

m



# LATUA LAPSILLE

Turun kaupungin varhaiskasvatuksen arviointi



# SISÄLLYSLUETTELO

## Tiivistelmä

<b>1. Varhaiskasvatuksen kokonaisuus ja arvioinnin tavoitteet</b> .....	5
<b>2. Varhaiskasvatuksen palvelut ja järjestämistavat</b> .....	8
<b>3. Valtakunnallinen ja Turun kaupungin varhaiskasvatuksen palveluiden ohjaus ja asetetut tavoitteet</b> .....	20
3.1 Varhaiskasvatuspalveluiden ohjausjärjestelmä .....	20
3.2 Varhaiskasvatuksen tilat ja palveluverkko .....	26
3.3 Varhaiskasvatuksen henkilöstö .....	32
3.4 Palveluohjaus varhaiskasvatuksessa .....	34
3.5 Päivähoitopaikkojen jonotilanne .....	37
3.6 Avoin varhaiskasvatus palvelumuotona .....	44
3.7 Varhaiskasvatuksen palveluseteli .....	45
<b>4. Varhaiskasvatuksen palvelujen kustannukset ja asiakasmaksut</b> .....	51
<b>5. Varhaiskasvatuksen laadun hallinta</b> .....	60

## Liitteet



Tarkastuslautakunta kiittää Orminkujan päivähoitoyksikön lapsia raportin kuvittamisesta.

## TIIVISTELMÄ

Varhaiskasvatus kuuluu tärkeimpiin peruspalveluihin, joita kunnalla on velvollisuus järjestää kuntalaisille. Lasten määrän on ennustettu vuonna 2012 kasvavan 1 120 lapsella vuoteen 2018 mennessä. Varhaiskasvatuksen palveluiden kysynnän odotetaan kasvavan ja siihen vaikuttavat lasten määrän lisääntymisen lisäksi myös palveluun osallistumisaste, jonka myös on todettu olevan nousussa.

Varhaiskasvatuksen järjestämistä ohjaavat valtakunnallinen lainsäädäntö ja ohjeistus sekä kuntien omat ohjausasiakirjat. Keskeisimmät strategiset linjaukset varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisessä Turun kaupungissa sisältävät lähipalveluperiaatteen, palveluiden monipuolistamiseen, valinnan mahdollisuuksiin sekä jonotilanteen hallintaan liittyviä tavoitteita. Lainsäädäntö, kaupungin omat tavoitteet ja palvelujen kysynnän kasvu antavat reunaehdot varhaiskasvatuksen palvelujen järjestämiselle ja kehittämiselle.

Lapsen varhaiskasvatusta voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Peruspäivähoitoa, avointa varhaiskasvatusta sekä esiopetusta on tarjolla kunnallisessa päivähoidossa ja yksityisessä päivähoidossa, joiden lisäksi vaihtoehtona on myös kotihoito. Varhaiskasvatuksen tuleva kysyntä pitää jotenkin hoitaa näiden eri palvelumuotojen yhdistelmällä.

Oman tuotannon keskeisiä elementtejä ovat tilat ja henkilöstö. Tilojen kunto, sijainti ja riittävyys vaikuttavat oman tuotannon järjestämiseen samoin kuin henkilöstön määrä ja rakenne. Varhaiskasvatukselle soveltuvista tiloista on todettu olevan puutetta ja osa olemassa olevista tiloista on kuntoprosenttiltaan alhaisia. Tilojen tarpeelliset tulevat investoinnit on syytä huomioida toiminnan jatkosuunnittelussa. Joidenkin nykyisten tilojen käyttöaste on tarkastuslautakunnan mielestä liian alhainen. Henkilöstön käyttöä ohjaavat osaltaan lain asettamat vaatimukset henkilöstömitoituksille, mutta siihen vaikuttavat olennaisesti myös päivähoitoyksikköjen kokoluokka. Kunta ei voi omalla toiminnallaan juurikaan vaikuttaa lainsäädännön ohjaamiin henkilöstömitoituksiin, mutta oman tuotannon osalta yksiköiden kokoluokkiin ja yhteiskäyttöön voidaan vaikuttaa.

Eri palvelumuotoja vertailtaessa on yhtenä ulottuvuutena palvelun järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Tarkastuslautakunta pyytää kiinnittämään erityistä huomiota siihen, miten mitkään luvut ovat laskettu ja mitä luvut tosiasiallisesti pitävät sisällään. Kustannuksiin vaikuttavat muun muassa palvelun kesto (esim. hoitoaika), laskennan ajankohta, ikäkauma (alle vai yli 3-v), päällekkäisyydet (osallistuminen samanaikaisesti useampiin varhaiskasvatuksen muotoihin esim. kotihoito ja avoin varhaiskasvatus), maksuvapaudet sekä tuen tarpeessa olevien lasten lukumäärät. Näin ollen vertailua ei voida pitää kovin yksiselitteisenä.

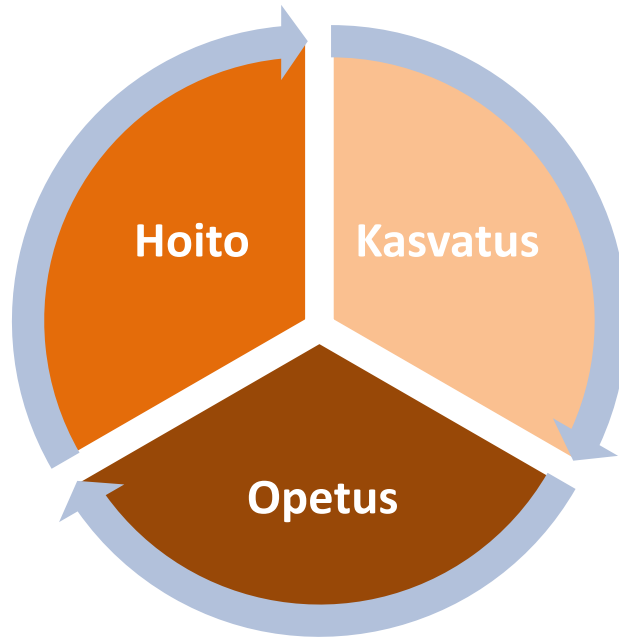
Kaupungin eri alueiden välillä on eroa päivähoitopaikan saatavuudessa lähipalveluna. Kaililta osin subjektiivinen oikeus neljän kuukauden kuluessa saatavaan päivähoitopaikkaan ei Turun kaupungissa toteudu. Tämä aiheuttaa paineita palveluohjaukselle. Määräajan ylittävä hoitopaikkojen jono on parin viime vuoden aikana ollut noin 130 - 150 lasta. Eniten määrääjän yli meneviä päivähoitopaikan jonottajia on ollut itäisellä varhaiskasvatusalueella. Tarkastuslautakunta onkin esittänyt kysymyksen, onko Turun varhaiskasvatuksen palvelujen tarjonta riittävää?



# 1. Varhaiskasvatuksen kokonaisuus ja arvioinnin tavoitteet

## Varhaiskasvatuksen kokonaisuus

Yhteiskunnan järjestämä, valvoma ja tukema varhaiskasvatus koostuu **hoidon, kasvatuksen ja opetuksen** kokonaisuudesta. (kuva 1)



**Kuva 1.** Varhaiskasvatuksen kokonaisuus. (lähde: varhaiskasvatussuunnitelma)

Varhaiskasvatus on lapsen eri elämäntilanteissa tapahtuvaa kasvatuksellista vuorovaikutusta, jonka tavoitteena on edistää lapsen tervettä/ tasapainoista kasvua, kehitystä ja oppimista. **Vanhemmilla on lastensa ensisijainen kasvatusoikeus ja -vastuu. Yhteiskunnan tarjoamat varhaiskasvatuspalvelut tukevat lapsen kotikasvatusta ja kehittymistä.**

Yhteiskunnan tarjoaman varhaiskasvatuksen toiminta-ajatuksena on tarjota ja kehittää lasten sekä lapsiperheiden tarpeiden mukaisia laadukkaita päivähoitopalveluja turvallisessa ja kannustavassa kasvuympäristössä. Varhaiskasvatuksen ammattitaitoinen henkilöstö tukee lapsen kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä ja oppimista yhteistyössä vanhempien kanssa.

Varhaiskasvatus kuuluu tärkeimpiin peruspalveluihin, joita kunnalla on velvollisuus järjestää kuntalaisille. Varhaiskasvatuksen merkitys on yleisesti tunnustettu. Sosiaalipolitiikan emeritusprofessori Jorma Sipilä on todennut, että **varhaiskasvatus hyödyttää tutkimusten mukaan lasta enemmän kuin mikään myöhempi koulutus.** Suurin hyöty varhaiskasvatuksesta tulee niille lapsille, joiden vanhempien sosiaalinen asema on heikko. Professori Sipilän mukaan **varhaiskasvatus on lasten ongelmien ehkäisykeinona ylivoimainen.**

Professori Pentti Hakkarainen käsittelee samaa teemaa vähän eri näkökulmasta todeten: **”Yleinen johtopäätös monista tutkimuksista on, että laadukas varhaiskasvatus on kaikkein kannattavin koulutusinvestointi.”**

## Puitteet ja pedagogiikka

Tarkasteltaessa varhaiskasvatusta aihetta voidaan lähestyä professori Eeva Hujalan mukaan kahdesta eri näkökulmasta:

- **kasvatuksen sisältö ja laatu**
- **varhaiskasvatuksen puitteet**

Edellä mainittujen näkökulmien soveltamisesta on professori Hujala kirjoittanut seuraavasti: **”Kasvatuksen laadun pohtiminen on kasvatushenkilöstön vastuulla, kun taas päivähoidon puitteista huolehtiminen on ensisijaisesti päättäjien ja kunnallispoliitikkojen vastuulla.** Päättäjät tuleekin entistä pontevammin vastuutta ottamaan selvää päivähoidon nykytilanteesta ja huolehtimaan sen resursoinnista.”

**Tämä arviointi lähestyy aihetta lähinnä varhaiskasvatuksen puitteiden näkökulmasta.**

## Arvioinnin tavoite

Tämä tarkastuslautakunnan arviointi kartoittaa Turun kaupungin järjestämien varhaiskasvatuksen palveluiden nykytilaa ja nostaa esiin palveluiden kehittämiskohteita. Arvioinnissa tarkastellaan varhaiskasvatuksen toimintaa kokonaisuutena ja valtuuston asettamien tavoitteiden näkökulmasta.

## Varhaiskasvatuksen arvioinnin teemat

- **varhaiskasvatuksen palvelut ja niiden ohjaus**
- **varhaiskasvatuksen palvelujen järjestämistavat ja resursointi**
- **varhaiskasvatuspalvelujen riittävyys; pystytäänkö vastaamaan ennustettuun lasten määrän kasvuun (vrt. subjektiivinen oikeus)**
- **varhaiskasvatuksen palvelujen kustannukset ja asiakasmaksut eri palvelumuodoissa**

Arvioinnin yhteydessä on haastateltu Turun kaupungin virkamiehiä ja luottamushenkilöitä sekä perehdytty aiheeseen liittyviin Turun kaupungin asiakirjoihin ja muihin varhaiskasvatusta käsitteleviin materiaaleihin.

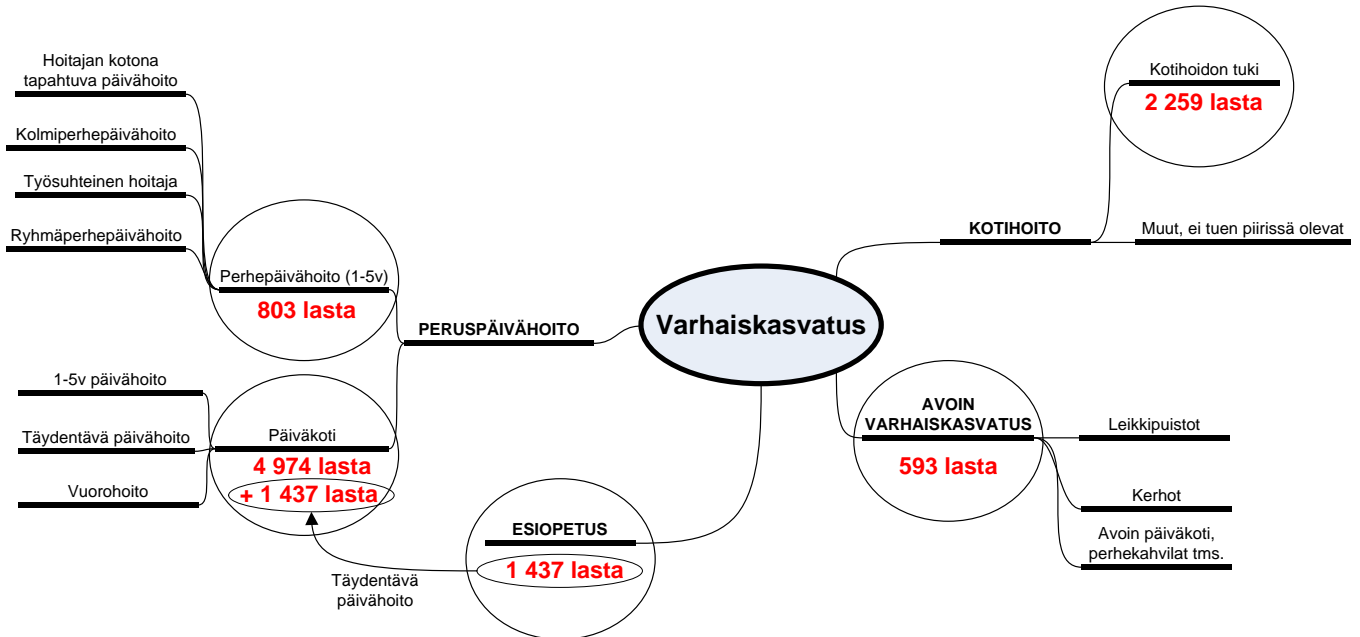


## 2. Varhaiskasvatuksen palvelut ja järjestämistavat

### Varhaiskasvatuksen palveluiden ryhmittely

Varhaiskasvatuksen järjestämisessä voidaan erottaa neljä ryhmää:

I	<b>kotihoito</b>
II	<b>peruspäivähoito</b>
III	<b>avoin varhaiskasvatus</b>
IV	<b>esiopetus</b>

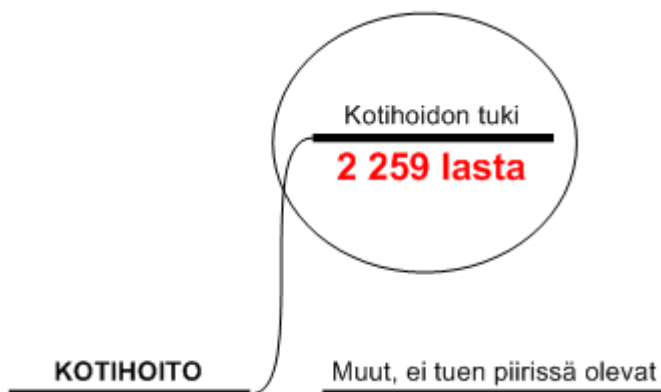


**Kuva 2.** Varhaiskasvatuksen palvelut ja lasten määrä 31.12.2012.

Osa esiopetuksessa olevista lapsista on myös täydentävässä päivähoitossa päiväkodissa.

Seuraavassa esitellään lyhyesti varhaiskasvatuksen palvelujen neljä ryhmää.

### I Kotihoito



- Vuoden 2012 lopussa noin 22 % lapsista (= 2 259 lasta) hoidettiin kotona kotihoidon tuella.
- Perhe voi saada kotihoidon tukea, jos perheessä on alle 3-vuotias lapsi, joka ei ole kunnan järjestämässä päivähoitossa. Tukea maksetaan myös muista perheen alle kouluikäisistä lapsista, jotka eivät ole kunnan järjestämässä päivähoitossa.



- Lasten kotihoidon tukeen kuuluu hoitoraha ja perheen tuloista riippuen hoitolisä. Vuonna 2013 kotihoidon tuen hoitorahan suuruus on 336,67€/ kk. Hoitolisä on enintään 180,17€/ kk ja sen suuruus riippuu perheen koosta ja tuloista. Sitä maksetaan vain yhdestä lapsesta. **Hoitorahan ja hoitolisän ohella kunta voi maksaa kotihoidon tuen kuntalisää.** Lasten kotihoidon tuki on veronalaista tuloa ja sitä verotetaan verolakien mukaan.  
(ks. tarkemmin <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/110608102343HL?OpenDocument>)
- Vuonna 2012 kaupungin maksamat nettokustannukset kotihoidon tuesta olivat varhaiskasvatuksen tulosalueen käyttämän laskentatavan mukaan **4 117 € / lapsi.** (kustannuksia eritellään tarkemmin luvussa 4 ja liitteessä 5.)

Kela hoitaa kotihoidon tuen maksatukset ja hallinnoinnin ja laskuttaa aiheutuneet kustannukset kaupungilta.

**Turku ei maksa kotihoidon tuen ns. kuntalisää.** Jotkut Turun naapurikunnat maksavat omaa kotihoidon tuen kuntalisää. Kuntaliiton mukaan vuonna 2010 kymmenestä Turun naapurikunnasta viisi maksoi kuntalisää, jonka suuruus vaihteli 100- 200 euron välillä per lapsi per kuukausi..

Kuusikkoraportin 2011 mukaan kuudesta suurimmasta kaupungista Turku on ainoa, joka ei maksa kotihoidon tuen kuntalisää.

Turun kaupungin opetuslautakunta päätti 17.11.2010, että kaupungin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ei ole mahdollista ottaa käyttöön kotihoidon tuen kuntalisää. Asian esitteilyssä todettiin muun muassa:

”Päivähoidon kokonaiskustannukset eivät ole pienentyneet kunnissa, joissa on käytössä kuntalisä. Päivähoidosta saadut mahdolliset säästöt lasten siirtyessä kotihoitoon eivät ole kattaneet kuntalisistä, hoitorahasta ja hoitolisästä kunnille aiheutuvia kustannuksia. Lasten siirtymistä kotihoitoon ei ole tapahtunut niin merkittävässä määrin, että olemassa olevia päiväkoteja olisi voitu lakkauttaa.”

”Kuntalisän käyttöönottoa ei ole mahdollista sisällyttää vuoden 2011 opetuslautakunnan esittämään talousarvioon. Paremmassa taloudellisessa tilanteessa voidaan kuntalisän käyttöönottoa tarkastella uudelleen osana varhaiskasvatuksen monipuolista sekä laadukasta palvelutarjontaa.”

Lisätietoa kotihoidon tuesta:

<http://www.turku.fi/public/default.aspx?contentid=29332>

<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/170701122305EH>

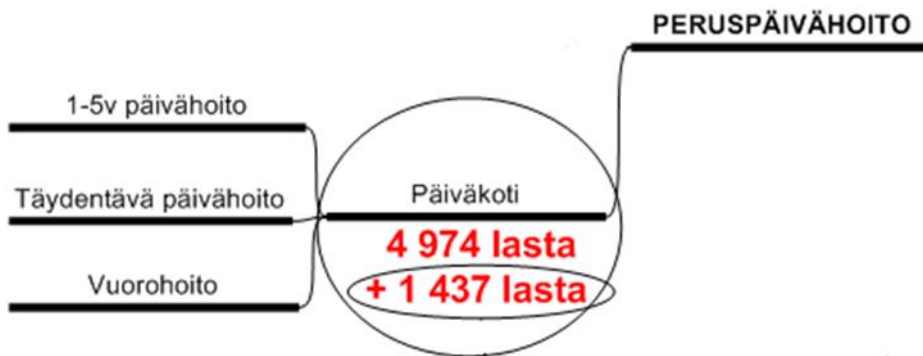
## II Peruspäivähoito

Peruspäivähoidon tyypillisiä esimerkkejä ovat:

- kokopäiväinen päivähoito päiväkodissa
- kokopäiväinen päivähoito perhepäivähoidossa.

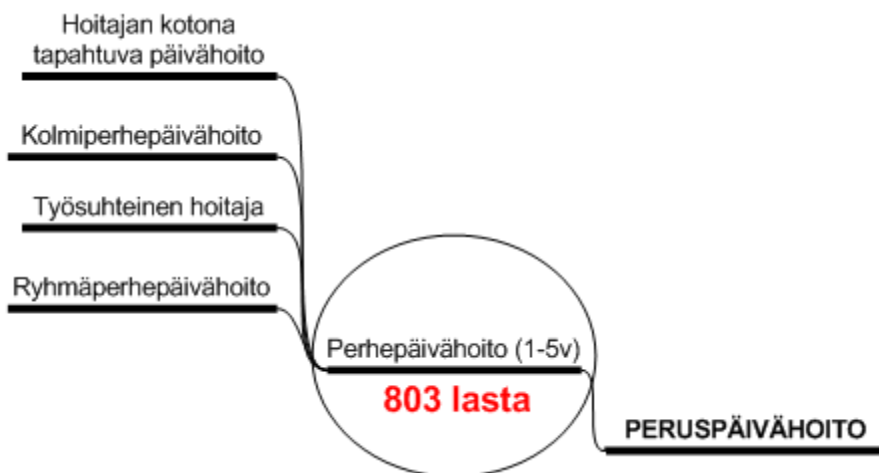
Kevyempiin palveluvaihtoehtoihin päästään, kun siirrytään kokopäiväisistä hoidoista osaikaiseen päivähoitoon.

## Päiväkoti



- **Vuoden 2012 lopussa noin 63 % lapsista (= 6 411 lasta) oli hoidossa päiväkodissa.** Heistä 5 141 oli kaupungin päiväkodeissa, yksityisen hoidon tuella maksetuissa päiväkodeissa 249, palvelusetelillä maksetuissa päiväkodeissa 933, maksusitoumuksella (ent. ostopalvelu) 75 lasta ja seutusopimuksella<sup>1</sup> 13 lasta.
- Vuonna 2012 kaupungin maksamat nettokustannukset kaupungin omista päiväkodeista olivat varhaiskasvatuksen tulosalueen käyttämän laskentatavan mukaan **11 338 € / lapsi**, palvelusetelillä **8 359 € / lapsi**, ostopalveluna **10 650 € / lapsi** ja yksityisen hoidon tuella **6 087 € / lapsi**. (kustannuksia eritellään tarkemmin luvussa 4 ja liitteessä 5.)
- Päiväkotihoidon eri muodot:
  - **1-5 v. päivähoito**
    - **osapäivähoito:** hoitoa alle 5 tuntia päivässä
    - **osaviikkoinen hoito:** 11 – 16 päivää kuukaudessa
  - **täydentävä päivähoito:** esiopetuksen opetuspäivän päättymisen jälkeen tarvittava päivähoito
  - **vuorohoitoon** kuuluu ympärivuorokautinen hoito ja iltahoito

## Perhepäivähoito



<sup>1</sup> **Seutusopimus** eli Turun seudun sopimus päivähoiton seudullisesta yhteistoiminnasta on Turun osalta hyväksytty kaupunginhallituksessa 13.9.2010. Lapsen muuttaessa toiseen Turun kaupunkiseudun sellaiseen kuntaan, joka on tämän sopimuksen hyväksynyt, hän voi perheen niin halutessa jatkaa päivähoitossa entisessä kotikunnassaan toimintakauden (1.8.- 31.7.) loppuun. Vastaavasti lapsi voi hakeutua tulevan kotikunnan tuottamaan päivähoitoon jo toimintakauden alusta, vaikka perheen muutto uuteen kuntaan ajoittuisikin keskelle toimintakautta. Lapsen kotikunta antaa sovitun päivähoiton ajaksi maksusitoumuksen. Turun lisäksi mukana ovat: Kaarina, Lieto, Parainen, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Raisio ja Rusko

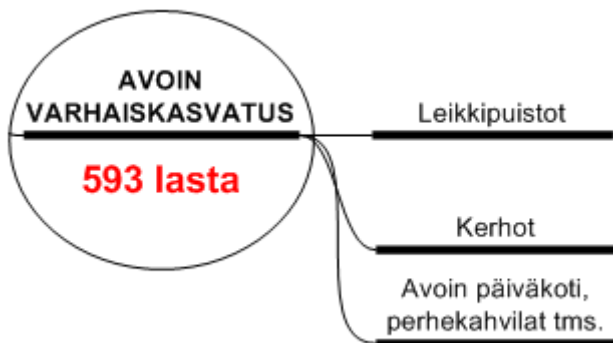
- **Vuoden 2012 lopussa perhepäivähoidossa oli 803 lasta, noin 8 % lapsista.** Heistä 394 oli kaupungin perhepäivähoidossa ja yksityisen hoidon tuella<sup>2</sup> maksetussa perhepäivähoidossa 282 ja ryhmäperhepäivähoidossa 70. Lisäksi työsuhteiset hoitajat hoitivat 57 lasta.
- Vuonna 2012 kaupungin maksamat nettokustannukset kaupungin omasta perhepäivähoidosta olivat varhaiskasvatuksen tulosalueen käyttämän laskentatavan mukaan **9 914 € / lapsi** ja yksityisen hoidon tuella tuotetusta perhepäivähoidosta **6 087 € / lapsi**. (kustannuksia eritellään tarkemmin luvussa 4 ja liitteessä 5.)
- **Perhepäivähoito suunnataan ensisijaisesti pienille lapsille.** Se mahdollistaa lapselle pysyvän aikuissuhteen ja sisarusten hoitamisen samassa ryhmässä. Haastattelujen mukaan suositukse-  
na on, että 4-5-vuotiaana siirryttäisiin perhepäivähoidosta päiväkotiin.

Keväällä 2013 Turussa on noin 90 kunnallista perhepäivähoitajaa. Lisäksi joillakin alueilla on ns. kolmiperhepäivähoitoa (17 hoitajaa). Yksityisiä perhepäivähoitajia on 92 ja yksityisiä ryhmäperhepäiväkoteja 8. Perhepäivähoitoa ohjaa ja valvoo viisi perhepäivähoidonohjaa.

Kasvatus- ja opetustoimen mukaan valtakunnallisena trendinä on ollut perhepäivähoidon tarjonnan väheneminen. Haastattelujen mukaan tähän vaikuttaa muun muassa se, että omaa kotia pitää käyttää lasten hoitopaikkana.

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=36563>

### III Avoin varhaiskasvatus



- **Avoin varhaiskasvatus on sisällä tai ulkona tapahtuvaa lasten leikin tai toiminnan ohjausta ja valvontaa tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa.** Avoimen varhaiskasvatuksen toimintamuodot ja määritelmät vaihtelevat niin alueellisesti kuin kunnallisestikin. Avoimen varhaiskasvatuksen ideana on tukea niitä vanhempia, jotka hoitavat lapsensa kotona. Näiden ns. **avoimien palvelujen käyttäminen ei poista oikeutta kotihoidon tukeen.**
- **Vuoden 2012 lopussa avoimeen varhaiskasvatukseen osallistui 593 lasta eli noin 6 % lapsista.** Heistä 555 oli kaupungin tuottamassa avoimessa varhaiskasvatuksessa ja loput 38 palvelusetelillä hankitussa avoimessa varhaiskasvatuksessa.
- Vuonna 2012 kaupungille aiheutuneet nettokustannukset avoimesta varhaiskasvatuksesta olivat varhaiskasvatuksen tulosalueen käyttämän laskentatavan mukaan **1 779 € / lapsi**. (kustannuksia eritellään tarkemmin luvussa 4 ja liitteessä 5.)

Turun avoin varhaiskasvatus tarjoaa leikkikouluja, leikkipuistoja sekä avointa päiväkotitoimintaa.

<sup>2</sup> yksityisen hoidon tuesta tarkemmin sivulla 17.

**Leikkikoulu** on tarkoitettu 3 - 5 -vuotiaille lapsille, joilla ei ole tarvetta kokopäiväiseen päivähoitoon. Leikkikouluissa vietetään muutama tunti päivässä. Toiminta on päiväkodinomaista. Se on suunniteltua ja tavoitteellista sisältäen musiikkia, kuvataidetta, leikkiä, liikuntaa, satuja ja tarinoita. Leikkikouluja on seitsemällä päivähoitoyksiköllä<sup>3</sup>. **Leikkipuisto** toiminta on klo 9 -12.30 ulkona tapahtuvaa leikkitoimintaa (yhteensä 26 leikkipuistoa).

**Avoimessa päiväkodissa** vähintään toinen vanhemmista on lapsensa mukana. Avointa päiväkotitoimintaa on Rahjepolun päiväkodissa Härkämäessä, Seikkailupuistossa sekä Lausteen ja Pernon perheryhmissä.

#### IV Esiopetus



- Perusopetuslaissa on säännökset esiopetuksesta, joka alkaa oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna (noin kuusivuotiaana). Esiopetusta voidaan järjestää joko päivähoiton tai koulun yhteydessä. Esiopetus on maksutonta.
- **Esiopetukseen osallistui vuoden 2012 lopussa 1 437 lasta eli 94,53 % ikäluokan (6 v.) lapsista.** Heistä 1 280 lasta oli kaupungin tuottamassa esiopetuksessa ja 157 lasta ostopalveluna tuotetussa esiopetuksessa.
- Vuonna 2012 esiopetuksen kustannukset olivat varhaiskasvatuksen tulosalueen käyttämän laskentatavan mukaan kaupungin tuottamana **3 828 € / lapsi** ja ostopalveluna **4 713 € / lapsi**. (kustannuksia eritellään tarkemmin luvussa 4 ja liitteessä 5.)
- Opetushallituksen hyväksymien esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2010 pohjalta on laadittu Turun kaupungin suomenkielisen esiopetuksen opetussuunnitelman kuntakohtainen osio 2011, jota noudatetaan kaikissa Turun kaupungin suomenkielisissä esiopetusta tarjoavissa päivähoitoyksiköissä.
- Ruotsinkielisen esiopetuksen opetussuunnitelma on perusteiltaan sama, mutta sisältää erityistavoitteita ja painotuksia kielellisellä alueella ja suomenruotsalaisen kulttuurin eri osa-alueilla.

#### Palvelut ruotsinkielisille lapsille

Päivähoitolain (ks. tarkemmin luku 3) mukaan **suomalaisilla on oikeus päivähoiton palveluihin äidinkielellään suomeksi tai ruotsiksi**. Vuoden 2012 loppuun asti Turussa ruotsinkielisten palveluista on vastannut ruotsinkielinen varhaiskasvatusalue, joka on toiminut rinnasteisena maantieteellisesti jaetuille palvelualueille.

<sup>3</sup> **Päivähoitoyksikkö** on päivähoitopalveluja tuottava yksikkö, jonka palveluihin voi kuulua joko yhtä varhaiskasvatuksen palvelua (esimerkiksi päiväkotihoidoa) tai useampia erilaisia varhaiskasvatuksen palvelumuotoja (esimerkiksi perhepäivähoitoa, leikkipuistotoimintaa). Yksikön toiminnot sijaitsevat yleensä lähellä toisiaan, mutta poikkeuksiakin on; esimerkiksi yksikköön kuuluvat leikkipuistot voivat olla kaukana toisistaan. Päivähoitoyksikön toiminnasta vastaa yksi yhteinen esimies.

Vuoden 2012 lopussa ruotsinkielisiä lapsia oli 342 viidessä kunnallisessa päiväkodissa, neljä yhdellä kunnallisella perhepäivähoitajalla ja 122 kuudessa yksityisessä päiväkodissa.

Vuoden 2013 alusta on tehty organisaatiomuutos siten, että ruotsinkieliset kasvatusta- ja opetustoimen palvelut muodostavat yhden oman tulosalueensa (Sivistystoimialan organisaatiokuva liitteessä 1).

Lisätietoa:

<http://www.turku.fi/public/?contentid=42781&nodeid=9383>

## Palvelut vieraskielisille lapsille

Muun kuin suomen- tai ruotsinkielisen palvelun osalta on olemassa seuraavia vaihtoehtoja:

- englanninkielellä kaksi päiväkotia, kaksi leikkikoulua ja yksi ryhmäperhepäivähoitokoti
- suomalais-ranskalainen päiväkotia
- suomalais-venäläinen päiväkotia

Vieraskieliset lapset ovat usein suomenkielisissä päiväkodeissa, joissa pyritään opettamaan heille suomen kieltä. Jos vieraskielisten osuus ryhmästä on hyvin suuri, tulee joidenkin näkemysten mukaan suomen kielen oppiminen vaikeammaksi.

Muutamassa päiväkodissa, joissa vieraskielisten lasten osuus on suuri, on ollut kiertäviä suomi toisena kielenä -opettajia. Haastattelujen mukaan kokemukset tästä ovat olleet hyvin rohkaisevia.

Maahanmuuttajien asumiskeskittymäalueilla (Varissuo, Lauste, Nummi-Halinen) vieraskielisten lasten lukumäärä suhteessa suomenkielisiin lapsiin kasvaa tasaisesti. Eniten vieraskielisiä lapsia on Varissuon alueella, jossa heidän osuutensa vuonna 2012 oli 60 %.

Kasvatusta- ja opetustoimen mukaan tavoitteena olisi taata jokaiselle kolme vuotta täyttäneelle vieraskieliselle lapselle mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen huomioiden lapsen subjektiivinen oikeus sekä perheen ja yksittäisen lapsen tarpeet. Päivittäisen hoitoajan tulisi olla vähintään kuusi tuntia.

## Yleinen, tehostettu ja erityinen tuki

Osa lapsista voi tarvita esimerkiksi vammaisuuden tai muun syyn takia eriasteista tukea päivähoitossa. **Päivähoidon ja lastenneuvolan henkilöstö on tärkeässä asemassa sekä koti- että päivähoitossa olevien lasten ja perheiden erityisen tuen tarpeen tunnistamisessa.**

Varhaiskasvatuksessa on omaksuttu ns. YTE-malli:

- **Y** = yleinen tuki
- **T** = tehostettu tuki
- **E** = erityinen tuki

Operatiivisessa palvelutuotantosopimuksessa Turun kaupungin lasten kasvatusta ja opetuksen pääprosessin varhaiskasvatusta- ja opetustoimen tuottamisesta vuonna 2012 (OPTS) on sovittu, että varhaiskasvatuksessa siirrytään YTE-malliin toimintakauden alussa 1.8.2012. Esiopetusta ohjaa perusopetuslaki, joten esiopetuksessa jo tästä näkökulmasta tulee noudattaa tätä tuen mallia, mutta päivähoitolaissa ei edellytetä tätä mallia. Samaa kolmiportaista YTE-mallia sovelletaan myös kouluissa.

Haastattelujen mukaan tuen tarpeessa oleville lapsille on integroitua erityisryhmiä ja erityisryhmiä. Jos tuen tarve on suuri, lapsi pyritään sijoittamaan tällaiseen em. ryhmään - huoltajien luvalla. Jos tuen tarve on vähäisempää, tuki pyritään antamaan lapselle tavalliseen ryhmään (konsultoivan erityislastentarhanopettajan tuki, ryhmän väljennys, avustaja). Joillekin tuen tarpeessa oleville lapsille riittää tavallinen peruspäivähoito.

Esimerkki kuulovammaisten palveluista: Mäntymäen päivähoitoyksikössä Kallelankadun päiväkodissa on oma integroitu erityisryhmä kuulovammaisille lapsille. Ryhmässä on kuusi tuen tarpeessa olevaa lasta ja yhdeksän tukilasta. Ryhmän henkilökunta osaa viittoja ja ryhmässä on lastenhoitaja, joka on äidinkieleltään viittomakielinen. Ryhmä osallistuu myös koko muun päiväkodin yhteisiin tapahtumiin.

Mäntymäen päivähoitoyksikössä Kallelankadun päiväkodissa on myös liikuntavammaisten lasten integroitu erityisryhmä. Vaikeasti vammaiset, monivammaiset lapset ovat Uittamon päivähoitoyksikössä Susiniitynkadun päiväkodissa; ryhmässä on kahdeksan lasta. Ryhmässä on erityislastentarhanopettaja, erikoissairaanhoitaja ja kaksi lastenhoitajaa.

Lisätietoa varhaiserityiskasvatuksesta:

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=33975>

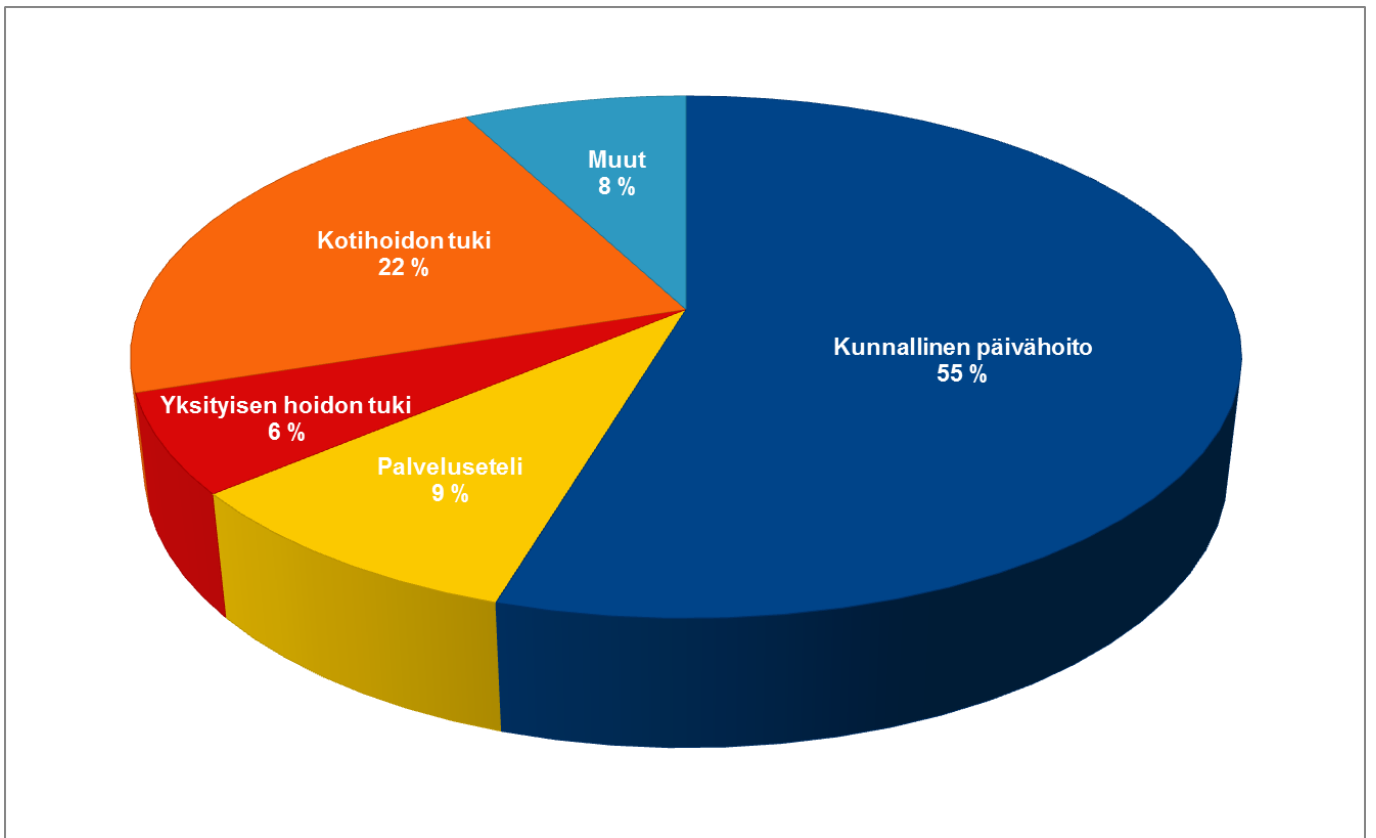
## Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistavat

### Vanhempien ja lasten neljä uraa varhaiskasvatukseen:

Vanhempainrahakauden (= ns. normaalikausi, jonka pituus on yhteensä 263 arkipäivää ja joka alkaa 30 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa) jälkeen perheet voivat valita lapsensa hoidon seuraavista vaihtoehdoista:

- Lapsi hoidetaan kotona. Perhe voi saada kotihoidon tukea alle 3-vuotiaasta lapsesta. Myös perheen yli 3-vuotiaista lapsista voidaan maksaa kotihoidon tukea, jos perheessä on alle 3-vuotias lapsi, joka saa kotihoidon tukea.
- Lapsi hoidetaan kunnan järjestämässä hoitopaikassa päiväkodissa, perhepäiväkodissa tai kolmiperhepäivähoidossa.
- Lapsen hoito järjestetään yksityisen hoidon tuella. Päivähoidon tuottaja voi olla yksityinen päiväkotitoimittaja, yksityinen perhepäivähoitaja tai hoitaja, jonka perhe palkkaa kotiinsa.
- Lapsen hoito järjestetään palvelusetelillä yksityisessä päiväkodissa. Samanaikaisesti palvelusetelin kanssa lapsen hoidon järjestämiseen ei voi saada yksityisen hoidon tukea eikä kotihoidon tukea.

Turussa oli 31.12.2012 yhteensä 10 131 päivähoitoikäistä (10 kk - 6 v) lasta, joiden hoitomuodot on esitetty seuraavassa kuvassa.



**Kuva 3.** Lasten hoidon järjestämistavat Turussa 31.12.2012.

Kuvion osassa "muut" (yhteensä 8 %/ 784 lasta) on erilaisia ryhmiä:

- lapset, jotka eivät ole minkään palvelun tai tuen piirissä,
- lastensuojelun lapset, jotka ovat sijoitettu muihin kuntiin,
- seutusopimuksella sijoitetut lapset.

Ryhmä "muut" puuttuu alla olevasta taulukosta.

Eri hoitomuodoissa olevat lapset on esitetty tarkemmin eriteltynä seuraavassa taulukossa, joka kuvaa vuoden viimeisen päivän tilannetta 2011 ja 2012.

	31.12.2012	31.12.2011
<b>Kaupungin omat yhteensä</b>	<b>5 535</b>	<b>5 512</b>
Päiväkoti	5 141	5 068
- joista esiopetuksessa	1 280	1 219
Perhepäivähoito	394	444
Avoin varhaiskasvatus	555	490
<b>Hankitut yhteensä</b>	<b>1 021</b>	<b>849</b>
Maksusitoumus (ent. ostopalvelu)	75	144
Palveluseteli	933	675
- joista esiopetuksessa ja	157	139
- avoimessa varhaiskasvatuksessa	38	53
Seutusopimus	13	7
<b>Lasten hoidon tuet</b>		
<b>Kotihoidon tuki</b>	<b>2 259</b>	<b>2 252</b>
<b>Yksityisen hoidon tuki yht.</b>	<b>657</b>	<b>661</b>
- päiväkoti	249	312
- perhepäivähoito	282	268
- hoito lapsen kotona	57	52
- ryhmäperhepäivähoito	70	29

**Taulukko 1.** Lasten määrä hoitomuodoittain Turussa 31.12.2011 ja 31.12.2012. Kuvan 3 ryhmä ”muut” ei sisälly taulukkaan.

lähde: Kasvatus- ja opetustoimi

Sekä peruspäivähoitoa, avointa varhaiskasvatusta että esiopetusta on tarjolla

- **kunnallisessa päivähoitossa** ja
- **yksityisessä päivähoitossa**

Näiden lisäksi vaihtoehtona on **kotihoito**, jota käsiteltiin edellä.

### **Kunnallinen peruspäivähoito**

Kunnallista päivähoitoa tarjoavat

- kunnalliset päiväkodit sekä
- kunnalliset perhepäivähoitajat.



**Kunnalliset päiväkodit** palvelevat 50 päivähoidoyksikössä, joissa voi olla yksi tai useampi päiväkotijoukko ja jotka on jaettu neljään maantieteelliseen alueeseen. Näiden lisäksi on ruotsinkielinen varhaiskasvatusalue.

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=277823>

Turun varhaiskasvatusalueet ovat:

- Eteläinen
- Itäinen
- Läntinen
- Pohjoinen
- Ruotsinkielinen

## Yksityinen päivähoito

Kunta voi hoitaa varhaiskasvatuksen järjestämisvelvoitteen käyttämällä yksityisiä palveluita.

Myös yksityisessä päivähoitossa on tarjolla hoitoa sekä päiväkodeissa että perhepäivähoitossa.

Yksityinen päivähoito voidaan jakaa kolmeen osaan

- Palvelusetelillä järjestetty päivähoito
- Yksityisen hoidon tuella järjestetty päivähoito
- Ostopalveluna tuotettu päivähoito (vähenemässä/ poistumassa)

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=36577>

Kaupunki voi järjestää lapsen hoidon **palvelusetelillä** yksityisessä päiväkodissa. Palvelusetelillä järjestettyä päivähoitoa käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.7.

**Yksityisen hoidon tuen** saamisen edellytyksenä on, että alle kouluikäinen lapsi on yksityisessä päivähoitossa kunnan järjestämän päivähoiton sijasta. **Yksityisen hoidon tuki on Turussa vaihtoehto palvelusetelille, jos lapsi halutaan yksityiseen päiväkotiin.** Yksityistä päivähoitoa voi tuottaa yksityinen päiväkotijoukko, perhepäivähoitaja tai hoitaja, jonka perhe palkkaa kotiinsa lapsen hoitajaksi. Tukea voi saada sen vuoden heinäkuun loppuun asti, jolloin lapsi siirtyy perusopetukseen. Tuki maksetaan suoraan hoidon tuottajalle. Tuen suuruus ja maksuperusteet löytyvät Kansaneläkelaitoksen sivuilta. Yksityisen hoidon tuki koostuu hoitorahasta sekä tulosidonnaisesta hoitolisästä. Lakisääteisen tuen lisäksi **Turku maksaa yksityisen hoidon tukeen kuntalisää** kokopäivähoidosta (hoitoaika yli 25 tuntia viikossa).

Kelan hoitoraha on 1.1.2013 alkaen 171,40 €/ kk ja perheen bruttotuloista riippuvainen hoitolisä enimmillään 144,14 €/ kk. Lisäksi Turku maksaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää alle 3-vuotiaan kokopäivähoidosta päiväkodissa 585 €/ kk ja yli 3-vuotiaasta 355 €/ kk. Kokonaisuudessaan alle 3-vuotiaan kokopäivähoidosta voi Turussa saada yksityisen hoidon tukea 900,54 €/ kk.

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=29333>

<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/170701124416EH?openDocument>

Turku on päättänyt luopua **ostopalveluna** tuotetusta päivähoiton palvelutuotannosta asteittain. Tämän ei katsota heikentävän kuntalaisen hyvin laajaa valinnanvapautta.



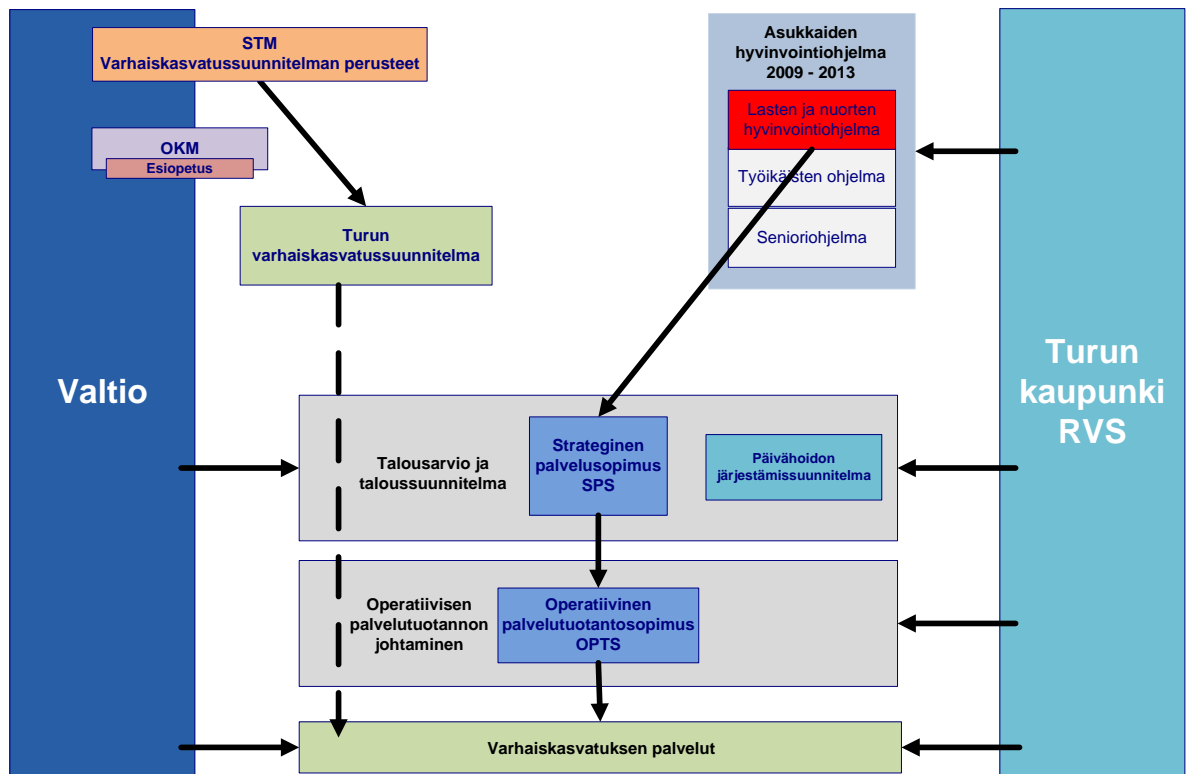
EROLINA 4-VUOTTA "HINTAJÄ"



### 3. Valtakunnallinen ja Turun kaupungin varhaiskasvatuksen palveluiden ohjaus ja asetetut tavoitteet

#### 3.1 Varhaiskasvatuspalveluiden ohjausjärjestelmä

Varhaiskasvatukseen liittyvä lainsäädäntö ohjaa valtakunnallisesti kuntien harjoittamaa varhaiskasvatusta. Lainsäädännön lisäksi ministeriöiden antama ohjeistus vaikuttaa kuntien varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Turun kaupungin ohjausjärjestelmä ohjaa varhaiskasvatusta kuten muutakin kaupungin toimintaa.



Kuva 4. Varhaiskasvatuspalveluiden ohjausjärjestelmä

#### Valtakunnallinen sääntely ja ohjeistus

Laki lasten päivähoidosta sekä sitä tarkentava asetus lasten päivähoidosta ovat keskeistä lainsäädäntöä, joka ohjaa päivähoiton osalta varhaiskasvatusta. Esiopetusta ohjaa vastaavasti Perusopetuslaki ja -asetus.

Päivähoitolain<sup>4</sup> 11 §:n mukaan **kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.**

Kunnan varhaiskasvatuksen **järjestämisvastuu - asiakkaan näkökulmasta ns. subjektiivinen oikeus päivähoitoon** - perustuu Päivähoitolain 11a §:ään. Tätä voidaan pitää lainsäädännön merkittävimpänä asiana, jolla on suuret vaikutukset kunnan toimintaan.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (2002), josta toinen tarkennettu painos on ilmestynyt vuonna 2005. Tavoitteena on **edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa**. Valtakunnallisen asiakirjan teksti on yleisellä tasolla. Jokainen kunta tekee oman varhaiskasvatussuunnitelmansa, samoin edelleen jokainen päivähoiton yksikkö ja jokainen ryhmä. Myös jokaiselle lapselle tehdään oma varhaiskasvatussuunnitelma.

<sup>4</sup> Laki lasten päivähoidosta (Päivähoitolaki) vuodelta 1973 on laki, joka säätelee varhaiskasvatusta

Turussa vuodelta 2005 olevaa varhaiskasvatussuunnitelmaa päivitetään virkamiesten toimesta parhaillaan. **Tavoitteena on uudistetun varhaiskasvatussuunnitelman ottaminen käyttöön 1.8.2013.**

**Kaikille päivähoitossa oleville lapsille tehdään lapsen oma varhaiskasvatussuunnitelma ja suunnitelmia toteutetaan kullekin lapselle sopivalla tavalla. Varhaiskasvatussuunnitelma käsittelee erityisesti varhaiskasvatuksen sisältöä eikä niinkään sen puitteita.**

Valtion ja kaupungin omaa ohjausjärjestelmää ja -asiakirjoja on käsitelty tarkemmin liitteessä 4.

### **Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön nykytila ja kehittäminen**

**Nykyinen varhaiskasvatuksen varsin laaja lainsäädäntö** (ks. tarkemmin liite 3) **on virkamiesjohdon näkemysten mukaan osaksi vanhentunutta ja varsin hajanaista.**

**Opetusministeri on joulukuussa 2012 asettanut työryhmän valmistelemaan esityksen varhaiskasvatusta koskeviksi säädöksiksi.** Valtioneuvoston on määrä jättää asiasta lakiesitys Eduskunnalle kevädistuntokaudella 2014. Tavoitteena on, että lainsäädäntö tulisi voimaan 1.1.2015.

Varhaiskasvatuksen valtionhallinnon tehtävät siirtyivät Sosiaali- ja terveysministeriöltä Opetus- ja kulttuuriministeriölle 1.1.2013. Tässä näkyy **valtakunnallisesti yleinen suuntaus, joka korostaa varhaiskasvatuksen kasvatuksellista ja opetuksellista luonnetta.** Sosiaali- ja terveysministeriön hoidettavaksi jäävät kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki.

### **Turun kaupungin ohjausasiakirjat**

#### **Valtuustoryhmien välinen sopimus**

Kaupunginvaltuusto on päättänyt valtuustoryhmien välisestä sopimuksesta (RVS) valtuustokaudelle 2009 - 2012 sekä 2013 - 2016. Valtuustoryhmien välisestä sopimuksesta johdetaan muut kaupungin ohjausasiakirjat valtuustokausittain.

Varhaiskasvatukseen liittyen sopimuksessa 2009 - 2012 todetaan mm.:

Pienten lasten palveluita kehitetään mahdollisuuksien mukaan lähipalveluperiaatteella yhdistämällä päiväkodit, esikoulut ja alakoulut saman katon alle.

Lasten ja nuorten palveluissa turvataan päivähoidon monipuolisuus ja perusopetuksen hyvä laatu ja määritetään ryhmien enimmäiskoot.

Valtuustoryhmien sopimus valtuustokaudelle 2013 – 2016

Kaupunginvaltuusto päätti 28.1.2013 merkitä Turku-sopimuksen tiedoksi. Sopimuksessa on suoraan varhaiskasvatukseen liittyen todettu lyhyesti: ”Varhaiskasvatuksen kehittämistä jatketaan tarjoamalla perheiden eri tarpeista lähteviä, monipuolisia palveluita.”

### **Asukkaiden hyvinvointiohjelma 2009 - 2013:**

Kaupunginvaltuusto on 28.9.2009 hyväksynyt Asukkaiden hyvinvointiohjelman, jonka yhtenä osana on **lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma**.

Varhaiskasvatukseen liittyen ohjelmassa on hyväksytty muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

- Päätetään yhtenäisestä palvelualuejaosta tavoitteena parantaa alueellista yhteistyötä, aluetuntemusta ja alueiden erityistarpeiden huomioimista. Resursseja ohjataan enemmän alueille, joilla on runsaammin sosiaalisia ongelmia.
- Kevennetään ja monipuolistetaan alle kouluikäisten ja kouluikäisten lasten palvelurakennetta yhdistämällä lähipalveluperiaatteella päiväkodit, esikoulut ja alakoulut samanton alle palveluverkkoselvityksen mukaan ja luovutaan tiloista, jotka eivät ole välttämättömiä palvelutuotannon kannalta.
- Otetaan käyttöön palveluseteli varhaiskasvatuksen palveluissa palvelurakenteen keventämiseksi ja perheiden valinnanmahdollisuuksien lisäämiseksi.
- Avoimen varhaiskasvatuksen lisääminen

### **Talousarvio/ taloussuunnitelma**

Kaupunginvaltuusto on päättänyt käsitellessään vuoden 2012 talousarviota muun muassa seuraavista sitovista tavoitteista, jotka koskevat varhaiskasvatuksen tulosaluetta.

- Varhaiskasvatuksessa monipuolistetaan palvelurakennetta ja palvelua laajennettaessa suunnataan painopiste hankittuihin palveluihin
- Päivähoitoa jonottavien lasten määrä ei kasva

Lisäksi kaupunginvaltuusto päätti, että **päivähoidon järjestämissuunnitelma** tuodaan päätettäväksi helmikuun 2012 loppuun mennessä.

Resurssien (henkilöstö, tilat) käytöstä päättäminen edellyttää pitkäjänteisyyttä.

#### **Paljonko talousarviossa yhden vuoden tähtämellä lopulta on harkinnanvaraisuutta?**

\* Esimerkiksi henkilöstökulujen osuus varhaiskasvatuksen menoista on suuruusluokkaa 70 %. Syksyllä 2012 noin 85 % yhteensä yli 1400 vakanssin hoitajasta oli vakinaisia työntekijöitä. Myös toimitilakustannukset ja useat muutkin kustannukset on sovittu pitkillä sopimuksilla tulevaisuuteen. Varsin pieni osa kuluista on aidosti harkinnanvaraisia yhden talousarviovuoden aikana. Sen sijaan taloussuunnitelmakauden aikana eli seuraavina neljänä vuotena on periaatteessa enemmän mahdollisuuksia aloittaa myös rakenteellisia muutoksia.

**Tarkastuslautakunta kysyy: paljonko talousarviossa yhden vuoden tähtämellä lopulta on harkinnanvaraisuutta, kun esimerkiksi henkilöstökulujen osuus varhaiskasvatuksen menoista on suuruusluokkaa 70 %?**

**Kaupunginhallituksen 13.2.2012 hyväksymässä Lasten kasvatuksen ja opetuksen pääprosessin strategisessa palvelusopimuksessa (SPS) 2012 on kirjattu muun muassa seuraavat strategiset tavoitteet:**

#### **Strateginen tavoite**

Perusresurssien turvaaminen

Kaikille lapsille ja oppilaille taataan tasa-arvoiset kasvatus- ja opetusmahdollisuudet koko kaupungissa

#### **Kuvaus keinoista tavoitteen saavuttamiseksi**

Päivähoitoa jonottavien lasten määrä ei kasva.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelut tuotetaan tarkoituksenmukaisesti huomioiden alueiden ominaispiirteet ja lasten/ oppilaiden tarpeet olemassa olevat resurssit huomioiden.

Varhaiskasvatuksessa monipuolistetaan palvelurakennetta ja palvelua laajennettaessa suunnataan painopiste hankittuihin palveluihin.

**Lasten kasvatuksen ja opetuksen pääprosessin strategisessa palvelusopimuksessa 2012 on esitetty seuraavia Operatiivisessa palvelutuotantosopimuksessa sovittavia keskeisiä toimenpiteitä varhaiskasvatuksen tulosalueelle:**

#### **Varhaiskasvatus**

- Varhaiskasvatuksen tulosalueella kehitetään asiakkaanohjausta, jotta asiakas ohjautuu tarvetta vastaavan palvelun piiriin.
- Omassa tuotannossa laajennetaan palveluntarjontaa vastaamaan laajenevaan kysyntään avointen palvelujen osalta ja tarjotaan ns. kevyempiä vaihtoehtoja.
- Kokopäiväisen päivähoiton **kysynnän laajeneminen suunnataan yksityiseen palvelutuotantoon** kaupunginvaltuuston 28.11.2011 tekemän päätöksen mukaisesti tarjoamalla asiakkaalle valinnan mahdollisuuksia palvelusetelin myötä.
- Laaditaan erillinen päivähoiton järjestämiselvitys.
- Päivähoiton kuljetusperiaatteet tarkistetaan.
- Kehitetään palveluseteliä asiakas- ja tuottajaystävällisemmäksi.
- Nykyistä palvelutasoa ei heikennetä.
- Kokopäiväisen päivähoiton **kysynnän kasvuun vastataan pääsääntöisesti omalla palvelutuotannolla** kaupunginvaltuuston 28.11.2011 päättämässä suhteessa.
- Palvelusetelijärjestelmä arvioidaan ja järjestelmän jatko tuodaan käsittelyyn päivähoitotoselvityksen yhteydessä.

#### **Päivähoidon järjestämissuunnitelma**

**Hyväksyessään vuoden 2012 talousarvion ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelman kaupunginvaltuusto päätti Päivähoidon järjestämissuunnitelman valmistelusta.** Edellytettiin, että samassa yhteydessä palvelusetelijärjestelmää arvioidaan ja kehitetään vastaamaan kysynnän muutoksiin ja palvelutuotannon pitkäjänteiseen kehittämiseen.

Kaupunginhallitus päätti 7.5.2012 Päivähoidon järjestämissuunnitelmasta, jonka mukaan varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunnan tulee talousarviossaan määrättyjen resurssien puitteissa kehittää päivähoitoa seuraavien strategisten linjausten mukaisesti:

- **varhaiskasvatuspalvelujen kysynnän kasvua ohjataan yksityiseen palvelutuotantoon** tavoitteena yksityisen palvelutuotannon osuuden kasvattaminen vuoden 2012 tavoitetasosta (23 %) kahdeksassa vuodessa 30 %:iin,
- peruspäivähoitoa kevyempien palvelumuotojen tarjontaa lisätään ja palveluohjausta sekä palveluneuvontaa kehitetään osana palvelun tilaajakokonaisuutta,
- henkilöstön rekrytointijärjestelmää kehitetään osana kaupungin henkilöstöhallinnon kehittämistä,

- nykyistä kevyempien tilaratkaisujen ja olemassa olevan tilakannan nykyistä laajempaa hyödyntämistä selvitetään,
- palveluseteli yksityisen päivähoiton rahoitusmuotona vakinaistetaan ja palvelusetelikäytäntöjen toimintakäytäntöjen ohjaamiseksi laaditaan sääntökirja, jossa otetaan kantaa mm. palvelujen laatuvaatimusten määrittelyyn sekä seurantaan, palvelusetelin ja kunnallisen päivähoiton peruskäytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja palvelusetelin arvon tarkistamiseen,
- sähköisen palvelusetelijärjestelmän käyttöönottomahdollisuudet selvitetään osana kaupungin palvelusetelihanketta,
- yksityistä päivähoitoa rahoitetaan edelleen myös yksityisen hoidon tuella ja sen kuntalisällä ja
- kaupungin oman ja yksityisen palvelutoiminnan yhteensovittamiseksi kehitetään palvelu- ja neuvontajärjestelmä.

Strategisessa palvelusopimuksessa on 2012 mainittu, että kokopäiväisen päivähoiton **kysynnän laajeneminen suunnataan yksityiseen palvelutuotantoon**. Toisaalta SPS:ssä mainitaan myös, että kokopäiväisen päivähoiton **kysynnän kasvuun vastataan pääsääntöisesti omalla palvelutuotannolla**. Molemmissa viitataan kaupunginvaltuuston 28.11.2011 talousarvio- ja taloussuunnitelmaa koskevaan päätökseen tavoitearvoista yksityisen ja kunnallisen palvelutuotannon suhteesta palvelutuotannossa. Kaupunginhallituksen 7.5.2012 hyväksymässä päivähoiton järjestämissuunnitelmassa on linjattu, että varhaiskasvatuspalvelujen **kysynnän kasvua ohjataan yksityiseen palvelutuotantoon** tavoitteena yksityisen palvelutuotannon osuuden kasvattaminen vuoden 2012 tavoite-tasosta (23 %) kahdeksassa vuodessa 30 %:iin.

**Tarkastuslautakunnan mielestä järjestämistapaan liittyvät tavoitteet on ilmaistu epätasaisesti.**

Päivähoidon järjestämissuunnitelmassa on linjattu päivähoiton kehittämiskohteita. Kaupunginhallitus on päättäessään 7.5.2012 Päivähoidon järjestämissuunnitelmasta päättänyt, että varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunnan tulee talousarviossa määriteltyjen resurssien puitteissa kehittää päivähoitoa järjestämissuunnitelman linjausten mukaisesti. **Järjestämissuunnitelmalle ei ole määritelty varsinaista seurantaa.**

Haastattelujen mukaan päivähoiton järjestämissuunnitelmaa tarvittiin seuraavista syistä

- lasten määrä/ palvelujen kysyntä kasvaa
- resurssien (henkilöstö, tilat) riittävyys/ kohdistaminen
- ideologinen/ poliittinen kysymys palvelujen tuottamistavasta
- palvelusetelin käyttöönotto

**Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ohjausjärjestelmää selkeyttämällä ja ohjausasiakirjojen määrää vähentämällä helpotetaan asioiden hoitoa, hallintoa ja seurantaa. Näin säästyvä aika ja resurssit voitaisiin käyttää konkreettisemmin varhaiskasvatukseen, lasten hyväksi.**





### 3.2 Varhaiskasvatuksen tilat ja palveluverkko

#### Varhaiskasvatuksen tilat ja tilatarpeiden ennakointi

**Varhaiskasvatuksen palveluiden järjestäminen edellyttää, että lasten määrä alueittain pystytään ennakoimaan riittävällä tarkkuudella.** Turun kasvatus- ja opetustoimen tilapalvelut on laatinut ennusteen 0-6 -vuotiaiden lasten (suomenkieliset, ruotsinkieliset ja vieraskieliset) määrän kehitymisestä palvelualueittain ja pienalueittain vuosina 2013 - 2018. Tämä ennuste tarkistetaan ja päivitetään vuosittain. Ennusteet ovat yhtenä lähtökohtana laadittaessa tilajärjestelyjä koskevia tarveselvityksiä ja hankesuunnitelmia.

Haastattelujen mukaan lasten määrän ennustaminen perustuu toteutuneeseen Turun alueittaiseen ja ikäluokkakohtaiseen väestökehitykseen 2000-luvulla sekä muun muassa kaa-voitusta ja maankäyttöä koskeviin suunnitelmiin ja tavoitteisiin. Yhtenä lähtökohtana on huomioitu Turun kaupungin Kaupunkitutkimus TA Oy:ltä tilaamat suuraluekohtaiset alkuvuonna 2012 valmistuneet väestöennusteet.

Kasvatus- ja opetustoimen mukaan Turussa oli vuoden 2012 helmikuussa 0-6 -vuotiaita lapsia 11 286 ja vuonna 2018 heitä ennustetaan olevan 12 406. **Kasvatus- ja opetustoimi ennustaa lasten määrään kasvua 1 120 kuudessa vuodessa.**

Päivähoidon järjestämissuunnitelman mukaan päivähoidon tarvetta ennustettaessa on huomioitava muun muassa väestökehitys, talous- ja työllisyystilanne sekä päivähoitoa käyttävien lasten suhteellisen osuuden kasvu (palveluun osallistumisaste). Palveluun osallistumisasteeseen vaikuttaa muun muassa työllisyys.

Palveluiden kysyntään vaikuttavat siis:

- **0-6 vuoden ikäisten lasten määrä sekä**
- **palveluun osallistumisaste**

Molemmat tekijät ovat aiheuttaneet ja ennusteiden mukaan lähitulevaisuudessaakin aiheuttavat kasvupaineita varhaiskasvatuspalveluiden kysynnälle. **Lasten määrä on vuodesta 2008 lähtien kasvanut 100 - 200 lapsella vuodessa. Palveluihin osallistumisaste on niin ikään Turussa ollut nousussa ja on nyt noin 70 %.** Muissa pohjoismaissa palveluihin osallistuu jopa 90 % lapsista. **Jos kehitys Turussa kulkee samaan suuntaan, on varhaiskasvatuksen palveluille odotettavissa huomattavasti lisää kysyntää.**

**Kasvatus- ja opetustoimen vuoden 2012 ennusteiden mukaan päivähoitoikäisten lasten määrä kasvaa Turussa vuoteen 2018 mennessä 1 120 lapsella. Kaupungin on myös varauduttava päivähoitoon ja muihin varhaiskasvatuspalveluihin osallistuvien suhteellisen osuuden nousemiseen.**

Kasvatus- ja opetustoimen tilapalvelut toimii keskitetysti myös varhaiskasvatuksen osalta. Tilapalveluiden pitää tietää kokonaisuus hallitakseen varhaiskasvatuksen tilatarpeet ja niiden kehittäminen. Haastattelujen mukaan varhaiskasvatuksen tilojen osuus on noin 17 % koko opetustoimen tiloista.

Vuosina 2010 - 2011 varhaiskasvatuksen osuus on ollut kasvatus- ja opetustoimen tilapalveluiden työmäärästä suurempi kuin sen suhteellinen osuus on. Työmäärä on johtunut tilannekartoitustarpeesta, jota varhaiskasvatuksen siirtyminen sosiaali- ja terveystoimesta kasvatus- ja opetustoimeen on edellyttänyt. Päiväkotien tilatarpeiden selvittely, investointihjelmien tarkistaminen, sisäilmaongelmien keskitetty kartoittaminen ja akuutit tilatarpeet on hoidettu kasvatus- ja opetustoimen tilapalveluiden toimesta.

Varhaiskasvatus poikkeaa perusopetuksesta siinä, että perusopetus on pääsääntöisesti kunnallista toimintaa. Varhaiskasvatuksessa yksityisen sektorin rooli on jo nyt merkittävä ja entisestään kasvamassa. Tilajärjestelyissä (tarveselvitykset ja hankesuunnitelmat) huomioidaan yksityinen palvelutarjonta ja sen kehittämismahdollisuudet alueilla.

Varhaiskasvatuksen tulosalueella on tiloja käytössä yhteensä noin 55 000 m<sup>2</sup>, joista **85 % on kaupungin omia tiloja ja 15 % vuokrattu ulkopuolisilta**. Tilat on vuokrattu kiinteistöliikelaitokselta, joka vastaa tilojen ylläpidosta. Tilojen vuokrat määräytyvät kaupunginvaltuuston päättämän sisäisen vuokrajärjestelmän periaatteiden mukaisesti. Tilojen vuokraan vaikuttaa muun muassa tilojen kunto. **Sillä, ovatko tilat alun perin omia vai ulkopuolisia, ei kuitenkaan ole suurta merkitystä varhaiskasvatukselta veloitetuihin vuokriin.**

## Tilojen kunto ja korjausvelka

**Kaupungin tilojen kuntoa seurataan ja arvioidaan kiinteistökohtaisesti lasketun korjausvelan avulla.** Varhaiskasvatuksen käyttämien tilojen **korjausvelka oli 31.12.2012 noin 11,5 miljoonaa euroa**, jossa oli edellisvuoteen verrattuna vähennystä 2,7 miljoonaa euroa.

Mitä huonommassa kunnossa rakennus on, sen pienempi on sen ns. nykyhintaa. Rakennuksen kunto voidaan määrittellä rakennuksen nykyhinnan ja uudishinnan suhteesta. **Uudisrakennuksella suhde on 100 % ja kun rakennus ikääntyy, sen kuntosuhteeksi laskee. Turussa on määritetty, että hyväksyttävä taso kuntosuhteelle on 75 %. Kun mennään 75 % tason alle, alkaa rakennukselle muodostua ns. korjausvelkaa.** Varhaiskasvatuksen tilojen kuntosuhteiden keskiarvo on 66,9 %; vaihteluväli 24,7- 97,4 % (31.12.2011 keskiarvo 62,8 %). Tilojen paikoitellen alhaista kuntosuhteita selittää muun muassa rakennusten korkea ikä.

**Varhaiskasvatuksen tilantarve on monilla alueilla suuri eikä nykyisistä, osin huonokuntoisista tiloista voida luopua ennen korvaavien tilojen valmistumista.** Haastattelujen mukaan toiminnallisesti vanhahkoista ja huonokuntoisista tiloista luovutaan lähivuosina vain silloin, kun saadaan käyttöön uusia, ajanmukaisia toimitiloja.

Haastattelujen mukaan yksi tärkeä asia päivähoiton järjestämisessä on **yksikkökoko**, koska sillä on vaikutusta tilojen toimivuuden ja kustannusten lisäksi myös henkilöstön tarpeeseen. **Erään näkemyksen mukaan ihanteellisena on pidetty saman katon alla toimivaa 100 - 140 lapsen päivähoitoyksikköä** sillä perusteella, että se olisi yhden esimiehen hallittavissa ja toisaalta sijaisjärjestelyt olisi mahdollista hoitaa yksikön sisällä.

**Haastattelujen mukaan yksi tärkeä asia päivähoiton järjestämisessä on yksikkökoko: ihanteellisena on pidetty saman katon alla toimivaa 100 - 140 lapsen päivähoitoyksikköä.**

## Varhaiskasvatuksen palveluverkko

### Päiväkodit, esiopetus ja alakoulut saman katon alle

Asukkaiden hyvinvointiohjelman (2009 - 2013) ja Asunto- ja maankäyttöohjelman (2009 - 2013) tavoitteiden mukaan **pienien lasten palveluita kehitetään mahdollisuuksien mukaan lähipalveluperiaatteella yhdistämällä päiväkodit, esikoulut ja alakoulut saman katon alle.** Haastateltavien mukaan kävelyetäisyydellä oleva palvelu on lähipalvelua. Osalle vanhemmista sopii parhaiten päiväkotit, jotka on lähellä työpaikkaa.

Päiväkotien ja alakoulujen (vuosiluokat 1-6) tilatarvetta on jo 1990-luvulta asti tarkasteltu rinnakkain. Tilayhteistyötä tarkasteltiin 1990-luvulla lähinnä eri työryhmissä, muun muassa esityksessä Turun palvelusuunnitelmaksi julkisten palvelujen osalta (25.9.1991) ja Selvityksessä Turun kaupungin toimitiloista (30.11.1993). Tilojen käytön tehokkuuden näkökulmasta lisää tehokkuutta pyrittiin hakemaan esimerkiksi tilojen yhteiskäyttömahdollisuuksia lisäämällä (muun muassa liikuntatilojen tehokas yhteiskäyttö).

Yhteisten uusien tilojen suunnittelu (esimerkkinä Haarlan koulu) nousi voimakkaammin esille vasta 2000-luvun alussa. Nyt suunnitteilla on monia yhteisiä koulu- ja päiväkotihankkeita, esimerkiksi Hirvensalon koulu ja päiväkoti, Yli-Maarian koulu ja päiväkoti, Kombikoulu sekä mahdollisesti Skanssin koulu ja päiväkoti. Kerttulin päiväkoti ja koulu (luokat 1-2) valmistui tammikuussa 2013.

Varhaiskasvatuksen siirtoa käsittelevä työryhmä totesi vuonna 2010 raportoidessaan kaupunginhallitukselle tilojen käytön tehostamisesta:

”Kaikkiällä Suomessa pohditaan tällä hetkellä koulu- ja päiväkotitilojen yhteiskäyttöä ja käytön monimuotoisuutta. Tämä ei koske pelkästään kouluja ja päivähoitoa vaan kokonaisuuteen kuuluvat myös muun palvelutuotannon tarvitsemat tilat (liikuntatoimi, nuorisotoimi, kulttuuritoimi, kirjastotoimi, sosiaali- ja terveystoimi).

**Myös Turussa perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tilojen joustavalla yhteiskäytöllä on saatavissa merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia etuja.** Useampaan peruskouluun voitaisiin sijoittaa esiopetusluokkia. **Tilojen joustavalla käytöllä saavutetaan merkittävää taloudellista säästöä niin käyttötaloudessa kuin investointienkin osalta.** Kaupunginvaltuusto on useaan otteeseen korostanut kaupungin käytössä olevien tilojen vähentämistä ja hallintokuntien tilojen yhteiskäytön tehostamista. Tätä korostaa myös ryhmien välinen sopimus.

Turussa noin neljäsosa esiopetuksesta on sijoitettu koulujen yhteyteen. Määrää nostetaan noin kolmannekseen ja pidemmällä aikavälillä noin puolet esiopetuksesta voisi toimia koulujen ja toinen puoli päiväkotien yhteydessä.

Eräissä kouluissa oppilasmäärät ovat voimakkaasti vähentyneet ja samaan aikaan päivähoiton kysyntä on kasvanut. **Uusilta investoinneilta voidaan ainakin jossain määrin välttyä siirtämällä esiopetusta koulujen yhteyteen.** Muuhun päivähoitoon koulurakennukset eivät sellaisenaan sovi. Kaikki tällä hetkellä arvioitavissa olevat taloudelliset edut liittyvät tilankäytön tehostamiseen.”

**Monissa koulutaloissa toimii jo nyt esiopetusryhmiä 6-vuotiaille,** esimerkiksi Teräsrautelan koulussa, Vähä-Heikkilän koulussa ja Raunistulan koulussa. Tiloille ei ole tehty mitään erityistoimenpiteitä, ennen kuin ne on otettu esiopetuskäyttöön.

**Haastattelujen mukaan päiväkotitoimintaa ei voi ilman tilamuutoksia ja korjauksia siirtää suoraan alakoulun tiloihin, koska tilatarpeet ovat niin poikkeavat esimerkiksi ryhmätyötilavaatimuksiensa ansiosta.**

## Päivähoidon palveluverkkoselvitys

Keskushallinnon tilakeskus on Kasvatus- ja opetustoimen asiantuntija-avustuksella valmistellut koko kaupungin päiväkotiverkosta selvityksen, jota käsiteltiin kaupunginhallituksessa 10.12.2012. Tässä selvityksessä on tarkasteltu päivähoitoon tulevien lasten määrän kasvunustetta 2013 - 2018 suhteessa päiväkotipaikkojen tarjontaan ottaen huomioon yksityisen päivähoiton lisäämistavoite sekä tavoite lisätä ns. kevyempiä päivähoitoratkaisuja (avointa varhaiskasvatusta).

Selvityksessä todetaan, että

- päivähoidon hakijoita oli marraskuussa 2012 yhteensä 481 lasta
- vuonna 2013 Turussa on yhteensä 11 471 päivähoitoikäistä lasta ja 8 035 päivähoitopaikkaa (kunnalliset ja yksityiset), mikä merkitsee sitä, että 70 %:lle päivähoitoikäisistä on päivähoitopaikka saatavilla
- **vuoteen 2018 mennessä tarvitaan lapsimäärän kasvun vuoksi 655 uutta kunnallista tai yksityistä hoitopaikkaa, jotta nykyinen palvelutaso (70 % päivähoitoikäisistä on päivähoitopaikka saatavilla) pystytään säilyttämään**

Selvityksessä on mukana myös vaihtoehto, jossa päivähoidon kattavuustavoitetta\* nostetaan kahdella pienalueella (Keskusta 85 %, Länsikeskus 75 %). Tässä vaihtoehdossa uusia hoitopaikkoja tarvitaan vielä 345 lisää **eli yhteensä 1 000 uutta hoitopaikkaa**.

Lisäksi pitää huomioida, että palveluverkkoselvityksen arvion perusteella yhteensä **384 hoitopaikkaa poistuu käytöstä v. 2010-luvun loppuun mennessä** tilojen huonokuntoisuuden ja epäajanmukaisuuden takia. Huonokuntoisten tilojen poistuminen lisää luonnollisesti uusien tilojen tarvetta entisestään.

**\* päivähoidon kattavuustavoite / kattavuusprosentti: alueen (kunnalliset + yksityiset) päivähoitopaikat / alueen päivähoitoikäiset lapset \* 100**

### 1. uusia päiväkotipaikkoja tarvitaan, koska

- lasten määrä kasvaa tai
- päivähoidon osallistumisaste nousee

### 2. korvaavia päivähoitopaikkoja tarvitaan, koska

- vanhoja ja huonokuntoisia päiväkotitiloja poistuu käytöstä

### 3. lisäksi vanhat päiväkotitilat vaativat korjauksia

Selvitys ei ota kantaa palveluntuottajaan - tuotetaanko hoitopaikat kunnallisesti vai yksityisesti. Tavoitteena on ollut selvittää, missä päivähoitopaikkoja tarvitaan ottaen huomioon ennakoitu lapsimäärän kasvu, nykyinen päivähoitotarjonta sekä nykyisestä kapasiteetista poistuvaksi ennakoitu hoitopaikkojen määrä.

**Koko kaupungin osalta päivähoidon kattavuusprosentti vuonna 2013 on 70,0 %**. Palveluverkkoselvityksessä on arvioitu uusien päivähoitopaikkojen tarvetta seuraavasti: Jos halutaan ylläpitää samaa kattavuusprosenttia lapsimäärien kasvaessa, niin noin 655 uudelle päivähoitopaikalle muodostuisi kysyntää vuoteen 2018 mennessä. Kun tarkastellaan suunniteltuja ja käynnistyneitä päiväkotihankkeita, voidaan arvioida hinta yhdelle uudisrakennusinvestointina toteutettavalle hoitopaikalle. Palveluverkkoselvityksen mukaan kaupungin viiden oman uudisrakennusinvestointihankkeen **keskimääräiseksi kustannukseksi yhdelle hoitopaikalle muodostuu noin 27 000 €**. Kokonaisinvestoinniksi keskiarvokustannuksen mukaan muodostuu tällöin noin 17 700 000 € arvosta investointeja.

Vuonna 2013 **kunnallisia hoitopaikkoja** on palveluverkkoselvityksen mukaan **6 297** kappaletta. Tämä kattaa kaikkien lasten lukumäärästä (11 471 kpl) 54,9 %. Jos tämä sama taso (54,9 %) halutaan säilyttää vuonna 2018, tarkoittaa se 513 uutta kunnallista hoitopaikkaa. **Kaupungin kokonaisinvestoinniksi keskiarvokustannuksen mukaan muodostuu noin 13 800 000 €**.

Alla olevassa taulukossa on palveluverkkoselvityksessä esitetyt päivähoidon kattavuusprosentit sekä investointisuunnitelman varhaiskasvatukseen liittyvät uudishankkeet palvelualueittain.

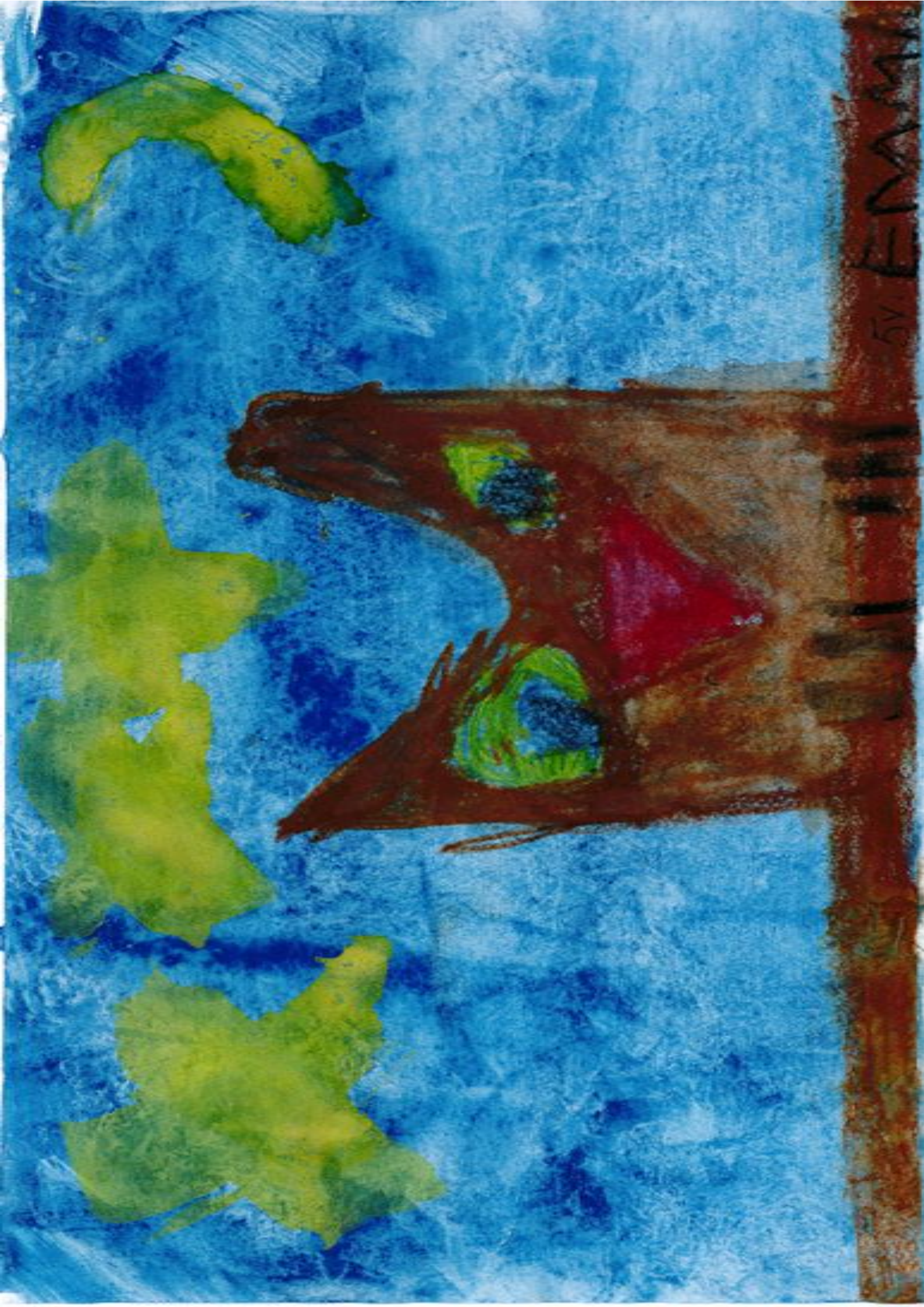
alue	kattavuus-%	investointisuunnitelma
Pohjoinen palvelualue	62,0 %	Yli-maarian koulu ja päiväkoti 2015-2019. Raunistulan päiväkoti 2014-2018 (korvausinvestointi)
Itäinen palvelualue	64,4 %	
Ruotsinkielinen palvelualue	74,7 %	Kombikoulu ja päiväkoti 2012-2016
Eteläinen palvelualue	77,7 %	Hirvensalo II koulu ka päiväkoti 2012-2018, Kaksikerran koulu 2016-2020.
Läntinen palvelualue	78,4 %	Sofiankadun päiväkoti 2014-2018 (korvausinvestointi)

**Taulukko 2. Päivähoidon** palveluverkkoselvityksen kattavuusprosentit sekä investointisuunnitelman hankkeet.

Palveluverkkoselvityksestä ilmenee, että tällä hetkellä eri alueiden välillä on huomattavan suuria eroja päivähoidon kattavuusprosentissa. **Alimmat kattavuusprosentit ovat pohjoisella ja itäisellä palvelualueella. Näistä pohjoiselle alueelle on vireillä yksi uudishanke, mutta itäiselle ei yhtään.**

**Haastattelujen mukaan eri alueiden väliset erot päivähoitopaikan saatavuudessa lähipalveluna eriarvoistavat asiakkaita.**





### 3.3 Varhaiskasvatuksen henkilöstö

Varhaiskasvatuksen koko tulosalue tehtävineen, henkilöineen, määrärahoineen ja muine resursseineen siirtyi sosiaali- ja terveystoimesta opetustoimeen 1.8.2010.

Opetustoimessa henkilöstöhallinto on keskitettyä. Haastattelujen mukaan varhaiskasvatuksen siirtymistä opetustoimeen ei ole vielä henkilöstöhallinnon näkökulmasta saatettu loppuun. Perusasioita on tehty, muuten henkilöstön, asioiden ja toimintojen sopeuttamista on jatkettava.

**Asetuksessa lasten päivähoidosta määritetään vaatimuksia varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksille, jotka käytännössä tarkoittavat kasvatus- ja opetustoimen mukaan muun muassa seuraavaa:**

- **1/7** eli vähintään 1 lastentarhanopettaja tai lastenhoitaja seitsemää kokopäivähoitossa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden
- **1/4** eli vähintään 1 lastentarhanopettaja tai lastenhoitaja neljää alle kolmevuotiasta lasta kohden.
- **1/3** eli päiväkodissa tulee vähintään joka kolmannella hoito- ja kasvatustehtävissä toimivalla olla lastentarhanopettajan kelpoisuus

#### Varhaiskasvatuksen henkilöstön kokonaismäärä marraskuussa 2012

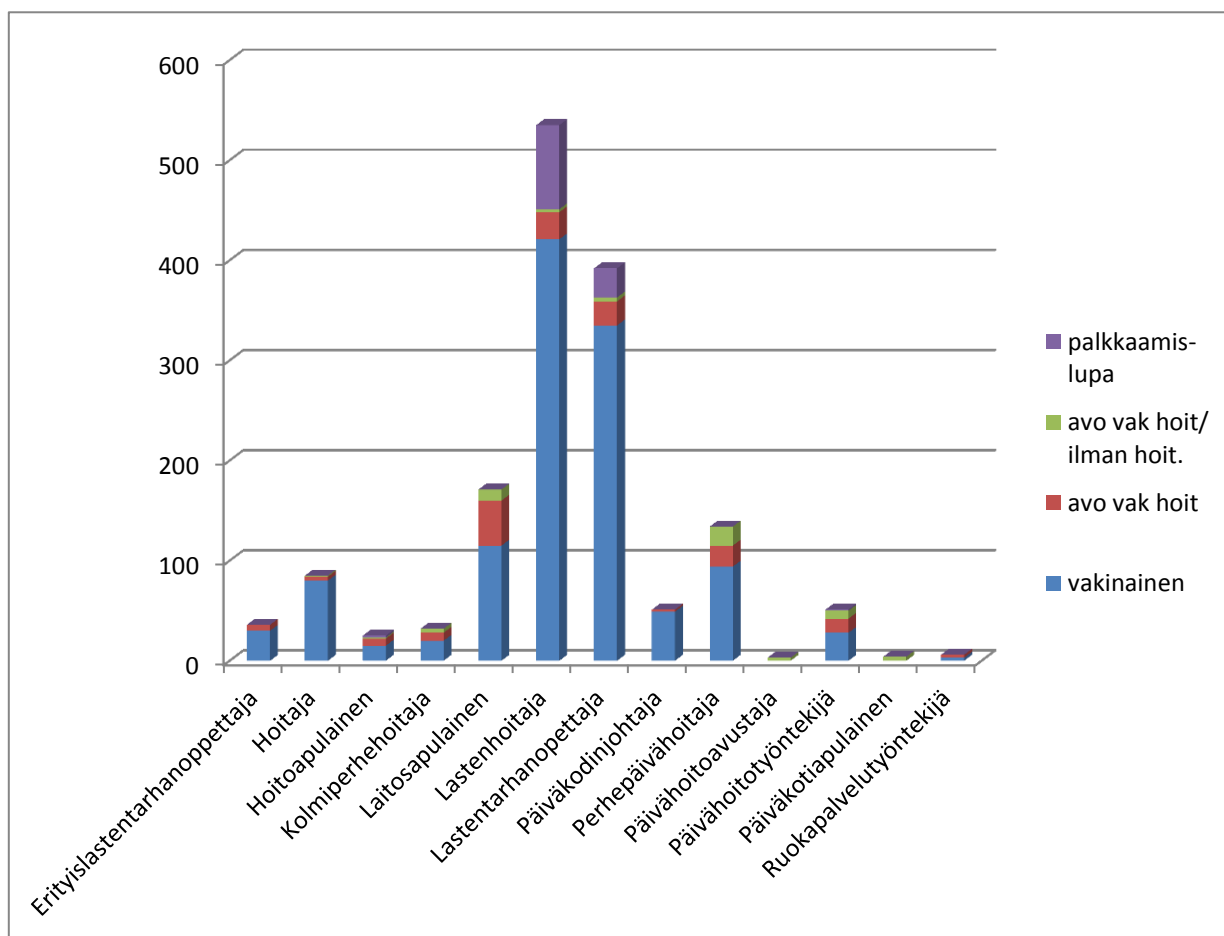
Vakinaiset viran- ja toimenhaltijat	1 190
Avoimien vakanssien hoitajat	161
Yhteensä	1 351
Työntekijöitä palkkaamisluvilla	116
<b>Yhteensä henkilöitä töissä</b>	<b>1 467</b>
Avoimia vakansseja ilman hoitajia	58



Alla on esitetty varhaiskasvatuksen henkilöstö marraskuussa 2012 nimikkeittäin:

	vakainainen	avoimen vakanssin hoitaja	palkkaamis-lupa	Työntekijät yhteensä	avoimet vakanssit / ilman hoitajaa
Erityislastentarhanopettaja	30	6	0	36	0
Hoitaja	80	4	0	84	1
Hoitoapulainen	15	7	2	24	1
Kolmiperhehoitaja	20	8	0	28	4
Laitosapulainen	115	45	0	160	11
Lastenhoitaja	421	27	84	532	3
Lastentarhanopettaja	335	24	29	388	4
Päiväkodinjohtaja	49	2	0	51	0
Perhepäivähoitaja	94	21	0	115	19
Päivähoitoavustaja	0	0	0	0	3
Päivähoitotyöntekijä	28	14	1	43	8
Päiväkotiapulainen	0	0	0	0	4
Ruokapalvelutyöntekijä	3	3	0	6	0
<b>yhteensä</b>	<b>1 190</b>	<b>161</b>	<b>116</b>	<b>1 467</b>	<b>58</b>

**Taulukko 3.** Varhaiskasvatuksen henkilöstö nimikkeittäin marraskuussa 2012. Taulukossa ei ole mukana sijaisia.



**Kuva 5.** Varhaiskasvatuksen henkilöstö nimikkeittäin marraskuussa 2012. Taulukossa ei ole mukana sijaisia.

lähde: Kasvatus- ja opetustoimi

Haastattelujen mukaan lastentarhanopettajien palkkaaminen varhaiskasvatukseen on muodostunut ongelmaksi, koska koulutettuja lastentarhanopettajia ei ole löytynyt kaikkiin avoimiin tehtäviin. Turun yliopisto ei kouluta lastentarhanopettajia Turussa, mutta Raumalla koulutusta on lisätty syksyllä 2012. Tästä odotetaan hieman parannusta Turkuunkin joidenkin vuosien päästä. **Haastattelujen mukaan lastentarhanopettajan työt eivät ole olleet riittävän houkuttelevia kaikille alalle valmistuneille. Työtä on pidetty raskaana ja vaativana sekä siitä saatavaa palkkaa liian pienenä.**

Haastattelujen mukaan huomattava osa valmistuneista lastentarhanopettajista jatkaa nykyisin opintojaan niin, että he voivat pätevästi luokanopettajiksi. Näin tapahtuu, koska suhteellisin pienillä lisäopinnoilla on mahdollista suorittaa luokanopettajan tutkinto ja saada parempi palkka, kevyempi työ ja pitempi kesäloma.

Erityislastentarhanopettajien osalta tilanne on haastattelujen mukaan samankaltainen tai jopa vaikeampi.

Tuen tarpeessa olevien lasten hoitoon, kasvatukseen ja opetukseen tarvittaisiin huomattavasti enemmän erityislastentarhanopettajia, joista on valtava pula. Tavoitteena on uusien toimintamallien kehittäminen henkilöstölle ja kouluttaminen esimerkiksi pienryhmätoiminnan ja puhetta tukevien kommunikaatiomenetelmien osalta.

**Pulaa lastentarhanopettajista ja erityislastentarhanopettajista kuvaa se, että osa tehtäviä hoitavista henkilöistä on epäpäteviä.** Varhaiskasvatuksen tulosalueen mukaan 43 erityislastentarhanopettajasta 12 eli noin 28 % on epäpäteviä ja 463 lastentarhanopettajasta (sisältää myös sijaiset) 64 eli noin 14 % on epäpäteviä maaliskuussa 2013.

**Varhaiskasvatuksen henkilöstö kokee, että pula lastentarhanopettajista heikentää varhaiskasvatuksen laatua.**

**Haastattelujen mukaan pula pysyvistä lastentarhanopettajista ja erityislastentarhanopettajista koetaan suureksi ongelmaksi varhaiskasvatuksessa.**

### 3.4 Palveluohjaus varhaiskasvatuksessa

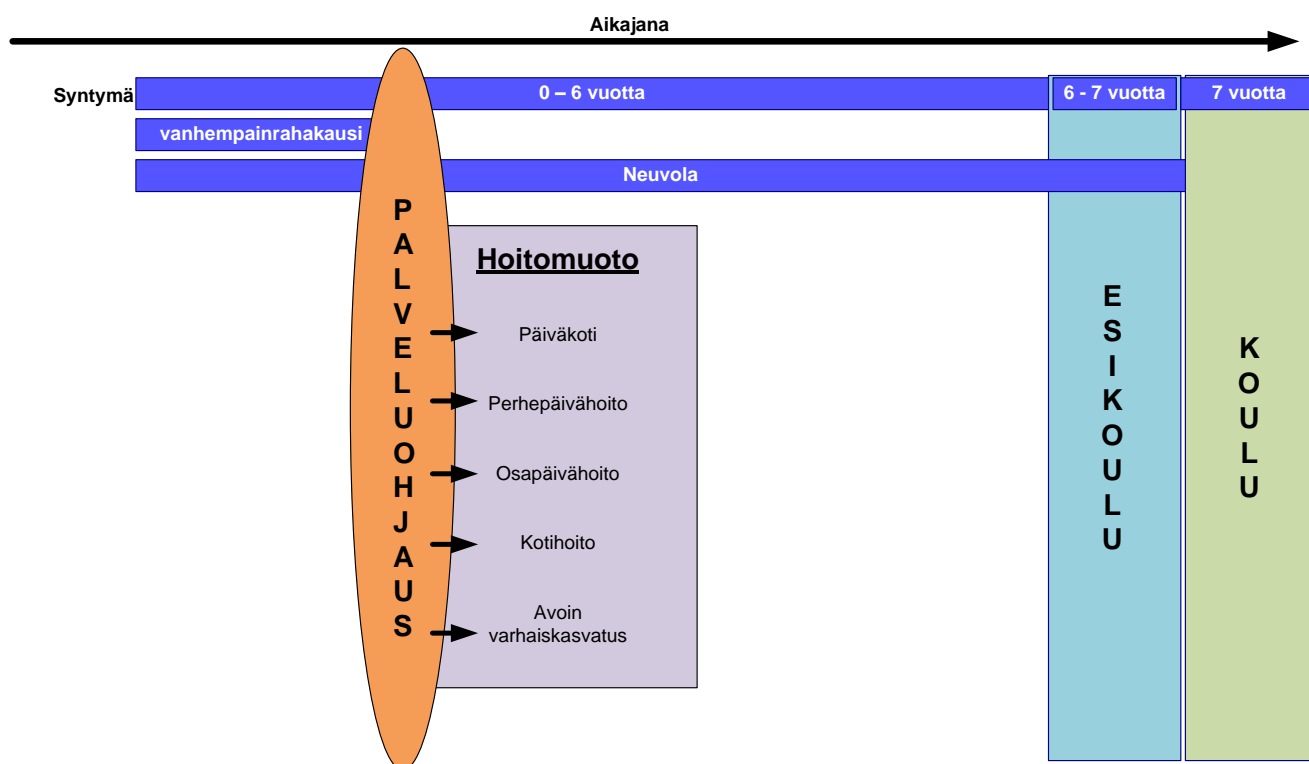
**Palveluohjauksella tarkoitetaan toimintoja, joilla kaupunki ohjaa asiakkaan tarvetta vastaavan palvelun piiriin.**

Palveluohjauksen tavoitteena on antaa asiakkaille riittävästi tietoa varhaiskasvatuspalveluista, jotta he voivat tehdä päätöksen päivähoitojärjestelyistä. Ohjauksen rooli on erittäin tärkeä, kun tehdään tunnetuksi uusia palvelumuotoja, kuten esimerkiksi avointa varhaiskasvatusta. **Palveluohjaus esittää asiakkaalle koko palvelutarjottimen: Mitä eri palveluvaihtoehtoja on saatavilla.** Lähtökohtana on, että

- kokopäiväistä päivähoitoa tarjotaan niille, jotka sitä tarvitsevat
- osalle asiakkaista voi sopia paremmin jokin kevyempi vaihtoehto, esim. osa-aikainen päivähoito tai avoin varhaiskasvatus.

## Palveluohjauksen tavoitteina on

- **Lisätä kuntalaisten tietoisuutta palveluista ja omista mahdollisuuksistaan niiden käyttäjinä**
  - kaupungin palveluista yli hallintokuntarajojen
  - yksityisten ja järjestöjen antamista palveluista
  - muista vaihtoehdoista, esimerkiksi kotitalousvähennys ja kotihoidon tuki
- **Lisätä kuntalaisten omatoimisuutta ja itseohjautuvuutta**
  - sähköisten palvelujen kehittäminen
- **Selkeyttää neuvontaa ja ohjausta**



**Kuva 6.** Kehdosta kouluun - varhaiskasvatuksen palveluohjaus ja lapsen ikäkaari

Palveluohjauksen jälkeen asiakas tietää tarjolla olevista kunnallisista ja yksityisistä palveluista, palveluiden toimintamuodoista ja maksuista sekä toimintaohjeet palveluiden hakemiseen.

## Palveluohjauksen haasteet

Päivähoidon tai laajemmin varhaiskasvatuksen palvelujen järjestäminen on kaiken kaikkiaan monimutkainen kokonaisuus, jossa haasteita muodostavat seuraavat tekijät:

- palveluihin hakeutuvien lasten määrän vaikea ennustaminen
- eri palvelumuotojen ja hoitopaikkojen kirjo
- eri palvelumuotojen erilaiset hakuprosessit
- tiedottaminen eri palvelumuodoista
- hoitopaikka halutaan usein omalta alueelta

Turun kaupungin palveluseteliä koskeva sääntökirja (myös Palvelusetelilaissa) määrittelee osaltaan palveluohjauksen tehtäviä seuraavasti:

**”Kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelun tuottajien hinnat, omavastuusuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu.”**

Avoimen varhaiskasvatuksen lisääminen sekä antaa mahdollisuuksia että lisää palveluohjauksen tarvetta. Avoimen varhaiskasvatuksen palveluihin, kuten leikkikouluihin ei välttämättä osata hakeutua ilman palveluohjausta.

## Miten palveluohjausta on saatavilla?

Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen palveluohjausta on saatavilla:

- **puhelimitse keskitetystä puhelinpalvelusta**
- **internetissä**  
<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=9383&culture=fi-FI&contentlan=1>
- **kaikilta noin 50:ltä päiväkodin johtajalta**
- **perhepäivähoidon ohjaajilta (5)**
- **palvelualueiden päälliköiltä**

Maaliskuussa 2013 järjestettiin ensimmäistä kertaa pääkirjastossa ja Skanssissa **Päivähoitotori**, jossa esiteltiin päivähoiton ja avoimen varhaiskasvatuksen vaihtoehdot niitä tarvitseville lapsiperheille. Tori toteutettiin yhdessä yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Myös **sähköinen asiointi** on mahdollista varhaiskasvatuksessa:

Sähköisessä asiointissa perhe voi hakea lapselle päivähoitopaikkaa ja palveluseteliä, ilmoittaa lapsen esiopetukseen, muuttaa yhteystietojaan, antaa suostumuksensa korkeimpaan maksuun tai irtisanoa hoitopaikan. Maksulaskurilla voi tehdä arvion tulevasta päivähoitomaksusta. Asiakas voi hakea myös palveluseteliä yksityisessä päiväkodissa järjestettävään päivähoitoon sekä ilmoittaa toiveensa yksityisessä päiväkodissa ostopalveluna tuotettuun esiopetukseen.

Haastattelujen perusteella lasten vanhemmat hakevat aktiivisesti tietoa **internetin kautta**. Varhaiskasvatuksen palveluista kertovat internetsivut löytyvät Turun kaupungin sivuilta perhe ja sosiaalipalvelut sekä kasvatusta ja opetus -osioiden alta. Sivulla on mainittu eri hoitovaihtoehtoja, joita vanhemmat voivat valita lapsensa hoitomuodoiksi vanhempainraha-kauden jälkeen. Lisäksi sivulla on tietoa muun muassa asiakasmaksuista, hoitopaikan hakemisesta ja hoitopaikkojen yhteystiedoista.

Vaikka internet-sivuilla on määrällisesti tarjolla paljon tietoa, jäävät kuitenkin esimerkiksi avoimen varhaiskasvatustalouden mahdollisuudet asiakkaan näkökulmasta taka-alalle. Varhaiskasvatustaloudet ovat laaja ja monimutkainen kokonaisuus, jonka eri vaihtoehtojen hahmottaminen uusille asiakkaille ei välttämättä ole helppoa. **Palveluohjauksen kehittämisen näkökulmasta tulee pohtia, mikä rooli internetsivuilla on osana palveluohjauksen kokonaisuutta.**

## Palveluohjauksen kehittäminen

Koska palveluohjauksen merkitys on tunnustettu, on strategisessa palvelusopimuksessa (SPS) 2012 sovittu, että varhaiskasvatuksen tulosalueella kehitetään asiakkaanohjausta, jotta asiakas ohjautuu tarvetta vastaavan palvelun piiriin. Tavoitteita on viety sopimusohjauksella edelleen toimeenpanoon ja Varhaiskasvatuksen tulosalueen operatiiviseen palvelutuotantosopimukseen (OPTS) 2012 on kirjattu tavoite: Palveluohjauksella asiakas ohjataan tarvetta vastaavan palvelun piiriin.

Kaupunginhallitus on 7.5.2012 linjannut päivähoidon järjestämissuunnitelmassa palveluohjauksesta seuraavasti:

- peruspäivähoitoa kevyempien palvelumuotojen tarjontaa lisätään ja palveluohjausta sekä palveluneuvontaa kehitetään osana palvelun tilaajakokonaisuutta,
- kaupungin oman ja yksityisen palvelutoiminnan yhteensovittamiseksi kehitetään palvelu- ja neuvontajärjestelmä

Lasten kasvatuksen ja opetuksen pääprosessin palvelujohtajan käynnistämä **palveluohjauksen kehittämishanke** on pyrkinyt vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin: tehokas ja monipuolisesti kattava neuvonta ja ohjaus asiakkaille.

Jatkossa on tarkoitus, että palveluohjaustiimi ottaa keskitetysti vastaan kaikki hakemukset ja kantaa vastuun lain mukaisesta hoitopaikkojen tarjoamisesta.

**Tarkastuslautakunnan mielestä palveluohjauksen kehittäminen on tärkeää, jotta palvelutuotanto ja asiakkaiden tarpeet kohtaisivat parhaalla mahdollisella tavalla.**

### 3.5 Päivähoitopaikkojen jonotilanne

Tammikuussa 2013 päivähoidon hakijoina oli 418 lasta.

	Varhaiskasvatusalue				yhteensä
	Eteläinen	Itäinen	Läntinen	Pohjoinen	
<b>Lapsia 1.2013</b>	<b>2 244</b>	<b>2 867</b>	<b>2 446</b>	<b>3 126</b>	<b>10 683</b>
<b>Hoitopaikkoja</b>	<b>1 744</b>	<b>1 846</b>	<b>1 918</b>	<b>1 938</b>	<b>7 446</b>
<b>palveluverkkoselv. kattavuus-%</b>	<b>77,7 %</b>	<b>64,4 %</b>	<b>78,4 %</b>	<b>62,0 %</b>	<b>69,7 %</b>
<b>Hakijat 1.2013</b>	<b>64</b>	<b>145</b>	<b>91</b>	<b>118</b>	<b>418</b>

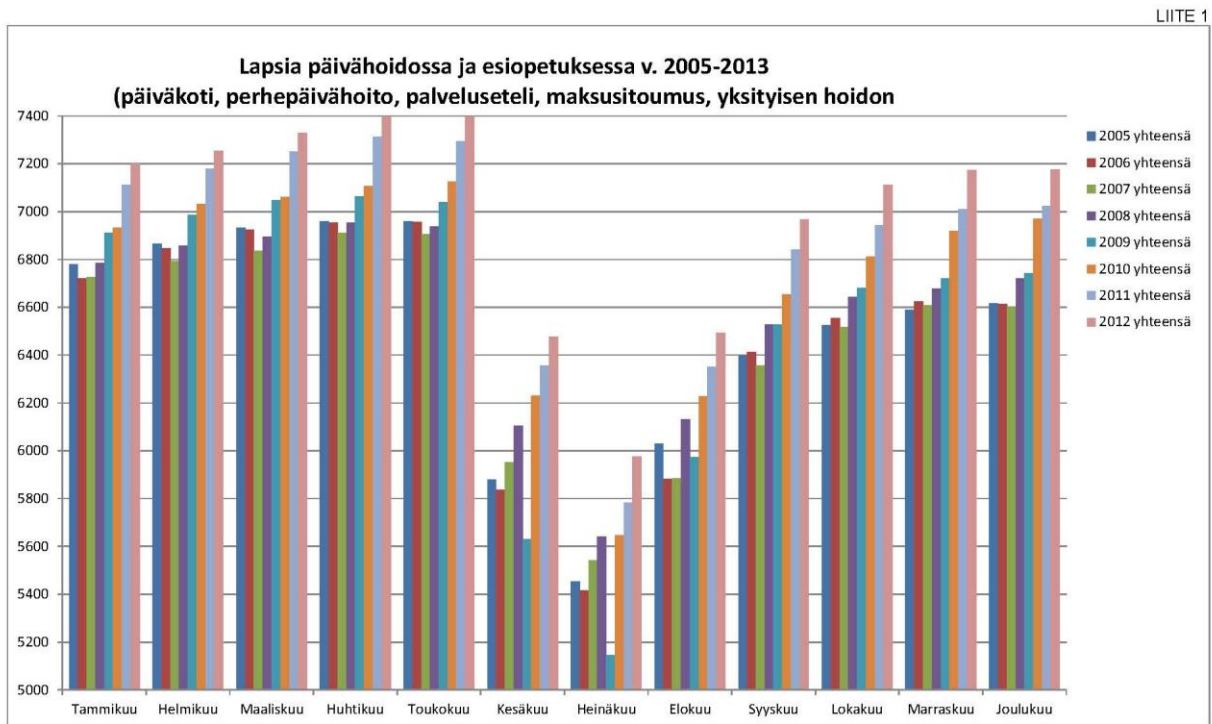
**Taulukko 4.** Lasten määrät, hoitopaikkojen hakijat ja hoitopaikkojen kattavuus alueittain. (palv.verkkoselv)

Alueittain hakijat (tammikuu 2013) jakautuivat seuraavasti:

Eteläinen alue: Hirvensalo-Kakskerta 25, Skanssi-Uittamo 39  
 Itäinen alue: Varissuo-Lauste 84, Nummi-Halinen 61  
 Läntinen alue: Keskusta 60, Pansio-Jyrkkälä 31  
 Pohjoinen alue: Länsikeskus 49, Maaria-Paattinen 41, Runosmäki-Raunistula 28

Ruotsinkielinen alue: hakijoiden määrä sisältyy yllä oleviin lukuihin, joista ruotsinkielisiä hakemuksia on 14

Päivähoitopaikkojen jonotilanne vaihtelee runsaasti myös vuodenaikojen mukaan. Eniten paikkoja on tarjolla kesäaikaan, kun uusi ikäluokka aloittaa koulun.



10

**Kuva 7.** Kirjoilla olevien lasten määrä päivähoidossa ja esiopetuksessa 2005 - 2012. (Lasten kasvatuksen ja opetuksen SPS 2013 liite1).

Kuvassa (y) nähdään, että hoidossa olevien lasten määrät vaihtelevat vuoden sisällä melkoisesti. Kesäkuukausina hoidettavia lapsia voi olla jopa 1 000 - 2 000 vähemmän kuin syyskuusta toukokuuhun. Viime vuosien huomattava lasten määrän kasvu näkyy myös selvästi.

Päivähoidon hakijaksi on ilmoitauduttava 4 kk ennen päivähoitopaikan tarvetta eli kunnan pitää järjestää päivähoitopaikka 4 kk:n määräajan kuluessa. Haastattelujen mukaan ns. kiireellinen tarve (työn tai opintojen aloittaminen) on pystytty hoitamaan vaaditussa 2 viikon määräajassa.

<b>Määräajan (4 kk) ylittävä jono 15.3.2013</b>	
<b>kunnallisiin päiväkoteihin</b>	
varhaiskasvatusalue	
Eteläinen	4
Itäinen	62
Läntinen	32
Pohjoinen	32
<b>yhteensä</b>	<b>130</b>
<b>perhepäivähoitoon</b>	
	12
<b>palvelusetelipäiväkotiin</b>	
	7
<b>jono yhteensä</b>	<b>149</b>

**Taulukko 5.** Neljän kuukauden määräajat ylittävä jono 15.3.2013 alueittain.

**Määräajan ylittävä päivähoitopaikkojen jono on haastattelujen mukaan parin viime vuoden aikana ollut noin 130 - 150 lasta. Tarkastuslautakunta kysyy, onko Turun varhaiskasvatuksen palvelujen tarjonta mitoitettu riittävälle tasolle.**

Taulukosta 5 havaitaan, että **eniten määräajan yli meneviä päivähoitopaikan jonottajia on itäisellä varhaiskasvatusalueella.**

Haastattelujen mukaan itäisen varhaiskasvatusalueen asiakkailta on muita alueita vähemmän halukkuutta tai mahdollisuuksia lähteä toisella alueella olevaan päiväkotiin.

Asukkaiden hyvinvointiohjelmaan on kirjattu: Resursseja ohjataan enemmän alueille, joilla on runsaammin sosiaalisia ongelmia. **Jonotilaston perusteella herää kysymys, onko hyvinvointiohjelman linjausta noudatettu itäisen varhaiskasvatusalueen osalta.**

Kun kaupunginvaltuustolle 3.9.2012 raportoitiin Asukkaiden hyvinvointiohjelman toteutumisesta vuoden 2011 osalta, esitettiin Kasvatus- ja opetustoimesta seuraavasti:

**tavoite:** Päivähoitopaikan saanti 4 kk:n sisällä

**toteutuma 2011:** Ei toteutunut

**Analyysi mahdollisesta poikkeamasta tavoitteen**

**toteutumisessa:** Päivähoitopaikan saatavuudessa on alueellisia eroja

**Vuoden 2011 raportoinnin perusteella voidaan todeta, että subjektiivinen oikeus päivähoitoon 4 kuukauden määräajan osalta ei ole täysin toteutunut Turun kaupungissa. Toisaalta vuoden 2012 raportoinnin mukaan päivähoitoa jonottavien määrä ei ole kasvanut vuoden 2012 aikana.**

Ratkaisuja jono-ongelmaan on lähdetty hakemaan. Kasvatus- ja opetuslautakunnan suomenkielinen varhaiskasvatus- ja perusopetusjaosto on 20.3.2013 käsitellyt varhaiskasvatuksen resurssitarpeita varhaiskasvatuspalvelutarjonnan lisäämiseksi. Tarkastelussa on **etsitty mahdollisuuksia kasvattaa ryhmien kokoa tai ottaa käyttöön lisätiloja.**

### **Ovatko päiväkodit liian täynnä tai vajaakäytössä?**

Valtuustoaloitteen johdosta varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta on lokakuussa 2012 käsitellyt päivähoitoyksiköittäin tehdyn selvityksen, mitkä ovat lapsiryhmien todelliset koot ja miten ne vastaavat päivähoitoasetuksen mukaisia suhdelukuja.

Selvityksessä asiaa on tarkasteltu kahden käsitteen avulla: täyttöaste ja käyttöaste.

**Täyttöasteen** prosenttiluku kertoo, miten suuri prosenttiosuus laskennallisista päivähoitopaikoista on täytetty verrattaessa lasten määrää käytettävissä olevaan kasvatus- ja ohjaushenkilöstön resurssiin.

**Käyttöaste** eroaa täyttöasteesta siten, että siinä huomioidaan lisäksi lasten poissaolot sekä kasvatus- ja opetushenkilökunnan poissaolot.

Täyttöaste siis kuvaa paikkojen varausastetta suhteessa henkilöstön määrään ja käyttöaste toteutunutta todellista tilannetta.

Varhaiskasvatus pyritään järjestämään pääsääntöisesti lähipalveluperiaatteella eli palvelu tarjotaan omalla alueella kävelyetäisyydellä. Tästä periaatteesta poiketen ruotsinkielinen palvelu, vuoroahoito ja erityispäivähoito järjestetään ja koordinoidaan maantieteellisestä sijainnista riippumattomasti ja keskitetysti. Lähipalveluperiaatteesta poiketaan myös silloin, kun vanhemmat haluavat päivähoitopaikan läheltä työpaikkaansa.

**Päiväkotien käyttöaste**- haku on otettu syyskuulta 2012. Päivähoitoyksiköistä 100 %:n täyttö- tai käyttöasteen ylittävät alla olevassa taulukossa luetellut päivähoitoyksiköt. Sadan prosentin täyttö ylittyi 19 päivähoitoyksikössä ylityksen vaihdella 100,13 - 105,90. **Koko kaupungin täyttöaste oli tilaston mukaan 98,97.** Kuten taulukosta voidaan huomata, yksikään yli sadan prosentin täyttöasteen yksikkö ei ylitä sadan prosentin käyttöastetta. Tämä johtuu lasten poissaoloista eli varattujen paikkojen vajaakäytöstä päivähoitoyksiköissä. **Syyskuussa 2012 käyttöaste oli koko kaupungin osalta 85,02.**

**Kasvatus- opetustoimen mukaan yhteenvedossa todettiin, että lapsiryhmien todelliset koot vastaavat päivähoitoasetuksen mukaisia suhdelukuja.**



Päivähoitoyksikkö (phy)	Täyttöaste	Käyttöaste
Asemanseudun phy	101,32	72,47
Haarla-Pikisaaren phy	104,02	90,27
Vasaramäen phy	100,17	92,57
Uittamon phy	105,10	92,86
Huhkolan phy	105,90	85,94
Kuuvuoren phy	104,00	94,36
Räntämäen phy	100,19	85,66
Munterinkadun phy	101,87	82,14
Nättinummen phy	103,65	80,50
Suikkilanseudun phy	102,49	87,29
Taoskujan phy	103,93	87,11
Hepokullan phy	100,31	83,81
Heinikonkadun phy	100,13	86,20
Pernon phy	101,48	92,69
Arkeologinkadun phy	100,79	85,00
Moision phy	103,59	90,29
Kerttulin phy	100,13	88,58
Sirkkalan phy	101,47	86,56
Tuomaansillan phy	101,81	86,70

**Taulukko 6.** Täyttöaste ja käyttöaste syyskuussa 2012 niissä päivähoitoyksiköissä, joissa täyttöaste ylittää 100 %.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että täyttöaste ja käyttöaste ovat niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat päivähoiton jonotilanteeseen. On syytä pohtia, miten päivähoitoyksikköjen täyttöasteeseen voidaan reagoida huomioiden päivähoitoasetuksen vaatimukset henkilöstömitoitukselle.**

Asetus lasten päivähoitosta ei ota kantaa lapsiryhmien enimmäiskokoihin, vaan määrittelee kasvatus- ja ohjaushenkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun päiväkotitasolla. Lapsiryhmien muodostaminen käytännössä riippuu monesta tekijästä: Lasten iästä ja vertaisryhmästä, palvelun tarpeesta, käytettävissä olevista tiloista jne. Ryhmien muodostaminen vaatii ammattitaitoa sekä lapsen ja perheiden tarpeiden tuntemusta. Tällä hetkellä voimassa olevan asetuksen määräämä lasten ja kasvattajien välinen suhdeluku päiväkotitasolla antaa ryhmien muodostamiseen riittävät ehdot ja joustomahdollisuudet.





### 3.6 Avoin varhaiskasvatus palvelumuotona

**Avoin varhaiskasvatus** on suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa lapsille ja heidän vanhemmilleen tai muille huoltajille/ hoitajille. **Toiminnan tavoitteena on tarjota kotihoivossa oleville tai vähän päivähoitoa tarvitseville lapsille ja heidän vanhemmilleen sosiaalisia kontakteja, kasvatuksellista tukea ja monipuolista toimintaa, jossa keskeistä on yhdessä toimiminen muiden lasten ja vanhempien kanssa.**

Avointa varhaiskasvatustoimintaa toteutetaan yhteistyössä kunnan kasvatus- ja opetustoimen, sosiaali- ja terveystieteiden sekä järjestöjen ja yhteisöjen kanssa siten, että samassa toimintaympäristössä voi olla myös muiden toimijoiden järjestämää toimintaa.

Palvelujohtajan ja varhaiskasvatuksen tulosalueen välillä on lokakuussa 2011 sovittu avoimen varhaiskasvatuksen kehittämishankkeesta. Hankkeen tavoitteena on ns. kevyempien varhaiskasvatusvaihtoehtojen erilaisten toimintamuotojen (leikkikoulut, leikkipuistot, avoimet päiväkodit) alueellinen ja tasapuolinen käynnistäminen varhaiskasvatuksen palvelualueilla. Toisena tavoitteena on palvelun tuottamisperiaatteen luominen.

Varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta päätti 30.11.2011 avoimen varhaiskasvatuksen käynnistämisestä varhaiskasvatuksen tulosalueella.

Strategisessa palvelusopimuksessa (SPS) 2012 asiasta on kirjattu:

- Omassa tuotannossa laajennetaan palveluntarjontaa vastaamaan laajenevaan kysyntään avointen palvelujen osalta ja tarjotaan ns. kevyempiä vaihtoehtoja.

Tämä on viety operatiiviseen palvelutuotantosopimukseen (OPTS) 2012, jossa yhtenä tavoitteena oli: Avoimet palvelut tuottavat lapselle ja perheelle virikkeitä ja lisäävät hyvinvointia.

**Vuonna 2011 avoimeen varhaiskasvatukseen osallistui 482 lasta ja joulukuussa 2012 yhteensä 555 lasta.**

**Tarkoituksena on mahdollistaa kotona lapsiaan hoitavien perheiden lapsille osallistuminen avoimen varhaiskasvatuksen pedagogisesti ohjattuun toimintaan. Silti perheillä säilyy oikeus hakea lapselle kokopäiväistä päivähoitoa.**

Avoimen varhaiskasvatuksen toimintamuodot ja määritelmät vaihtelevat niin alueellisesti kuin kunnallisestikin. Avoimen varhaiskasvatuksen toiminta on joko maksutonta tai siitä peritään kohtuullinen maksu. Maksu ei saa olla esteenä palvelun käyttämiselle.

**Avoimen varhaiskasvatuksen on tarkoitus täydentää perinteistä, ”raskasta” varhaiskasvatusta (kokopäiväistä päivähoitoa) palveluilla, jotka sopivat osalle asiakkaista. Näin avoin varhaiskasvatus voi vähentää painetta kokopäiväisen päivähoivon lisäämiseltä.**

Avointa varhaiskasvatusta ollaan käynnistämässä, mutta haastattelujen mukaan siihen ei vielä ole varattu erikseen resursseja.

Haastattelujen mukaan hankkeen käynnistämävaiheessa on todettu sopivien tilojen puute. Tiloja on useaan kertaan kartoitettu ja kartoitus jatkuu edelleen. Vuokramenoihin ei ole varattu erillistä määrärahaa. Tulevaisuuden investoinneissa tulee kasvatus- ja opetustoimen mukaan huomioida avoimen varhaiskasvatuksen tarvitsemat tilat. Avoimen varhaiskasvatuksen tilatarpeet kilpailevat varhaiskasvatuksen muiden investointisuunnitelmien kanssa.

Kaupunki tukee yksityisten palveluntuottajien järjestämää avointa varhaiskasvatusta palvelusetelijärjestelmän kerhosetelillä, jonka arvo leikkitoiminnassa on 105 euroa kuukaudessa lasta kohden. Tällä hetkellä hyväksytyinä tuottajina on kaksi leikkikoulua. Myös seurakunnat ja kolmas sektori ovat aktiivisia palveluiden tuottajia, jotka tarjoavat avoimen varhaiskasvatuksen palveluita lapsiperheille. Yhteistyöneuvotteluja kolmannen sektorin kanssa käydään koko ajan avoimen varhaiskasvatuksen kehittämiseksi. Haastattelujen mukaan ongelmana on kuitenkin tilojen puute ja palvelusetelin pieni arvo, mikä ei kata kustannuksia.

Kasvatus- ja opetustoimen mukaan toimintaa varten tarvitaan myös henkilöstöä. Käytävissä ei ole pysyvää henkilöstöä, joten on jouduttu toimimaan tilapäisin palkkaamisluvin. Tulevaisuutta varten avoimen varhaiskasvatuksen toiminta tarvitsisi riittävät resurssit, jotta toiminta saadaan pysyväksi ja laadulliseksi varhaiskasvatuksen toimintamuodoksi.

**Avointa varhaiskasvatusta halutaan lisätä, jotta voitaisiin vähentää kasvupainetta ns. ”raskaasta”, kokopäiväisestä päivähoidosta. Avoimen varhaiskasvatuksen lisääminen vaatii kasvatus- ja opetustoimen mukaan lisää henkilöstö- ja tilaresursseja. Tarkastuslautakunta toteaa, että kohdistettaessa lisäresursseja tulee huolehtia siitä, että avoin varhaiskasvatus säilyy joustavana ja kustannuksiltaan kevyenä päivähoidon muotona.**

### 3.7 Varhaiskasvatuksen palveluseteli

#### Mikä on palveluseteli

Palveluseteli on tosite, jolla on tietty rahallinen arvo. Sillä voidaan maksaa ainoastaan tietty tavara tai palvelu. Palveluntarjoaja on usein rajattu joukko yrityksiä. Julkisten palvelujen järjestämisessä palvelusetelien käyttöönotto on yksi väline palvelujen hankinnan toteuttamiseen. Toisin sanoen: **Palvelusetelillä tarkoitetaan kunnan palvelun saajalle myöntämää sitoumusta korvata palvelun tuottajan antaman palvelun kustannukset tiettyyn, ennalta määrättyyn rajaan asti.**

**Palvelusetelin tarkoituksena on lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen asiakkaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta sekä edistää kuntien ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.**

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) säätelee palvelusetelin käyttöä. Laki on esitelty liitteessä 4.

Teknisesti palveluseteli ei juuri poikkea päivähoiton käytössä olevasta yksityisen hoidon tuen järjestelmästä. Päivähoitopalvelun sisältö ei välttämättä poikkea yksityisen hoidon tuen järjestelmästä ja molemmissa asiakas valitsee itse palvelun tuottajan. Palvelusetelijärjestelmässä palveluntuottajan tulee kuitenkin olla elinkeinonharjoittaja.

#### Palvelusetelin käyttöönotto Turussa

Ryhmien välisessä sopimuksessa 2009 - 2012 on linjattu:

- ”Palvelusetelijärjestelmän käyttöä laajennetaan ja säännöistä sovitaan. Palveluja ostettaessa kiinnitetään erityistä huomiota tarjouspyyntöjen sisältöön siten, että niissä tarkasti määritellään ostettavan palvelun laatuun vaikuttavat tekijät. Yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa kehitetään.”

Turun kaupungin peruspalvelulautakunta on käsitellyt 30.9.2009 palvelusetelin käyttöönottoa varhaiskasvatuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin käyttöä koskevan lainsäädännön uudistuttua 1.8.2009. Lautakunnalle esitettiin palvelusetelin käyttöönottoa vuoden mittaisena kokeiluna, joka kohdistuisi päivähoitoon ja tulisi korvaamaan ostopalveluna hankittavan päivähoiton. Palveluseteli päätettiin ottaa käyttöön kokeiluna vuoden 2010 ajaksi.

Kaupunginhallitus on kaupunginvaltuuston edellyttämän päivähoiton järjestämissuunnitelman yhteydessä keväällä 2012 käsitellyt palvelusetelijärjestelmän vakinaistamista. Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti päivähoiton järjestämissuunnitelman yhteydessä palvelusetelijärjestelmää arvioidaan ja kehitetään vastaamaan kysynnän muutoksiin ja palvelutuotannon pitkäjänteiseen kehittämiseen.

Vakinaistaessaan palvelusetelin 1.8.2013 lähtien kaupunginhallitus päätti 7.5.2012 myös, että palvelusetelikäytäntöjen ohjaamiseksi laaditaan **sääntökirja, jossa otetaan kantaa mm. palvelujen laatuvaatimusten määrittelyyn sekä seurantaan**, palvelusetelin ja kunnallisen päivähoiton peruskäytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja palvelusetelin arvon tarkistamiseen.

Kaupunki voi joko tuottaa itse tarvittavat palvelut tai hankkia ne ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kasvavaan palvelujen kysyntään vastaaminen on Strategisessa palvelusopimuksessa (SPS) 2012 linjattu seuraavasti:

- Kokopäiväisen päivähoiton kysynnän laajeneminen suunnataan yksityiseen palvelutuotantoon kaupunginvaltuuston 28.11.2011 tekemän päätöksen mukaisesti tarjoamalla asiakkaalle valinnan mahdollisuuksia palvelusetelin myötä.

SPS:n tavoite on huomioitu vuosien 2012 ja 2013 talousarvioissa ja taloussuunnitelmissa seuraavasti:

Talousarvio 2013 / taloussuunnitelma 2013 - 2016/  
Tavoitearvot vuosille 2013 - 2016

	TA 2013	TS 2014	TS 2015	TS 2016
<b>1) Varhaiskasvatuksessa monipuolistetaan palvelurakennetta ja palvelua laajennettaessa suunnataan painopiste hankittuihin palveluihin Mittari: kunnallisen ja hankitun palvelun osuus palvelutuotannossa</b>	76/24	75/25	74/26	74/26

Päivähoiton järjestämissuunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin, että yksityisen palvelutuotannon osuus on 30 % vuonna 2020.

Talousarviossa 2012 tavoitteena oli: yksityinen palvelutuotanto 23 % ja kunnallinen 77 %.

Tilinpäätöstietojen 2012 mukaan yksityisen ja kunnallisen palvelutuotannon suhde on vuonna 2012 ollut tavoitteen mukainen: yksityinen 23 % ja kunnallinen 77 %.

Lasten määrä on yksityisissä päiväkodeissa Turussa ollut vuosina 2009 - 2012 syyskuun 2012 tilanteen mukaan:

- v.2009	1042 lasta
- v.2010	1072 lasta
- v.2011	1102 lasta
- v.2012	1187 lasta

Näiden lasten rahoitusmuotona on palveluseteliä käytetty seuraavasti:

- v.2009	-
- v.2010	289 lasta
- v.2011	632 lasta
- v.2012	888 lasta.

Huhtikuussa 2013 Turussa toimi **27 suomenkielistä ja 5 ruotsinkielistä yksityistä päiväkotia**. Lisäksi oli kolme ns. kielipäiväkotia (englannin-, ranskan- ja venäjänkielinen). Näistä **palveluseteliä käytti 30 päiväkotia**, muut viisi käyttivät yksityisen hoidon tukea. Palvelusetelijärjestelmän ulkopuolella oli 5 päiväkotia ja 8 ryhmäperhepäivähoitokotia, joiden asiakkaat voivat saada yksityisen hoidon tukea.

Lisätietoa yksityisistä päiväkodeista:

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=28126>

## Investointituki

**Kaupunginhallitus päätti 7.5.2012 varata 80 000 euroa investointitukeen yksityisten päiväkotien rakentamiseen.** Tukea voidaan antaa kaupunginhallituksen hyväksymien myöntämisperiaatteiden mukaisesti. Näiden periaatteiden mukaan investointituen tavoitteena on lisätä yksityisessä päivähoitotoiminnassa olevia, turkulaisille alle 3- ja yli 3-vuotiaille lapsille tarkoitettuja kokopäiväisiä hoitopaikkoja keventämällä uuden hoitopaikan perustamisen kustannuksia.

Lukujen suuruusluokan suhteuttamiseksi:

**Kaupungin omiin päiväkoteihin tehdyt investoinnit ovat yleensä miljoonia euroja vuodessa.** Tammikuussa 2013 valmistuneen Kerttulin koulun ja päiväkodin kustannusarvio on 6,3 miljoonaa euroa (investointiohjelma 2013 - 2016). Tämä päiväkoti toteuttaa RVS:n mukaista lähipalveluperiaatetta eli päiväkoti, esikoulu ja alakoulun luokat 1-2 toimivat saman katon alla.

## Sääntökirja

Varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta on hyväksynyt 20.6.2012 kasvatus- ja opetus-toimessa valmistellun palvelusetelin sääntökirjan yleisen osan. **Sääntökirja sisältää palvelusetelillä hankittavan päivähoitopalvelun ja leikkitoiminnan palvelukuvauksen, palveluntuottajan hyväksymiskriteerit sekä kunnan, asiakkaan ja palveluntuottajan oikeudet ja velvollisuudet palvelusetelijärjestelmässä.** Osa kriteereistä on palvelusetelilaissa tai muuten lakisääteisiä kriteereitä, osa on kuntien määrittelemiä, muun muassa laatuun ja toiminnan sisältöön liittyviä kriteereitä.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä on huomioitu sääntökirjassa varsin hyvin.

**Palveluseteliyrittäjäksi haluava tuottaja sitoutuu hakiessaan palvelusetelituottajaksi sääntökirjan edellyttämiin vastuihin ja velvoitteisiin, joita myös Turun kaupunki sitoutuu noudattamaan.**

**Palveluseteliasiakkaaksi haluavalla ei ole automaattisesti oikeutta palveluseteliin.** Jos kunta on sitä hänelle tarjonnut, asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.

## Palvelusetelin arvo

Päivähoidon palvelusetelin suurin arvo ja leikkikoulu- ja kerhotoiminnan tasasuuruinen arvo on hyväksytty Turun kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunnassa (nykyisin kasvatus- ja opetuslautakunta).

Kunta voi asettaa palvelun tuottajien hyväksymiskriteeriksi sen, että palvelusetelillä tuotettava palvelu saa maksaa enintään tietyn euromäärän. Tuotetulla palvelulla on tässä tapauksessa kattohinta eli kaupunki asettaa kyseiselle palvelulle hintakaton. Hinta voidaan myös jättää vapaasti markkinoiden määrittelemäksi, kuten Turussa on tehty.

Palvelusetelin arvon ohjeellisena tarkistusperiaatteena käytetään sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksin ja elinkustannusindeksin yhdistettyä indeksiä. Indeksit muodostuu niin, että sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksin vaikutus on 70 % ja elinkustannusindeksin vaikutus 30 %. Laskennassa käytetään viimeisimpiä käytössä olevia tilastokeskuksen indeksejä. Palvelusetelin arvoa tarkistetaan aina parillisen vuoden keväällä 30.4. mennessä. Tarkistettua palvelusetelin uusi arvo tuodaan päätettäväksi lautakuntaan. Uusi tarkistettu setelin arvo otetaan käyttöön aina uuden toimintakauden alusta elokuun 1. päivä.

Mikäli palvelusetelin hintaan tai hinnankorotusperiaatteisiin on tehtävä muutoksia (esim. palvelutarpeiden muuttumisen takia), käydään niistä Turun kaupungin ja palvelutuottajien kanssa erilliset neuvottelut. Neuvottelutulos tuodaan lautakunnan hyväksyttäväksi sääntökirjan mukaisesti. Palvelutuottajan tulee ilmoittaa kasvatus- ja opetustoimen viranomaiselle vähintään kolme kuukautta ennen palvelunsa hintojen muutoksesta.

Turun kaupungin peruspalvelulautakunta määritteli 30.9.2009 palvelusetelin suurimmaksi arvoksi 705 €/kk 3-6 vuotiaan lapsen kokopäivähoidosta. Tämän hinnan määrittely perustui vuoden 2008 kaupungin päiväkotien menoihin ja laskennallisesti lasten määrään, jolloin lasten hoitomuoto ja ikä on otettu huomioon. Tämän jälkeen palvelusetelin suurinta arvoa on tarkistettu useaan kertaan: Se nostettiin 1.8.2010 lähtien 740 euroon kuukaudessa ja 1.8.2011 lähtien 770 euroon kuukaudessa. Keväällä 2012 varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta päätti asettaa palvelusetelin suurimman arvon 1.8.2012 lähtien 787 euroon kuukaudessa. Turun päivähoidon palvelusetelin suurinta arvoa on siis tarkistettu vuoden välein kokeilujakson aikana ja ainoastaan ylöspäin.

**Turun yksityisessä päiväkotihoidossa lapsikohtaisen palvelusetelin arvo määräytyy lapsen iän, perheen koon ja bruttotulojen sekä perheen ja tuottajan välisessä palvelusopimuksessa sovitun palvelutarpeen/ hoitoajan perusteella.** Kunnallisessa päivähoidossa käytettävä sisaralennus koskee palveluseteliä.

Palvelusetelin arvon määrittelyssä on lähdetty liikkeelle yli 3-vuotiaan lapsen kokopäivähoidon hinnasta ja muiden ryhmien palvelusetelien lapsikohtaisen palvelusetelin arvot saadaan omilla kertoimillaan tästä arvosta. Kertoimella 1,51 saadaan alle 3-vuotiaan lapsen kokopäivähoidon palvelusetelin arvo. Alle 3-vuotiaan lapsen kokopäivähoidon palvelusetelin maksimaalinen arvo eli kattohinta on kokeilujakson aikana noussut 1 064,55 eurosta kuukaudessa 1 188,37 euroon kuukaudessa. Nousua on siis tapahtunut 123,82 €/kk kahdessa ja puolessa vuodessa.

(kerroin 1,51)

	Palvelusetelin suurin arvo yli 3-vuotiaille	Palvelusetelin suurin arvo alle 3-vuotiaille
1.8.2012 alkaen	787,00 €/kk	1 188,37 €/kk
1.8.2011 alkaen	770,00 €/kk	1 162,70 €/kk
1.8.2010 alkaen	740,00 €/kk	1 117,40 €/kk
1.1.2010 alkaen	705,00 €/kk	1 064,55 €/kk

**Taulukko 7.** Palvelusetelin arvon ja alle ja yli 3-vuotiaan kattohinnan muutokset 2010–2012



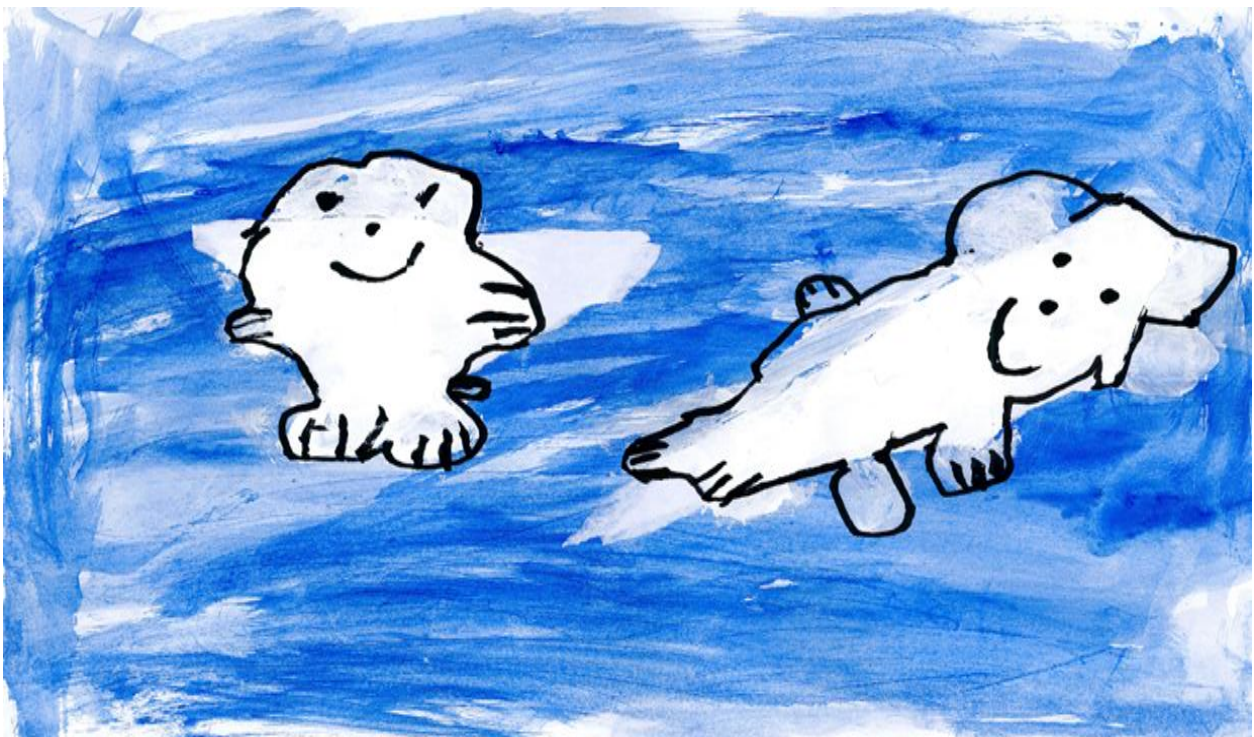
### Tarkastuslautakunnan huomiot palvelusetelistä

Palvelusetelijärjestelmän hyödyt asiakkaalle toteutuvat erityisesti asiakkaan valinnanvapauden lisääntymisenä. Kaupungin näkökulmasta palvelusetelit ovat joustava tapa vastata vaihtelevaan palveluiden kysyntään ja samalla ne luovat täsmäostomahdollisuuksien sekä kiinteiden hintojen myötä taloudellista ennustettavuutta. Käytettyjen laskelmien mukaan palvelusetelipäiväkodit ovat kaupungille myös kustannuksiltaan edullisempia verrattuna omaan tuotantoon. Palvelusetelijärjestelmän myötä kaupunki myös välttyy palvelusetelien kohteiden osalta julkiselta kilpailutusprosessilta, joka vie usein paljon aikaa ja resursseja.

Palvelusetelijärjestelmän rakentaminen vaatii alkuvaiheessa paljon resursseja. Jatkossa riittävä resurssointi tarvitaan palvelusetelijärjestelmän laadunvalvontaan sekä lupamenettelyyn. Palvelusetelit tuovat sovittujen hintojen kautta kaupungille ennustettavuutta, mutta toisaalta palvelujen tuottajia ei ole sidottu tuottamaan palveluja palvelusetelin suurimmalla arvolla. Jos tuottajan hinta on palvelusetelin suurinta arvoa korkeampi, asiakas maksaa itse erotuksen valitessaan kyseisen palvelusetelipäiväkodin.

#### Lisätietoa:

<http://www.turku.fi/public/default.aspx?contentid=146018>





ONNI HV.

HIHTÄJÄ

## 4. Varhaiskasvatuksen palvelujen kustannukset ja asiakasmaksut

### Varhaiskasvatuksen talousarvio ja menojen kattaminen

Kaupungin tulee varata talousarvioonsa riittävät määrärahat, jotta varhaiskasvatuksen lakisääteiset palvelut pystytään järjestämään. **Subjekttiivisen oikeuden mukaiset päivähoitopaikat on pystyttävä järjestämään riippumatta kaupungin taloustilanteesta.**

Vuonna 2012 varhaiskasvatuksen tulosalueen menot ylittivät talousarvion 2,0 miljoonalla eurolla ja tulot alittivat talousarvion 0,4 miljoonalla eurolla: nettopoikkeama oli -2,4 miljoonaa euroa. Menojen kasvu edelliseen vuoteen verrattuna oli varhaiskasvatuksessa 6,8 %:a; kaupungin keskimääräinen menojen kasvu oli 4,0 %:a.

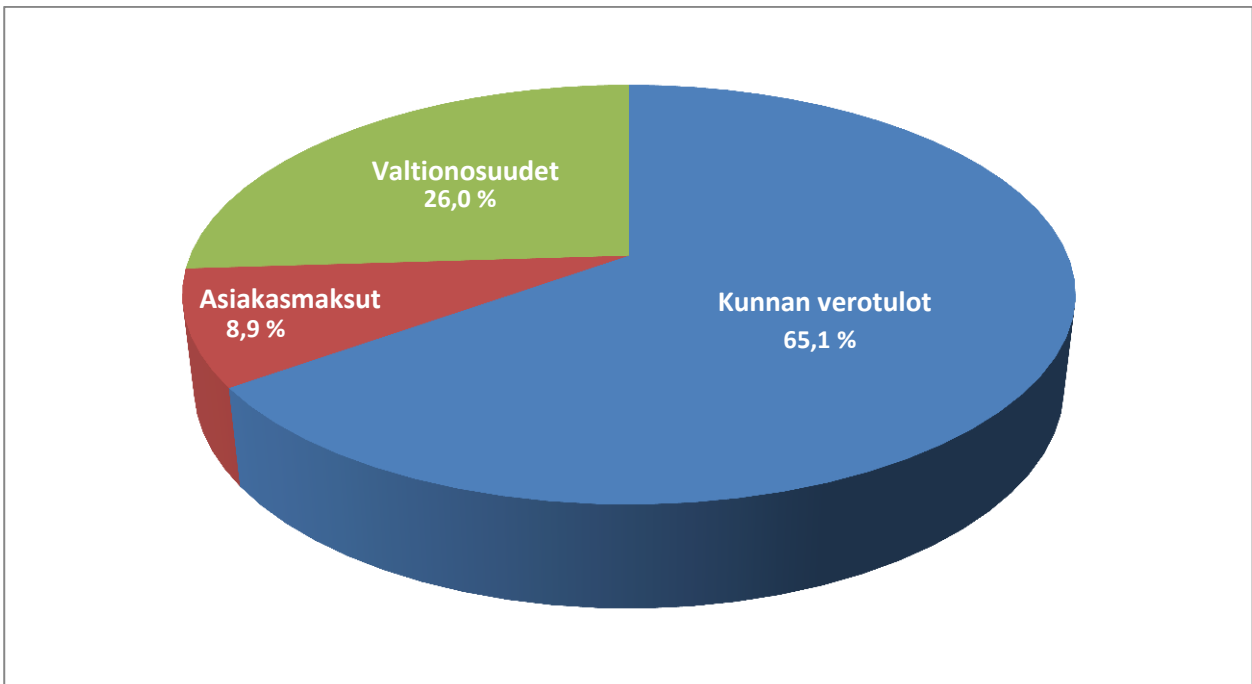
Vuoden 2013 talousarviossa Turun sivistystoimialan kustannuksiin on budjetoitu 223,8 miljoonaa euroa ja tuottoihin 19,8 miljoonaa euroa. Talousarvion tasolla ei ole päätetty erikseen varhaiskasvatuksen määrärahoista. **Strategisessa palvelusopimuksessa 2013 varhaiskasvatuksen toimintakuluihin on varattu 85,8 miljoonaa euroa ja toimintatuottoja odotetaan saatavan 7,6 miljoonaa euroa eli varhaiskasvatuksen nettokustannukset ovat noin 78,2 miljoonaa euroa.** Varhaiskasvatuksen kulut ovat noin 5,6 %:a kaupungin vuoden 2013 talousarvion toimintakuluista (yht. 1 518,3 miljoonaa euroa).

Konsernihallinnon talouden ja rahoituksen ryhmän arvion mukaan varhaiskasvatuksen vuoden 2013 toimintakulujen (85,8 milj. euroa) kattamiseen valtionosuutta on käytettävissä 22,3 miljoonaa euroa.

	milj. €	%
<b>Asiakasmaksut</b>	<b>7,6</b>	<b>8,9 %</b>
<b>Valtionosuus</b>	<b>22,3</b>	<b>26,0 %</b>
<b>Kunnan verotulot</b>	<b>55,9</b>	<b>65,1 %</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>85,8</b>	<b>100 %</b>

**Edellä olevat laskelmat ovat sikäli laskennallisia, että valtionosuudet ovat nykyisin yleiskatteellisia eli niitä ei ole sidottu suoraan tiettyihin kuluihin.** Laskelmia tulee tarkastella suuntaa-antavina - oleellista on lukujen suuruusluokka.

On huomattava, että myös valtionosuudet ovat alun perin verotuloja, jotka valtio on kerännyt veronmaksajilta.



**Kuva 8.** Varhaiskasvatuksen kustannusten kattaminen laskennallisesti.

Varhaiskasvatuksen kustannukset maksavat

- lapsen vanhemmat asiakasmaksuina ja
- veronmaksajat kunnan ja valtion veroina

### Varhaiskasvatuksen palveluiden menot ja tulot lasta kohden 2012

Taulukossa 8 esitetään vuonna 2012 toteutuneet lasta kohden lasketut eri palvelumuotojen bruttokustannukset, tulot ja nettokustannukset per vuosi.



<b>Kustannukset</b>	Oma päiväkotitoiminta	Oma esiopetus	Oma perhepäivähoito	Ostopalvelut	Esiopetus ostopalvelu	Palveluseteli	Avoim toiminta	Lasten kotihoidon tuki	Yksityisen hoidon tuki + kuntalisa
Lasten lukumäärä ka	4 577	1 233	416	117	148	779	523	2 154	628
<b>Kaikki kustannukset yhteensä</b>	58 765 096	4 720 333	4 792 607	1 463 611	697 577	6 512 007	1 052 588	8 867 881	3 822 538
<b>Kustannus / lapsi</b>	<b>12 839</b>	<b>3 828</b>	<b>11 521</b>	<b>12 509</b>	<b>4 713</b>	<b>8 359</b>	<b>2 013</b>	<b>4 117</b>	<b>6 087</b>
<b>Tulot</b>	Oma päiväkotitoiminta	Oma esiopetus	Oma perhepäivähoito	Ostopalvelut	Esiopetus ostopalvelu	Palveluseteli	Avoim toiminta	Lasten kotihoidon tuki	Yksityisen hoidon tuki + kuntalisa
<b>Yhteensä</b>	6 870 439	84	668 274	217 522	0	0	122 240		
<b>Tulot / lapsi</b>	<b>1 501</b>		<b>1 606</b>	<b>1 859</b>			<b>234</b>		
<b>Nettokustannus / lapsi</b>	<b>11 338</b>	<b>3 828</b>	<b>9 914</b>	<b>10 650</b>	<b>4 713</b>	<b>8 359</b>	<b>1 779</b>	<b>4 117</b>	<b>6 087</b>

**Taulukko 8.** Varhaiskasvatuksen palveluiden menot ja tulot lasta kohden 2012.

Koko taulukko erittelyineen on liitteessä 5.

Taulukon osalta on huomioitava:

- Taulukon lasten määrä on laskettu vuoden 2012 huhtikuun ja syyskuun lukujen keskiarvona. Oman päiväkotitoiminnan lasten määrässä on esiopetusta täydentävässä päivähoitossa olevat puolipäiväiset lapset laskettu niin, että 2 esiopetuksessa olevaa lasta vastaa yhtä päivähoidon lasta. Samaa periaatetta on sovellettu yksityisessä esiopetuksessa oleviin lapsiin: 148 lasta saa esiopetusta ostopalveluna; kun he ovat myös esiopetusta täydentävässä päivähoitossa palvelusetelillä, heidät kirjataan lukuna 74.
- Taulukossa ei ole eritelty alle ja yli 3-vuotiaita lapsia. Jos jossakin hoitomuodossa alle 3-vuotiaiden suhteellinen osuus on muita hoitumuotoja isompi, se vaikuttaa kustannuksia lisäävästi, koska alle 3-vuotiaiden hoito on kalliimpaa kuin yli 3-vuotiaiden hoito.
- Avoimeen toimintaan osallistuminen ei poista oikeutta kotihoidon tukeen eli osa kotihoidon tukea saavista lapsista on mukana samaan aikaan myös avoimen toiminnan luvussa.
- Edullisinta kaupungille on avoin varhaiskasvatus (avoin toiminta). On kuitenkin otettava huomioon, että lapsi ei tule hoidetuksi pelkällä avoimella toiminnalla. Avoin toiminta voidaan nähdä kotihoidon tukipalveluna. Jos avoimeen toimintaan kohdistetaan lisää henkilöstöä ja tiloja, kustannukset kasvavat vastaavasti.
- Kaupungin omassa päiväkotitoiminnassa on tietyn edellytyksin käytössä ns. heinäkuun maksuvapaus. Se tarkoittaa, että 1/12 eli noin 8,3 % tuloista jää saamatta siitä huolimatta, vaikka lapsi on hoidossa. Tämä nostaa vastaavasti vuotuisia nettokustannuksia.
- Osa palveluvaihtoehdoista on kokopäiväisiä - osa ei. Puolipäiväistä on selkeästi esiopetus: Kunnallinen - omat eskarit, yksityinen - ostopalvelut. Avoin toiminta on usein tätäkin lyhytaikaisempaa, muutamia tunteja viikossa.
- Vanhempien oma osuus (sekä työpanos että raha) vaihtelee eri palveluvaihtoehdoissa; Esimerkiksi kotihoidossa vanhempien työpanos on ratkaiseva.
- Ostopalvelut -sarake sisältää useiden eri palvelujen ryhmiä: Maksusitoumuksella yksityisessä päiväkodissa olevat lapset, jotka on sijoitettu aikoinaan ostopalvelupäiväkotiin (päättymässä siirtymäajan jälkeen), Turun lastensuojelun sijoittamien lasten päivähoitokustannukset ja seudullisen päivähoiton ostot.
- Kaupungin oma päiväkotitoiminta vastaa pääosin kaikkein eniten tukea tarvitsevien erityislasten hoidosta, mikä osaltaan kasvattaa kaupungin päiväkotitoiminnan kustannuksia

Edellä mainitut taulukon lukuihin liittyvät yhdeksän huomautusta kuvaavat myös sitä, että lukujen taustalla on laaja ja kirjava kokonaisuus. Tämän takia lukujen tulkintaan ja käyttöön tulee suhtautua asiaan kuuluvalla varovaisuudella.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että eri toimintojen yksikkökohtaisten kustannusten selvittäminen on tärkeää ja mielenkiintoista, mutta samalla hyvin haasteellista. Lukujen tulkintaa ei tule tehdä yksioikoisesti vaan käyttäen harkintaa.**

Valtuusto on linjannut, että **yksityisen palvelutuotannon/ palvelusetelien osuutta nostetaan 1 %-yksiköllä vuodessa, jolloin vuonna 2020 yksityisen palvelutuotannon osuus olisi 30 % ja kunnallisen 70 %**. Tällä pyritään osaltaan hillitsemään kaupungin kustannusten kohoamista, koska palvelusetelillä rahoitetun päivähoidon lapsikohtainen kustannus näyttää olevan selkeästi alempi verrattuna kaupungin omaan päiväkotiin.

## Kansallinen vertailu

Kuuden suurimman kaupungin ryhmä (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Oulu, Turku), ns. kuusikko, kokoaa yhteen vertailutietoa monista keskeisistä aiheista, muun muassa päivähoiton järjestämisestä. Tuorein päivähoitoa koskeva kuusikkoraportti on vuodelta 2011.

Euroa/laskennallinen lapsi	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu	Kuusikko
Yhteensä	9 907	10 458	9 216	9 675	9 103	8 452	9 609
Henkilöstökustannukset, josta	6 967	7 009	6 348	7 345	6 270	5 672	6 684
Varahenkilöstö	63	170	21	48	70	0	67
Avustava henkilökunta	196	166	118	181	170	104	164
Vuokratyö	221	367	602	0	0	0	240
Henkilöstösivukulut	1 623	1 442	1 124	1 744	1 385	1 223	1 449
josta KUEL -maksut	1 425	1 204	938	1 405	1 223	1 039	1 240
Tilakustannukset	1 521	1 684	1 262	1 274	1 060	1 364	1 408
Tukipalvelut	1 175	1 446	1 434	782	1 456	942	1 242
Ateriapalvelut	995	1 161	1 040	772	1 132	724	1 001
Siivous- ja laitoshuolto	180	285	393	10	325	218	241
Muut kustannukset	245	320	172	274	317	474	274

**Taulukko 9.** Kunnallisen päiväkotihoidon vuosikustannukset (€) laskennallista lasta<sup>5</sup> kohden vuonna 2011. (lähde: Päivähoidon kuusikkoraportti 2011)

Kuusikkoraportin 2011 mukaan **henkilöstökulut ovat suurin päiväkotihoidon menoerä: Keskimäärin noin 70 %:a päiväkotihoidon kustannuksista** on henkilöstökustannuksia. Henkilöstökulut laskennallista lasta kohden vaihtelivat Oulun 5 672 eurosta Turun 7 345 euroon.

**Kuusikkoraportin kunnallisen päiväkotihoidon vuosikustannukset (2011) laskennallista lasta kohden vaihtelivat välillä Oulu 8 452 euroa - Espoo 10 458 euroa.** Turun vuosikustannukset 9 675 euroa olivat lähellä kuusikon keskiarvoa 9 609 euroa.

Kuusikkoraportissa esitetään useita päivähoiton lapsikohtaisten kustannusten eroja selittäviä tekijöitä, kuten esim.:

- päivähoitoikäisten osuus väestöstä/ Turussa kuusikon pienin, 5,6 %
- päivähoidossa olevien alle 3-vuotiaiden lasten %-osuus vastaavasta ikäluokasta/ Turussa kuusikon suurin, 44,2 %

**Kuusikkoraportissa käytetyt laskentatavat ja määrittelyt poikkeavat Turun omista laskentatavoista ja saadut tulokset eroavat näin ollen toisistaan.**

<sup>5</sup> Laskennallinen lasten määrä saadaan muuttamalla päiväkotihoidossa olevat lapset päivähoitoasetuksen määrittelmien suhdelukujen avulla 3 vuotta täyttäneiksi kokopäivähoidossa oleviksi lapsiksi ja ottamalla erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevat lapset lisäksi erikseen huomioon.

## Kunnallisen päivähoidon maksut



*"Siinä on rahoja ja euroja."*

*(turku.fi)*

Kunnan järjestämässä kokopäivähoitossa maksu perustuu lakiin ja asetukseen. Maksuun vaikuttavat perheen koko ja tulot ennen verojen vähentämistä.

ks. tarkemmin, Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920734>

Nuorimman kokopäivähoitossa olevan lapsen maksu on 1.8.2012 alkaen enintään 264 euroa kuukaudessa. Ikäjärjestyksessä seuraavan lapsen maksu on yhtä suuri kuin nuorimman lapsen maksu, kuitenkin enintään 238 euroa kuukaudessa. Jokaisen seuraavan lapsen maksu on 20 % nuorimman lapsen maksusta. Alle 24 euron maksua ei määrätä. **Kaikkein pienituloisimmilta perheiltä maksua ei peritä lainkaan.**

Turun varhaiskasvatuksen internet-sivulla olevalla laskurilla voi perhe saada suuntaa-antavan arvion päivähoiton maksuistaan:

<http://www.turku.fi/public/default.aspx?nodeid=9386&culture=fi-FI&contentlan=1>

Alla esimerkki yhden perheen päivähoitomaksuista:



## Maksulaskuri lapsen päivähoitomaksun arviointiin

Maksulaskurilla saa vain **suuntaa-antavan arvion** lapsen päivähoitomaksusta Turussa  
Tämä arvio ei ole virallinen asiakirja. Virallinen päätös lapsen päivähoitomaksusta tehdään perheen toimittamien tarkkojen tulotositteiden, lapselle sovitun hoitoajan ja perheen koon mukaan.

### Perheen koko

4	Perheenjäsenten lukumäärä; perheeksi katsotaan samassa kotitaloudessa asuvat henkilöt
2	Lasten lukumäärä; perheen kaikki alle 18-vuotiaat lapset

### Perheen kuukausitulot; merkitään euroina veroja vähentämättä

1800,00	Tulot, huoltaja
1530,00	Tulot, puoliso
	Muut tulot (esim. sivutoimitulot, vuokratulot, pääomatulot)
<b>3330,00</b>	Tulot, yhteensä

### Arvio kokopäivähoidon hoitomaksusta (hoitoaika yli 5 tuntia päivässä)

31.7.2012 asti		Uudet maksut 1.8.2012 alkaen
<b>124,50</b>	Nuorimman lapsen maksu	<b>115,26</b>
<b>124,50</b>	Toiseksi nuorimman lapsen maksu	<b>115,26</b>
<b>24,90</b>	Seuraavien lasten maksu	<b>23,05</b>

### Arvio enintään 5h/pv osapäivä- tai esiopetusta täydentävän päivähoiton maksusta

sekä 1.8.2012 alkaen enintään 11pv/kk päivähoiton maksusta.

Maksu on 65% perheelle määräytyvästä kokopäivähoidon maksusta.

31.7.2012 asti	Uudet maksut 1.8.2012 alkaen
<b>80,93</b>	<b>74,92</b>

### Arvio esiopetusta täydentävän yli 5h/pv

sekä 1.8.2012 alkaen enintään 16 pv/kk päivähoiton maksusta.

Maksu on 85% perheelle määräytyvästä kokopäivähoidon maksusta

31.7.2012 asti	Uudet maksut 1.8.2012 alkaen
<b>105,83</b>	<b>97,97</b>

Kaupungin oman päivähoiton osalta on voimassa lakiin perustuva **heinäkuun maksuvapaus** eli maksut maksetaan vain 11 kuukaudelta vuodessa. Maksuvapauden saa sillä ehdolla, että lapsi on ollut hoidossa kyseisen toimintakauden alusta eli edellisen vuoden elokuusta saakka. Maksuvapauden saa silloinkin, vaikka lapsi olisi koko heinäkuun hoidossa.

Turun Sanomien vuonna 2012 tekemän selvityksen mukaan Lounais-Suomessa on kymmenittäin lapsia, joilla ei ole ainuttakaan lomaviikkoa vuodessa ja enintään kahden viikon lomalla sinnitteleviä lapsia on satoja.

**Tarkastuslautakunta kysyy, antaako nykyisenlainen heinäkuun maksuvapaus oikean suuntaisen kannustimen suhteessa lapsen oikeuteen lomaan.**

## Palvelusetelin käyttö yksityisen päivähoiton maksuvälineenä

**Palveluseteli on tulosidonnainen**, jolloin palvelusetelin arvo perheelle on riippuvainen perheen tuloista. Palvelusetelin arvo saadaan, kun palvelusetelin suurimmasta arvosta vähennetään asiakasmaksu, jonka perhe maksaisi kunnallisesta päivähoitosta. Keväällä 2012 varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta päätti asettaa palvelusetelin suurimman arvon yli 3-vuotiaiden kokopäivähoitosta 1.8.2012 lähtien 787 euroon kuukaudessa. Päivähoidon asiakasmaksu on 1.8.2012 alkaen Turussa enintään 264 €/kk ja pienituloisimmilta maksua ei peritä lainkaan. **Yksityisen päiväkodin hinnan ollessa yhtä suuri kuin palvelusetelin suurin arvo, jää asiakkaan asiakasmaksuksi siis sama summa, jonka hän maksaisi kunnallisesta päivähoitosta. Mikäli yksityisen päiväkodin hinta on suurempi kuin palvelusetelin suurin arvo, tulee ylimenevä osa perheen maksettavaksi.** Asiakasmaksun ja mahdollisen lisämaksun perii palveluntuottaja suoraan asiakkaalta.

Lasten kasvatuksen ja opetuksen pääprosessin palvelujohtaja on tehnyt palvelusetelituottajien hintavertailun 1.8.2012- koskien 39 päiväkotia. Näistä 23 päiväkodin hinnat ovat lautakunnan päättämän korkeimman arvon mukaiset ja 16 päiväkodissa hinnat ylittävät lautakunnan päättämän korkeimman arvon 6 - 40,03 eurolla kuukaudessa, kun lähtökohtana on alle ja yli 3-vuotiaan kokopäivähoito.

**Kasvatus- ja opetustoimen mukaan 60 prosentilla palvelusetelillä hoidettavista lapsista on sama maksu kuin kunnallisessa päivähoitossa ja 40 prosentilla on suurempi maksu kuin kunnallisessa päivähoitossa.** Noin 16 prosentilla lapsista kunta maksaa suurimman palvelusetelin arvon mukaisesti palveluntuottajalle. Kunnallisessa päivähoitossa käytettyheinäkuun maksuvapaus on palvelusetelituottajien osalta harkinnanvarainen. Turun kaupunki on päivähoiton palvelusetelin sääntökirjassa päättänyt kesäajan maksuista seuraavaa:

”Palveluseteli myönnetään jokaiselle kuukaudelle kun lapsi on asiakassuhteessa palvelujen tuottajaan. Kesäajalla Turun kaupunki suosittelee palvelujen tuottajia olemaan perimättä asiakasmaksua siltä ajalta kun päiväkotia on suljettuna, ts. palvelujen tuottajia suositellaan perimään asiakkaiden omavastuuosuus enintään 11 kuukaudelta vuodessa. Mikäli tuottaja perii omavastuuosuuden 12 kuukaudelta, tulee tuottajan huolehtia siitä, että päivähoitoa on saatavana tarvetta vastaavasti ympärivuotisesti, päivähoito voidaan järjestää esimerkiksi yhteistyössä muiden tuottajien kanssa.”

Aluehallintoviraston katsauksen (9.8.2012) mukaan Turun alueen lisääntyvä hoitopaikkojen tarve ja Turun kaupungin riittämättömät resurssit kunnallisen päivähoiton järjestämiseen kaikille ovat kilpailua vähentäviä tekijöitä. Tässä tilanteessa yksityisten päiväkotien ei tarvitse lähteä hintakilpailuun, koska hoitopaikkojen kysyntä on suurta ja jatkuvassa kasvussa.

Palvelusetelin suurin arvo on selvästikin merkittävässä asemassa koko markkinoiden hinnoittelua ajatellen: Koko Aluehallintoviraston seurantajakson ajan 2010 - 2012 **palvelusetelin suurin arvo on toiminut hintalattiana yksityisille päiväkodeille.**

Aluehallintoviraston seurantakatsauksen (9.8.2012) mukaan kilpailunäkökuulmasta suurin ongelma Turun päivähoiton palvelusetelikokeilussa liittyy hinnoitteluun. Palvelusetelin suurimmasta arvosta on tullut markkinoiden hintalattia ja palveluiden hinnat tulevat markkinoilla lähes annettuina. Varsinainen hintakilpailu loistaa poissaolollaan yritysten hakiessa kilpailuetua lähinnä palvelun sisällön kautta. Yksityisissä päiväkodeissa onkin ollut trendinä erikoistua johonkin erityiseen toimintaan lisäarvoa omalle toiminnalle haettaessa.

Aluehallintoviraston mukaan kokemukset palvelusetelistä ovat toistaiseksi varsin lyhyeltä ajanjaksolta. On mahdollista, että vakinaistamisen myötä palvelujen markkinatilanne muuttuu. Seuranta tulisikin jatkaa seuraavan parin vuoden sisällä.



miskal.

## 5. Varhaiskasvatuksen laadunhallinta

Kaupunki on vastuussa varhaiskasvatuksen palveluiden kokonaisuudesta. Tähän kokonaisuuteen liittyvät keskeiset haasteet ovat:

- palveluiden saatavuus/ riittävyys
- palveluiden laatu: oikeantyyppistä palvelua asiakkaiden erilaisiin tarpeisiin.

Turun varhaiskasvatuksessa laatutyötä johtaa lasten kasvatuksen ja opetuksen pääprosessin palvelujohtaja. Varhaiskasvatuksen eri osa-alueita edustava laatujohtoryhmä toimii hänen tukenaan. Sopimusohjaus ja laadunhallinta ovat haastattelujen mukaan kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Yksi keskeinen lähtökohta laatutyölle on kerätty asiakaspalautte. Haastattelujen mukaan kaikki vastaanotettu asiakaspalautte käydään läpi systemaattisesti ja käsitellään myös yksikkötasolla. Alkuvuonna 2012 tehtyyn asiakastytyväisyyskyselyyn vastasi yli 900 asiakasta. Asiakaspalautteen yhteenveto on luettavissa internetissä:

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=368823&nodeid=17660>

**Kaupunki vastaa päivähoiton laadun valvonnasta niin kunnallisen kuin yksityisenkin päivähoiton osalta.**

Yksityisessä palvelutuotannossa on laadun valvontaan on otettu käyttöön ns. **omavalvontasuunnitelmat**. Omavalvontasuunnitelmien on pitänyt olla voimassa 1.9.2012 alkaen. Tämä varmistaa osaltaan selvästi palvelutuotannon laatua.

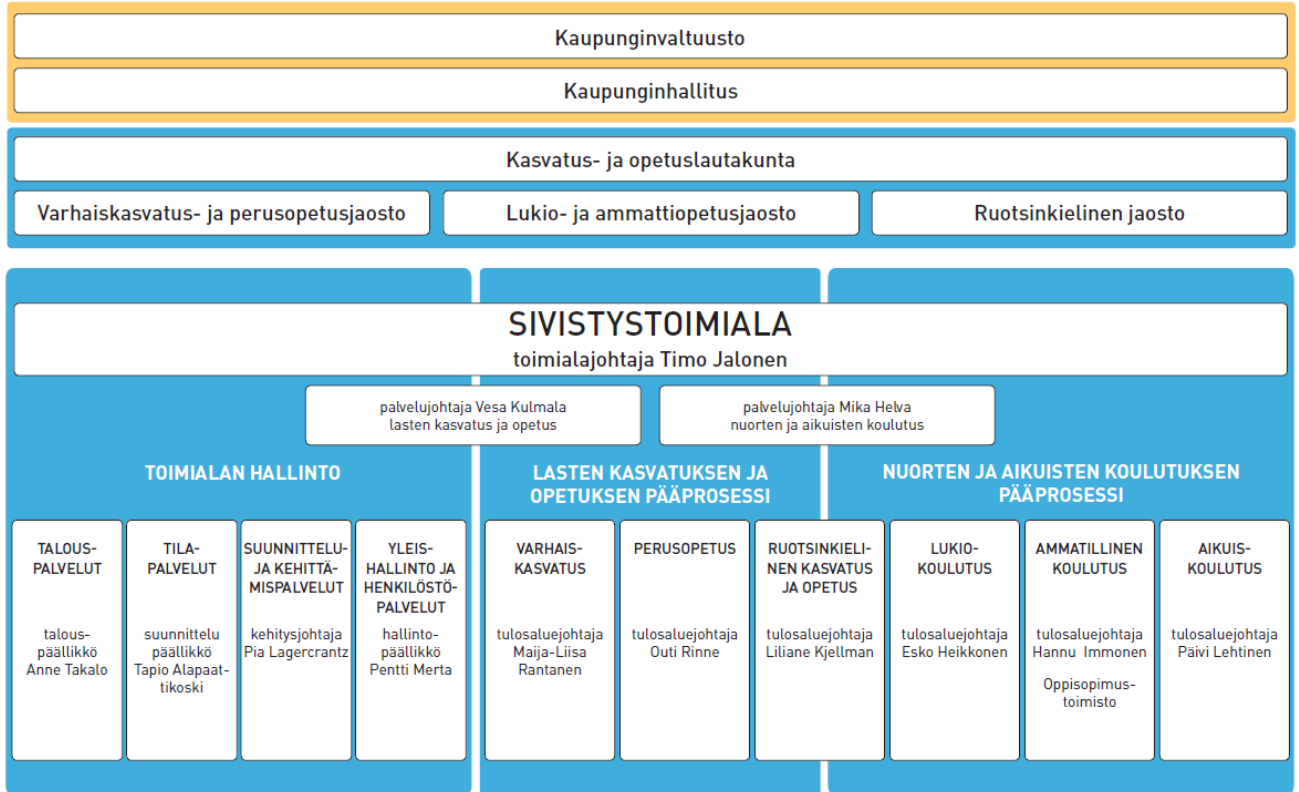
Omavalvontasuunnitelmalla tarkoitetaan palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamiseksi ja parantamiseksi suunniteltujen menettelytapojen kuvausta ja siinä käytettäviä asiakirjoja. Omavalvontasuunnitelma laaditaan toimintayksikkö- ja palvelukohtaisesti.

Yksityisten palvelun tuottajien osalta kehittämistä ja laadun hallintaa tukee elokuussa 2012 laadittu varhaiskasvatuksen palvelusetelien sääntökirja (ks. tarkemmin kappale 3.7). Haastattelujen mukaan sääntökirja on hyvin tehty ja antaa tarvittaessa eväitä myös esimerkiksi kunnalliseen omavalvontasuunnitelmaan.



DFIA'S 6X

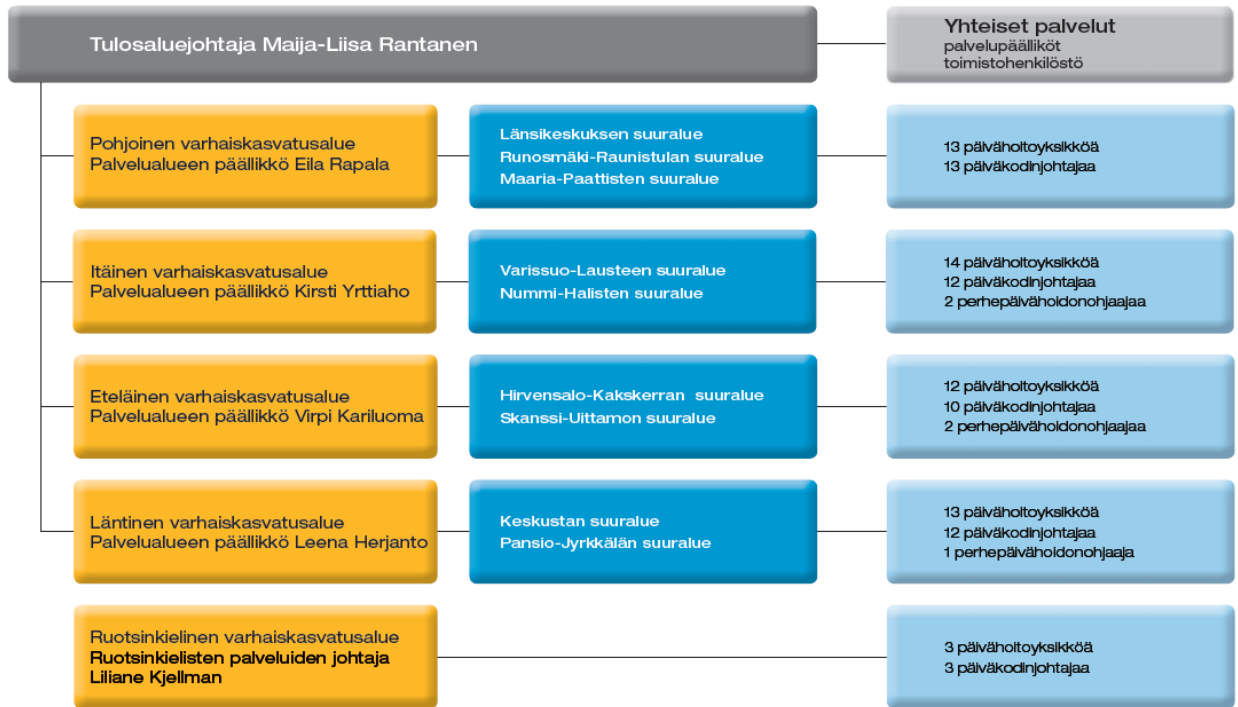
## LIITE 1. Sivistystoimialan organisaatio



1/2013

lähde: www.turku.fi

## LIITE 2. Varhaiskasvatuksen tulosalueen organisaatio 2012



Vuonna 2013 ruotsinkieliset palvelut muodostavat oman tulosalueensa.

## LIITE 3. Varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä

- Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036>)
- Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730239>)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>)
- Laki julkisista hankinnoista (348/2007), 53 – 54 §  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070348>)
- Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (20.12.1996/1128)  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961128>)
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110922>)
- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.4.2005/272  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050272>)
- Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä 504/2002, 22.7.2011/932 4 §  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020504>)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920734>)
- Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 9.10.1992/912  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920912>)
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 9.2.2007/159  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070159>)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>)
- Lastensuojelulaki 13.4.2007/417  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417>)
- Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710>)
- Henkilötietolaki 22.4.1999/523  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523>)
- Terveystietolaki 30.12.2010/1326  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>)
- Valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta 380/2009  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090380>)
- Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38  
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1978/19780038>)



#### LIITE 4. Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä

**Laki lasten päivähoidosta** (Päivähoitolaki) vuodelta 1973 on laki, joka säätelee varhaiskasvatusta:

Lasten päivähoidolla tarkoitetaan tässä laissa lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana.

- Päivähoitoa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi.
- Perhepäivähoitoa voidaan järjestää yksityiskodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa, jota kutsutaan perhepäiväkodiksi.
- Leikkitoimintaa ja muuta päivähoitotoimintaa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa.
- Päivähoidossa olevalle lapselle voidaan järjestää myös tarpeelliset kuljetukset.

Päivähoitolain 11a §:n mukaan **kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kun kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.**

- Kunnan varhaiskasvatuksen **järjestämisvastuu, asiakkaan näkökulmasta ns. subjektiivinen oikeus päivähoitoon** perustuu Päivähoitolain 11a §:ään. Tätä voidaan pitää varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön merkittävimpanä asiana, jolla on suuret vaikutukset kunnan toimintaan.

**Asetus lasten päivähoidosta** (16.3.1973/39) tarkentaa Päivähoitolakia esimerkiksi henkilöstön kelpoisuusvaatimusten osalta.

Päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/92) 4 tai 5 §:ssä säädetty kelpoisuus, enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmevuotiasta lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.

Jos päiväkodissa on yksi tai useampia erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, on tämä otettava huomioon hoidettavien lasten lukumäärässä tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa.

Päiväkodissa tulee vähintään joka kolmannella hoito- ja kasvatustehtävissä toimivalla olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 4 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus ja muilla hoito- ja kasvatustehtävissä toimivilla 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 4 §:n mukainen koulutus on vähintään opistotasoinen sosiaali- ja terveydenhuoltoalan taikka muun alan ammatillinen tutkinto. 5 §:n mukaan tutkinto on kouluasteinen sosiaali- ja terveydenhuollon taikka muun alan ammatillinen tutkinto.

**Lastensuojelulain** (13.4.2007/417) tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun.

Lastensuojelulain 12 §:n mukaan kunnan tai useamman kunnan on yhdessä laadittava lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi kunnan ja kuntien toimintaa koskeva suunnitelma, joka hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Suunnitelma<sup>6</sup> on otettava huomioon kuntalain (365/1995) 65 §:n mukaista talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa.

## Perusopetuslaki

Perusopetuslaissa on säännökset esiopetuksesta, joka alkaa oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna (noin kuusivuotiaana). Esiopetusta voidaan järjestää joko päivähoidon tai koulun yhteydessä. Esiopetus on maksutonta.

Kun perusopetuslain (628/1998) mukaista esiopetusta järjestetään Päivähoitolain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetussa päivähoitopaikassa, sovelletaan esiopetukseen, mitä Päivähoitolaissa tai sen nojalla asetuksella säädetään, jollei perusopetuslaissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä.

## Muu varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta  
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä

## Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä

Tämän lain tarkoituksena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Lain mukaan kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä.

Edelleen kunnan on pidettävä luetteloa hyväksymistään palvelujen tuottajista. Tiedot palvelujen tuottajista, näiden tuottamista palveluista ja niiden hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla internetissä ja muulla soveltuvalla tavalla. Tarkempia säännöksiä julkistettavista tiedoista voidaan antaa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

### Asiakkaan asema

Asiakkaan mielipide palvelusetelin saamisesta tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon silloin, kun kunnassa käytetään palveluseteliä asiakkaan

---

<sup>6</sup> Suunnitelman tulee sisältää suunnitelmakaudelta tiedot:

1. lasten ja nuorten kasvuoloista sekä hyvinvoinnin tilasta;
2. lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä sekä ongelmia ehkäisevistä toimista ja palveluista;
3. lastensuojelun tarpeesta kunnassa;
4. lastensuojeluun varattavista voimavaroista,
5. lastensuojelulain mukaisten tehtävien hoitamiseksi käytettävissä olevasta lastensuojelun palvelujärjestelmästä,
6. yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä; sekä
7. suunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta.

tarvitseman palvelun järjestämiseen. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.

Palvelusetelin saanut asiakas tekee palvelujen tuottajan kanssa sopimuksen palvelun antamisesta. Tätä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Asiakkaan ja palvelujen tuottajan välistä sopimusta koskevan erimielisyyden saattamista kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007).

Kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelujen tuottajien hinnat, omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu.

#### Palvelusetelin arvon määräytyminen

Kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus.

Jos palvelusetelin arvo on tulosidonnainen, palvelusetelin arvosta on annettava päätös asiakkaalle. Viranomaisten oikeuteen saada tulosidonnaisen palvelusetelin arvon määräämistä varten tarpeellisia tietoja ja selvityksiä sovelletaan, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 14 a §:ssä säädetään viranomaisten oikeudesta saada tietoja asiakasmaksuja määrättäessä.

Palvelusetelin arvoa määrättäessä ei oteta huomioon palveluja, jotka asiakas ostaa oma-aloitteisesti palvelujen tuottajalta.

#### Rekisterinpito

Kunta on palvelusetelillä järjestettävässä palvelussa syntyvien potilas- ja asiakasasiakirjojen henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettu rekisterinpitäjä. Palvelujen tuottajan tulee asiakirjoja käsitellessään noudattaa, mitä kunnan asiakirjojen käsittelystä säädetään.

### Turun kaupungin omat ohjausasiakirjat

Kaupunginvaltuusto on päättänyt **Valtuustoryhmien välisestä sopimuksesta (RVS)** valtuustokaudelle 2009 - 2012. Valtuustoryhmien välisestä sopimuksesta johdetaan muut kaupungin ohjausasiakirjat kyseiselle valtuustokaudelle. Palvelusektorin ohjausasiakirjoja ovat mm. **Asukkaiden hyvinvointiohjelma 2009 – 2013** ja siihen sisältyvä **Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma** myös vuosiksi 2009 – 2013.

Näiden lisäksi on valmisteltu kaupunginvaltuuston syksyllä 2011 edellyttämä Päivähoidon järjestämisuunnitelma, jonka kaupunginhallitus on hyväksynyt 7.5.2012. Lisäksi kaupunginhallitus on hyväksynyt Varhaiskasvatuksen Strategisen Palvelusopimuksen.

### Valtuustoryhmien sopimus valtuustokaudelle 2009 – 2012

Ryhmien välisen sopimuksen (RVS) tarkoituksena on linjata valtuustokauden 2009 – 2012 (valtuuston) tärkeimmät tavoitteet, joiden toteuttamiseen valtuuston enemmistö sitoutuu.

Sopimus vahvistetaan kaupunginvaltuustossa ja annetaan kaupunginhallituksen toimeenpantavaksi.

**Ryhmiin välinen sopimus toimii lähtökohtana valtuustokauden aikana laadittaville kaupungin toimintaa ohjaaville muille strategioille ja ohjelmille.** Kaupunginhallitus valmistelee valtuuston hyväksyttäväksi esityksen valtuustokaudella laadittavista ja noudatettavista strategioista ja ohjelmista.

### **Valtuustoryhmien sopimus valtuustokaudelle 2013 – 2016**

Uusi kaupunginvaltuusto päätti 28.1.2013 merkitä Turkusopimuksen tiedoksi, liittää sen valtuuston pöytäkirjaan ja lähettää valtuustoryhmille tiedoksi. Sopimuksessa on suoraan varhaiskasvatukseen liittyen todettu lyhyesti: ”Varhaiskasvatuksen kehittämistä jatketaan tarjoamalla perheiden eri tarpeista lähteviä, monipuolisia palveluita.” (kv 28.1.2013 § 33)

### **Asukkaiden hyvinvointiohjelma 2009 – 2013**

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Asukkaiden hyvinvointiohjelman 28.9.2009.

Asukkaiden hyvinvointiteema 2009 -2013

Asukkaiden hyvinvointiteema koostuu kolmesta hyvinvointiohjelmasta:

- **Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma**
- Turun työikäisen väestön hyvinvointiohjelma
- Ikääntymispoliittinen strategia

### **Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelma 2009 – 2013**

Lasten ja nuorten hyvinvointiohjelmassa esitetään Turun kaupungin tavoitteet lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamiseksi sekä palvelujen kehittämiseksi vuosille 2009 – 2012. Ohjelmassa linjataan kaupungin vastualueisiin kuuluvaa toimintaa sekä yhteistyötä lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Kohderyhmänä ovat pääasiassa 0 – 24 -vuotiaat turkulaiset, erityisryhmien osalta myös tarkastelu ulottuu nuorisolain mukaisesti 28 ikävuoteen saakka. Tämä ohjelma on kaupunginvaltuuston edellyttämä ”Asukkaiden hyvinvointi” – teeman lasten ja nuorten ohjelma. Ohjelmaan sisältyy lastensuojelulain 12 §:n edellyttämä suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä. Tämä ohjelma on jatkoa Turun lasten ja nuorten hyvinvointipoliittiselle ohjelmalle 2001 – 2005.

Mitä lasten ja nuorten hyvinvointiohjelmalla 2010 – 2013 tavoitellaan?

- Hyviä edellytyksiä turkulaisten lasten ja nuorten kasvulle ja kehitykselle
- Hyviä ja riittäviä peruspalveluja
- Enemmän ennalta ehkäisevää työtä
- Vaikuttavia erityispalveluja ja tuen tarpeen varhaista tunnistamista
- Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen ymmärtämistä ja kehittämistä hallintokuntarajat ylittävänä prosessina
- Yhteisöllisyyttä tukevaa suunnittelua ja toimintojen kehittämistä

Kun kaupunginvaltuustolle 3.9.2012 raportoitiin Asukkaiden hyvinvointiohjelman toteutumisesta vuoden 2011 osalta, esitettiin Kasvatus- ja opetustoimesta seuraavasti:

**tavoite:** Päivähoitopaikan saanti 4 kk:n sisällä

**toteutuma 2011:** Ei toteutunut

**Analyyssi mahdollisesta poikkeamasta tavoitteen**

**toteutumisessa:** Päivähoitopaikan saatavuudessa on alueellisia eroja

Em. asian esittelyssä todettiin edelleen: ”Kerätyn tiedon pohjalta ohjelmakokonaisuudelle ei ole ilmennyt merkittäviä muutostarpeita. Asukkaiden hyvinvointiohjelma toteuttaa hyvin uusia valtakunnallisia linjauksia.” (kv 3.9.12 § 167)

Toimintansa vuoden 2012 lopussa päättäneelle kaupunginvaltuustolle on laadittu toimeenpano-ohjelmien väliraportit.

## Talousarvio/ taloussuunnitelma

Kaupunginvaltuusto on päättänyt käsitellessään vuoden 2012 talousarviota seuraavista sitovista tavoitteista, jotka koskevat varhaiskasvatuksen tulosaluetta.

- Varhaiskasvatuksessa monipuolistetaan palvelurakennetta ja palvelua laajennettaessa suunnataan painopiste hankittuihin palveluihin
  - o toteutunut: Yksityisen ja kunnallisen palvelutuotannon osuus palvelutuotannossa tavoitteen mukainen 23 % / 77 %
- Päivähoitoa jonottavien lasten määrä ei kasva
  - o toteutunut: ei ole kasvanut 1.1. tilanteesta
- Suunnataan henkilöstöresursseja ennaltaehkäisevään työhön ja yleisen, tehostetun ja erityisen tuen toteuttamiseen lain mukaisesti
  - o toteutunut: resurssien suuntaaminen hallintokunnan henkilöstösuunnitelman mukaisesti
- Varhaisen puuttumisen ja ennaltaehkäisevän työn kehittäminen osana perustoimintaa ja yhteistyössä muiden tahojen kanssa
  - o toteutunut: Remontti<sup>7</sup>- ja Kelpo<sup>8</sup> -hankkeisiin osallistuminen
- Jatketaan rakenneuudistuksen toteuttamista ja käydään läpi toimintaprosesseja sekä tilaratkaisuja tuottavuuden lisäämiseksi
  - o lähes saavutettu: Hallintohenkilöstön määrä – tavoite -3; toteutunut -1,7
  - o ei toteutunut: tilat m<sup>2</sup> /päivähoitolapsi/ - tavoite 10,2; toteutunut 11
- Kasvatus- ja opetustoimen kustannukset ovat suurten kuntien keskimääräisellä tasolla – vertailukohta, minkä tilaston mukaan?
  - o ei vielä tiedossa
- Henkilöstön hyvinvointi
  - o tietoa ei saatavilla

Lisäksi kaupunginvaltuusto päätti, että **päivähoidon järjestämissuunnitelma** tuodaan päätettäväksi helmikuun 2012 loppuun mennessä.

Lisätietoa:

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=3759&culture=fi-FI&contentlan=1>

## Varhaiskasvatuksen strateginen palvelusopimus (SPS)

<sup>7</sup> **Remontti** - juurruttamishanke lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluiden uudistaminen Länsi-Suomen Kaste-alueella. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) lanseerasi vuoden 2008 alussa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) ajalle 2008–2011. Kaste-ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluita on kehitetty Länsi-Suomessa Remontti I ja II -hankkeissa Kaste-ohjelman toteutuksen tueksi jaetulla valtionavustuksella.

<sup>8</sup> **Kelpo** on Opetushallituksen rahoittamaa esi-, perus- ja lisäopetuksen kehittämistoimintaa. Pyrkimyksenä on opimisessaan ja koulunkäynnissään tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen laadun ja tukitoimien kehittäminen sekä kehittämistoiminnan myötä syntyneiden hyvien käytänteiden vakiinnuttaminen kouluissa.

Turun kaupunginhallitus on hyväksynyt kaupunginhallituksen ja kasvatus- ja opetuslautakunnan välisen strategisen palvelusopimuksen 11.3.2013. Kasvatus- ja opetuslautakunta on hyväksynyt sen osaltaan 27.2.2013.

Sopimuksessa on huomioitu valtuustoryhmien välinen sopimus, kaupunginvaltuuston päättämät ohjelmat sekä talousarvio. Kasvatus- ja opetustoimen strategisen palvelusopimuksen tarkoituksena on ohjata kaupunkitasolla kasvatuksen ja opetuksen pääprosessia yhteisesti sovittavaan suuntaan.

Varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten määrä on ollut kasvussa. Kaupunginvaltuuston päätöksen mukaan palvelutuotannon kasvua on suunnattava yksityisiltä tuottajilta hankittaviin palveluihin. Palvelutarjonnan tulee laajentua myös avoimeen toimintaan.

Haastatteluissa nousi esiin myös kysymys valtuuston roolista sopimusohjauksessa. Tällä hetkellä valtuusto ei ole sopimusosapuoli eikä se saa esimerkiksi sopimusten toteutumiseen liittyvää raportointia.

Liitteessä 3X on esitetty tarkemmin Operatiivisessa palvelutuotantosopimuksessa sovittavia keskeisiä toimenpiteitä varhaiskasvatuksen tulosalueelle.

Lisätietoa:

<http://www05.turku.fi/ah/kh/2012/0213005x/2685412.htm>

## Turun kaupungin varhaiskasvatussuunnitelma

Turun kaupungin varhaiskasvatussuunnitelma on vuodelta 2005. Suunnitelma perustuu valtakunnallisiin linjauksiin, jotka sisältävät yhteiskunnan järjestämän ja valvoman **varhaiskasvatuksen keskeiset periaatteet ja kehittämisen painopisteet**. Valtioneuvoston periaatepäätöstä varhaiskasvatusten valtakunnallisista linjauksista vuodelta 2002 on käytetty kaupungin varhaiskasvatussuunnitelman pohjana.

Varhaiskasvatussuunnitelma jalkautuu perustasolle niin, että sekä jokaiselle päiväkodille että jokaiselle lapselle tehdään omat varhaiskasvatussuunnitelmansa.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan jokaiselle päivähoidossa olevalle lapselle yhteistyössä vanhempien kanssa ja suunnitelman toteutumista arvioidaan säännöllisesti.

Henkilöstön tulee huolehtia siitä, että lapsen varhaiskasvatussuunnitelma ja lapsen esiopetuksen suunnitelma muodostavat toimivan kokonaisuuden.

Varhaiskasvatussuunnitelman päivittäminen on opetustoimessa meneillään. Sen arvioidaan valmistuvan syyskuksi 2013, 1.8.2013 alkavaksi lukuvuodeksi. Päivitysprosessi on toteutettu virkamiestyönä pienryhmissä. Ohjausryhmänä on toiminut Varhaiskasvatuksen kehittämistyöryhmä. Varhaiskasvatussuunnitelman luonnokseen on ollut mahdollista antaa kommentteja 18.3. – 14.4.2013. Kommentit tarkastellaan ohjausryhmässä, ja niiden pohjalta tehdään tarvittavia korjauksia. Kommentointimahdollisuus on ollut esillä varhaiskasvatuksen nettisivuilla: (<http://www.turku.fi/public/default.aspx?nodeid=9383&culture=fi-FI&contentlan=1>).

Lisätietoa:

<http://www.turku.fi/public/default.aspx?nodeid=9403&culture=fi-FI&contentlan=1>

## LIITE 5. Varhaiskasvatuksen menot ja tulot lasta kohden 2012

	Oma päiväkotitoiminta	Omat eskarit	Oma perhepäivähoito	Ostopalvelut	Esiopetus ostopalvelu	Palveluseteli	Avoin toiminta	Lasten kotihoidon tuki	Yksityisen hoidon tuki + kuntalisä	Yhteensä
<b>Kustannukset</b>										
<b>Suoraan toiminnolle kohdistetut varhaiskasvatuksen kustannukset</b>	46 644 602	3 753 352	4 324 674	1 399 646	616 665	6 086 125	741 376	8 867 881	3 822 538	76 256 859
Henkilöstökulut	40 443 307	2 942 219	3 982 577				687 643			48 055 747
Asiakaspalveluiden ostot	420			1 399 459	616 564	6 085 923	16 485			8 118 851
Muiden palveluiden ostot	5 011 672	683 656	325 363	187	101	202	11 918	607	177	6 033 882
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	838 676	94 952	13 572				20 079			967 278
Avustukset								8 867 274	3 822 361	12 689 635
Muut toimintakulut	383 626	32 525	3 923				5 251			425 325
Sisäiset menonsiirrot	-33 100		-760							-33 860
<b>Varhaiskasvatuksen hallinnon kulut</b>	993 130	80 742	86 026	27 683	35 018	184 316	108 152			1 515 067
<b>Yhteensä</b>	<b>47 637 732</b>	<b>3 834 094</b>	<b>4 410 700</b>	<b>1 427 329</b>	<b>651 683</b>	<b>6 270 441</b>	<b>849 528</b>	<b>8 867 881</b>	<b>3 822 538</b>	<b>77 771 926</b>
<b>Toimialan yhteisistä kustannuksista laskennallisesti kohdistetut kustannukset</b>	11 127 364	886 240	381 907	36 281	45 894	241 566	203 060	0	0	12 922 313
Sisäiset vuokrat	7 097 928	577 065								7 674 993
Puhepalvelut	37 602	3 153	3 313	932	1 179	6 203	4 165			56 546
Keskitetty IT-palvelu	137 245	11 508	12 091	3 401	4 302	22 641	15 201			206 388
Tapake	320 557	26 878	28 240	7 943	10 047	52 882	35 504			482 051
Eläkemenoperusteinen KUEL ennakko	2 231 340	162 328	219 727	1 070	1 353	7 122	37 939			2 660 878
Eläkemenoperusteinen KUEL lopullinen 2011	-48 282	-3 513	-4 755	-23	-29	-154	-821			-57 577
Varhaiseläkemaksut ennakko	382 531	27 829	37 669				6 504			454 532
Varhaiseläkemaksut lopullinen 2011	-8 715	-634	-858				-148			-10 355
Lakisäätt.vak.maksut lopullinen 2011	-68 563	-4 846	-6 725	-32	-41	-214	-1 139			-81 559
Logistiikkapalvelut	13 795	1 122	1 195				1 503			17 614
Muut yhteiset menot	925 907	77 636	81 570	22 941	29 020	152 747	102 550			1 392 372
Lomapalkkavelka	106 021	7 713	10 440	51	64	338	1 803			126 430
Lasten lukumäärä ka	4 577	1 233	416	117	148	779	523	2 154	628	
<b>Kaikki kustannukset yhteensä</b>	<b>58 765 096</b>	<b>4 720 333</b>	<b>4 792 607</b>	<b>1 463 611</b>	<b>697 577</b>	<b>6 512 007</b>	<b>1 052 588</b>	<b>8 867 881</b>	<b>3 822 538</b>	<b>90 694 239</b>
<b>Kustannus/lapsi</b>	<b>12 839</b>	<b>3 828</b>	<b>11 521</b>	<b>12 509</b>	<b>4 713</b>	<b>8 359</b>	<b>2 013</b>	<b>4 117</b>	<b>6 087</b>	
Henkilöstömenot toiminnoittain tp-2012	40 443 307	2 942 219	3 982 577	19 387	24 523	129 080	687 643	48 228 736	48 055 747	
	83,86 %	6,10 %	8,26 %	0,04 %	0,05 %	0,27 %	1,43 %			
Palkkamenot toiminnoittain tp-2012	33 980 961,90	2 401 615,67	3 332 889,04	15 950	20 176	106 194	564 291,64	40 422 077,55		
	84,07 %	5,94 %	8,25 %	0,04 %	0,05 %	0,26 %	1,40 %			
<b>Tulot</b>										
Hoitopäivämaksut	6 536 198		666 954	217 522			122 126			7 542 799
Ruokapalv.tuotot	16 118		424				115			16 657
Muut myyntituotot (seutukunnat)	207 644		828							208 472
Muut korvaukset (pakolaiset)	82 543									82 543
Muut	27 937	84	68							28 089
<b>Yhteensä</b>	<b>6 870 439</b>	<b>84</b>	<b>668 274</b>	<b>217 522</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>122 240</b>			<b>7 878 559</b>
<b>Tulot/lapsi</b>	<b>1 501</b>		<b>1 606</b>	<b>1 859</b>	<b>0</b>		<b>234</b>			
<b>Netto/lapsi</b>	<b>11 338</b>	<b>3 828</b>	<b>9 914</b>	<b>10 650</b>	<b>4 713</b>	<b>8 359</b>	<b>1 779</b>	<b>4 117</b>	<b>6 087</b>	

JWEDER

