

## Subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen

1055/00.07.01/2017

Koulutuslautakunta 25.04.2018 § 30

Varhaiskasvatuksen johtaja Kaisa Rantala

Naantalin varhaiskasvatuksessa on toimintakaudella 2017–2018 käyty keskustelua käytössä olevan varhaiskasvatusoikeuden rajauksen toimivuudesta. Varhaiskasvatus on luvannut käsitellä asiaa kevään 2018 aikana. Lisäksi asiasta on jätetty koulutuslautakunnalle kaksi erillistä käsittelypyyntöä.

### 1. Valtuutettu Mirva Maineen ym. valtuustoaloite päivähoito-oikeuden rajaamisesta luopumiseksi

"Naantali on tehnyt päätöksen subjektiiviseen päivähoidon rajaamisesta 1.8.2017. Rajausta tarkoitetaan, että kotona olevan vanhemman lapsilta rajataan oikeus varhaiskasvatukseen 20 tuntiin viikossa. Naantali on myös määritellyt tarkkaan, milloin lapset voivat oikeutensa varhaiskasvatukseen käyttää. Päivähoitoa on tarjolla maanantaista perjantaihin klo 8 - 12 tai kolmena päivänä viikossa.

Suomi on pitkään toiminut mallimaana lapsen oikeuksien teemoissa. Oikeus varhaiskasvatukseen tulisi modernissa maailmassa nähdä ennen kaikkea lapsen subjektiivisena oikeutena. Useat tutkimukset painottavat, että joustavat ja riittävät mahdollisuudet varhaiskasvatukseen lisäävät lapsen hyvinvoinnin edellytyksiä eksponentiaalisesti. Hiljattain julkaistun tutkimuksen mukaan subjektiivisen päivähoidon rajausta ei ole saanut aikaan säästöjä, mutta päiväkotien arkea ne sotkevat tehokkaasti. Perheet ja lapset maksavat kovaa hintaa päätöksestä, joiden tekijät harvemmin ovat varhaiskasvatuksen arjen piirissä eläviä, vaan siitä jo vieraantuneita. Viime kädessä lasku huonosti toimivasta, näennäisesti säästöjä tuottavasta päätöksestä lankeaa lapsillemme.

Oikeutta varhaiskasvatukseen tarkastellaan perinteisesti vanhempien oikeutena saada lapsilleen päivähoitoa oman työelämän tai opiskelujen mahdollistamiseksi. Tämä onkin yksi tärkeä varhaiskasvatuksen elementti. Ilman kunnallista päivähoitoa emme olisi milloinkaan nousseet sadassa vuodessa maailman kärjen tuntumaan naisten tasa-arvossa. Päivähoito on ollut myös äärimmäisen tärkeä kaikkea tasa-arvoa lisäävä tekijä yhteiskunnassamme. Meidän ei ole tarvinnut laittaa lapsiamme kolmevuotiaana kouluun, sillä meillä on ollut maailman paras päivähoito. Subjekttiivisen päivähoidon aikakausi merkitsi viimein irtiotta sosiaalihuollollisesta päivähoitosta. Vanhemmuuden tukeminen on toinen tärkeä varhaiskasvatuksen elementti. Sen merkitys tulee tulevaisuudessa vielä lisääntymään.

Naantalissa on 1 254 varhaiskasvatusikäistä lasta. Varhaiskasvatusta tarjotaan myös kaupungin kerhoissa ja perhekahviloissa. Naantali tarvitsee tulevaisuudessa paljon lisää lapsia ja lapsiperheitä. Vuoden 2018 talousar-

vioon hyväksyttiin esitys lasten kotihoidon kuntalisän nostosta, yhtenä tärkeänä perusteena perheiden tarve valinnan vapaudesta. Varhaiskasvatus ja kotihoidon tukea ei ole tarpeen asettaa vastakkain, mutta perheiden aito valinnanvapaus voi toteutua vain, mikäli Naantali luopuu subjektiivisen päivähoiton rajaamisesta.

Laadukas subjektiivinen päivähoito-oikeus tarkoittaa lapsen elämän hyviä edellytyksiä, perheiden hyvinvoinnin kasvua ja on ennen kaikkea arvovalinta kaupungilta. Sote-ratkaisut ovat toistaiseksi vielä pitkälti lainsäätäjien takana, mutta iso osa hyvinvoinnin edistämisen keinoista on kaupungin tehtävissä nyt ja tulevaisuudessa. Laadukas, monipuolinen ja palveleva varhaiskasvatus on vetovoimatekijä, jota Naantalilla ei ole varaa jättää käyttämättä.

Esitämme, että Naantalin kaupunki luopuu päivähoito-oikeuden rajaamisesta 1.8.2018 lukien."

## **2) Mannerheimin Lastensuojeluliiton Naantalien paikallisosaston vetoisuus**

LIITE B1, KOULLTK 25.4.2018

### ASIAN TAUSTA

Varhaiskasvatuslain (19.11.1973/36) 11 a § mukaan kunnan on tarjottava subjektiivisen 20 tunnin varhaiskasvatusoikeuden piirissä olevalle lapselle mahdollisuus osallistua joko osa-aikaiseen tai osaviikkoiseen varhaiskasvatukseen huoltajan valinnan mukaan. Kunta päättää lapsikohtaisesti säännölliset toiminta-ajat.

Naantalissa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen 20 tuntiin viikossa tuli koulutuslautakunnan päätöksellä voimaan 1.8.2016. Rajaus on toteutettu päiväkodeissa seuraavasti: 1) Osapäiväinen varhaiskasvatus toteutetaan 4 tuntina päivässä, 5 päivänä viikossa. Päivittäinen toiminta-aika on klo 8.00–12.00. Päivään sisältyy aamiainen ja lounas. Arkipyhiä ei korvata muina päivinä. TAI 2) Osaviikkoinen varhaiskasvatus toteutetaan 3 päivänä viikossa seuraavasti: Toiminta-aika on tiistaina ja keskiviikkona klo 8.30–15.30 ja torstaina klo 8.30–14.30. Päivään sisältyy lounas ja välipala. Arkipyhiä ei korvata muina päivinä.

Perhepäivähoidossa ei pääsääntöisesti ole järjestetty osapäiväistä tai osa-aikaista varhaiskasvatusta.

Varhaiskasvatuksen johtaja on voinut viranhaltijapäätöksellä tehdä päätöksen 20 viikkotuntia laajemmasta varhaiskasvatuksesta vanhemman tai huoltajan esittämän selvityksen perusteella silloin, kun kyse ei ole ollut vanhempien tai muiden huoltajien kokopäiväisestä työstä tai opiskelusta. Selvityksen tueksi on liitetty lausunto neuvolatyöryhmältä, lastensuojelulta, varhaiskasvatuksen erityisopettajalta tai päiväkodin johtajalta. Päätökset on tehty määräjäksi.

Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen tullessa voimaan kaikkien varhaiskasvatuksessa olevien lasten palveluntarpeet tarkistettiin pää-

töstä vastaaviksi ja rajauksen piirissä oleville lapsille tehtiin uudet varhaiskasvatuspäätökset.

#### NYKYTILAN KUVAUS RAJATUN TOIMINNAN TOTEUTTAMISESTA

Subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen piirissä on tällä hetkellä Naantalissa 28 lasta. Varhaiskasvatusoikeutta on toimikaudella 2017–2018 lausunnon perusteella laajennettu yhteensä 11 lapsen kohdalla. Arvio subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen piirissä olevien lasten kokonaismäärästä varhaiskasvatuksessa on noin 4%.

Muita kuin rajauksen piirissä olevia 20 tuntia varhaiskasvatuspalvelua käyttäviä lapsia on yhteensä 45. 20-35 tuntia varhaiskasvatuspalvelua käyttäviä on yhteensä 155. Subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden käyttö toteutuu päiväkodeissa olevissa ryhmissä. Erillisiä osa-aikaisia ryhmiä ei ole perustettu.

#### ARVIO RAJAUKSEN TALOUDELLISISTA VAIKUTUKSISTA

Rajauksen valmistelutyön yhteydessä vuonna 2016 ei esitetty rajausta koskevien mahdollisten säästöjen toteuttamissuunnitelmaa. Yksi oletamus on, että säästöä arvioitiin syntyvän varhaiskasvatuksen henkilöstökuluista.

Syksyllä 2017 arvioitiin, että alla kuvatun taulukon mukaisesti niin varhaiskasvatuksen päiväkotihoidossa olevien lasten määrä (+6,7 %) kuin päiväkodissa työskentelevän henkilökunnan palkkamenot ovat jonkin verran kasvaneet (+1,4 %).

	Syyskuu 2016	Syyskuu 2017
Päiväkotihoidossa olevien lasten määrä	721	769
Päiväkotihenkilöstön palkkamenot ajanjaksolla tammi-syyskuu	-3 922 864 €	-3 978 354 €

Palkkakustannusten kasvu on johtunut sijaiskulujen ja määräaikaisten työntekijöiden määrän kasvusta (+16,3 %). Samaan aikaan päiväkotihoidossa olevien lasten määrä on lisääntynyt 48 lapsella, joten toimintaa on näin ollen pystytty tehostamaan eli palkkamenot lasta kohden ovat laskeutuneet.

Käytössä olleen subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen tuomia mahdollisia taloudellisia säästöjä on myös jatkoon osalta kaikilta osin vaikea arvioida ja mitata. Mikäli rajausta poistettaisiin voisivat nyt rajauksen piirissä olevat perheet edelleen valita 20 tuntisen palvelun poistosta huolimatta. Mikäli 28 lasta jatkossa käyttäisi täyttä palvelua (yli 35h tuntia viikossa) saataisi tämä tarkoittaa tarvetta yhden uuden ryhmän perustamiselle kahdella työntekijällä. Näin ollen lisäkustannuksia vuositasolla syntyisi arviolta 100 000 euroa.

#### KUNTAVERTAILUA

Salossa subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta on toteutettu keskustan alueella seuraavasti: ”Salossa 2½ päivän palveluntarpeen valin-

den lasten varhaiskasvatuspaikat pystytään keskustan alueen päiväkodeissa järjestämään siten, että kaksi lasta käyttää yhtä hoitopaikkaa. Tarkasteltaessa subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen piirissä olevien lasten palvelutarpeita nähdään, että joka päivä tapahtuvan osa-aikaisen varhaiskasvatuksen suosio on laskenut, ja osaviikkoisen 2½ päivän suosio on noussut. Salossa varhaiskasvatusoikeuden rajauksen myötä hoitopaikkojen käyttö on tehostunut, kun samalle hoitopaikalle voidaan sijoittaa kaksi lasta.” (Lähde: Salon kaupunki, opetuslautakunta 30.1.2018.)

Kaarinan kaupungissa päädyttiin purkamaan subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaus 1.1.2018 alkaen. Siellä todettiin, että päiväkotiryhmiin on saatu rajauksen johdosta sijoitettua ainoastaan yksittäisiä uusia lapsia. Kustannussäästöjen katsottiin olevan vuositasolla arviolta 60 000 €. (Lähde: Kaarinan kaupunki, sivistyslautakunta 14.6.2017.)

## ASIAKASNÄKÖKULMA

Naantalissa varhaiskasvatuksen asiakkaille järjestettiin asiakastytyväisyyskysely tammikuussa 2018. Kysely sisälsi myös erillisen osion subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen toteuttamisesta ja sen vaikutuksia perheiden arkeen. Rajauksen piirissä olevista vastaajista 85,6 % kertoi, ettei rajauksella ole ollut vaikutuksia perheen arkeen.

Ne perheet, jotka kokivat rajauksella olleen vaikutuksia, kertoivat sen vaikuttaneen muun muassa seuraaviin asioihin: perheen arjen sujuvuuteen, perhekoon suunnitteluun, opiskelun ja työn toteuttamiseen, hoitoaikojen joustavaan ja tarpeesta lähtevään toteuttamiseen, lapsen oikeuksien toteutumiseen, lapsen omaan haluun olla hoidossa pidempään sekä vanhempien jaksamiseen. Rajauksen muuttaminen ammattilaisen lausunnolla oli joidenkin vanhempien mielestä peräti nöyryyttävää.

## ASIAANTUNTIJATIETO

Vuosina 2017 ja 2018 on Suomessa eri foorumeilla lausuttu runsaasti näkemyksiä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksesta ja sen vaikutuksista lasten ja perheiden hyvinvointiin. Muun muassa Suomen lapsiasia-valtuutettu kirjoitti vuoden 2018 vuosikirjassaan näin:

”Yhteiskunnan on ymmärrettävä syvällisesti varhaisen lapsuuden merkitys yksilölle ja yhteiskunnalle. Tämän sisäistäminen on välttämätön edellytys, jotta Suomen pienet ikäluokat saadaan mahdollisimman täysimääräisesti kiinni hyvään kasvuun, kehitykseen ja oppimiseen. Jotta kaikilla on halutesaan mahdollisuus saada lapsensa yhteiskunnan järjestämän varhaiskasvatuksen piiriin yhdenvertaisesti, palautetaan kokopäiväinen subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus 1.8.2016 voimaan tullutta varhaiskasvatusoikeuden rajaukselta edeltävälle tasolle.”

Oulun yliopisto julkisti vuoden 2017 lopussa laajan selvityksen varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista (Lähde: <http://tietokaytoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-487-0>). Selvityksessä käsiteltiin subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksista. Selvityksen mukaan kunnat ovat reagoineet eri tavoin mahdollisuuteen rajata lasten subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta. Selvityksen kyselyn mukaan 132

kuntaa oli rajannut varhaiskasvatusoikeutta, 77 kunnassa oli päädytty säilyttämään oikeus ennallaan. Selvityksen keskeiset löydöt olivat:

- Subjektiiivisen oikeuden rajaaminen on lisännyt sekä varhaiskasvatusjohtajien että varhaiskasvatuksen työntekijöiden hallinnollista työtä.
- Subjektiiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisella ei ole löydetty vaikutuksia varhaiskasvatuksesta aiheutuviin kustannuksiin
- Suurin osa työntekijöistä näkee rajauksen lisänneen työn kuormittavuutta ja muuttaneen työn lapsiryhmässä haasteellisemmaksi.
- Vanhempien mukaan subjektiiivisen oikeuden rajaamisen keskeisimpiä lapsivaikutuksia ovat lasten tasavertaisuuden heikkeneminen, lasten vertaissuhteiden pysyvyyden vähentyminen, negatiiviset vaikutukset lasten kasvuille, kehitykselle ja oppimiselle sekä aikuisten ja lasten hyvinvoinnin heikentyminen.
- Vanhempien mukaan subjektiiivisen oikeuden rajaamisen keskeisimpiä lapsivaikutuksia ovat lasten tasavertaisuuden heikkeneminen, lasten vertaissuhteiden pysyvyyden vähentyminen, negatiiviset vaikutukset lasten kasvuille, kehitykselle ja oppimiselle sekä aikuisten ja lasten hyvinvoinnin heikentyminen.

Naantalin kaupungin varhaiskasvatuksen esimiehet arvioivat subjektiiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta keväällä 2018 seuraavasti:

- Subjektiiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaus on todellisuudessa kasvattanut ryhmäkokoja.
- Ryhmien kokoonpanot ovat vaihtelevia ja hankalasti hallittavia. Ryhmämuutoksia aiheuttaa muun muassa vanhempien äkillinen työllistyminen. Tällöin, voimassa olevan varhaiskasvatuslain mukaan, rajauksen piirissä oleville osa-aikaisille lapsille tulee löytää kokoaikainen varhaiskasvatuspaikka samasta yksiköstä.
- Rajaus on lisännyt varhaiskasvatuksen hallinnollista työtä. Työaikaa kuluu muun muassa erilaisten muutosten ratkaisemiseen.
- Rajauksen voidaan katsoa olevan lapsille epäedullinen. Muutokset ryhmissä lisäävät ryhmien ja lasten levottomuutta, koska lapset ovat eriaikaisesti paikalla. Eriaikaisuus hankaloittaa myös arjen työn sisältöjen suunnittelua.
- Rajaus aiheuttaa epätietoisuutta lasten huoltajissa.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

- Subjektiiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaus ei ole tuonut Naantalin kaupungille merkittäviä taloudellisia säästöjä. Vertailutietoja säästöjen vähyydestä on mahdollista saada muun muassa Kaarinan kaupungilta. Mikäli todellisia kustannussäästöjä haluttaisiin tulevaisuudessa saavuttaa, tulisi rajaus toteuttaa esimerkiksi Salon mallin mukaisesti. Mallissa huolehditaan siitä, että kaksi asiakasperhettä käyttää yhtä varhaiskasvatuspaikkaa.
- Rajauksen käyttöönotto on tilapäisesti kasvattanut varhaiskasvatuksen ryhmäkokoja. Lisäksi rajaus merkitsee käytännössä sitä, että päiväkotiryhmissä on erilaajuisen varhaiskasvatusoikeuden omaavia lapsia, joka on aiheuttanut ryhmissä levottomuutta.
- Subjektiiivisen oikeuden rajaaminen ei suoranaisesti tee varhaiskasvatustoiminnasta huonoa, vaikka se kokemusten mukaan ja todennetusti

hankaloittaakin toiminnan suunnittelua ja toteuttamista. Rajatussa palvelussa toiminta on jatkossakin järjestettävä siten, että varhaiskasvatuslaissa määritellyt tavoitteet on mahdollista saavuttaa kaikkien toimintaan osallistuvien lasten kanssa.

- Naantalilaiset perheet ovat subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajuuskäytännöstä huolimatta kokeneet saavansa hyvää varhaiskasvatuspalvelua.
- Tutkittu asiantuntijatieto korostaa lapsen etuun velvoittavan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista. Sopimuksen yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää, että kaikille perheille on niin halutaessa annettava mahdollisuus saada lapsi yhteiskunnan järjestämän varhaiskasvatuksen piiriin.
- Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksella näyttäisi olevan kuntalaisten keskuudessa imagollisesti lapsiystävällisyyttä vähentävä vaikutus.
- Varhaiskasvatuksen ammattilaisten näkemyksen mukaan huolellisella suunnitellulla ja ammattitaitoisella palveluohjauksella uskotaan jatkossa saavutettavan lapsen etu ja perheiden yhdenvertainen kohtelu sekä varhaiskasvatuksen kustannustehokas toiminta ilman subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamista.

#### VT.SIVISTYSTOIMENJOHTAJA:

Koulutuslautakunta esittää kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle, että subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta poistetaan Naantalissa kaupungin varhaiskasvatuksessa 1.1.2019 alkaen, ja että tarvittava määräraha otetaan huomioon vuoden 2019 talousarvion valmistelussa.

#### KÄSITTELY:

Henna Junttila saapui paikalle asian käsittelyn aikana klo 18.14.

David Mbing esitti asian jättämistä pöydälle. Puheenjohtaja esitti asian käsittelyn jatkamista. Puheenjohtajan esitystä kannattivat Kanerva, Tähti, Javanainen, Junttila, Pietikäinen, Rissanen, Takanen, Vehmanen, Vienonen ja Niemi. David Mbingin esitystä kannatti Mbing. Asian käsittelyä jatkettiin äänin 10-1.

#### KOULUTUSLAUTAKUNTA:

Vt. sivistystoimenjohtajan ehdotus hyväksyttiin.