksella järjestää. Muutokset tulee toteuttaa kiinteässä yhteistyössä perheiden ja lasten kanssa.

Sekä varhaiskasvatuslautakunnan että opetuslautakunnan lausunnot äänestyksineen sisältyvät päätöshistoriaan.

Asia on valmisteltu yhteistyössä kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö ja hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslain (36 / 1973) 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239 / 1973) 6 §:n 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilöstömitoituksen muuttaminen) ovat asian liitteinä.

Asian jatkokäsittely

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää kunnilta ja muilta jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot viimeistään 25.9.2015 luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslain (36 / 1973) 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239 / 1973) 6 §:n 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilöstömitoituksen muuttaminen). Ministeriö pyytää lausunnon antajaa sisällyttämään lausuntoon lyhyen tiivistelmän lausunnon keskeisestä sisällöstä, joka otetaan lausunnoista tehtävään lausuntoyhteenvedoon. Lausunnon antamiseen ei ole saatu lisää aikaa ja siksi asia on käsiteltävä tässä kokouksessa.



21.09.2015

Stj/1

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Laura Rätty

Lisätiedot

Annikki Thoden, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36048
annikki.thoden(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslain (361973) 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta
- 2 Luonnos 28 8 2015 hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain (361973) 11 a ja 11 b §n muuttamisesta
- 3 Luonnos valtioneuvoston asetusmuistiosta 28 8 2015
- 4 Ruotsinkieliset käännökset hallituksen esityksen sekä asetuksen pykäläluonnoksista

Otteet

Ote
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Otteen liitteet
Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Varhaiskasvatuslautakunta
Opetuslautakunta
Kaupunginkanslia

Päätöshistoria

Opetuslautakunta 15.09.2015 § 174

HEL 2015-009592 T 03 00 00

Lausunto

Opetuslautakunta antoi kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

Lausunnon keskeinen sisältö

Hallituksen esityksen luonnoksessa varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta esitetään, että lapsella on subjektiivinen oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa ja että lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti, opiskelevat päätoimisesti tai toimivat yrittäjinä. Opetuslautakunta ei kannata varhaiskasvatuslain (36/1973) 11 a §:n muuttamista niin, että lapsen subjektiivista oikeutta



varhaiskasvatukseen rajataan, kun toinen lapsen huoltajista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai hoitovapaalla tai kotihoidontuella. Opetuslautakunnan mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteet on mahdollista saavuttaa myös osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa, mikäli toiminta on varhaiskasvatuksen ammattilaisten suunnittelemaa, toteuttamaa ja hyvin järjestettyä.

Opetuslautakunta pitää hyvänä asiana, että ehdotetun lain mukaan varhaiskasvatus olisi aina järjestettävä nykyisen laajuisena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Opetuslautakunta pitää ongelmallisena ehdotusta, että vastuu 20 viikkotuntia laajemman varhaiskasvatuksen tarpeen osoittamisesta olisi lähtökohtaisesti lapsen huoltajilla. Tämä johtaa helposti lapsia eriarvoistavaan käytäntöön, jossa lapsen saama varhaiskasvatus on riippuvainen hänen vanhempiensa kyvystä kirjoittaa vakuuttavia perusteluja hoidon tarpeelle. Käytännössä hoitotarpeiden osoittamisessa on vaikea tehdä rajanvetoa ja arviointi tulisi tuottamaan paljon työtä ja mahdollisesti kuormittamaan muita lapsen parissa työskenteleviä tahoja, kuten sosiaali- ja terveyssektoria. Monissa tapauksissa perheen tilanteen arviointi vaatisi myös tiivistä viranomaisyhteistyötä, jonka tulisi kuitenkin ensisijaisesti kohdistua lapsen ja perheen tukemiseen eikä kokopäiväisen varhaiskasvatustarpeen arviointiin.

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tehtävänä on tukea muun muassa lapsen ruotsin kielen kehitystä niin, että lapsella on riittävä kielitaito pärjätäkseen ruotsinkielisessä koulussa. Varhaiskasvatusoikeuden määrittelyssä tulee ottaa huomioon lapsen etu niin, että lapselle luodaan edellytykset osallistua jatkossa ruotsinkielisen opetuksen piiriin. Helsingissä ruotsinkieliseen päivähoitoon osallistuvista lapsista suuri osa on kaksikielisestä perheestä. Lapsen ruotsin kielen kehitys huononee, jos hän viettää pitkiä aikoja kotona suomenkielisen vanhemman hoidossa.

Opetuslautakunta pitää tärkeänä, että perheiden toiveita palvelumuodoista kysytään, mutta toiminnan järjestämisen ja työvoiman tarkoituksenmukaisen käytön näkökulmasta osaviikkoinen varhaiskasvatus voi joissakin kohdin olla helpommin toteutettavissa, mikäli viikon toimintapäivät voidaan jakaa perheiden tarpeiden kesken. Odotettujen säästöjen syntyminen on epävarmaa, koska ryhmien sekä sisällön suunnittelu siten, että varhaiskasvatus on mahdollista toteuttaa, on haastavaa. Perhepäivähoidossa tilanne olisi erityisen ongelmallinen, koska lasten lukumäärä vaikuttaa hoitajan palkkaan ja osapäiväistä varhaiskasvatusta olisi vaikea perhepäivähoidon nykymitoituksella järjestää. Perheiden olosuhteissa tapahtuu muutoksia ja oletettavaa on, että sekä osapäiväinen että osaviikkoinen



varhaiskasvatus muuttuu kokopäiväiseksi tai toisin päin pitkin toimintavuotta. Lapsiryhmät olisi muodostettava siten, että asetuksen mukainen mitoitus toteutuu ja ryhmässä olevien lasten enimmäismäärä ei ylity.

Opetuslautakunta vastustaa varhaiskasvatuslain 11 b §:n muuttamista siten, ettei perusopetuslaissa tarkoitettuun esiopetukseen tai perusopetukseen osallistuvalla lapsella olisi oikeutta varhaiskasvatukseen silloin, kun toinen huoltajista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai hoitovapaalla tai kotihoidontuella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää lausuntoa myös lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentin muuttamisesta siten, että yli 3-vuotiaiden lasten päivähoidossa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan. Tällä hetkellä ryhmäkoot ovat OECD:n toteuttaman vertailun mukaan Suomessa OECD-maiden keskiarvoa matalammat ja henkilöstön määrä suhteessa lapsiin korkeampi. Vertailun mukaan tämä on yksi suomalaisen varhaiskasvatuksen hyvää laatua selittävä tekijä. (Starting Strong III, OECD 2012). Varhaiskasvatus perustuu vahvaan pedagogiikkaan, joka on tietoista, suunnitelmallista ja tavoitteellista. Esitys kasvattaisi toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja asettaisi tältä osin haasteita laadun säilyttämiselle.

Opetuslautakunta esittää, että lapsella ei myöskään olisi oikeutta varhaiskasvatukseen koko vuoden ajan, vaan varhaiskasvatusoikeutta rajattaisiin niin, että jokaisella lapsella olisi myös oikeus lomaan.

Opetuslautakunta toteaa, että lain voimaantulo 1.8.2016 on toiminnan suunnittelun kannalta haasteellinen. Varhaiskasvatuslain mukaisesti Opetushallituksesta tuli 1.8.2015 varhaiskasvatuksen asiantuntijavirasto, joka valmistelee uusia valtakunnallisia varhaiskasvatussuunnitelman perusteita, jotka kuntien on määrä ottaa käyttöön vuonna 2017.

Helsingin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen kokonaistilanne

Ruotsinkielinen varhaiskasvatus Helsingissä kuuluu hallinnollisesti opetusviraston ruotsinkielisen päivähoito- ja koulutuslinjan alaisuuteen. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen yhteinen hallinto mahdollistaa jatkumon varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välillä niin että toiminta rakentuu yhteiseen näkemykseen lapsen hoidon, kasvun ja opetuksen kokonaisuudesta. Samalla lapselle tarjottava tuki eri nivelvaiheissa mahdollistuu joustavasti. Palveluverkko muodostuu erillisistä, suhteellisen pienistä yksiköistä, joiden välimatkat ovat suuria. Tiloja käytetään nykyisellään tehokkaasti.



Ruotsinkielisessä kunnallisessa päiväkotihoidossa oli 31.12.2014 tilanteen mukaan alle 3-vuotiaita lapsia kunnallisessa kokopäivähoidossa 373 ja 3–5-vuotiaita lapsia 928. Perhepäivähoidossa alle 3-vuotiaita lapsia oli 50 ja yli 3–5-vuotiaita 69. Kunnallisissa päiväkodeissa osapäivähoidon piirissä oli 12 lasta. Lisäksi osapäiväisiksi lasketaan ne 99 esioppilasta, jotka esiopetuksen ajan kuuluvat rehtorin alaisuuteen ja saavat esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta. Lisäksi ostopalvelutoiminnan piirissä oli 201 lasta, joista 133 yli 3-vuotiasta. Osapäivähoidossa olevien 0–5-vuotiaiden lasten määrä ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa oli näin ollen noin 1 %. Tilastotietoa siitä, kuinka paljon kotona olevien lasten vanhemmat käyttävät päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa järjestettävää varhaiskasvatusta, ei ole saatavissa.

Varhaiskasvatuslain (36/1973) 11 a §:n muuttaminen

Opetuslautakunta vastustaa esitystä, että lapsen subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen rajataan kun toinen lapsen huoltajista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai hoitovapaalla tai kotihoidontuella.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että oikeus samaan paikkaan säilyisi päiväkodissa ja mahdollisuuksien mukaan perhepäivähoidossa, vaikka varhaiskasvatusoikeuden laajuus muuttuisi ehdotettavien muutosten takia. Lapsen kehityksen kannalta tärkeät, pysyvät ihmissuhteet ilman toistuvia muutoksia silloin, kun varhaiskasvatusoikeus äkillisesti muuttuu sekä vanhempien oikeus valita itselleen sopiva palvelumuoto osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa saattaisi luoda toiminnalle ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen pienissä toimintayksiköissä vaikeuksia.

Varhaiskasvatuslain (36/1973) 11 b §:n muuttaminen

Ruotsinkielisessä esiopetuksessa oli 31.12.2014 tilanteen mukaan yhteensä 410 lasta. Esiopetusta järjestetään 9 päiväkodissa ja 11 koululla.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuksen pykälää niin, ettei lapsella, joka olisi 20 viikkotunnin laajuisen varhaiskasvatuksen piirissä, olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Kuitenkin lapsella, jonka oikeus varhaiskasvatukseen on laajempi kuin 20 tuntia, olisi myös ennen oppivelvollisuuskäyttäjä oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Opetuslautakunta toteaa, että lakiin tulisi selkeästi määritellä osa-aikaisen varhaiskasvatuksen pituus.



Lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239/1973) 6 §:n 1 momentin muuttaminen

Opetuslautakunta katsoo, että asetuksen muuttaminen tekisi haasteelliseksi varhaiskasvatushenkilöstön mahdollisuudet huomioida jokaisen lapsen yksilölliset tarpeet. Samalla hoito- ja kasvatustavallisen henkilöstön työmäärä kasvaisi päiväkodeissa, kun yli 3-vuotiaita lapsia olisi enemmän aikuista kohden. Lisääntyvä lasten määrä tulisi ottaa huomioon toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa, jolloin pedagogisen osaamisen ja johtamisen merkitys kasvaisi.

Ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen on ollut jo pidemmän aikaa erittäin vaikeaa saada riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä. Myös lasten määrä joissakin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen pienissä toimintayksiköissä on jo tällä hetkellä maksimoitu, eikä kaikkiin toimintayksiköihin ole mahdollista lisätä lapsien lukumäärää, vaikka suhdeluku kasvaisikin 1/8:aan. Kaikissa pienissä toimintayksiköissä ei ole mahdollista vähentää henkilöstön lukumäärää, jotta hoito- ja kasvatustavallista henkilöstöä riittäisi koko toiminta-ajaksi.

Ehdotuksessa lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 2 momentin mukaan päiväkodissa tulee olla vähintään yksi hoito- ja kasvatustavallinen henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 osapäivähoitossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Osaviikkoisessa varhaiskasvatuksessa lasten ja kasvattajien suhdeluku määrittyy kokopäiväisen varhaiskasvatuksen mukaan (1/8), mikäli varhaiskasvatusaika ylittää 5 tuntia päivässä. Opetuslautakunta toteaa, että lasten ja kasvattajien suhdeluku sekä osapäiväisessä että osaviikkoisessa varhaiskasvatuksessa täytyy selkeästi määritellä lakiin.

Taloudelliset vaikutukset

Lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Esityksessä on arvioitu, että 20 tunnin osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen siirtyä valtakunnallisesti keskimäärin 6,7 prosenttia tällä hetkellä kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta. Käyttäen samaa laskelmaa, tarkoittaisi tämä Helsingin ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa, että 88 lasta siirtyisi osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Kustannussäästö tästä olisi noin 475 000 euroa vuodessa. Kuitenkin samaan aikaan tulot asiakasmaksuista vähenisivät, kun suurempi osa lapsista siirtyisi osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Perustuen vuoden 2014 lukuihin tarkoittaisi tämä tulojen vähennystä noin 40 000–75 000 euroa. Osittain tämä olisi mahdollista kompensoida korotetuilla asiakasmaksuilla. Mikäli



jouduttaisiin arvioimaan, kenellä on oikeus yli 20 viikkotuntiseen varhaiskasvatukseen, tulisi viranomaisten valvontamahdollisuuksia kehittää. Esityksen toteutuminen lisäisi tältä osin työmäärää sekä muutoksenhakuja merkittävästi. Tämän vuoksi varsinaisten säästöjen osalta laskelma on epävarma ja todennäköisesti mahdollinen säästö jäisi erittäin pieneksi byrokratian lisääntyessä ja perheiden tilanteen hankaloituessa.

Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan johtaisi myös kustannussäästöihin. Mikäli ryhmäkoko kasvaisi, vähenisi hoito- ja kasvatustavallisen henkilöstön tarve ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa noin 20 perustuen 31.12.2014 tilastoon. Tämä puolestaan vähentäisi menoja noin 740 000 eurolla vuodessa (perustuen kuntasektorin vuoden 2016 arvioituihin palkkakustannuksiin). Koska kaikissa pienissä toimintayksiköissä ei henkilöstön määrää voida vähentää laskennallisen kaavan mukaisesti, on todennäköistä, että säästö ei toteutu näin suurena.

Käsittely

15.09.2015 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Keskustelu.

Jäsen Korolainen teki seuraavat muutokset sisältävän vastaehdotuksen:

- lausuntoehdotuksen 3. kappaleen ("Hallituksen esityksen luonnoksessa...") toisen virkkeen päälause muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Opetuslautakunta ei kannata varhaiskasvatuslain (36/1973) 11 a §:n muuttamista niin, että lapsen subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen rajataan, kun toinen lapsen huoltajista hoitaa perheen toista lasta äitiys-, isyys- tai hoitovapaalla tai kotihoidontuella.";

- lausuntoehdotuksen 4. kappaleen ("Opetuslautakunta pitää hyvänä...") ensimmäisen virkkeen ensimmäisestä sivulauseesta ("että ehdotetun lain...") poistetaan sana "kuitenkin"; mainitun kappaleen toisen virkkeen alkuun lisätään seuraavaa: "Opetuslautakunta pitää ongelmallisena, että vastuu 20 viikkotuntia..." ja näin muutetun toisen virkkeen jälkeen lisätään uusi seuraava virke: "Tämä johtaa helposti lapsia eriarvoistavaan käytäntöön, jossa lapsen saama varhaiskasvatus on riippuvainen hänen vanhempiansa kyvystä kirjoittaa vakuuttavia perusteluja hoidon tarpeelle.";



- lausuntoehdotuksen 5. kappaleen ("Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tehtävänä...") loppuun lisätään seuraavat kaksi virkettä: "Helsingissä ruotsinkieliseen päivähoitoon osallistuvista lapsista suuri osa on kaksikielisestä perheestä. Lapsen ruotsin kielen kehitys huononee, jos hän viettää pitkiä aikoja kotona suomenkielisen vanhemman hoidossa.";
- lausuntoehdotuksen 6. kappaleen toinen virke ("Varhaiskasvatuksen ryhmät...") poistetaan ja tilalle lisätään seuraava virke: "Odotettujen säästöjen syntyminen on epävarmaa, koska ryhmien sekä sisällön suunnittelu siten, että varhaiskasvatus on mahdollista toteuttaa, on haastavaa."
- lausuntoehdotuksen 7. kappaleen toinen sana "kannattaa" muutetaan sanaksi "vastustaa";
- lausuntoehdotuksen 15. kappaleen alun päälause muutetaan kuulumaan seuraavasti: "Opetuslautakunta vastustaa esitystä, että...";
- lausuntoehdotuksen 25. kappaleen ("Lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia...") loppuun lisätään seuraava virke: "Tämän vuoksi varsinaisten säästöjen osalta laskelma on epävarma ja todennäköisesti mahdollinen säästö jäisi erittäin pieneksi byrokratian lisääntyessä ja perheiden tilanteen hankaloituessa." ja
- lausuntoehdotuksen 26. kappaleen ("Yli 3-vuotiaiden lasten...") kolmannen virkkeen ("Tämä puolestaan...") jälkeen lisätään seuraava virke: "Koska kaikissa pienissä toimintayksiköissä ei henkilöstön määrää voida vähentää laskennallisen kaavan mukaisesti, on todennäköistä, että säästö ei toteutuisi näin suurena." ja kappaleen viimeinen virke ("Toteutuessaan lakiesitys...") poistetaan.

Kannattaja jäsen Leoni

1 äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Jäsen Korolaisen vastaehdotus

Jaa-äännet: 4

jäsenet Ahva, Palm, Raittinen, Rydman

Ei-äännet: 7

jäsenet Hertzberg, Jalovaara, Korolainen, Leoni, Nordman, Rode, puheenjohtaja Krohn

Hyväksyttiin jäsen Korolaisen vastaehdotus äänin 7-4.



Esittelijä

opetustoimen johtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Niclas Grönholm, linjanjohtaja, puhelin: 310 86225
niclas.gronholm(a)hel.fi
Nina Fabricius, päivähoiton päällikkö, puhelin: 310 44803
nina.fabricius(a)hel.fi
Jenni Tirronen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 73014
jenni.tirronen(a)hel.fi

Varhaiskasvatuslautakunta 15.09.2015 § 106

HEL 2015-009592 T 03 00 00

Lausunto

Varhaiskasvatuslautakunta antoi kaupunginhallitukselle hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslain (36/1973) 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta ja lasten päivähoidosta annetun asetuksen (293/1973) 6 § 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilöstömitoituksen muuttaminen) seuraavan lausunnon:

Hallitusohjelman mukaisesti valmistellusta varhaiskasvatusoikeuden ja päiväkotien henkilöstömitoituksen muutoksia koskevasta esityksistä on pyydetty Helsingin kaupungin lausunto. Lakiesityksen luonnoksessa jokaiselle lapselle säädetään oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Päiväkodeissa yli 3-vuotiaiden kokopäivähoidossa kasvattajien ja lasten suhdeluku on jatkossa 1/8 nykyisen 1/7 sijaan. Pienimpien, alle 3-vuotiaiden lasten ryhmien suhdelukua ei muuteta.

Lausuntoa laadittaessa on otettu huomioon Helsingin varhaiskasvatuksen laajuuden vaikutus muutoksen kokonaisuuteen. Tällä hetkellä Helsingissä on varhaiskasvatuksen piirissä noin 23 000 lasta ja työntekijöitä on noin 5 700.

Esitysluonnos varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen luonnoksessa varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta esitetään, että lapsella on subjektiivinen oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa ja että lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti, opiskelevat päätoimisesti tai toimivat yrittäjinä. Esiopetukseen oikeutetulla lapsella on esiopetuksen lisäksi oikeus varhaiskasvatukseen samoin mainituin periaattein. Esityksen mukaan varhaiskasvatus on kuitenkin aina järjestettävä nykyisen laajuisena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai



perheen olosuhteiden takia, taikka se on muutoin lapsen edun mukaista.

Esitysluonnoksen mukaan osa-aikainen varhaiskasvatus on järjestettävä siten, että laissa säädetyt varhaiskasvatuksen tavoitteet voidaan saavuttaa. Varhaiskasvatustalouden mukaan tämä on mahdollista myös osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa, kun toiminta on varhaiskasvatuksen ammattilaisten suunnittelemaa, toteuttamaa ja hyvin järjestettyä.

Lautakunta haluaa lausunnossaan korostaa subjektiivisen kokopäiväisen hoito-oikeuden tärkeyttä ja tuo esille, että subjektiivinen päivähoito-oikeus tulee säilyttää kaikkien lasten oikeutena. Esiitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen osa-aikaiseksi vanhempien työtilanteen perusteella on hyvin ongelmallinen niin periaatteena kuin käytännössä. Kuntien varhaiskasvatusviranomaisilla ei ole tällä hetkellä velvollisuutta eikä edellytyksiä seurata vanhempien tulo- tai työtilannetta. Jotta esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen voitaisiin toteuttaa, pitäisi varhaiskasvatusviranomaisilla olla jatkuva pääsy nykyistä huomattavasti kattavampiin tietolähteisiin, ja resurssit seurata lasten vanhempien elämäntilanteen muutoksia. Mikäli perheiden tulisi jakaa varhaiskasvatusviranomaisille laajasti tietoa vanhempien tulotilanteesta ja perheen elämäntilanteesta toisi se mukanaan uusia haasteita tietosuojaan ja salassapitoon. Lisäksi toteutuessaan esitysluonnos sisältää suuren riskin, että vaikeassa elämäntilanteessa olevat perheet eivät saa tarvitsemiaan palveluita, kun palvelun tarpeen todistaminen on perheiden itsensä vastuulla.

Moderni työelämä, jossa monilla vanhemmilla on hyvin katkonaisia ja lyhytkestoisia työsuhteita, johtaisi esityksen myötä siihen, että monien lapsien päivähoitotilanne vaihtelisi jatkuvasti. Tämä vaatisi huomattavasti nykyistä joustavampia hoitorakenteita ja johtaisi siihen, että lapset todennäköisesti joutuisivat vaihtamaan ryhmästä tai jopa päiväkodista toiseen.

Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.

Esitysluonnos lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisesta

Ministeriö pyytää lausuntoa myös lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 § 1 momentin muuttamisesta siten, että yli 3-vuotiaiden lasten päivähoidossa lasten ja kasvattajien määrän suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan. Tällä hetkellä ryhmäkoot ovat OECD:n toteuttaman



vertailun mukaan Suomessa OECD-maiden keskiarvoa matalammat ja henkilöstön määrä suhteessa lapsiin korkeampi. Vertailun mukaan tämä on yksi suomalaisen varhaiskasvatuksen hyvää laatua selittävä tekijä. (Starting Strong III, OECD 2012).

Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja tekee varhaiskasvatuksen laadun säilyttämisestä hyvin haastavaa. Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa. Varhaiskasvatus on yksi huonoimpia säästökohteita, koska korkealaatuinen varhaiskasvatus on erittäin kustannustehokas tapa ennaltaehkäistä lasten ja nuorten suurempia ongelmia myöhemmin. Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnos perustuu hallitusohjelman kirjauksiin ja hallitusohjelmassa esitettyihin säästötavoitteisiin ja kestävyysvajeen korjaamiseen. Niiden vaikutuksina todetaan, että esityksen mahdollistamia säästöjä on hyvin vaikea arvioida tarkasti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen liittyviä tekijöitä ei ole tiedossa. Esimerkiksi tietoa siitä, kuinka moni perhe käyttää tällä hetkellä kokopäiväistä varhaiskasvatusta, vaikka toinen vanhemmista on kotona, ei ole tiedossa. Lisäksi esitys tulee lisäämään hallinnollisia kustannuksia merkittävästi ja vaatii investointeja varhaiskasvatuksen ja muiden viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmiin tarvittavien tiedonsiirtojen mahdollistamiseksi.

Esitysluonnoksen laskelmissa on arvioitu, että 20 tunnin varhaiskasvatukseen siirtyä valtakunnallisesti 6,7 % tällä hetkellä kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta. Helsingin varhaiskasvatuksen osalta tämä tarkoittaa noin 1500 lapsen siirtymistä osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Tämän johdosta kustannusten arvioidaan alenevan noin 3 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti asiakasmaksutulot pienenevät tämän ryhmän osalta.

Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan tuo säästöjä vapautuvan henkilöstöresurssin muodossa. Kustannusten arvioidaan alenevan Helsingissä noin 13 miljoonaa euroa.

Edellä arvioitujen yhteensä noin 16 miljoonan euron säästöjen toteutuminen edellyttää sitä, että varhaiskasvatustoiminta voidaan järjestää muutosten jälkeen yhtä tehokkaasti ja ammattitaitoisesti kuin



aikaisemmin. Käytännössä henkilöstön ja varhaiskasvatusryhmien uudelleenjärjestely vie aikaa ja muuttuvat tilanteet saattavat aiheuttaa kustannuksia.

Edellä mainitut laskelmat perustuvat henkilöstökulujen vähenemiseen. Tilakustannuksiin esityksellä ei ole vaikutusta. Varhaiskasvatustilojen käyttöä ja tilamitoitusta on Helsingissä tiivistetty vuodesta 2013 lukien tilojen terveellisyys ja turvallisuus huomioiden. Nykyisten tilojen tiivistämistä ei voida enää merkittävästi tehdä.

Varhaiskasvatuslautakunta toteaa, että lainsäädäntömuutokset pitää pyrkiä toteuttamaan siten, että hallinnollinen työ ei lisäänty. Muutos lapsen subjektiiviseen oikeuteen saada varhaiskasvatusta muuttaa varhaiskasvatuksen järjestämistä, toiminnan suunnittelua ja työkäytäntöjä päiväkodeissa. Tähän sisältyy myös mahdollisuuksia kehittää varhaiskasvatuksen työkäytäntöjä ja toimintaa. Varhaiskasvatukseen liittyvät asiakasprosessit tulee päivittää ja lisäksi tulee varautua sähköisiin järjestelmiin tarvittaviin uusiin investointeihin. Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että hallituksen tulisi esityksen toteutuessa jouduttaa kansallisen Tulorekisterin kehittämistä. Tulorekisteri keventäisi kuntien hallinnollista taakkaa parantamalla viranomaisten ja eri sidosryhmien välistä tiedonkulkua ilman merkittäviä lisäkustannuksia varhaiskasvatukseen kohdistuen.

Esityksessä mainittu muutosajankohta toimintakauden alussa 1.8.2016 on toiminnallisesti ja perheiden kannalta järkevä, mutta valmistelun aikataulun kannalta haasteellinen.

Lautakunta päätti tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti kokouksessa.

Lausunnon keskeinen sisältö

- Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.
- Muutoksen vuoksi voi tulla tilanteita, joissa ei voida tarjota samaa päiväkotia varhaiskasvatustarpeen muuttuessa. Perhepäivähoidossa osapäiväistä varhaiskasvatusta on vaikea nykymitoituksella järjestää.
- Esityksen toteutuminen voi lisätä työmäärää perheen ja lapsen tilanteen arvioinnin osata. Lisäksi muutoksenhakujen määrä todennäköisesti nousee.



- Toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa varhaiskasvatusviraston työvoiman käyttöön siten, että osa-aikaisten työsuhteiden tarve voi merkittävästikin lisääntyä.
- Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja tekee varhaiskasvatuksen laadun säilyttämisestä hyvin haastavaa. Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa.
- Esityksen laskelmiin pohjautuen Helsingissä noin 1500 lasta siirtyisi osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Kustannusten arvioidaan alenevan noin 3 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti asiakasmaksutulot pienenevät tämän ryhmän osalta.
- Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteen muuttaminen 1/7:stä 1/8:aan tuo säästöjä vapautuvan henkilöstöresurssin muodossa. Kustannusten arvioidaan alenevan Helsingissä noin 13 miljoonaa euroa.
- Edellä mainitut laskelmat perustuvat henkilöstökulujen vähenemiseen. Tilakustannuksiin esityksellä ei ole vaikutusta. Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia on hyvin vaikea arvioida tarkasti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen liittyviä tekijöitä ei ole tiedossa. Esimerkiksi tietoa siitä, kuinka moni perhe käyttää tällä hetkellä kokopäiväistä varhaiskasvatusta, vaikka toinen vanhemmista on kotona, ei ole tiedossa. Lisäksi esitys tulee lisäämään hallinnollisia kustannuksia merkittävästi ja vaatii investointeja varhaiskasvatuksen ja muiden viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmiin tarvittavien tiedonsiirtojen mahdollistamiseksi.

Käsittely

15.09.2015 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Vastaehdotus:

Jani Moliis: Korvataan kappaleet 6,7,8,9,10,11,12 ja 13 seuraavasti: Lautakunta haluaa lausunnossaan korostaa subjektiivisen kokopäiväisen hoito-oikeuden tärkeyttä ja tuo esille, että subjektiivinen päivähoito-oikeus tulee säilyttää kaikkien lasten oikeutena. Esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen osa-aikaiseksi vanhempien työtilanteen perusteella on hyvin ongelmallinen niin periaatteena kuin käytännössä. Kuntien varhaiskasvatusviranomaisilla ei ole tällä hetkellä velvollisuutta eikä edellytyksiä seurata vanhempien tulo- tai työtilannetta. Jotta esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen voitaisiin toteuttaa, pitäisi varhaiskasvatusviranomaisilla olla jatkuva pääsy nykyistä huomattavasti kattavampiin tietolähteisiin, ja resurssit seurata lasten vanhempien elämäntilanteen muutoksia. Mikäli perheiden tulisi jakaa varhaiskasvatusviranomaisille laajasti tietoa vanhempien



tulotilanteesta ja perheen elämäntilanteesta toisi se mukanaan uusia haasteita tietosuojaan ja salassapitoon. Lisäksi toteutuessaan esitysluonnos sisältää suuren riskin, että vaikeassa elämäntilanteessa olevat perheet eivät saa tarvitsemiaan palveluita, kun palvelun tarpeen todistaminen on perheiden itsensä vastuulla.

Moderni työelämä, jossa monilla vanhemmilla on hyvin katkonaisia ja lyhytkestoisia työsuhteita, johtaisi esityksen myötä siihen, että monien lapsien päivähoitotilanne vaihtelisi jatkuvasti. Tämä vaatisi huomattavasti nykyistä joustavampia hoitorakenteita ja johtaisi siihen, että lapset todennäköisesti joutuisivat vaihtamaan ryhmästä tai jopa päiväkodista toiseen.

Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.

Muutetaan "Lausunnon keskeinen sisältö" -kohtaa seuraavasti:
-Poistetaan ranskalaiset viivat 1,2 ja 5 ja lisätään ensimmäiseksi uusi ranskalainen viiva: "Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle."

Kannattaja: Petra Malin

Suoritettussa äänestyksessä Jani Moliisin vastaehdotus voitti esittelijän ehdotuksen äänin 4–3. Poissa 2.

Vastaehdotus:

Jani Moliis: Korvataan kappaleen 14 viimeinen virke ja kappale 15 seuraavasti:

Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja tekee varhaiskasvatuksen laadun säilyttämisestä hyvin haastavaa. Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa. Varhaiskasvatus on yksi huonoimpia säästökohteita, koska korkealaatuinen varhaiskasvatus on erittäin kustannustehokas tapa ennaltaehkäistä lasten ja nuorten suurempia ongelmia myöhemmin. Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.

Korvataan kohdan "lausunnon keskeinen sisältö" 7. ranskalainen viiva seuraavasti: "Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja tekee



varhaiskasvatuksen laadun säilyttämisestä hyvin haastavaa. Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa."

Kannattaja: Petra Malin

Suoritettuna äänestyksessä Jani Moliisin vastaehdotus voitti esittelijän ehdotuksen äänin 4–3. Poissa 2.

Vastaehdotus:

Jani Moliis: Korvataan kappaleen 16 viimeinen lause seuraavasti: Niiden vaikutuksina todetaan, että esityksen mahdollistamia säästöjä on hyvin vaikea arvioida tarkasti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen liittyviä tekijöitä ei ole tiedossa. Esimerkiksi tietoa siitä, kuinka moni perhe käyttää tällä hetkellä kokopäiväistä varhaiskasvatusta, vaikka toinen vanhemmista on kotona, ei ole tiedossa. Lisäksi esitys tulee lisäämään hallinnollisia kustannuksia merkittävästi ja vaatii investointeja varhaiskasvatukseen ja muiden viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmiin tarvittavien tiedonsiirtojen mahdollistamiseksi.

Poistetaan kappale 20

Korvataan kohdan "lausunnon keskeinen sisältö" viimeisen ranskalaisen viivan viimeinen lause seuraavasti: "Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia on hyvin vaikea arvioida tarkasti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen liittyviä tekijöitä ei ole tiedossa. Esimerkiksi tietoa siitä, kuinka moni perhe käyttää tällä hetkellä kokopäiväistä varhaiskasvatusta, vaikka toinen vanhemmista on kotona, ei ole tiedossa. Lisäksi esitys tulee lisäämään hallinnollisia kustannuksia merkittävästi ja vaatii investointeja varhaiskasvatukseen ja muiden viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmiin tarvittavien tiedonsiirtojen mahdollistamiseksi.

Kannattaja: Petra Malin

Suoritettuna äänestyksessä Jani Moliisin vastaehdotus voitti esittelijän ehdotuksen äänin 4–3. Poissa 2.

Vastaehdotus:

Juha Levo: Kappaleeseen 22: Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että hallituksen tulisi esityksen toteutuessa jouduttaa kansallisen Tulorekisterin kehittämistä. Tulorekisteri keventäisi kuntien hallinnollista taakkaa parantamalla viranomaisten ja eri sidosryhmien välistä tiedonkulkua ilman merkittäviä lisäkustannuksia varhaiskasvatukseen kohdistuen.



Kannattaja: Jani Moliis

Suoritetussa äänestyksessä Juha Levon vastaehdotus voitti esittelijän ehdotuksen äänin 7–0. Poissa 2.

1 äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Korvataan kappaleet 6,7,8,9,10,11,12 ja 13 seuraavasti: Lautakunta haluaa lausunnossaan korostaa subjektiivisen kokopäiväisen hoito-oikeuden tärkeyttä ja tuo esille, että subjektiivinen päivähoito-oikeus tulee säilyttää kaikkien lasten oikeutena. Esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen osa-aikaiseksi vanhempien työtilanteen perusteella on hyvin ongelmallinen niin periaatteena kuin käytännössä. Kuntien varhaiskasvatusviranomaisilla ei ole tällä hetkellä velvollisuutta eikä edellytyksiä seurata vanhempien tulo- tai työtilannetta. Jotta esitetty päivähoito-oikeuden rajaaminen voitaisiin toteuttaa, pitäisi varhaiskasvatusviranomaisilla olla jatkuva pääsy nykyistä huomattavasti kattavampiin tietolähteisiin, ja resurssit seurata lasten vanhempien elämäntilanteen muutoksia. Mikäli perheiden tulisi jakaa varhaiskasvatusviranomaisille laajasti tietoa vanhempien tulotilanteesta ja perheen elämäntilanteesta toisi se mukanaan uusia haasteita tietosuojaan ja salassapitoon. Lisäksi toteutuessaan esitysluonnos sisältää suuren riskin, että vaikeassa elämäntilanteessa olevat perheet eivät saa tarvitsemiaan palveluita, kun palvelun tarpeen todistaminen on perheiden itsensä vastuulla.

Moderni työelämä, jossa monilla vanhemmilla on hyvin katkonaisia ja lyhytkestoisia työsuhteita, johtaisi esityksen myötä siihen, että monien lapsien päivähoitotilanne vaihtelisi jatkuvasti. Tämä vaatisi huomattavasti nykyistä joustavampia hoitorakenteita ja johtaisi siihen, että lapset todennäköisesti joutuisivat vaihtamaan ryhmästä tai jopa päiväkodista toiseen.

Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle.

Muutetaan "Lausunnon keskeinen sisältö" -kohtaa seuraavasti: -Poistetaan ranskalaiset viivat 1,2 ja 5 ja lisätään ensimmäiseksi uusi ranskalainen viiva: "Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle."

Jaa-äännet: 3

Mukhtar Abib, Juha Levo, Alekski Niskanen



Ei-äännet: 4

Emma Kari, Petra Malin, Jani Moliis, Terhi Mäki

Poissa: 2

Mika Ebeling, Laura Simik

2 äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Korvataan kappaleen 14 viimeinen virke ja kappale 15 seuraavasti:

Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja tekee varhaiskasvatuksen laadun säilyttämisestä hyvin haastavaa. Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa. Varhaiskasvatus on yksi huonoimpia säästökohteita, koska korkealaatuinen varhaiskasvatus on erittäin kustannustehokas tapa ennaltaehkäistä lasten ja nuorten suurempia ongelmia myöhemmin. Lautakunta katsoo, että toteutuessaan esitysluonnos vaikuttaa hyvin kielteisesti mahdollisuuksiin saavuttaa 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain asettamia sisältöjä ja tavoitteita varhaiskasvatustoiminnalle. Korvataan kohdan "lausunnon keskeinen sisältö" 7. ranskalainen viiva seuraavasti: "Esitysluonnos kasvattaa toteutuessaan yli 3-vuotiaiden lasten määrää suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön ja tekee varhaiskasvatuksen laadun säilyttämisestä hyvin haastavaa. Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että nykyistä lasten määrää aikuista kohden ei tule kasvattaa."

Jaa-äännet: 3

Mukhtar Abib, Juha Levo, Alekski Niskanen

Ei-äännet: 4

Emma Kari, Petra Malin, Jani Moliis, Terhi Mäki

Poissa: 2

Mika Ebeling, Laura Simik

3 äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Korvataan kappaleen 16 viimeinen lause seuraavasti:

Niiden vaikutuksina todetaan, että esityksen mahdollistamia säästöjä on hyvin vaikea arvioida tarkasti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen liittyviä tekijöitä ei ole tiedossa. Esimerkiksi tietoa siitä, kuinka moni perhe käyttää tällä hetkellä kokopäiväistä varhaiskasvatusta, vaikka toinen vanhemmista on kotona, ei ole tiedossa. Lisäksi esitys tulee lisäämään hallinnollisia kustannuksia



merkittävästi ja vaatii investointeja varhaiskasvatukseen ja muiden viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmiin tarvittavien tiedonsiirtojen mahdollistamiseksi. Poistetaan kappale 20 Korvataan kohdan "lausunnon keskeinen sisältö" viimeisen ranskalaisen viivan viimeinen lause seuraavasti: "Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia on hyvin vaikea arvioida tarkasti, koska kaikkia esityksen toteuttamiseen liittyviä tekijöitä ei ole tiedossa. Esimerkiksi tietoa siitä, kuinka moni perhe käyttää tällä hetkellä kokopäiväistä varhaiskasvatusta, vaikka toinen vanhemmista on kotona, ei ole tiedossa. Lisäksi esitys tulee lisäämään hallinnollisia kustannuksia merkittävästi ja vaatii investointeja varhaiskasvatukseen ja muiden viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmiin tarvittavien tiedonsiirtojen mahdollistamiseksi.

Jaa-äännet: 3

Mukhtar Abib, Juha Levo, Alekski Niskanen

Ei-äännet: 4

Emma Kari, Petra Malin, Jani Moliis, Terhi Mäki

Poissa: 2

Mika Ebeling, Laura Simik

4 äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

EI-ehdotus: Kappaleeseen 22: Varhaiskasvatuslautakunta katsoo, että hallituksen tulisi esityksen toteutuessa jouduttaa kansallisen Tulorekisterin kehittämistä. Tulorekisteri keventäisi kuntien hallinnollista taakkaa parantamalla viranomaisten ja eri sidosryhmien välistä tiedonkulkua ilman merkittäviä lisäkustannuksia varhaiskasvatukseen kohdistuen.

Jaa-äännet: 0

Ei-äännet: 7

Mukhtar Abib, Emma Kari, Juha Levo, Petra Malin, Jani Moliis, Terhi Mäki, Alekski Niskanen

Poissa: 2

Mika Ebeling, Laura Simik

Juha Levo ja Mukhtar Abib ilmoittivat yhteisen eriävän mielipiteen:

Katsomme yhdessä, että esittelijän alkuperäinen esitys vastasi hyvin kantaamme. Näin ollen äänestyksen perusteella tehdyt vastaesitykset eivät vastaa kantojamme.

Kati Takanen: Eriävä mielipide:



21.09.2015

Stj/1

Jätän eriävän mielipiteen. Katson, että lausunto olisi tullut antaa esittelijän ehdotuksen mukaisesti.

Esittelijä

vs. varhaiskasvatusjohtaja
Kati Takanen

Lisätiedot

Mikko Mäkelä, kehittämispäällikkö, puhelin: 310 24378
mikko.makela(a)hel.fi