

Lausunto varhaiskasvatuksen hallinnollisen muutoksen päätökseen ja asian käsittelyyn sivistystoimialalla

Kaupunginhallitus päätti 5.11.2018 § 421 mm., että sivistystoimialalla kootaan yhden johtajan alaisuuteen kunnallinen suomenkielinen varhaiskasvatus, yksityinen varhaiskasvatus sekä varhaiskasvatuksen palveluohjaus. Näkemykseni mukaan kaupunginhallituksen päätöstä tulee tulkita päätöksenä organisatiomuutokseen johtavan selvitystyön aloittamisena. Kaupunginhallituksen päätös asiasta oli tehty kuulematta asian osaisia ja on näin ollen yhteistoimintalain 5 §:n vastainen. Päätöksentekotapa ei ole myöskään linjassa mm. Turun kaupunkia ohjaavien eettisten periaatteiden (Kh 10.12.18 § 483) kanssa.

Varhaiskasvatuksen nykyisen organisaation toimivuuden tarkastelu ja vaihtoehtoisten organisaatorakenteiden arvioiminen on sinänsä hyvin perusteltua. Nykyinen mallihan on muotoutunut ilman perusteellista kokonaisarviointia mm. sopimusohjausmallin purkautumisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen säästöpainneiden myötä. Palveluohjauksen käynnistämistä oli sen sijaan aikanaan mahdollista suunnitella huolellisesti laajaa yhteistyötä hyödyntäen. Yhteisen hallinnon kokonaisuudessa tapahtuneet muutokset varhaiskasvatuksen osalta olisi kuitenkin syytä ottaa uudelleen tarkasteluun osana kokonaisuutta.

Toimialajohtajan sihteeri on lähettänyt allekirjoittaneelle 18.12.2018 sähköpostitse liitetiedoston: Varhaiskasvatuksen hallinnollinen muutos selvitys, VaKa Jory varhaiskasvatuksen johtoryhmän käsittelyä varten liitteeksi. (Liite 1.) Saatuun selvitykseen liittyen koen tarpeelliseksi nostaa esille seuraavia näkökohtia:

1. Varhaiskasvatuksen toimintaympäristö vuonna 2019 verrattuna vuoteen 2011

Selvityksessä esitetään varhaiskasvatuksen hallinnon muuttamiseen siten, että aluepäälliköiden tehtäväkokonaisuuteen sisältyisi tulevaisuudessa sekä alueen kunnallisia että yksityisiä palveluita. Tekstissä viitataan ns. osittaiseen paluuseen vuotta 2011 edeltäneeseen aikaan. On kuitenkin huomattava, että toimintaympäristössä ja palveluverkossa on tapahtunut huomattavia muutoksia kyseisen ajankohdan jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2010 koko Turun kunnallisen päivähoiton palveluiden piirissä (sekä suomenkielinen että ruotsinkielinen) oli keskimäärin 5 089 lasta. Ostopalveluna hankittuja palveluita oli keskimäärin 555. Vuonna 2018 varhaiskasvatuksen palveluiden piirissä on noin 8 500 lasta, joista palvelusetelissä hankittua palvelua on ollut keskimäärin 33 %.

Varhaiskasvatuksen lainsäädännön ja ohjauksen uudistamistyö on edennyt vaiheittain OKM 2014:11 työryhmän esitysten mukaisesti. Tällä on ollut merkittävät vaikutukset sekä palveluiden järjestämisessä että varhaiskasvatuksen sisällön kehittämisessä. Syksystä 2017 alkaen myös varhaiskasvatussuunnitelman perusteet tulivat toimijoita velvoittavaksi asiakirjaksi. Esiopetuksen osalta vastaava määräys tuli voimaan jo syksyllä 2010.

Verrattaessa aikaa ennen vuotta 2011 on myös huomioitava, että yksityisiltä toimijoilta hankittu varhaiskasvatus oli ostopalvelua. Kyseisten palveluiden ohjaus ja valvonta poikkeaa merkittävästi palvelusetelillä hankitun varhaiskasvatuksen ohjauksesta ja valvonnasta. Tätäkin näkökohtaa silmällä pitäen paluu vuoden 2011 edeltäneeseen aikaan ei verrannollisena ole tarkoituksenmukaista.

2. Uuden organisaation rakentaminen vaatii huolellista suunnittelua ja osallisuutta

Mikäli varhaiskasvatuksen hallinnon uudistamisessa päädytään Kh:n 5.11.2018 päätöksen mukaiseen kokonaisuuteen, on koko varhaiskasvatuksen hallinnon nykytila, mahdollisen muutoksen tavoitteet ja sitä seuraavat toimenpiteet analysoitava yksityiskohtaisesti. Esitetty organisatiomuutos tulisi vaikuttamaan koko varhaiskasvatuksen nykyhallinnon tehtäväkuvien uudelleen tarkasteluun sekä tarvittavien resurssien määrittelyyn. Kysymys ei siis ole näkemykseni mukaan ainoastaan toisen palvelualuejohtajan tehtävien uudelleen määrittelystä eikä aluepäälliköiden tehtäväkuvausten muuttamisesta. Tässä vaiheessa ei ole nykyisen organisaation tilalle nostettu esille muuta kuin mainittu osittain vanhaan palaaminen. Huolellisen selvitystyön tuloksena saataisi kuitenkin löytyä sellaisia uusia, nykyajan toimintaympäristön haasteisiin vastaavia malleja, joita muutosvaiheessa olisi tärkeä tutkia. Koko nykyisen varhaiskasvatuksen hallinnon viranhaltijoiden kokemus ja näkemykset organisaation kehittämiseksi tulisi ottaa suunnitteluvaiheessa maksimaalisesti käyttöön.

3. Varhaiskasvatuksen palveluverkon jakaminen johtamiskokonaisuuksiin
Suomenkielisen varhaiskasvatuksen kokoaminen yhden johtajan alaisuuteen johtaisi luonnollisesti aluepäälliköiden tehtäväkuvan muuttumiseen, kun sekä kunnallinen ja yksityinen varhaiskasvatus kuuluisi heidän tehtäväkokonaisuuteensa. Käytännössä tämä tarkoittaisi nykyisen kahden alueen (pohjoinen ja eteläinen) pilkkomista useammaksi, vielä tässä vaiheessa tuntemattomaksi määräksi, maantieteellisesti määritellyksi alueeksi. Maantieteellisten alueiden ja niihin liittyvien tehtäväkokonaisuuksien määrittelyssä tulee huomioida sekä nykyinen että suunnitelmien ja ennusteiden mukainen palveluverkko. Varhaiskasvatuksen toiminnanohjausjärjestelmän näkökulmasta tämä tarkoittaisi alueiden rakentamista uudelleen olemassa olevien pienalueiden palapelistä. Organisaatiouudistusta suunniteltaessa on huomioitava, että järjestelmän aluerakenteen uudelleen kokoaminen tulisi vaatimaan suunnitteluaikaa Turun varhaiskasvatuksen hallinnossa ja suunnittelu- ja toteutusaikaa järjestelmän toimittajalla. Riippumatta siitä, kuinka laaja aluerakenteen muutos tulisi olemaan, vaatisi työn valmiiksi saattaminen erillisen työvoimaresurssin sekä kustannusvarauksen tulevan budjetin sovelluspalveluihin.
4. Tarve varhaiskasvatusalueiden yhteisiin laadun- ja toiminnanohjauslinjauksiin
Mikäli uusi malli tulisi olemaan sellainen, että yhden aluepäällikön alaisuudessa olisi sekä kunnallista että yksityistä varhaiskasvatusta, tulisi yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnan ja ohjauksen menetelmät ja taso määritellä yhteisesti ennen uuteen organisaatioon siirtymistä. Vain yhteisillä käytännöillä ja tavoitteilla on mahdollista toteuttaa kaikkia toimijoita tasapuolisesti kohteleva malli. Yhtenevät toimintatavat ovat niin ikään edellytys tasalaatuisille hankittaville palveluille. Samassa yhteydessä tulee löytää ratkaisu varhaiserityiskasvatuksen palveluiden tuottamisesta, mikä tällä hetkellä keskittyy pääsääntöisesti kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Toistaiseksi ei ole vielä löytynyt ratkaisua siihen, että varhaiserityiskasvatuksen palveluja olisi tarjolla myös yksityisissä palveluissa aina kun tarve palveluihin ilmenee eikä myöskään rahoitusratkaisua, joka korvaisi tuen antamisesta syntyvät kustannukset ilman yksittäisen lapsen tarpeisiin sidottua resursia. Mahdollisessa uudessa aluemallissa olisi määriteltävä uudelleen varhaiserityiskasvatuksen palveluiden tuottamisen ja laadun arvioinnin kriteerit koko varhaiskasvatuksen osalta.
5. Organisaatiomuutoksen vaikutukset resursseihin ja kustannuksiin
Selvityksessä on viitattu organisaatiomuutoksesta mahdollisesti saataviin säästöihin. Toisaalta kantaa ei ole otettu ollenkaan niihin todennäköisiin uusiin henkilöstökustannuksiin, joita uudistus toisi mukanaan. Kustannuksia syntyisi edellä esitettyyn viitaten väistämättä aluepäälliköiden määrän ja mahdollisen muun hallinnon suunnittelijoiden tai asiantuntijoiden lisäystarpeena. Uudistuksessa pitäisi myös ratkaista toisen palvelualuejohtajan poistumisen myötä hoitamatta jäävien tehtävien hoitaminen yhden palvelualuejohtajan mallissa. Toimialajohtaja on laatinut lautakunnan käsittelyä varten selvityksen kuutoskuntien (varhaiskasvatuksen) hallinnon järjestämisestä. Esimerkiksi Vantaan mallissa voidaan todeta, että kuntien kokoon suhteutettuna on Vantaalla resursoitu selkeästi enemmän varhaiskasvatuksen asiantuntija- ja suunnittelijatehtäviin kuin Turussa on ollut mahdollista nykyisessä mallissa. Samasuuntaista resursointia tiedetään olevan myös muissa kuotokunnissa.

Tekstissä viitataan myös kaupunginhallitukselle tehdyn selvityksen sisältämään varhaiskasvatuksen noin neljän miljoonan säästöpotentiaaliin. Tekstin mukaan selkeämpi organisaatio saattaisi mahdollistaa mainitun tavoitteen toteutumista. Koska tässä on kyse erittäin merkittävästi mahdollisesta säästöpotentiaalista, tulisi asiaa avata esittelyssä tarkemmin laskelmien avulla. Niin ikään jää epäselväksi, millä tavalla uusi organisaatiomalli voisi turvata paremmin lähipalveluperiaatteen toteutumisen.

6. Johtopäätöksenä kaikesta edellä esitetystä voidaan todeta, että kaupunginhallituksen päätöksellä käynnistetty varhaiskasvatuksen organisaation uudistaminen vaatii onnistuakseen perusteellisen selvittelyn, tavoitteiden asettelun ja realistisen aikataulun laadinnan, joka ottaa huomioon vuotuisiin budjettiprosesseihin liittyvät henkilöstösuunnitelmien laadinnat ja uusien resurssien tarpeeseen liittyvät laskelmat. Koska on ilmeistä, että organisaatiomuutoksella tulisi olemaan varhaiskasvatuksen hallinnon eri viranhaltijoiden tehtäviin merkittäviä muutoksia, tulisi nämä ensin tunnistaa ja kuvata. Vasta sen jälkeen voi olla mahdollista uudistaa hallintosäännön 30 §:ää varhaiskasvatuksen palvelualueen osalta. Tästä syystä aikaisemmissa esittelyissä olleet aikataulut muutoksen toteuttamiselle eivät näkemykseni mukaan ole mahdollisia.

Maija-Liisa Rantanen
Palvelualuejohtaja