



OPETUSMINISTERIÖ

KOULULAISTEN AAMU- JA
ILTAPÄIVÄTOIMINNAN
JÄRJESTÄMINEN

29:2002

KUVAILEHTI

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
12.8.2002

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja: Kirsi Lindroos, OPM		Julkaisun laji Työryhmän muistio	
Sihteerit: Immo Parviainen, OPM Eeva-Riitta Pirhonen, OPM Tiina Kavilo, OPM		Toimeksiantaja Opetusministeriö	
		Toimielimen asettamispvm 5.10.2001	Dnro 39/043/2001
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen			
Julkaisun osat Muistio, Liite			
Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä oli 30.6.2002 mennessä laatia ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä. Ehdotuksen tuli sisältää lasten ja nuorten tarpeita vastaavan aamu- ja iltapäivätoiminnan aloittamisen sekä toiminnan järjestämistä koskeva työn- ja vastuunjako sekä rahoitusperusteet ja muut tarvittavat periaatteelliset linjaukset. Työryhmä on harkinnut viittä mahdollista aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistapaa, joihin päädyttiin asiantuntijakuulemisten ja selvitysten perusteella. Vaihtoehdot olivat: 1) nykytilan jatkaminen, 2) kunnan erityinen velvoite aamu- ja iltapäivätoiminnan koordinointiin, 3) koulu ja sen ympäristö toimintakeskuksena, 4) kokopäiväkoulu ja 5) osittaisen hoitorahan ja osittaisen hoitovapaan ulottaminen pienten koululaisten vanhemmille. Työryhmä pitää parhaana aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämisen lähtökohtana vaihtoehtoa 3 täydennettynä vaihtoehdolla 5. Työryhmän tavoitteena on, että koulu ja sen ympäristö muodostavat toimintakeskuksen, jossa oppilaille on koulutyön ulkopuolella mahdollisuus aamu- ja iltapäivätoimintaan. Päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan valtakunnalliset tavoitteet määritellään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistamisen yhteydessä. Toiminnan edellytyksenä on asianmukaisten tilojen järjestäminen koulusta tai sen läheisyydestä niin, että toiminta kytkeytyy luontevasti lasten ja nuorten koulupäivään. Työryhmä ehdottaa, että kaikille peruskoulun 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille taataan oikeus osallistua päivittäiseen toimintaan tai vaihtoehtoisesti oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa kunkin lapsen ja perheen tarpeiden mukaan. Päivittäistä toimintaa järjestetään välittömästi ennen koulupäivän alkua ja/tai sen jälkeen keskimäärin viisi tuntia päivässä. Kaikille erityisopetukseen otetuille ja siirretyille vuosiluokkien 3 - 9 oppilaille taataan oikeus päivittäiseen toimintaan tai vaihtoehtoisesti oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa kunkin lapsen ja perheen tarpeiden mukaan. Muilla vuosiluokkien 3 - 9 oppilaille olisi oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että oikeus osittaiseen hoitovapaaseen ja osittaiseen hoitorahaan ulotetaan siihen saakka, kunnes lapsi aloittaa peruskoulun kolmannen luokan. Työryhmä katsoo, että lasten iltaja- yöhoidon sekä muun hoidon tarvetta kouluvuoden ulkopuolella tulee selvittää erikseen lasten päivähoitolain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Työryhmä ehdottaa, että aamu- ja iltapäivätoiminnan kansallisesta hallinnosta vastaa opetusministeriö. Tässä työssä opetusministeriö tekee yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön, Opetushallituksen ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin sekä muun valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Ministeriöt sekä niiden alainen hallinto vastaavat yhdessä kansallisesta koordinaatiosta, toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta, tiedontuotannosta ja ohjauksesta sekä toiminnan rahoituksesta. Työryhmä ehdottaa, että ministeriöiden ja muiden tahojen työn yhteensovittamiseksi asetetaan neuvottelukunta, jonka puheenjohtajan nimeää opetusministeriö. Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämis- ja koordinaatiovastuu on kunnalla. Toiminnan toteuttajina voivat olla kunnat, seurakunnat, järjestöt ja muut organisaatiot. Kolmannen sektorin osaamista ja resursseja käytetään toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen. Kunnan tulee sopia päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan vastuukysymyksistä toiminnan järjestäjien kanssa. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tiedottaminen tulee hoitaa paikallisella tasolla. Kunnan tulee huolehtia asianmukaisesta tiedottamisesta lasten ja nuorten vanhemmille, järjestöille ja kaikille asianosaisille. Valtio ja kunnat huolehtivat toiminnan pitkäjänteisyydestä ja jatkuvuudesta sekä toiminnan laadusta ja kehittämisestä yhteistyössä eri osapuolten kesken. Työryhmä ehdottaa, että henkilöstön perus- lisä- ja täydennyskoulutusta järjestetään ja kehitetään aamu- ja iltapäivätoiminnan tarpeiden mukaisesti. Toiminnan järjestämistä seurataan ja arvioidaan sekä paikallisella että kansallisella tasolla.			
Avainsanat (asiasanat) Aamu- ja iltapäivätoiminta, kerhotoiminta			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmien muistioita 2002:29		ISSN	ISBN 952-442-154-2
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Yliopistopaino		Kustantaja Opetusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
12.8.2002

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppspromemoria	
Ordförande: Kirsi Lindroos, UVM Sekreterare: Immo Parviainen, Eeva-Riitta Pirhonen, Tiina Kavilo, UVM		Uppdragsgivare Undervisningsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 5.10.2001	Dnr 39/043/2001
Publikation (även den finska titeln) Förmiddags- och eftermiddagsverksamhet för skolelever (Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen)			
Publikationens delar Promemoria. Bilaga			
Sammandrag Arbetsgruppen skulle senast till den 30 juni 2002 utarbeta ett förslag till statsrådets principbeslut om anordnande av förmiddags- och eftermiddagsverksamhet. Förslaget skulle innehålla en arbets- och ansvarsfördelning i fråga om uppgiften att starta förmiddags- och eftermiddagsverksamhet som motsvarar barnens och de ungas behov och uppgiften att anordna verksamheten. Även finansieringsgrunderna och andra nödvändiga principiella riktlinjer skulle ingå. Arbetsgruppen har utifrån möten med sakkunniga och olika utredningar övervägt fem sätt att ordna förmiddags- och eftermiddagsverksamhet. Alternativen är 1) att nuläget fortgår, 2) att kommunen åläggs en särskild skyldighet att koordinera förmiddags- och eftermiddagsverksamhet, 3) att skolan och dess omgivning görs till centrum för verksamheten, 4) att skolan blir heldagsskola och 5) att den partiella vårdpenningen och den partiella vårdledigheten utsträcks till de små elevernas föräldrar. Arbetsgruppen anser alternativ 3 kompletterat med alternativ 5 vara den bästa utgångspunkten för att utveckla förmiddags- och eftermiddagsverksamheten. Arbetsgruppens mål är att skolan och dess omgivning bildar ett aktivitetscentrum där eleverna utanför skolarbetet har möjlighet till förmiddags- och eftermiddagsverksamhet. De riksomfattande målen för den dagliga verksamheten och klubbverksamheten definieras i samband med reformen av grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen. Verksamheten förutsätter att lämpliga utrymmen ordnas i skolan eller dess närhet så att verksamheten naturligt kopplas till barnens och de ungas skoldag. Arbetsgruppen föreslår att alla elever i grundskolans årsklasser 1 och 2 garanteras rätt att delta i den dagliga verksamheten eller alternativt rätt att delta i klubbverksamhet minst en gång i veckan enligt respektive barns och familjs behov. Daglig verksamhet ordnas omedelbart innan skoldagen börjar och/eller slutar under i genomsnitt fem timmar dagligen. Alla elever i årskurs 3 - 9 som antagits eller överförs till specialundervisning garanteras rätt till daglig verksamhet eller alternativt rätt att delta i klubbverksamhet minst en gång i veckan enligt respektive barns och familjs behov. Övriga elever i årskurs 3 - 9 skall ha rätt att delta i klubbverksamhet minst en gång i veckan. Arbetsgruppen föreslår även att rätten till partiell vårdledighet och partiell vårdpenning utsträcks till dess barnet börjar i årskurs tre i grundskolan. Arbetsgruppen anser att kvälls- och nattvården av barn samt andra vårdbehov utanför skolan skall utredas särskilt i samband med totalreformen av lagen om barndagvård. Arbetsgruppen föreslår att undervisningsministeriet skall svara för den nationella förvaltningen av förmiddags- och eftermiddagsverksamheten. Undervisningsministeriet samarbetar här med social- och hälsovårdsministeriet, Utbildningsstyrelsen och Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes samt med annan statsförvaltning och med medborgarorganisationer. Ministerierna och den förvaltning som sorterar under dem svarar tillsammans för den nationella koordineringen samt för utvecklingen, planeringen, informationsproduktionen och styrningen av verksamheten samt finansieringen av verksamheten. Arbetsgruppen föreslår att det för samordningen av ministeriernas och de övriga instansernas arbete tillsätts en delegation vars ordförande utses av undervisningsministeriet. Ansvaret för anordnandet och koordineringen av förmiddags- och eftermiddagsverksamheten bärs av kommunen. Verksamheten kan genomföras av kommuner, församlingar, föreningar och andra organisationer. Den tredje sektorns kompetens och resurser utnyttjas för att ordna och utveckla verksamheten. Kommunen skall komma överens om ansvarsfrågorna gällande den dagliga verksamheten och klubbverksamheten med anordnarna. Informationen om förmiddags- och eftermiddagsverksamheten skall skötas på det lokala planet. Kommunen skall sörja för adekvat information till barnens och de ungas föräldrar, till organisationer samt alla parter.			
Nyckelord Förmiddags- och eftermiddagsverksamhet, klubbverksamhet			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Promemorior av undervisningsministeriets arbetsgrupper 29:2000		ISSN	ISBN 952-442-154-2
Sidoantal	Språk Finska	Pris	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Universitetstrycket		Förlag Undervisningsministeriet	

Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 5.10.2001 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä. Ehdotuksen tuli sisältää lasten ja nuorten tarpeita vastaavan aamu-

ja iltapäivätoiminnan aloittamisen sekä toiminnan järjestämisestä koskeva työn- ja vastuunjako sekä rahoitusperusteet ja muut tarvittavat periaatteelliset linjaukset. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon myös asiaan liittyvä aikaisempi valmistelutyö ja 1) selvittää esi- ja perusopetuksessa olevien lasten mahdollisuudet osallistua ohjattuun/valvottuun aamu- ja/tai iltapäivätoimintaan; 2) ottaa huomioon lasten ilta- ja yöhoidon sekä muun hoidon tarve kouluvuoden ulkopuolella ja aikuisten vastuullisuus lapsen huolenpidosta kokonaisuutena sekä yleistä turvallisuutta ja hyvinvointia koskevat näkökohdat ja 3) tehdä tarvittaessa muitakin kuin periaatepäätökseen sisällytettäviä ehdotuksia lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämiseksi.

Työryhmän puheenjohtajaksi opetusministeriö kutsui johtaja Kirsi Lindroosin opetusministeriöstä ja jäseniksi ylitarkastaja Kari Ilmosen ja projektipäällikkö Pirjo Sarvimäen sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Touko Hilasvuoren, ylitarkastaja Immo Parviaisen ja ylitarkastaja Hannu Tolosen opetusministeriöstä, projektipäällikkö Hely Parkkisen Opetushallituksesta ja erityisasiantuntija Anna-Maija Haliseva-Lahtisen Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteeriksi opetusministeriö nimesi ylitarkastaja Immo Parviaisen ja ylitarkastaja Tiina Kavilon. Työryhmän kokoonpanoa muutettiin 23.5.2002, jolloin opetusministeriö kutsui työryhmän jäseneksi ylitarkastaja Tarja Kahiluodon sosiaali- ja terveysministeriöstä ja vapautti työryhmän jäsenyydestä ylitarkastaja Kari Ilmosen, ja 6.6.2002, jolloin sihteeristöä täydennettiin hallitusneuvos Eeva-Riitta Pirhosella opetusministeriöstä. Ylijohtaja Aslak Lindström Opetushallituksesta on osallistunut työhön asiantuntijana. Työryhmä on kuullut asiantuntijoina myös rehtori Pirjo Hätiä Porista, suunnittelija Johanna Honkasta Helsingin opetusvirastosta, suunnittelija Jari Rajasta Opetushallituksesta ja laskentapäällikkö Martti Kempaista Opetushallituksesta. Lisäksi työryhmä nimesi epävirallisen asiantuntijaryhmän, joka on kokoontunut neljä kertaa informaatio- ja keskustelutilaisuuksiin.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan nykytilaa ja tarvetta on kartoitettu Opetushallituksessa tehdyllä erillisellä selvityksellä.

Tehtyään ehdotuksensa työryhmä jättää kunnioittavasti muistionsa opetusministeriölle.

Ehdotukseen liittyy Suomen Kuntaliiton edustajan eriävä mielipide ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien täydentävä lausuma.

Helsingissä 12. päivänä elokuuta 2002

Kirsi Lindroos

Anna-Maija Haliseva-Lahtinen

Touko Hilasvuori

Tarja Kahiluoto

Hely Parkkinen

Pirjo Sarvimäki

Hannu Tolonen

Immo Parviainen

Eeva-Riitta Pirhonen

Tiina Kavilo

SISÄLLYS

1 Toimeksianto	1
2 Aamu- ja iltapäivätoiminnan taustaa	1
2.1 Koulujen kerhotoiminnan kehitys	1
2.2 Kerhotyöryhmä 1998	2
3 Nykytilanteen kartoitus	2
3.1 Nykyinen säädösperusta	3
3.2 Sosiaalitoimen koululaisille järjestämän päivähoidon tarjonta	5
3.3 Muun aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjonta	6
3.4 Yhteistyö aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä	6
3.5 Aamu- ja iltapäivätoiminnan alueellinen kattavuus	7
3.5.1 Läänit	7
3.5.2 Kuntamuodot	7
3.6 Nykyisen toiminnan rahoitus ja kustannukset	8
3.7 Henkilöstö	11
3.8 Nykytilan haasteet	11
4 Pohjoismaiset esimerkit	12
4.1 Ruotsi	13
4.2 Norja	14
5 Vaihtoehdot aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseksi	15
5.1 Aamu- ja iltapäivätoiminnan määrittely ja tavoitteet	15
5.2 Viisi vaihtoehtoa aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseksi	17
5.2.1 Vaihtoehto 1: Nykytilan jatkaminen	17
5.2.2 Vaihtoehto 2: Kunnan velvoite koordinointiin	18
5.2.3 Vaihtoehto 3: Koulu ja sen ympäristö toimintakeskuksena	18
5.2.4 Vaihtoehto 4: Kokopäiväkoulu	18
5.2.5 Vaihtoehto 5: Osittainen hoitovapaa ja osittainen hoitoraha	19
6 Ehdotukset	20
6.1 Oikeus aamu- ja iltapäivätoimintaan	20
6.2 Valtion ja kunnan työnjako	22
6.3 Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset ja koulutus	22
6.3.1 Koordinaattorien kelpoisuusvaatimukset	22
6.3.2 Ohjaajien kelpoisuusvaatimukset ja koulutus	22
6.4 Kustannukset ja rahoitus	23

LIITE:

Työryhmän ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämislinoista

ERIÄVÄ MIELIPIDE
TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

1 Toimeksianto

Opetusministeriö asetti 5.10.2001 työryhmän pohtimaan lasten ja nuorten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä. Asettamiskirjeen mukaan työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä. Ehdotuksen tuli sisältää lasten ja nuorten tarpeita vastaavan aamu- ja iltapäivätoiminnan aloittamisen ja toiminnan järjestämistä koskeva työn- ja vastuunjako sekä rahoitusperusteet ja muut tarvittavat periaatteelliset linjaukset. Työryhmän tuli ottaa huomioon myös asiaan liittyvä aiempi valmistelutyö sekä selvittää esi- ja perusopetuksessa olevien lasten mahdollisuudet osallistua ohjattuun/valvottuun aamu- ja/tai iltapäivätoimintaan; ottaa huomioon lasten iltaja yöhoidon sekä muun hoidon tarve kouluvuoden ulkopuolella ja aikuisten vastuullisuus lapsen huolenpidosta kokonaisuutena sekä yleistä turvallisuutta ja hyvinvointia koskevat näkökohdat ja tehdä tarvittaessa muitakin kuin periaatepäätökseen sisällytettäviä ehdotuksia lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämiseksi.

Työryhmä nimesi epävirallisen asiantuntijaryhmän. Ryhmän rooli on ollut keskusteleva.

2 Aamu- ja iltapäivätoiminnan taustaa

2.1 Koulujen kerhotoiminnan kehitys

Koulun kerhotoiminnalla on pitkät perinteet. Perusta luotiin jo 1800-luvulla, ja koululaitoksessa kerhotoiminta on ollut mukana 1920-luvulta lähtien. 1950-luvulla kansakoululakien uudistus loi koulujen kerhotoiminnalle uudet mahdollisuudet. Kerhotoiminta lisääntyi tasaisesti 1940 - 1950 -luvulla.

1960-luvulla kerhojen määrän nousuun vaikuttivat lainsäädäntö ja kerhotoimintaan osoitetut varat. Koulujärjestelmälain valmistumisvaiheessa 1968 opetusministeriö asetti toimikunnan selvittämään vapaaehtoisen kerhotyön ja yleensä nuorisotyön asemaa sekä sen järjestämistä ja johtamista peruskoulussa. Oppilaskerhojen ja nuorisokerhojen järjestäminen tuli mukaan myös peruskoulun lainsäädäntöön.

Koulun kerhotoiminnalla on koulun kasvatustavoitteiden kanssa yhtenevät tavoitteet. Kerhotoiminnasta voi olla maininta koulun opetussuunnitelmassa, ja sitä voidaan käyttää koulussa opetettavien aineiden syventämiseen mutta ei sellaisten asioiden opettamiseen, jotka kuuluvat koulun oppimäärään. Koulun vuosisuunnitelman mukaisesta kerhotoiminnasta ei voida periä maksuja.

1980-luvulla kerhotoimintaan osoitettiin lisävaroja, ja se näkyi kerhojen määrän kasvuna. 1990-luvun alussa kerhoja oli lähes kaksikymmentätuhatta. Koulujen kerhotoiminta kääntyi 1990-luvun alkupuolella laskuun taloudellisen laskusuhdanteen vaikutuksesta, mutta 1990-luvun puolivälin jälkeen kerhotoiminta on kääntynyt lievästi nousuun. Vuoden 1998 Kerhotyöryhmän tekemän kyselyn mukaan vuonna 1996 oli toiminnassa noin 9 700 peruskoulun oppilaskerhoa.

2.2 Kerhotyöryhmä 1998

1990-luvun kerhotoiminnan vähenemisen aiheuttaman huolen takia vuoden 1997 alussa asetettiin työryhmä miettimään kerhotoiminnan tilaa ja laatua. Kerhotyöryhmä (OPM 1998:3) teki ehdotuksen siitä, miten peruskoulun kerhotoimintaa voidaan kehittää yhteistyössä paikallisten järjestöjen, yhteisöjen ja yritysten kanssa.

Kerhotyöryhmä esitti sivistyspoliittiseksi tavoitteeksi, että jokaisella peruskoululaisella on mahdollisuus osallistua koulupäivinä ohjattuun ja riittävän monipuoliseen kerhotoimintaan koulutyön jälkeen. Tavoitteen toteuttamiseksi esitettiin tiivistä kotien, koulun, kunnan opetus-, nuoriso-, kulttuuri-, liikunta- ja sosiaalitoimen, kansalaisjärjestöjen ja yritysten yhteistyötä. Kerhotyöryhmä oli sitä mieltä, että kunnalla on päävastuu toiminnan koordinoimisesta. Uutta subjektiivista oikeutta ei haluttu ehdottaa. Kerhotyöryhmä lähti näkemyksestä, että silloisessa julkisen sektorin taloudellisessa tilanteessa ei ollut mahdollisuutta kohdentaa merkittäviä kansallisia lisävoimavaroja toimintaan. Työryhmä piti tärkeänä sellaisten iltapäiväkerhojen järjestämistapojen löytämistä ja kehittämistä, joilla olisi voitu entistä tehokkaammalla yhteistyöllä saada aikaan laadukasta ja laajaa toimintaa.

Tavoitteidensa toteuttamiseksi Kerhotyöryhmä ehdotti, että valmistelut aloitettaisiin vuonna 1998 ja kokeilut vuonna 1999. Se halusi kansallisen ja paikallisen tason rahoituksen turvaamista jo valmisteluaikana, jonka kuluessa loppullisen rahoitustarpeen piti selvitä.

Kerhotyöryhmä ehdotti, että seuraavassa valtioneuvoston vahvistamassa koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa tulisi tehdä periaatepäätös koulujen kerhotoiminnan kehittämiseksi. Kehittämissuunnitelmassa vuosiksi 1999 - 2004 ehdotettiinkin selvitettäväksi, millä edellytyksillä on mahdollista järjestää koulupäivän aikana ohjattua ja riittävän monipuolista kerhotoimintaa peruskoululaisille.

Kerhotyöryhmän työ johti mm. koululaisten kerhotoimintaan tarkoitettujen määrärahojen myöntämiseen (liikunnalliset ohjelmat ja harrastekerhot) ja Opetushallituksen kerhotoiminnan kehittämishankkeeseen. Järjestöt ja viranomaiset organisoituivat epäviralliseksi Yhteinen Iltapäivä -ryhmittymäksi tavoitteena koululaisten iltapäivätoiminnan kehittäminen.

3 Nykytilanteen kartoitus

Aamu- ja iltapäivätoiminnan nykytilaa ja tarvetta on kartoitettu Opetushallituksessa. Olemassa olevien tietojen pohjalta on selvitetty lasten ja nuorten aamu- ja iltapäivätoiminnan laajuutta, paikallisen toiminnan koordinointiin liittyviä seikkoja, toiminnan rahoittamisen pääperiaatteita, toiminnan vastuunjakoa ja

järjestämisestä vastaavia tahoja sekä toimintaan ohjaajina osallistuvien henkilöiden pätevyyttä. Luku 3 perustuu pääosin Opetushallituksen selvitykseen¹.

3.1 Nykyinen säädösperusta

Suomessa koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä ei ole selkeästi määritelty minkään julkisen hallinnonalan alaisuuteen. Aamu- ja iltapäivätoimintaan liittyviä mainintoja on sosiaalihuollon ja opetushallinnon säädöksissä ja hoitovapaan osalta työsopimuslaissa.

Sosiaalihuoltolain (719/1982) 17 §:n 3 momentin mukaan kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivähoitoa tai -toimintaa muuna tarpeellisena palveluna.

Lasten päivähoitosta annetun lain (36/1973) 2 §:n mukaan lasten päivähoitoa voivat saada lapset, jotka vielä eivät ole oppivelvollisuusikäisiä sekä milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty, myös sitä vanhemmat lapset. Lasten päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.

Vuodesta 1996 lähtien vanhemmilla on päivähoitolain 11 a §:n mukaan ollut oikeus saada lapselleen kunnan järjestämä päivähoitopaikka joko päiväkodista tai perhepäivähoidosta vanhempainrahakauden päätyttyä siihen saakka kunnes lapsi siirtyy oppivelvollisena perusopetukseen.

Päivähoitolain 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 on lisäksi huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä.

Kunnan tulee siis huolehtia siitä, että myös oppivelvollisuusiän saavuttaneilla lapsilla on mahdollisuus saada päivähoitoa silloin, kun erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavalla järjestetty. Kunnat voivat käyttää harkintaa siinä, keille hoitoa järjestetään. Vanhemmilla ei ole ns. subjektiivista oikeutta saada hoitopaikkaa oppivelvollisuusikäiselle lapselle kuten sitä nuoremmalle. Tarveharkintaa sovellettaessa merkittävänä tekijänä ovat perheen sosiaaliset syyt tai lapsen erityisen tuen tarve.

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) määrittelee yksityisten sosiaalipalvelujen, myös yksityisen päivähoiton, toiminnan vaatimuksia.

Kokopäivätyössä olevalla vanhemmalla on nykyisen työsopimuslain nojalla mahdollisuus osittaiseen hoitovapaaseen eli työajan palkattomaan lyhentämiseen sen vuoden loppuun, jonka aikana lapsi aloittaa peruskoulun. Osittainen

¹ Selvitys lasten ja nuorten aamu- ja iltapäivätoiminnasta. R. Svedlin, A.-M. Hotari & A. Lyra-Katz. Opetushallitus 8/2002, moniste.

hoitovapaajakso toteutetaan työnantajan ja työntekijän sopimalla tavalla. Osittaista hoitorahaa maksetaan tällä hetkellä alle kolmivuotiaan lapsen vanhemmalle, joka on työ- tai virkasuhteessa ja jonka keskimääräinen viikoittainen työaika on lapsen hoidon vuoksi enintään 30 tuntia. Hoitoraha on veronalaista tuloa.

Lastensuojelulain (683/1983) 7 § 1 momentissa todetaan, että kunnan on kehitettävänsä sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koulutointa sekä muita lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja pidettävä huolta siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan huoltajia lasten kasvatuksessa ja kyetään saamaan selville lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve. Palveluja kehitettäessä tulee erityisesti ottaa huomioon lasten ja nuorten tarpeet ja toivomukset.

Vammaisten koululaisten aamu- ja iltapäivähoitoa tai -toimintaa voidaan järjestää myös kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 2 §:n 10 kohdan mukaisena muuna vastaavana erityishuollon toteuttamana tarpeellisena toimintana.

Perusopetuslaki toteaa, että perusopetuksen yhteydessä voidaan oppilaille järjestää kirjastotoimintaa, kerhotoimintaa ja muuta opetukseen läheisesti liittyvää toimintaa (628/1998, 47 §). Lisäksi todetaan, että koulukuljetusta odottavalle oppilaalle tulee järjestää mahdollisuus ohjattuun toimintaan (32 §).

Perusopetuksen oppilaalla, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia, on oikeus saada erityisopetusta muun opetuksen ohessa (17 §). Jos oppilaalle ei vammaisuuden, sairauden, kehityksen viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voida antaa opetusta muuten, tulee oppilas ottaa tai siirtää erityisopetukseen. Erityisopetus järjestetään mahdollisuuksien mukaan muun opetuksen yhteydessä taikka muutoin erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Erityisopetuksessa oleville oppilaille on lain mukaan laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, ja usein suunnitelma jo nykyisin sisältää myös harrastus- ja kerhotoiminnan.

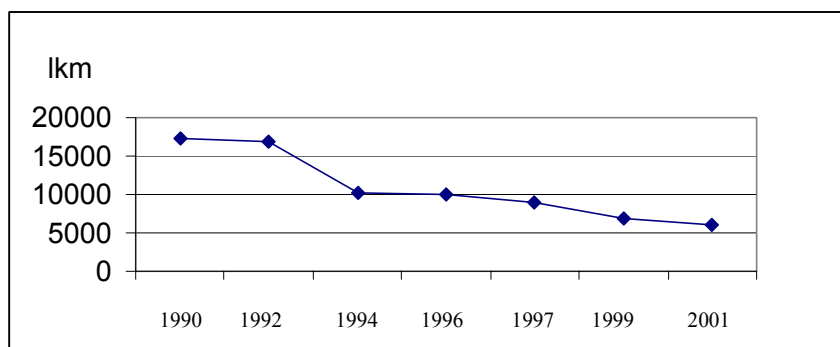
Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 1994 todetaan, että muun muassa kerho- ja oppilaskuntatoiminta lisäävät mahdollisuuksia erityisesti sosiaalisten ja ilmaisullisten taitojen kehittymiseen. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2002 vuosiluokille 1 - 2 edellytetään, että paikalliseen opetussuunnitelmaan sisällytetään myös koulun oppilaskerhotoiminta. Oppilaskerhon tarkoitus on kannustaa oppilaiden harrastustoimintaa. Kerhojen tulee myös tukea oppilaan sosiaalista kasvua ja itsensä monipuolista kehittämistä. Kerhot voivat myös tarjota oppilaalle paikan viettää koulutyön ulkopuolista aikaa.

Nuorisotyölaissa (235/1995) tai liikuntalaissa (1054/1998) ei ole suoranaisia mainintoja kerhotoiminnasta. Kerhotoiminta kuuluu kuitenkin molempien lakien sääntelyn piiriin.

3.2 Sosiaalitoimen koululaisille järjestämän päivähoiton tarjonta

Kunnan järjestämässä aamu- ja iltapäivähoidossa olevien koululaisten määrä on vähentynyt koko 1990-luvun ajan. Tähän on vaikuttanut subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajentuminen koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä lapsia vuonna 1996. Kunnan järjestämässä aamu- ja iltapäivähoidossa olevien koululaisten määrä on vähentynyt koko 1990-luvun ajan. Sosiaalitoimen järjestämässä päivähoitossa oli noin 6 110 pientä koululaista vuonna 2001.

Kuvio 1. Koululaisia kunnan järjestämässä päivähoitossa vuosina 1990 - 2001¹:



Kunnan päivähoitossa järjestämää koululaisten aamu- ja iltapäivähoitoa on 82 prosentissa kunnista (354 kuntaa). Hoitoa järjestää pienistä kunnista 83 prosenttia, keskisuurista kunnista 77 prosenttia ja suurista kunnista 90 prosenttia.

Kunta pystyy järjestämään aamu- ja iltapäivähoitoa kaikille sitä tarvitseville koululaisille (%):

Kunnan asukasmäärä	Kuntien määrä	Kyllä	Ei	Yhteensä
Alle 10 000	273	82,4	17,6	100,0
10 000 - 75 000	72	41,7	58,3	100,0
Yli 75 000	9	22,2	77,8	100,0
Yhteensä	354	72,6	27,4	100,0

Kuntien järjestämän koululaisten aamu- ja iltapäivähoidon tarjonta ei ole riittävää. Koululaisten aamu- ja iltapäivähoitoa järjestävistä pienistä kunnista 82 prosenttia, keskisuurista kunnista 42 prosenttia ja suurista kunnista 20 prosenttia arvioi pystyvänsä järjestämään aamu- ja iltapäivähoitoa kaikille sitä tarvitseville koululaisille.

3.3 Muun aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjonta

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton selvitys lasten päivähoiton tilanteesta tammikuussa 2001, julkaisematon käsikirjoitus.

Suurimmassa osassa kunnista on myös muuta kuin kunnan järjestämää toimintaa pienille koululaisille. Järjestäjinä toimivat esimerkiksi seurakunnat, urheiluseurat ja järjestöt. Nuori Suomi ry:n ja liikunnan aluekehittäjien tekemän selvityksen¹ mukaan kolmannen sektorin iltapäivätoimintaa järjestetään kunnissa yhteensä noin 37 000 lapselle, mutta kysyntä on tarjontaa suurempi. Selvityksen mukaan lukuvuonna 2001 - 2002 päivittäisen toiminnan piirissä on ollut noin kolmasosa Suomen 1. ja 2. vuosiluokan oppilaista. Tilanne oli lähes samanlainen edellisellä vuonna.

Nuori Suomi ry:n ja liikunnan aluekehittäjien selvitykseen osallistuneissa 358 kunnassa oli 1. ja 2. vuosiluokan oppilaita yhteensä 124 000. Heistä noin 38 000 on osallistunut iltapäivätoimintaan lukuvuoden 2001 - 2002 aikana. Muiden vuosiluokkien osalta tilastotiedot ovat niin puutteelliset, että niistä ei voida arvioida toiminnan laajuutta. Iltapäivätoimintaa tarjotaan kuitenkin myös muille kun 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille.

3.4 Yhteistyö aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä

Iltapäivätoiminnan järjestämisessä ovat yhteistyössä kunnat, seurakunnat, urheiluseurat, muut alueella toimivat yhdistykset, kansalaisjärjestöt ja lasten vanhemmat. Toimintavuonna 2000 - 2001 kunta vastasi noin 30 prosentista kaikkea iltapäivätoimintaa ja 25 prosentista päivittäistä toimintaa. Pääasiallisina järjestäjinä kunnassa olivat yhteistyössä eri hallinnonalat kuten opetus- ja sivistystoimi, sosiaali- ja terveystoimi sekä kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-ajan toimi.

Kansalaisjärjestöjen organisoiman iltapäivätoiminnan järjestämisestä päävastuun kantavat paikalliset liikunta- ja urheiluseurat, eri valtakunnallisten järjestöjen paikallisyhdistykset sekä asukas- ja vanhempainyhdistykset.

Suuri osa iltapäiväkerhoista toimii omakustannusperiaatteella. Kerhotoimintaa järjestävät yhdistykset hakevat avustuksia toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Vanhemmat osallistuvat toiminnan kustannuksiin kerhomaksuilla, joiden suuruus riippuu kunnan rahoituksesta ja muista avustuksista.

Kerhojen päivittäisestä toiminnasta vastaavat palkatut työntekijät. Tukityöllistetyt ovat toimineet lähes viidesosassa iltapäiväkerhoista niiden vetäjinä.

Valtakunnallisten järjestöjen paikallisyhdistykset ovat tärkeitä aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäjiä. Valtakunnalliset järjestöt kuten Nuori Suomi ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto sekä Suomen 4H-Liitto eivät itse järjestä iltapäivätoimintaa, vaan ne tukevat toimintaa muun muassa konsultoinnin, viestinnän ja materiaalituotannon avulla. Lisäksi liikunnan aluejärjestöjen avulla kansalaisjärjestöille on luotu iltapäivätoiminnan aluekehittäjäverkosto, jonka avulla tuetaan ja koulutetaan paikallisia toimijoita.

¹ Hoivatyyppinen iltapäivätoiminta Suomessa 2001 - 2002; selvitys ja arvio iltapäivätoiminnan kattavuudesta Suomessa. SLU-alueet ja Nuori Suomi 2002, moniste

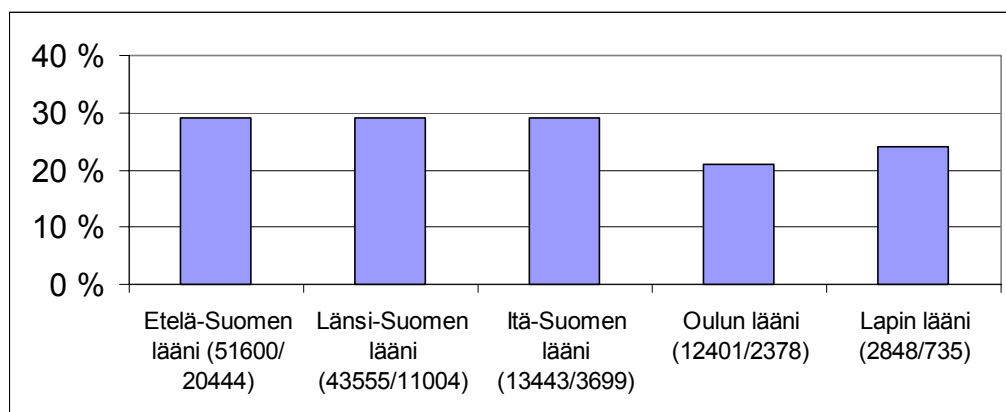
Valtakunnallisista järjestöistä poikkeuksen muodostaa Samfundet Folkhälsan, joka järjestää iltapäivätoimintaa viidellä paikkakunnalla noin 460 lapselle.

3.5 Aamu- ja iltapäivätoiminnan alueellinen kattavuus

3.5.1 Läänit

Opetushallituksen tekemä läänien välinen vertailu osoittaa, että Etelä-Suomen, Länsi-Suomen ja Itä-Suomen lääneissä iltapäivätoiminnassa mukana on noin kolmasosa läänien 1. ja 2. vuosiluokan oppilaista. Lapin läänissä iltapäivätoimintaan osallistuu neljäsosa ja Oulun läänissä viidesosa 1. ja 2. vuosiluokan oppilaista. Lähteenä käytetyn Nuori Suomi ry:n ja liikunnan aluekehittäjien selvityksen tiedot eivät ole kattavia.

Kuvio 2. Iltapäivätoiminnassa mukana olevien osuus kaikista läänin 1. ja 2. vuosiluokan oppilaista (oppilaiden määrä/mukana toiminnassa)¹:



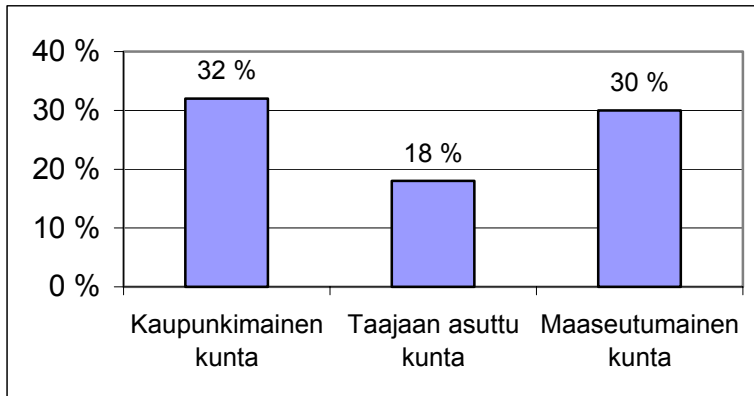
3.5.2 Kuntamuodot

Opetushallituksen tekemä vuosiluokkien 1 - 2 oppilaiden iltapäivätoimintaan osallistumisen vertailu kuntamuodoittain osoittaa, että kaupunkimaisissa ja maaseutumaisissa kunnissa kolmasosa 1. ja 2. vuosiluokan oppilaista osallistuu iltapäivätoimintaan. Taajaan asutuissa kunnissa iltapäivätoiminnassa mukana on alle viidesosa (18 %) 1. ja 2. vuosiluokan oppilaista. Kuntamuodoittain iltapäivätoimintaan osallistuvien 1. ja 2. vuosiluokan oppilaiden määrää tulkittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että selvityksestä puuttuvat tiedot tai iltapäivätoimintaa ei järjestetä lainkaan 25 prosentissa maaseutumaisia kuntia.

¹ Selvitys lasten ja nuorten aamu- ja iltapäivätoiminnasta. R. Svedlin, A.-M. Hotari & A. Lyra-Katz. Opetushallitus 8/2002, moniste.

Tilastoja, joissa lapset olisi merkitty äidinkielen mukaan, ei ole käytettävissä, joten toimintaa ei ole voitu tarkastella kielen mukaan.

Kuvio 3. Iltapäivätoimintaan osallistuvien osuus kaikista 1. ja 2. vuosiluokan oppilaista kuntamuodoittain (kunnat, joilta ei ole saatu tietoa, eivät ole mukana laskelmassa)¹:



Yksittäiset kunnat ovat selvittäneet koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan tarvetta, mutta valtakunnallista kattavaa selvitystä ei ole tehty. On oletettavaa, että kaupunkimaisissa kunnissa tarve on kasvussa ja on suurempaa kuin haja-asutusalueilla.

3.6 Nykyisen toiminnan rahoitus ja kustannukset

Kansalaisjärjestöjen organisoiman aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus koostuu pääosin kuntien tuesta, vanhempien maksamista osallistumismaksuista, opetusministeriön liikunta- ja nuorisoyksiköiden ja raha-automaattiyhdistyksen avustuksista sekä ns. yritystuesta.

Opetusministeriö tuki liikuntamäärärahoilla lääninhallitusten kautta Liikkuva iltapäivä -toimintaa vuonna 2001 yhteensä noin 1,1 miljoonalla eurolla. Tuken sai yhteensä 759 lasten iltapäivähanketta. Vuonna 2002 opetusministeriö tuki lääninhallitusten kautta 1,1 miljoonalla eurolla noin 700 lasten liikunnallista iltapäiväkerhoa. Lisäksi Nuori Suomi ry jakoi vuonna 2001 ns. yritystukea 22 iltapäivähankkeelle yhteensä 160 000 euroa ja vuonna 2002 120 000 euroa yhteensä 19 hankkeelle.

Vastaavasti opetusministeriö on tukenut vuosittain nuorisotyömäärärahoilla lääninhallitusten kautta 410 000 eurolla noin 530 10 - 15 -vuotiaalle suunnattua kerhoa. Tavoitteena on edistää nuorten harrastusmahdollisuuksia painottaen erityisesti uutta luovaa innovatiivista kulttuuria sekä ympäristöön ja luontoon liittyvää toimintaa.

¹ Selvitys lasten ja nuorten aamu- ja iltapäivätoiminnasta. R. Svedlin, A.-M. Hotari & A. Lyra-Katz. Opetushallitus 8/2002, moniste.

Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminta on ottanut pienten koululaisten syrjäytymistä ehkäisevän iltapäivätoiminnan yhdeksi painopistealueekseen vuosien 2002 - 2004 suunnitelmissa ja myöntänyt tarkoitukseen 1 468 000 euroa vuodelle 2002. Vuosille 2003 ja 2004 on suunniteltu varattavaksi yhteensä 4 miljoonaa euroa. Raha-automaattiyhdistyksen rahoitusta voidaan käyttää koululaisten kerhotoiminnan järjestämiseen. Avustusta ei kuitenkaan myönnetä koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan niiltä osin, kun toimintaan osallistumiseen on koululaisilla subjektiivinen oikeus ja kunnalla järjestämisvelvollisuus.

Kirkon toimintatilaston 2001 mukaan evankelis-luterilaisten seurakuntien iltapäiväkerhotoiminnan (vuosiluokkien 1 ja 2 oppilaille tarkoitettujen iltapäiväkerhot) kulut olivat vuonna 2001 koko kirkossa 44 659 170 markkaa eli noin 7,5 miljoonaa euroa. Kulut sisältävät henkilöstökulut, palvelujen ostot, vuokrat, aineet, tarvikkeet ja tavarat sekä muut kulut. Todellisuudessa kulut ovat suuremmat. Tämä johtuu siitä, että kaikissa seurakunnissa ei ole vielä käytössä kustannuslaskentaa, jolla henkilöstökulut ja muut kulut kohdennetaan sille työmuodolle, jota kulu koskee.

Kunnan järjestämästä koululaisten päivähoidosta syntyy kustannuksia arviolta noin 25 miljoonaa euroa. Arvio on tehty 6 500 päivähoitopaikan perusteella eikä summasta ole vähennetty asiakasmaksuja.

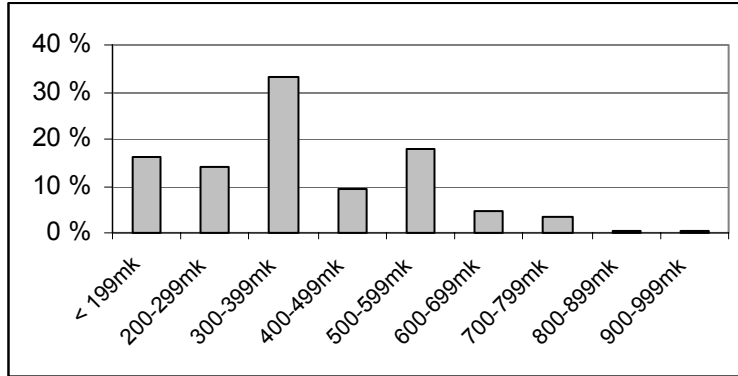
Iltapäivätoiminnan kokonaiskustannuksia voidaan vain arvioida, koska niistä ei ole koottua tietoa. Noin kolmasosa 1. ja 2. vuosiluokan oppilaista on tällä hetkellä iltapäivätoiminnan piirissä. Näiden noin 38 000 oppilaan iltapäivätoiminnan järjestämisestä syntyy arviolta kustannuksia noin 38 miljoonaa euroa - 58 miljoonaa euroa vuodessa (990 - 1 510 euroa/oppilas). Oppilaskohtainen hinta on nettohinta, josta vanhempien maksamat osallistumismaksut on vähennetty. Oppilaskohtaiset kustannusarviot on muodostettu Helsingin kaupungilta saatujen tietojen ja Opetushallituksessa tehtyjen laskelmien perusteella. Nämä kokonaiskustannukset jakautuvat valtion, kuntien ja järjestöjen välillä.

Iltapäivätoiminnassa oli arvion mukaan muita kuin 1. ja 2. vuosiluokan oppilaita noin 4 050. Arvioidut yhteiskustannukset ovat noin 42 miljoonaa euroa - 64 miljoonaa euroa vuodessa.

Iltapäivätoiminnan rahoitus vaihtelee hoiva- ja kerhotyyppisessä toiminnassa. Kerhotoimintaa toteutetaan pienemmällä budjetilla, koska toiminta perustuu suurelta osin vapaaehtoisten työpanokseen. Päivittäinen toiminta vaatii palkatun henkilöstön ja esimerkiksi välipalan, jolloin kustannukset nousevat.

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta on usein osallistujille maksullista, jos sitä järjestävät koulun ulkopuoliset tahot. Koulun opetussuunnitelmassa mainittu kerhotoiminta on maksutonta. Kerhoissa, joissa käytössä on ollut kertamaksu, se oli keskimäärin 18 markan suuruinen, kuukausimaksu puolestaan 341 markkaa ja lukukausimaksu 366 markkaa. Yli puolella ei ollut lainkaan osallistumismaksua. Vapaapaikkoja ei kaikkien järjestäjien ole mahdollista tarjota, mutta joissakin tapauksissa kunnan sosiaalitoimi on maksanut joidenkin lasten osallistumismaksut.

Kuvio 4. Iltapäivätoiminnan osallistumismaksut vuonna 2001 (Lasten liikunnan paikallistuki 2002, 17)¹:



Osallistumismaksujen lisäksi toiminnan rahoitus on peräisin erilaisista avustuksista sekä sponsorointisopimuksista. Toiminnan sisällöt sekä osallistumisesta perittävät maksut ja toiminnan rahoitusperusteet vaihtelevat paljon. Opetusministeriön tuet ovat suurin yksittäinen tulolähde, vajaa puolet hankkeiden rahoituksesta. Osallistumismaksuilla katettiin keskimäärin neljännes tuloista. Työllistämistuet olivat seuraavaksi suurin yksittäinen tulolähde runsaan 10 prosentin osuudella. Osallistumismaksujen, työllistämistukien ja kuntien avustusten osuus kasvoi hankkeiden koon kasvaessa. Erilaiset paikalliset tuet ja muut avustukset, muun muassa kuntien avustukset, muodostivat kumpikin runsaan 10 prosenttia hankkeiden tuloista. Kansalaisaktiivisuuteen perustuvalla varainhankinnalla ei tarkastelluissa iltapäivähankkeissa ole suurta merkitystä.

Iltapäivätoiminnan hankkeiden laajuus vaihtelee suuresti, varsinkin kun kerho- ja hoivatyypisiä toimintoja tarkastellaan yhdessä. Tällöin joukossa on toimintoja, jotka pyörivät lähes nollabudjetilla. Suurimmat hankkeet puolestaan ovat miljoonien markkojen suuruisia. Keskimäärin yksittäisen iltapäivätoimintahankkeen vuodessa vaatima rahoitus on runsaat 100 000 markkaa. Suurin osa hankkeista on toiminut alle 22 000 markan vuosibudjetilla. Keskimäärin suurimmat, lähes puolen miljoonan markan, yksittäiset hankkeet ovat olleet kunnallisen sivistystoimen tai vastaavan järjestämiä. Myös vapaa-aikatoimen tai vastaavan järjestämät hankkeet ovat osittain olleet suuria, toisaalta myös pieniä alle 22 000 markan hankkeita. Suurehkoja, eli noin 200 000 markan, hankkeita ovat olleet seurakuntien, sosiaali- ja terveystoimen, Mannerheimin Lastensuojeluliiton sekä eri yhteisöjen yhteenliittymien hankkeet. Liikunta- ja urheiluseurojen, vanhempainyhdistysten, 4H-yhdistysten ja asukasyhdistysten hankkeet ovat olleet alle 100 000 markan suuruisia. Ala-asteiden hankkeet ovat pääsääntöisesti olleet pieniä, alle 22 000 markan suuruisia.

Opetushallitus lähetti sähköpostikyselyn seitsemälle kymmenelle kuntien aamu- ja iltapäivätoimintaa koordinoivalle henkilölle. Kyselyyn vastasi 29 koordinaattoria.

¹ Lasten liikunnan paikallistuki - Liikkuva iltapäivätoiminta 2000 - 2001. H. Nupponen, S. Parkkisenniemi & P. Koski. Nuori Suomi 2002:3, moniste.

Heistä 21 ilmoitti, että kunnassa oli budjetoitu rahaa iltapäivätoimintaan. Budjetoidut summat vaihtelivat välillä 1 690 - 446 758 euroa vuotta kohden. Vastauksista ei tarkasti käynyt ilmi, missä määrin toimintaa rahoitetaan avustuksilla, joita kunta on budjetoinut toimintaa varten, ja missä määrin kunnissa oli oma budjettikohtansa iltapäivätoiminnalle. Useista vastauksista kuitenkin kävi ilmi, että varat olivat jonkin kunnan hallinnonalan budjetin – yleensä opetus-, sosiaali- tai nuorisotoimen – osana.

3.7 Henkilöstö

Ohjaajien ammattitaidolla ja osaamisella on lapsen kasvun ja kehityksen tukemisen sekä iltapäivätoiminnan kehittämisen kannalta tärkeä merkitys. Ohjaajien rekrytoinnilla, koulutuksella ja palkkauksella on vahva yhteys ja vaikutus toiminnan laatuun sekä sen jatkuvuuteen. Ammattitaitoiset ja tarkoituksenmukaisin työsuhtein palkatut ohjaajat ovat suunnitelmallisen iltapäivätoiminnan edellytys.

Lasten liikunnan paikallistuen seurannassa¹ toimintavuonna 2000 - 2001 mukana olleissa iltapäivätoiminnoissa oli ohjaajia yhteensä 4 825. Kun toiminnoissa oli tuolloin noin 45 600 lasta, oli ohjaajia keskimäärin yksi seitsemää lasta kohden. Ryhmäkoot kuitenkin vaihtelivat suuresti. Määrissä ovat mukana sekä päivittäinen toiminta että kerhotoiminta. Kerhotoiminnassa ryhmäkoot ovat pienempiä. Vuoden 1999 tietoihin verrattuna ohjausresurssien määrä hanketta kohden ei ole laajentunut, sillä vaikka ohjaajien lukumäärä onkin lisääntynyt, myös ryhmissä olevien lasten määrä on kasvanut.

Useissa iltapäiväkerhoissa toiminta on pyritty järjestämään siten, että jokaisessa kerhossa on yksi vastaava ohjaaja ja hänen apunaan vapaaehtoisia, työllistettyjä tai muuten tilapäisesti palkattuja henkilöitä. Lähellä olevien oppilaitosten kanssa on viritelty yhteistyötä harjoittelijanvaihtona. Myös oppisopimuksella on koulutettu ohjaajia. Pyrkimyksenä on, ettei toiminnasta vastaava ohjaaja vaihtuisi toimintavuoden aikana. Apuohjaajien pysyvä palkkaaminen on ongelmallista.

3.8 Nykytilan haasteet

Kerhotoiminnan kehittämisen tarve on ollut ilmeinen koko 1990-luvun lopun, ja monet kehittämisen mallit ovat syntyneet yhteisponnistelun tuloksena, usein hyvin pienillä resursseilla. Perinteisen kerhotoiminnan rinnalle on noussut erityisesti 1. ja 2. vuosiluokan oppilaiden päivittäisen aamu- ja iltapäivätoiminnan tarve. Työelämän tilanteet ja perheiden arkipäivän pakottavat syyt ovat aiheuttaneet sen, että koululaisille jää päivittäin liikaa itsenäistä selviytymistä vaativaa aikaa. Useiden koulujen kerhotoiminta on edelleen hyvin vähäistä, eikä selvitysten

¹ Lasten liikunnan paikallistuki - Liikkuva iltapäivätoiminta 2000 - 2001. H. Nupponen, S. Parkkisenniemi & P. Koski. Nuori Suomi 2002:3, moniste.

mukaan muutakaan turvallista toimintaa ole riittävästi tarjolla. Lasten hyvinvoinnista tehdyt selvitykset osoittavat, että lapsella on vaara syrjäytyä, jos hän jää liikaa yksin ja vaille mielekästä toimintaa. Lapset voivat huonosti kiireen keskellä ja aikuisen turvan puutteessa.

Työelämän tahti on kiristynyt ja työsidonnaisuus on syventynyt. Lasten vanhemmat joutuvat entistä enemmän tasapainoilemaan kodin ja työn välillä. Lapsille työelämän vaatimusten kasvu on merkinnyt kilpailua vanhempien ajankäytöstä, sillä suomalaiset vanhemmat tekevät yleensä kokopäivätyötä. Alle kolmivuotiaiden lasten äideistä joka kolmas käy ansiotyössä ja yli kolmivuotiaiden lasten äideistä työelämässä on valtaosa (noin 70 prosenttia). Isyys ei vaikuta miesten työssäkäyntiin, vaan he ovat töissä yhtä yleisesti lapsen iästä riippumatta. Vanhemmat tekevät pitkää työviikkoa, sillä erilaisten ylitöiden määrä on kasvanut niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Työskentely epätyypillisinä työaikoina on myös yleistynyt. Ilta-, yö- ja viikonlopputyötä tekee joka kolmannen lapsen äiti ja useamman kuin joka toisen isä.

Paikalliset erot aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä ovat suuret. Harvaan asutulla seudulla tarpeet ja järjestämiskäsit ovat erilaiset kuin taajamissa. Jopa yksittäisen kunnan alueella tilanne voi vaihdella suuresti. Toisaalta tarjonta voi olla päällekkäistä, toisaalta se voi puuttua kokonaan. Osallistumismaksuissa on suuria eroja, ja osa lapsista jää toiminnan ulkopuolelle, koska huoltajilla ei ole varaa maksaa toiminnasta.

Toiminnan kirjo on laajentunut perinteisestä koulujen kerhotoiminnasta uusien järjestäjien myötä. Toiminta on monipuolistunut, mutta koska tavoitteet ja sisällöt ovat yleisellä tasolla määrittelemättä, aina ei voida taata toiminnan laatua. Henkilöstön osaaminen ja riittävä määrä ovat keskeisimpiä asioita, joilla voidaan vaikuttaa toiminnan laatuun.

Aamu- ja iltapäivätoiminnalla on tärkeä merkitys lasten harrastustoimintaa mahdollistavana ja monipuolistavana tekijänä. Tarjoamalla entistä enemmän laadukasta toimintaa tuetaan tärkeällä tavalla lasten kasvua ja kehitystä varhaiskasvatuksesta perusopetuksen loppuun.

4 Pohjoismaiset esimerkit

Suomi osallistui OECD:n kahdentoista maan varhaiskasvatusjärjestelmien arviointiin vuosina 1998 - 2001. Arvioinnin kohteena oli 0 - 6 -vuotiaiden varhaiskasvatuksen lisäksi myös muille tarjottu aamu- ja iltapäivätoiminta. Suomessa keväällä 2000 vierailut arviointiryhmä¹ kiinnitti huomiota aamu- ja iltapäivätoiminnan vähäisyyteen maassa, jossa kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla, myös esiopetuksen oppilailta, on subjektiivinen oikeus päivähoitoon. Muutos on suuri, kun oppivelvollisuuskoulu alkaa: monet seitsemän- ja kahdeksanvuotiaat jäävät suhteellisen lyhyen koulupäivän jälkeen tuntikausiksi ilman mahdollisuutta

¹ OECD Country Note. Early Childhood Education and Care Policy in Finland. Sosiaali- ja terveysministeriö, monisteita 2001:10.

ohjattuun toimintaan. Arviointiryhmä korosti lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen johdonmukaista tukemista varhaiskasvatuksesta perusopetukseen myös aamu- ja iltapäivätoiminnan avulla. Suomen saamassa palautteessa kaivattiin enemmän eri hallinnonalojen yhteistyötä, johdonmukaista, yhteistä lapsipolitiikkaa ja parempaa kansallista koordinaatiota. Arviointiryhmä katsoi myös, että aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaajien rekrytointiin ja koulutukseen tulisi kiinnittää huomiota.

OECD:n vertailuarvioinnin loppuraportissa¹ esitetään muut pohjoismaat esimerkkinä hyvistä käytännöistä aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä lapsen kasvua ja kehitystä tukevalla tavalla.

4.1 Ruotsi

Ruotsissa kunnilla on vastuu aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä niille lapsille, jotka ovat henkikirjoitettuja Ruotsissa ja jotka asuvat pysyvästi ko. kunnassa. Kun lapsen oleskelun kunnassa arvioidaan olevan kaksi kuukautta, oleskelu määritellään pysyväksi. Valtio vastaa niiden lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä, jotka eivät ole henkikirjoitettuja Ruotsissa.

Aamu- ja iltapäivätoiminta toteutetaan fritidshemmet-järjestelmällä. Fritidshemmetin tehtävä on pedagogisella toiminnalla täydentää koulua, tarjota lapselle merkityksellistä vapaa-aikaa ja tukea lapsen kehitystä. Sen lisäksi fritidshemmetin tulee huolehtia lapsesta siten, että vanhemmat voivat yhdistää vanhemmuuden ja työssä käynnin.

Fritidshemmet täydentää koulun toimintaa ajallisesti siten, että toimintaa on niinä vuorokauden- ja vuodenaikoina, jolloin ei ole koulua, eli aamun tunteina, iltapäivisin ja loma-aikoina. Aukioloajat tulee mahdollisuuksien mukaan sopeuttaa vanhempien työaikoihin, mikä saattaa merkitä myös aukioloa myöhään aamuisin, iltaisin ja öisin.

Jokaisella lapsella, jolla on tarvetta aamu- tai iltapäivähoitoon ja -toimintaan, tulee olla mahdollisuus siihen. Subjektiiivista oikeutta toimintaan ei ole. Suurin osa fritidshemmetin toimintaan osallistuvista lapsista on 6 - 12 -vuotiaita. Lapsiryhmien kokoonpanon tulee olla sopiva, ja ryhmien tulee olla sopivan kokoisia. Ryhmäkoko ei kuitenkaan määritellä missään. Ratkaisevia tekijöitä ovat esimerkiksi henkilöstön lukumäärä ja lapsiryhmän ikä- ja sukupuolijakauma. Lasten iltapäivä- ja aamupäivätoiminnan henkilökunnalla tulee olla sellainen koulutus tai kokemus, jolla voidaan turvata lasten hoito ja hyvä pedagoginen toiminta.

Fritidshemmetin tilojen ja ympäristön tulee olla sellaisia, että ne helpottavat ja tukevat pedagogista työtä. Tilojen on oltava sopivia toimintaan osallistuville lapsille ja heidän tarpeitansa ja kiinnostustaan vastaavia. Yleistä on, että fritidshemmet sijaitsee koulun tiloissa.

¹ Starting Strong. Early Childhood Education and Care. OECD 2001.

Koululaissa ei suoranaisesti veloiteta kuntia suunnittelemaan ja arvioimaan fritidshemmetin toimintaa. Kunnallislaissa todetaan kuitenkin, että vastuu lasten aamu- ja iltapäivätoiminnasta on kunnilla. Lähtien yleisistä tavoitteista kunnat määrittelevät ja päättävät fritidshemmetien konkreettisista tavoitteista sopeuttaen ne paikallisiin olosuhteisiin. Kunnat päättävät myös resursoinnista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Henkilökunta suunnittelee ja toteuttaa toimintaa sopeutettuna omaan lapsiryhmään yhteistyössä vanhempien kanssa, asetetut tavoitteet ja linjaukset sekä käytettävissä olevat resurssit lähtökohtinaan. Henkilökunnan vastuulla on opetussuunnitelman ja yleisten ohjeiden tuella suunnitella yhteistyössä esikoulun ja koulun kanssa sopiva kokonaisuus fritidshemmetin toimintaa varten.

Kunnat saavat yleistä valtionavustusta, josta ne käyttävät osan fritidshemmetien rahoittamiseen. Raha ei ole korvamerkittyä.

Yhden lapsen fritidshem-paikka maksaa toiminnan järjestäjälle vuodessa keskimäärin 27 300 kruunua (17 784,42 markkaa tai 2 991,13 euroa).

Vanhemmat maksavat seuraavasti: Kun yksi lapsi on mukana aamu- tai iltapäivätoiminnassa, maksu on 2 prosentti vanhempien tuloista, kuitenkin korkeintaan 760 kruunua kuukaudessa (83,30 euroa tai 495 markkaa). Kun kaksi lasta on mukana toiminnassa, maksu kustakin lapsesta on 1 prosentti vanhempien tuloista, kuitenkin korkeintaan 760 kruunua kuukaudessa yhteensä. Kun kolme lasta on mukana, maksu kustakin lapsesta on 1 prosentti vanhempien tuloista, kuitenkin korkeintaan 760 kruunua kuukaudessa yhteensä. Kun neljä lasta on mukana, neljännestä lapsesta vanhemmat eivät maksa mitään.

4.2 Norja

Norjassa kunnilla on velvollisuus järjestää koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa. Yksittäisellä oppilaalla ei ole subjektiivista oikeutta aamu- ja iltapäivätoimintaan. Kuntia ei veloiteta ylläpitämään tiettyä lukumäärää paikkoja tai useampaa kuin yhtä toimintapistettä. Kunta päättää, kuinka paljon se toimintaa järjestää, ja missä. Koulun rehtori vastaa toiminnasta, koska koululaisten vapaa-ajan järjestelyt ovat sidoksissa kouluun. Opetusministeriö myöntää poikkeusluvut erikseen. Kunnat laativat toimintaohjeet tapauskohtaisesti kutakin toimintapistettä varten, esimerkiksi aukioloajoista, vanhempien maksuista, paikan irtisanomisesta jne.

Toiminnasta käytetään nimitystä koululaisten vapaa-ajan järjestelyt, skolefritidsordning. Sen tulee tarjota leikki-, kulttuuri- ja vapaa-ajantoimintaa lasten iän ja mielenkiinnon kohteiden mukaisesti. Skolefritidsordning-toimintaan sisältyy myös lasten hoitaminen ja heistä huolehtiminen. Kehitysvammaisille lapsille tulee tarjota hyvät kehitymisolosuhteet.

Skolefritidsordning-toimintaa järjestetään kouluvuoden aikana ennen koulun alkamista aamulla ja koulun päätyttyä iltapäivisin. Lomien aikana toiminnan järjestämiseen ei veloiteta, mutta valtio kannustaa kuntia siihen, ja monet kunnat

tarjoavat palvelua myös loma-aikoina paikallisten tarpeiden mukaan. Aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestetään koululaisille, jotka ovat luokilla 1 - 4, sekä koululaisille, joilla on erityistarpeita, luokilla 1 - 7.

Kunnat määrittelevät itse lapsiryhmien koot ennen kouluvuoden alkua. Kouluvuoden aikana ryhmäkoot eivät saa suurentua merkittävästi.

Laissa ei määritellä henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksia. Kunnat päättävät itse skolefritidsordning-henkilökunnasta paikalliset tarpeet ja olosuhteet huomioon ottaen. Kunnan vastuulla on, että henkilökunta pystyy tarjoamaan sellaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, jolla saavutetaan lain asettamat tavoitteet. Tilojen, joissa lasten aamu- ja iltapäivätoimintaa toteutetaan, on oltava tarkoituksenmukaiset.

Valtio ja kunnat rahoittavat skolefritidsordningin toiminnan yhdessä. Kunnat maksavat esimerkiksi tiloista, sähköstä ja lämmityksestä ja hallinnollisista kustannuksista. Kunnat päättävät vanhemmilta perittävistä maksuista sen mukaan, kuinka paljon valtion avustuksen jälkeen kustannuksia jää maksettavaksi. Kunnat hyväksyvät yksityiset skolefritidsordning-järjestelyt tapauskohtaisesti. 15 prosenttia kunnille myönnettyistä varoista tulee käyttää erityistarpeita omaavien lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseen.

5 Vaihtoehdot aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseksi

5.1 Aamu- ja iltapäivätoiminnan määrittely ja tavoitteet

Työryhmän käyttämän määrittelyn mukaan *aamu- ja iltapäivätoiminta* on joko päivittäistä toimintaa tai kerhotoimintaa.

Päivittäinen toiminta tarkoittaa kaikkina koulupäivinä ensisijaisesti 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille sekä kaikille erityisopetukseen otetuille ja siirretyille perusopetuksen oppilaille järjestettyä toimintaa. Päivittäisen toiminnan tavoitteena on huolehtia lapsen turvallisesta aamu- tai iltapäivätoiminnasta koulupäivän ulkopuolella. Toiminta on yleensä ryhmämuotoista, jolloin ohjaajat vetävät samojen lasten muodostamaa ryhmää ja ottavat kokonaisvastuun lapsista.

Kerhotoiminnalla tarkoitetaan säännöllistä viikoittaista koulupäivinä järjestettävää toimintaa, jolla on oma suunniteltu sisältönsä. Kerhotoimintaa voi olla päivittäin tai harvemmin, kuitenkin vähintään yhtenä päivänä viikossa, 1 - 3 tuntia kerrallaan.

Sekä päivittäisessä toiminnassa että kerhotoiminnassa voidaan toteuttaa taiteen perusopetuksen tavoitteita.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan yleisenä tavoitteena on lasten ja nuorten kasvaminen vastuuntuntoisiksi yhteisön jäseniksi sekä heidän tasavertaisten osallistumismahdollisuuksiensa turvaaminen ja heidän osallisuutensa lisääminen yhteiskunnassa. Monipuolisella, lasta ja nuorta arvostavalla toiminnalla tuetaan

lasten ja nuorten sosiaalista kasvua ja itsensä kehittämistä. Toiminnassa otetaan huomioon erityistä tukea tarvitsevat lapset ja nuoret. Aamu- ja iltapäivätoiminnan kasvatustavoitteet tukevat perusopetuksen yleisten kasvatuksen ja opetuksen tavoitteiden toteutumista.

Päivittäisen toiminnan yleiset valtakunnalliset tavoitteet ovat seuraavat:

- lasten ja nuorten kasvun ja oppimisen tukeminen
- kodin ja koulun kasvatustyön tukeminen
- turvallisen yhteisön tarjoaminen lapsille
- mahdollisuuden tarjoaminen myönteiseen vuorovaikutukseen aikuisten ja toisten lasten kanssa
- mahdollisuuden tarjoaminen sosiaalisten taitojen kehittämiseen
- kehittävän ja virkistävän tekemisen tarjoaminen
- harrastuneisuuden tukeminen ja myönteisten harrastusten edistäminen
- levon ja rauhallisen ilmapiirin tarjoaminen
- mahdollisuuden tarjoaminen kotitehtävien tekoon

Kerhotoiminnan yleiset valtakunnalliset tavoitteet ovat seuraavat:

- lasten ja nuorten kasvun ja oppimisen tukeminen
- kodin ja koulun kasvatustyön tukeminen
- lasten ja nuorten osallisuuden lisääminen
- harrastuneisuuden tukeminen ja myönteisten harrastusten edistäminen
- mahdollisuuden tarjoaminen myönteiseen vuorovaikutukseen aikuisten ja toisten lasten kanssa
- lasten ja nuorten oman kulttuurin tukeminen
- myönteisten harrastusten edistäminen

Erityistä tukea tarvitseville lapsille aamu- ja iltapäivätoiminta on tärkeä kehittymisen ja kasvun mahdollisuus. Se ei ole vain vapaa-ajan viettoa, vaan toiminnan aikana vahvistetaan ja otetaan käyttöön ja hallintaan niitä asioita, joita koulutoiminnan ja terapioiden aikana on opittu.

Päivittäisen toiminnan ja koulujen järjestämän kerhotoiminnan tavoitteet ja sisällöt kirjataan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin. Päivittäinen toiminta ja koulun järjestämä kerhotoiminta sisällytetään paikalliseen opetussuunnitelmaan. Suunnitteluun otetaan mukaan myös lapset ja nuoret. Toimintaa arvioidaan ja kehitetään jatkuvasti tarkoitustaan vastaavaksi.

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa ei tule pitää muusta kuntien palvelutoiminnasta erillään, vaan se tulee kiinnittää tiiviisti kunnan lapsi- ja nuorisopoliittisiin ohjelmiin. Siten voidaan saada aikaiseksi toiminnan kehittämisessä tarvittavaa sektorien sisäistä ja sektorien välistä toimintaa. Myös alueellinen yhteistyö on vartenotettava kehittämisen mahdollisuus. Käynnissä on parhaillaan useita hankkeita, jotka sivuavat aamu- ja iltapäivätoimintaa, esimerkiksi esiopetuksen järjestämisen alkuvaihe ja perusopetuksen

opetussuunnitelman laadinta. Lasten ja nuorten osallisuutta heitä koskevien palvelujen kehittämisessä ei tule myöskään sivuuttaa.

5.2 Viisi vaihtoehtoa aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseksi

Työryhmä on pohtinut viittä mahdollista aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistapaa, joihin päädyttiin asiantuntijakuulemisten ja selvitysten perusteella. Vaihtoehdot olivat: 1) nykytilan jatkaminen, 2) kunnan erityinen velvoite aamu- ja iltapäivätoiminnan koordinointiin, 3) koulu ja sen ympäristö toimintakeskuksena, 4) kokopäiväkoulu ja 5) osittaisen hoitorahan ja osittaisen hoitovapaan ulottaminen pienten koululaisten vanhemmille.

Kussakin vaihtoehdossa on yksi tai kaksi niitä muista selkeästi erottavaa piirrettä. Viides vaihtoehto täydentää muita. Muutoin vaihtoehdot ovat päällekkäisiä, koska työryhmä lähti siitä, että toiminnan järjestämisessä ovat mukana niin kunnat (eri hallintokuntineen) kuin järjestöt ja seurakunnat. Erot tulevat esiin lähinnä akselilla mahdollisuus osallistua – subjektiivinen oikeus – oppivelvollisuus sekä kunnan ja koulujen roolissa.

5.2.1 Vaihtoehto 1: Nykytilan jatkaminen

Päivähoitolain nojalla kunta järjestää toimintaa sitä tarvitseville oppivelvollisuusikäisille lapsille, mutta koululaisilla ei ole subjektiivista oikeutta päivittäiseen toimintaan tai kerhoihin.

Toimintaa järjestävät vaihtelevasti kunnat (eri hallintokunnat, ml. koulut), järjestöt, seurakunnat ja muut organisaatiot. Henkilöstönä ovat kunnan toimihenkilöt, erikseen palkatut ohjaajat, työllistämisvaroilla palkatut henkilöt, oppisopimuskoulutuksen opiskelijat ja vapaaehtoiset. Yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ei ole. Henkilöstön ammattitaito ei aina kaikilta osin vastaa tehtävän vaatimuksia.

Toimintaa rahoitetaan osin valtionavuin, osin kuntien rahoituksella. Koulujen kerhotoiminta ja kunnallinen toiminta (päivähoito, nuorisotoimi, liikuntatoimi) ovat osa kuntien talousarviota. Valtion tukea jaetaan erillisinä määrärahoina lääninhallitusten kautta kohdennettuina toimintaan. Raha-automaattiyhdistys jakaa omaa tukeaan ja myös paikalliset sponsorit voivat olla merkittävä apu rahoittajina.

Koulujen maksuttomia kerhoja lukuunottamatta toimintaa rahoitetaan myös osallistumismaksuilla.

Ongelmana on toiminnan epävarmuus ja jatkuvuuden puute. Toimintaa voidaan tarjota yleensä vuoden jaksoissa rahoitusjärjestelyistä riippuen. Tarjontaa ja suunnittelua ei kukaan koordinoi, ja informaation saaminen toiminnasta on usein vaikeaa. Toisaalla ongelmana on toiminnan puuttuminen kokonaan ja toisaalla tarjontaa voi olla runsaastikin, jopa päällekkäistä. Toiminnan hinnoittelu vaihtelee, ja pahimmissa tapauksissa maksujen suuruus karsii osan tulijoista. Henkilöstön

koulutus jakautuu maassa epätasaisesti. Henkilöstön uupuminen ja täydennyskoulutuksen puute ovat suuria esteitä toiminnan kehittämiseksi.

Vaihtoehdon kokonaiskustannukset ovat työryhmän käyttämän arvion mukaan noin 50 miljoonaa euroa julkista rahoitusta.

5.2.2 Vaihtoehto 2: Kunnan velvoite koordinointiin

Kunnalla on erityinen vastuu järjestettävän toiminnan koordinoinnista. Muuten toiminta on nykyisen kaltaista. Kunta hoitaa toiminnan tiedotuksen. Kunnan vastuulla on tilojen osoittaminen. Kunta hoitaa hallinnollisen tuen järjestäjille. Kunta valvoo toimintaa, ohjaajien sopivuutta ja toiminnan laatua, ja kerää tarvittavat tiedot.

Nykykustannuksiin verrattuna vaihtoehdon kokonaiskustannuksia lisäävät kuntien koordinoitinkustannukset.

5.2.3 Vaihtoehto 3: Koulu ja sen ympäristö toimintakeskuksena

Kunta vastaa päivittäisen toiminnan järjestämisestä 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille ja erityisopetukseen otetuille ja siirretyille oppilaille koko perusopetuksen ajan. Osallistumispakkoa ei ole, mutta oppilailla on subjektiivinen oikeus päivittäiseen toimintaan tai vaihtoehtoisesti kerhotoimintaan kerran viikossa kunkin lapsen ja perheen tarpeen mukaan. Muille varttuneemmille perusopetuksen oppilaille tarjotaan harrastuskerhoja kysynnän mukaan, kuitenkin vähintään kerran viikossa.

Kunta järjestää toiminnan itse tai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Toimintaa voi olla koulussa tai myös koulutilojen välittömässä läheisyydessä siten, että koululaisten on koulupäivän jälkeen turvallista siirtyä sinne.

Rahoitus toiminnan järjestämiseen tulee osana opetustoimen valtionosuusjärjestelmää. Lisäksi voidaan periä osallistumismaksuja, joista päätetään paikallisesti vastaavien periaatteiden mukaan kuin päivähoitossa. Lähtökohtana on, ettei koululaisen huoltajan taloudellinen tilanne saa estää osallistumista.

Kunta huolehtii toiminnan jatkuvuudesta ja oppilaan oikeuden toteutumisesta. Toimintaa säännellään lainsäädännössä ja opetussuunnitelmien perusteissa. Toiminta kuuluu koulutuksen arvioinnin piiriin.

Vaihtoehdon kokonaiskustannukset ovat työryhmän käyttämän arvion mukaan noin 258 miljoonaa euroa vuodessa.

5.2.4 Vaihtoehto 4: Kokopäiväkoulu

Lähtökohtana on periaate kokopäiväkoulusta eli klo 8.00 - 16.00 välisestä ajasta, jolloin oppilaat osallistuvat vuoroin opetukseen ja vuoroin harrastustoimintaan.

Toiminta pohjautuisi oppivelvollisuuteen klo 8.00 - 16.00 välisenä aikana ja olisi siten 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille pakollista.

Kouluissa on mahdollisuus käyttää koulun ulkopuolisia toiminnan järjestäjiä, mutta yleisesti toiminnasta vastaavat opettajat. Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttää virkaehtosopimusmuutoksia.

Toimintaa säännellään lainsäädännössä ja opetussuunnitelmien perusteissa. Toiminta kuuluu koulutuksen arvioinnin piiriin.

Rahoitus tulee osana opetustoimen valtionosuusjärjestelmää. Osallistumismaksuja ei peritä.

Vaihtoehdon kokonaiskustannukset ovat työryhmän käyttämän arvion mukaan vähintään 324,3 miljoonaa euroa.

5.2.5 Vaihtoehto 5: Osittainen hoitovapaa ja osittainen hoitoraha

Osittaisen hoitovapaan ja osittaisen hoitorahan ulottaminen pienten koululaisten vanhemmille antaisi heille mahdollisuuden huolehtia lapsensa tasapainoisesta kehityksestä ja vahvistaa vanhemmuuttaan työajan lyhentyessä sekä lasten ja vanhempien yhteisen ajan lisääntyessä. Osittainen hoitovapaa sekä osittainen hoitoraha ulotettaisiin vanhempainrahakauden päättymisestä siihen saakka, kunnes lapsi aloittaa peruskoulun kolmannen luokan.

Kokopäivätyössä olevalla vanhemmalla on nykyisin työsopimuslain nojalla mahdollisuus osittaiseen hoitovapaaseen eli työajan palkattomaan lyhentämiseen sen vuoden loppuun, jona aikana lapsi aloittaa peruskoulun. Osittainen hoitovapajakso toteutetaan työnantajan ja työntekijän sopimalla tavalla.

Osittaista hoitorahaa maksetaan tällä hetkellä alle kolmivuotiaan lapsen vanhemmalle, joka on työ- tai virkasuhteessa ja jonka keskimääräinen viikoittainen työaika on lapsen hoidon vuoksi enintään 30 tuntia. Hoitoraha on 63,07 euroa kuukaudessa. Hoitoraha on veronalaista tuloa.

Mikäli oikeutta osittaiseen hoitorahaan laajennettaisiin, tulee harkita myös kotihoidon tuen hoitorahan ulottamista pieniin koululaisiin silloin, kun kotihoidon tuen saamisen edellytykset muuten täyttyvät. Tällä hetkellä perhe voi valita kunnan järjestämän päivähoidon vaihtoehtona lasten kotihoidon tuen, jos perheessä on alle kolmivuotias lapsi. Tällöin oikeus tukeen on myös perheen muista alle kouluikäisistä lapsista. Hoitorahaa maksetaan alle oppivelvollisuusikäisestä, mutta yli kolmivuotiaasta lapsesta 50,46 euroa kuukaudessa.

Osittaisen hoitovapaan ulottaminen pienten koululaisten vanhemmille edellyttää muutoksia työsopimuslakiin (muut. 357/1998) ja osittaisen hoitorahaoikeuden laajennus puolestaan sosiaalihuollon lainsäädäntöön (laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1128/1996).

Sekä osittaisen hoitorahan että lasten kotihoidon tuen hoitorahan kustannuksiin maksetaan valtionosuutta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaisesti.

Vaihtoehto tarjoaa vanhemmille mahdollisuuden huolehtia itse pienten koululaisten hoidosta ja kasvatuksesta koulupäivän jälkeen. Vaihtoehto voi vähentää päivittäisen aamu- ja iltapäivätoiminnan tarvetta ja antaa lapselle mahdollisuuden osallistua hänen kasvuun ja kehitystään tukevaan kerhotoimintaan.

Vaihtoehdon kokonaiskustannukset ovat työryhmän arvion mukaan noin 31 miljoonaa euroa vuodessa.

6 Ehdotukset

6.1 Oikeus aamu- ja iltapäivätoimintaan

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti pohtinut lasten ja nuorten tarpeita vastaavan aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä aiemman valmistelun ja nykytilan kartoituksen pohjalta sekä laatinut ehdotuksen valtioneuvoston periaatepäätökseksi koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämislinoista (liite).

Aamu- ja iltapäivätoiminnan tarkoituksena on tarjota suunnitelmallista lapsen kehitystä tukevaa toimintaa ja turvallisen aikuisen läsnäoloa sekä edistää tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia harrastetoimintaan. Aamu- ja iltapäivätoiminta tukee lasten ja nuorten kasvua ja oppimista varhaiskasvatuksesta peruskoulun loppuun. Varhaiskasvatus, esiopetus ja perusopetus muodostavat lapsen kehityksen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden.

Työryhmä lähti ensisijaisesti lasten ja nuorten tarpeiden turvaamisesta. Tällä tarkoitetaan aineellisten edellytysten ja hallinnon toimivuutta, selkeää vastuunjakoja ja resurssien turvaamista sekä toiminnan laadukkaan ja mielenkiintoisen sisällön, tarkoituksenmukaisuuden ja jatkuvuuden turvaamista. Se merkitsee käytännössä toiminnan koordinaation järjestämistä kaikilla tasoilla, erityisesti paikallistason ja kunnan roolin selkeyttämistä vastuineen. Lapsen tarpeiden mukaan kunnassa tulee olla tarjolla riittävästi toiminnaltaan ja sisällöltään laadukasta ja perheen maksukykyyn nähden hintatasoltaan kohtuullista aamu- ja iltapäivätoimintaa, josta kunta vastaa.

Työryhmä on harkinnut viittä mahdollista aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistapaa, joihin päädyttiin asiantuntijakuulemisten ja selvitysten perusteella. Vaihtoehdot olivat: 1) nykytilan jatkaminen, 2) kunnan erityinen velvoite aamu- ja iltapäivätoiminnan koordinointiin, 3) koulu ja sen ympäristö toimintakeskuksena, 4) kokopäiväkoulu ja 5) osittaisen hoitorahan ja osittaisen hoitovapaan ulottaminen pienten koululaisten vanhemmille.

Työryhmä pitää parhaana kehittämisen lähtökohtana edellä esitettyä vaihtoehtoa 3 täydennettynä vaihtoehdolla 5. Tavoitteena on, että koulu ja sen ympäristö muodostavat toimintakeskuksen, jossa oppilailla on koulutyön ulkopuolella mahdollisuus aamu- ja iltapäivätoimintaan. Päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan valtakunnalliset tavoitteet ja pääperiaatteet määritellään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistamisen yhteydessä. Toiminnan perusedellytyksenä on asianmukaisten tilojen järjestäminen koulusta tai sen läheisyydestä niin, että toiminta kytkeytyy luontevasti lasten ja nuorten koulupäivään. Pyrkimyksenä on siirtää lasten ja nuorten harrastustoiminnan painopistettä illasta iltapäivään, mikä helpottaisi työn ja perhe-elämän yhteensovittamista ja lisäisi perheen yhteistä vapaa-aikaa.

Työryhmä ehdottaa, että kaikille peruskoulun 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille taataan oikeus osallistua päivittäiseen toimintaan tai vaihtoehtoisesti oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa kunkin lapsen ja perheen tarpeiden mukaan.

Päivittäistä toimintaa järjestetään välittömästi ennen koulupäivän alkua ja/tai sen jälkeen keskimäärin viisi tuntia päivässä.

Työryhmä ehdottaa, että kaikille erityisopetukseen otetuille ja siirretyille vuosiluokkien 3 - 9 oppilaille taataan oikeus päivittäiseen toimintaan tai vaihtoehtoisesti oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa kunkin lapsen ja perheen tarpeiden mukaan.

Työryhmä ehdottaa, että muilla vuosiluokkien 3 - 9 oppilailla on oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että oikeus osittaiseen hoitovapaaseen ja osittaiseen hoitorahaan ulotetaan siihen saakka, kunnes lapsi aloittaa peruskoulun kolmannen luokan, jos lapsi ei osallistu päivittäiseen toimintaan.

Työryhmä katsoo, että lasten iltaja yöhoidon sekä muun hoidon tarvetta kouluvuoden ulkopuolella tulee selvittää erikseen lasten päivähoidolain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

6.2 Valtion ja kunnan työnjako

Työryhmä ehdottaa, että aamu- ja iltapäivätoiminnan kansallisesta hallinnosta vastaa opetusministeriö. Opetusministeriö tekee yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön, Opetushallituksen ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin sekä muun valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Ministeriöt sekä niiden alainen hallinto vastaavat yhdessä kansallisesta koordinaatiosta, toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta, tiedontuotannosta ja

ohjauksesta sekä toiminnan rahoituksesta. Työryhmä pitää tärkeänä yhteistyötä aamu- ja iltapäivätoiminnan eri toimijoiden ja asiantuntijoiden kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että ministeriöiden ja muiden tahojen työn yhteensovittamiseksi asetetaan neuvottelukunta, jonka puheenjohtajan nimeää opetusministeriö. Neuvottelukunta on neuvoa-antava elin.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämis- ja koordinaatiovastuu on kunnalla. Toiminnan toteuttajina voivat olla kunnat, seurakunnat, järjestöt ja muut organisaatiot. Kolmannen sektorin osaamista ja resursseja käytetään toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen. Kunnan tulee sopia päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan vastuukysymyksistä toiminnan järjestäjien kanssa. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tiedottaminen tulee hoitaa paikallisella tasolla. Kunnan tulee huolehtia asianmukaisesta tiedottamisesta lasten ja nuorten vanhemmille, järjestöille ja kaikille asianosaisille.

Valtio ja kunnat huolehtivat toiminnan pitkäjänteisyydestä ja jatkuvuudesta sekä toiminnan laadusta ja kehittämisestä yhteistyössä eri osapuolten kesken. Toiminnan järjestämistä seurataan ja arvioidaan sekä paikallisesti että kansallisesti.

6.3 Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset ja koulutus

6.3.1 Koordinaattorien kelpoisuusvaatimukset

Työryhmä katsoo, että aamu- ja iltapäivätoiminnan koordinaatiosta vastaavilla tulee olla tehtävän vaatimuksia vastaava koulutus ja osaaminen. Vaatimustaso riippuu paikallisesti mm. kunnan koosta ja toiminnan järjestämistavasta. Osaamisessa korostuvat koordinaatio- ja yhteistyötaidot. Koordinaattori ohjaa kunnassa järjestettävää toimintaa, tiedottaa toiminnasta sekä arvioi ja kehittää toimintaa. Koordinaattori toimii yhteistyössä kunnassa eri hallintokuntien sekä järjestöjen ja seurakunnan kanssa, joiden toiminnan tuntemus on tarpeen. Koordinaattori ohjaa ja neuvoa ohjaajia heidän työssään sekä huolehtii ohjaajien täydennyskoulutuksen ja työnohjauksen järjestämisestä.

6.3.2 Ohjaajien kelpoisuusvaatimukset ja koulutus

Työryhmä ei esitä muodollisia kelpoisuusvaatimuksia aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaajille, mutta ohjaajilla tulee olla tehtävän vaatimuksia vastaava koulutus ja osaaminen. Sekä päivittäisen toiminnan että kerhotoiminnan ohjaajien tulee hallita työskentely lasten ja nuorten kanssa. Päivittäisen toiminnan ohjaajalla tulee olla tehtävään soveltuva sosiaali- tai terveys- tai nuoriso- tai liikunta-alan ammatillinen perustutkinto, koulunkäyntiavustajan ammattitutkinto tai tehtävään soveltuva muu ammattitutkinto tai tehtävään soveltuva muu kasvatusalan tutkinto. Kerhotoiminnan ohjaajilla tulee olla tehtävän vaatimuksia vastaava koulutus,

kokemus ja osaaminen. Ohjaajaksi hakevien tausta ja sopivuus tehtävään tulee varmistaa lain edellyttämällä tavalla.

Ohjaajan tehtävänä on järjestää lapsen kasvua, kehitystä ja oppimista edistävää toimintaa. Lapset osallistuvat toiminnan suunnitteluun. Ohjaaja tekee työssään yhteistyötä myös perheen ja koulun henkilöstön kanssa. Ohjaajalla tulee olla valmius vastata erityistä tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin.

Henkilöstön ammattitaidon ja osaamisen varmistamiseksi tulee huolehtia riittävästä koulutuksesta. Iltapäivätoiminta tulee entistä paremmin ottaa huomioon koulutuksen sisältöjen suunnittelussa niin toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa (perustutkinto) kuin ammattikorkeakouluissakin. Jatko- ja täydennyskoulutus on välttämätöntä. Varsinkin ohjaajien tarpeisiin tulee suunnitella ja järjestää sopivia koulutuksia lyhytkursseista aina tutkintoon tähtäävään koulutukseen.

Työryhmä ehdottaa, että henkilöstön perus-, lisä- ja täydennyskoulutusta järjestetään ja kehitetään aamu- ja iltapäivätoiminnan tarpeiden mukaisesti.

6.4 Kustannukset ja rahoitus

Arvioitaessa työryhmän ehdottaman aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisvaihtoehdon kustannuksia laskennallisena lähtökohtana on ohjaajan kuukausipalkka, keskimäärin 1 500 euroa kuukaudessa. Ohjaajan sosiaalivakuutus- ja eläkevakuutusmaksut ovat noin 500 euroa kuukaudessa. Kokonaisoppilasmäärän perusteella ohjaajien määräksi voidaan arvioida 8 000 koko maassa. Oletetaan myös, että ohjaajat työskentelevät 10 kuukautta vuodessa, jolloin palkkaus-kustannukset ovat 160 miljoonaa euroa vuodessa.

Välipalakustannukset ovat arviolta 0,70 euroa oppilasta kohden. Kaikkina koulupäivinä kaikille 1 ja 2 vuosiluokan oppilaille tarjoillun välipalan kokonaiskustannus on lähes 16 miljoonaa euroa. Materiaalikustannukset ovat arviolta yhteensä 600 000 euroa vuodessa, keskimäärin 5 euroa oppilasta kohden vuodessa.

Kaikkien 1. ja 2. vuosiluokan oppilaiden osallistuessa päivittäiseen toimintaan kokonaiskustannukset olisivat 176,6 miljoonaa euroa, oppilasta kohden 1 471 euroa vuodessa.

Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen lasten määrä on koko maassa tällä hetkellä 30 800 lasta. Erityisopetusoppilaiden osalta laskennallista yksikköhintaa korotetaan perusopetuksessa 30 prosentilla, joten näiden lasten osalta vastaavalla periaatteella laskettuna oppilaskohtaiset kustannukset olisivat 1 960 euroa vuodessa, kokonaiskustannukset 60,4 miljoonaa euroa.

Vuosiluokkien 3 - 9 kerhotoiminnan vuotuiset kustannukset olisivat noin 21 miljoonaa euroa.

Muut mahdolliset kustannukset katetaan osallistumismaksuilla. Koulun vuosisuunnitelman mukaisesta kerhotoiminnasta ei kuitenkaan voida periä maksuja.

Työllistämisvaroin palkatun henkilöstön käyttäminen on edelleen mahdollista. Henkilöstön ammattitaidon turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi tulee huolehtia riittävästä koulutuksesta.

Rahoitus hoidettaisiin osana opetustoimen valtionosuusjärjestelmää siten, että oppilaskohtaiseen yksikköhintaan tehtäisiin vastaavat lisäykset, ja kunta hoitaisi oman osuutensa nykyisen rahoituslainsäädännön pohjalta. Toiminnan kehittämiseksi järjestäjille ohjataan myös muuta mahdollista rahoitusta.

Osittaisen hoitovapaa- oikeuden ulottamisella siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy peruskoulun kolmannelle luokalle, ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia. Työnantajalle kustannuksia saattaa muodostua mahdollisten sijaisten palkkauskustannuksista. Kustannusvaikutukset siitä, että osittainen hoitoraha ulotettaisiin vanhempainrahakauden päättymisestä siihen saakka, kunnes lapsi aloittaa peruskoulun kolmannen luokan, olisivat arviolta vuositasolla suuruudeltaan noin 28 miljoonaa euroa. Laskelmissa on oletettu, että 10 prosenttia vanhemmista lyhentäisi työaikaansa lasten hoidon vuoksi.

Kotihoidon tuen hoitorahan ulottaminen pieniin koululaisiin silloin, kun kotihoidon tuen saamisen edellytykset muuten täyttyvät, lisää jonkin verran kustannusvaikutuksia. Kun kotihoidon tuen hoitorahaoikeus laajennettaisiin vastaavasti siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy peruskoulun kolmannelle luokalle, arvioidut kustannukset vuositasolla olisivat noin kolme miljoonaa euroa.

Sekä osittaisen hoitorahan että lasten kotihoidon tuen hoitorahan kustannuksiin maksetaan valtionosuutta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaisesti.

TYÖRYHMÄN EHDOTUS VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖKSEKSI KOULULAISTEN AAMU- JA ILTAPÄIVÄTOIMINNAN KEHITTÄMISLINJOISTA

Pääministeri Lipposen II hallituksen ohjelmassa kiinnitetään huomiota koululaisten iltapäivätoiminnan laajentamiseen ja sisällölliseen kehittämiseen. Yhtenä perhepolitiikan kehittämisalueena on pienten koululaisten aamu- ja iltapäivähoito.

Valtioneuvoston vahvistaman koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman 1999 - 2004 mukaan tulee selvittää, millä edellytyksillä on mahdollista järjestää koulupäivän aikana ohjattua ja riittävän monipuolista kerhotoimintaa peruskoululaisille. Valtioneuvoston sosiaali- ja terveyshuollon tavoiteohjelmassa (STM 1999:16) edellytetään kuntia huolehtimaan pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan lisäämisestä yhteistyössä koulutoimen, sosiaalitoimen, liikuntatoimen ja nuorisotyön lisäksi järjestöjen, seurakuntien, vanhempien, omaistoiminnan ja työnantajien kanssa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöltä edellytetään esityksen laatimista pienten koululaisten vanhempia koskevasta osittaisesta hoitovapaasta ja osittaisesta hoitorahasta.

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämistä painotetaan myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä varhaiskasvatuksen linjauksista (STM 2002:9) ja valtioneuvoston selonteossa lasten ja nuorten hyvinvoinnista (VNS 4/2002 vp).

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan lähtökohtana on tarjota suunnitelmallista lapsen kehitystä tukevaa toimintaa ja turvallisen aikuisen läsnäoloa sekä edistää tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia harrastetoimintaan. Aamu- ja iltapäivätoiminta tukee osaltaan lasten ja nuorten kasvua ja oppimista varhaiskasvatuksesta peruskoulun loppuun. Varhaiskasvatus ja siihen kuuluva esiopetus sekä perusopetus muodostavat lapsen kehityksen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämistä valmistelleen työryhmän ehdotuksen mukaisesti valtioneuvosto päättää koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämislinoista. Periaatepäätöksen mukaisesti valmistellaan ja toteutetaan koululaisten päivittäistä toimintaa ja kerhotoimintaa seuraavasti:

Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen

Päivittäinen toiminta tarkoittaa kaikkina koulupäivinä ensisijaisesti 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille sekä kaikille erityisopetukseen otetuille ja siirretyille perusopetuksen oppilaille järjestettyä toimintaa. Päivittäisen toiminnan tavoitteena

on huolehtia lapsen turvallisesta aamu- tai iltapäivätoiminnasta koulupäivän ulkopuolella.

Kerhotoiminnalla tarkoitetaan säännöllistä viikoittaista koulupäivinä järjestettävää toimintaa, jolla on oma suunniteltu sisältönsä. Kerhotoimintaa ohjaavat valtakunnalliset tavoitteet.

Valtioneuvosto katsoo työryhmän esittämistä vaihtoehtoista sopivimmaksi koulun ja sen ympäristön kehittämisen toimintakeskukseksi niin, että kaikilla perusopetuksen 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille on oikeus osallistua päivittäiseen toimintaan tai vaihtoehtoisesti oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa kunkin lapsen ja perheen tarpeiden mukaan. Päivittäistä toimintaa järjestetään välittömästi ennen koulupäivän alkua ja/tai sen jälkeen keskimäärin viisi tuntia päivässä.

Kaikille erityisopetukseen otetuille ja siirretyille vuosiluokkien 3 - 9 oppilaille tulee järjestää päivittäistä toimintaa tai vaihtoehtoisesti tarjota heille oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa kunkin lapsen ja perheen tarpeiden mukaan. Muilla vuosiluokkien 3 - 9 oppilaille on oikeus osallistua kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa.

Kunta vastaa vuosiluokkien 1 ja 2 oppilaiden päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan järjestämisestä. Toiminnan toteuttajina voivat olla kunnat, seurakunnat, järjestöt ja muut organisaatiot. Kolmannen sektorin osaamista ja resursseja käytetään toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen.

Lisäksi valtioneuvosto esittää osittaisen hoitovapaan ja osittaisen hoitorahan ulottamista siihen saakka, kunnes lapsi aloittaa peruskoulun kolmannen luokan, jos lapsi ei osallistu päivittäiseen toimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää lasten päivähoitolain kokonaisuudistuksen yhteydessä, tuleeko päivähoitolakiin sisällyttää säännökset koululaisten ilt-, yö- ja viikonloppuhoidon järjestämisestä.

Taiteen perusopetusta pyritään järjestämään myös aamu- ja iltapäivätoimintana.

Liikunta- ja nuorisotoimen valtionosuuksia ja hankeavustuksia kohdennetaan mahdollisuuksien mukaan välittömästi koulupäivän jälkeisen toiminnan tukemiseen.

Valtakunnallinen kehittämis-, koordinaatio- ja seurantatyön vastuu on opetusministeriöllä. Opetusministeriö tekee yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön, Opetushallituksen ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen sekä muun valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Ministeriöiden ja muiden tahojen työn yhteensovittamiseksi valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan, jonka puheenjohtajan nimeää opetusministeriö. Neuvottelukunta on neuvoo-antava elin.

Toiminnan tavoitteet ja laatuvaatimukset

Päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan valtakunnalliset tavoitteet ja pääperiaatteet määritellään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistamisen yhteydessä.

Laadun edellytyksenä on henkilöstön hyvä ammattitaito ja sopivuus tehtävään. Päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan ohjaajien kelpoisuuden ja koulutuksen tulee olla tehtävien edellyttämällä tasolla. Henkilöstön perus-, lisä- ja täydennyskoulutusta järjestetään ja kehitetään aamu- ja iltapäivätoiminnan tarpeiden mukaisesti.

Toiminnan laatuvaatimukseen kuuluvat myös sopivat, asianmukaiset ja monikäyttöiset tilat. Lähtökohtana on tilojen järjestäminen koulusta tai sen läheisyydestä niin, että toiminta kytkeytyy sujuvasti lasten ja nuorten koulupäivään. Tilahankkeissa otetaan huomioon päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan tarpeet.

Kunnan tulee sopia päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan vastuukysymyksistä toiminnan järjestäjien kanssa.

Valtio ja kunnat huolehtivat toiminnan pitkäjänteisyydestä ja jatkuvuudesta sekä toiminnan laadusta ja kehittämisestä yhteistyössä eri osapuolten kesken. Toiminnan järjestämistä seurataan ja arvioidaan sekä paikallisesti että kansallisesti.

Toiminnan rahoitus

Päivittäisen toiminnan kustannukset vuosiluokkien 1 ja 2 osalta jaetaan valtion ja kuntien kesken opetustoimen valtionosuusjärjestelmän mukaisesti. Kunnat voivat periä päivittäisestä toiminnasta osallistumismaksuja vastaavien periaatteiden mukaan kuin päivähoidossa. Koulun vuosisuunnitelman mukaisesta kerhotoiminnasta ei kuitenkaan voida periä maksuja.

Arvioidut päivittäisen toiminnan kokonaiskustannukset silloin, kun kaikki 1. ja 2. vuosiluokan oppilaat osallistuisivat viisi tuntia päivässä ohjattuun toimintaan, olisivat noin 176,6 miljoonaa euroa. Koululaista kohden arvioidut vuotuiset kustannukset olisivat 1 471 euroa.

Vuosiluokkien 3 - 9 kerhotoiminnan vuotuiset kustannukset olisivat noin 21 miljoonaa euroa.

Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osalta kokonaiskustannukset olisivat 60,4 miljoonaa euroa. Koululaista kohden vuotuiset kustannukset olisivat 1 960 euroa.

Kokonaiskustannukset opetushallinnolle olisivat noin 258 miljoonaa euroa vuodessa.

Arvioitaessa toiminnan aiheuttamia lisäkustannuksia tulee ottaa huomioon aamu- ja iltapäivätoimintaan jo käytettävä rahoitus. Myös mahdollisuus periä osallistumismaksuja vähentää kunnille aiheutuvia kustannuksia.

Kustannusvaikutukset siitä, että osittainen hoitoraha ulotettaisiin vanhempainrahakauden päättymisestä siihen saakka, kunnes lapsi aloittaa peruskoulun kolmannen luokan, olisivat arviolta noin 28 miljoonaa euroa vuodessa. Laskelmassa on oletettu, että kymmenen prosenttia vanhemmista lyhentäisi työaikaansa lasten hoidon vuoksi.

Kotihoidon tuen hoitorahan ulottaminen pieniin koululaisiin silloin, kun kotihoidon tuen saamisen edellytykset muuten täyttyvät, lisää jonkin verran kustannusvaikutuksia. Kun kotihoidon tuen hoitorahaoikeus laajennettaisiin vastaavasti siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy peruskoulun kolmannelle luokalle, arvioidut kustannukset olisivat noin kolme miljoonaa euroa vuodessa.

Osittaisen hoitorahan ja kotihoidon tuen ulottamisesta pieniin koululaisiin aiheutuvat kustannukset olisivat noin 31 miljoonaa euroa vuodessa.

Periaatepäätöksen toteuttaminen, toteuttamisen edellytykset ja seuranta

Valtioneuvoston edellyttämiin tavoitteisiin edetään vaiheittain niin, että vuoden 2002 aikana kerätään kokemuksia käynnissä olevista ja uusista kehittämissankkeista. Vuoden 2003 aikana valmistellaan tarvittavat säädösmuutokset sekä talousarvioehdotus. Kunnat aloittavat päivittäisen toiminnan ja kerhotoiminnan koordinoinnin ja tiedottamisen mahdollisuuksiensa mukaan. Vuoden 2004 syksyllä 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille sekä kaikille erityisopetukseen otetuille ja siirretyille oppilaille tarjotaan mahdollisuus osallistua esitetyn mukaiseen kunnan järjestämään ja koordinoimaan päivittäiseen toimintaan tai kerhotoimintaan kunkin lapsen ja perheen tarpeiden mukaan.

Tarvittavasta lainsäädännön valmistelusta huolehtii opetusministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Eriävä mielipide koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä selvittäneen työryhmän ehdotuksiin

Suomen Kuntaliiton nimeämänä edustajana esitän eriävän mielipiteen työryhmän esitykseen, jonka mukaan ensimmäisen ja toisen vuosiluokkien oppilaille tulisi subjektiivinen oikeus kuntien järjestämään aamu- ja iltapäivätoimintaan.

Koululaisten aamu- ja iltapäivästä huolehtiminen on tärkeää. Mahdollisuuksia hoitoon tulee olla tarjolla. Jos perhe ei työn, opiskelun tai muun syyn takia pysty itse hoitamaan lasta tai lapsi on erityisen tuen tarpeessa, tulee perheellä olla vaihtoehtoisia mahdollisuuksia koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä, kuten lasten huolenpidossa yleisemminkin, tulee korostaa perheiden ensisijaista kasvatusoikeutta ja -vastuuta. Myös päätöksissä tulee näkyä kodin ja vanhempien merkitys lapsen kasvulle.

Vanhempien ja lasten yhteisen ajan väheneminen on kehityksen suuntana huolestuttava. Useilla käynnissä olevilla projekteilla pyritään lisäämään vanhempien vastuuta ja huolenpitoa lapsistaan. On mahdollista, että subjektiivinen oikeus vaikuttaa vanhempien valintoihin siten, että he valitsevat kodin ulkopuolisen hoidon, vaikka eivät sitä tarvitsekaan ja näin yhä useammat lapset viettävät koko päivän poissa kotoa.

Suomen Kuntaliiton mielestä aamu- ja iltapäivätoimintaa tulisi järjestää kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan kunnan eri hallintokuntien, seura- kuntien ja erilaisten järjestöjen yhteistyönä ottaen huomioon paikalliset olosuhteet. Kunta voisi koordinoida toimintaa. Myös Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman 2000-2003 (Stm 1999:16) toimenpidesuosituksessa 17 sanotaan: "Kunnat huolehtivat siitä, että kunnissa lisätään pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa. Toiminnassa käytetään hyväksi koulutoimen, sosiaalitoimen, liikuntatoimen ja nuorisotyön lisäksi järjestöjen, seurakuntien, vanhempien, omaistoiminnan ja työnantajien mahdollisuuksia." Samoin kansallinen terveyshanke 2015 korostaa yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa.

Työryhmän muistiossa ja ehdotuksessa valtioneuvoston periaatepäätökseksi todetaan, että kolmannen sektorin osaamista ja resursseja käytetään toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen. Tämä on ristiriidassa työryhmän ehdotuksen kanssa, jonka mukaan kunnille tulisi toiminnan järjestämisvelvollisuus. Subjektiiivisen oikeuden ja kunnan järjestämisvelvollisuuden myötä menetettäisiin suuri osa kolmannen sektorin tärkeästä panoksesta koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä

(37 000 lasta). Kolmannen sektorin järjestämä aamu- ja iltapäivätoiminta tulisi ehdotuksen toteutuessa vähenemään ratkaisevasti. Kolmannen sektorin rooli muuttuisi toiminnan järjestäjästä toiminnan tuottajaksi. Se tuottaisi toimintaa pienimuotoisesti kuntien ostopalveluna. Samalla menetettäisiin toimintaan käytettäviä sponsori- ja avustusrahoja. Kuten työryhmän muistiossakin todetaan, raha-automaattiyhdistyksen avustusta ei myönnetä koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan, johon koululaisilla on subjektiivinen oikeus ja kunnalla järjestämisvelvollisuus.

Ennusteiden mukaan kuntatalous kääntyy alijäämäiseksi vuonna 2003. Kuntatalolla 7.3.2002 käydyssä neuvottelussa, johon osallistuivat pääministeri, valtionvarainministeri sekä alue- ja kuntaministeri, on sovittu, että tällä hallituskaudella kunnille ei aseteta uusia tehtäviä.

Kunnilla ei ole voimavaroja tässä taloudellisessa tilanteessa toteuttaa koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa työryhmän esittämässä muodossa. Esitetyn järjestämismallin kustannukset, johon sisältyy myös vuosiluokkien 3-9 kerhotoiminnan lisääminen, olisivat työryhmän laskelmien mukaan 258 miljoonaa euroa. Todellisuudessa kustannukset olisivat korkeammat. Laskelmassa esimerkiksi ohjaajien palkkauskustannukset on huomioitu vain kymmenelle kuukaudelle, kiinteistökustannuksia ei ole otettu lainkaan huomioon sekä ateriapalvelujen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset on huomioitu vain osittain. Myöskään toiminnan järjestämisestä ja koordinoinnista kunnille aiheutuvia hallintokustannuksia ei ole otettu huomioon.

Anna-Maija Haliseva-Lahtinen
erityisasiantuntija

12.8.2002

TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA TYÖRYHMÄN MUISTIOON

Sosiaali- ja terveysministeriön edustajina pidämme pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä erittäin tärkeänä lasten ja perheiden hyvinvointia edistävänä perhepoliittisen uudistuksena.

Opetusministeriön asettama työryhmä on pyrkinyt muodostamaan kokonaisnäemyksen pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan nykytilanteesta opetushallituksen laatiman selvityksen sekä asiantuntijakuulemisten pohjalta.

Nykytilanteen arviointi on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, joten työryhmä on joutunut tekemään työnsä vain suuntaa-antavien tietojen valossa.

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä pohtineen työryhmän muistiossa on valittu toiminnan järjestämisen vaihtoehdoksi "koulu ja sen ympäristö toimintakeskuksena". Vaihtoehtoa täydennetään osittaisen hoitovapaan ja hoitorahan sekä kotihoidon tuen ulottamisena pienten koululaisten vanhemmille siihen saakka kunnes lapsi aloittaa peruskoulun kolmannen luokan.

Sosiaali- ja terveysministeriön edustajina pidämme tärkeänä pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan kattavaa järjestämistä niin, että lapsilla on tasavertaiset mahdollisuudet osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan perheen sosio-ekonomisesta asemasta tai asuinpaikasta riippumatta. Valitut vaihtoehdot tukevat lapsen turvallista kasvua ja tasapainoista kehitystä sekä tarjoavat perheille mahdollisuuden sovittaa yhteen perheen ja työn edellyttämiä vaatimuksia.

Työryhmän esitys on kuitenkin keskeneräinen niin eri mallien kuvauksen, toteuttamisen ja kustannusvaikutusten kuin eri vaihtoehtojen hyvien ja huonojen puolien arvioinnin osalta.

Esitämme, että opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä tarkentaisivat ehdotusta valtioneuvoston periaatepäätökseksi koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseksi vuoden 2002 aikana seuraavasti:

Aamu- ja iltapäivätoiminnan kattavaan järjestämiseen edetään vaiheittain siten, että vuoden 2003 kevään aikana kunnat keräävät tiedot nykyisestä aamu- ja iltapäivätoiminnasta, osallistujista, toimintamuodoista, henkilöstöstä, kustannuksista sekä toiminnan todellisesta tarpeesta.

Tämä tiedonkeruu palvelee myös kuntia antamalla niille kokonaisnäkömyksen saatavilla olevista ja tarvittavista toimintamuodoista pienelle koululaisille.

Vuoden 2003 aikana myös täsmennetään työryhmän esittämää mallia (koulu ja sen ympäristö toimintakeskuksena). Tarkennukset tarvitaan siitä, miten kunnan eri hallintokunnat, järjestöt, seurakunnat ja muut mahdolliset toimijat voivat toimia yhteistyössä, millaista henkilöstöä tarvitaan opetushenkilöstön lisäksi, mitkä ovat kustannusvaikutukset sekä valmistellaan säädösmuutokset. Samalla tulisi luoda malleja loma-ajan toiminnalle.

Toiminnan kehittämisessä tulee turvata nykyisen henkilöstön asema ja luoda koulutus- ja pätevyitysmahdollisuuksia, jottei nykyinen toiminta keskeydy. Etenkin päivittäisen toiminnan turvaamiseksi henkilöstö tulisi palkata koko vuoden ajalle esitetyn kymmenen kuukauden sijasta. Päivittäisen toiminnan henkilöstön kelpoisuudesta tulisi säätää, jotta voitaisiin turvata toiminnan laatu.

Vuoden 2003 aikana tulisi myös valmistella esitys osittaisen hoitovapaan ja osittaisen hoitorahan sekä kotihoidon tuen ulottamisesta pienten koululaisten vanhemmille siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy peruskoulun kolmannelle luokalle. Vaihtoehto tarjoaa vanhemmille mahdollisuuden huolehtia itse pienten koululaisten hoidosta ja kasvatuksesta koulupäivän jälkeen. Vaihtoehto voi vähentää päivittäisen aamu- ja iltapäivätoiminnan tarvetta, mutta ei korvaa sitä.

Vuoden 2004 syksystä alkaen kunnat veloitettaisiin huolehtimaan siitä, että kunnassa on I. ja 2. vuosiluokan oppilaille tarjolla tarvetta vastaavasti päivittäistä aamu- ja iltapäivätoimintaa. Erityistä tukea tarvitseville oppilaille tulee olla päivittäistä aamu- ja iltapäivätoimintaa tarvetta vastaavasti koko perusopetuksen ajan.

Aamu- ja iltatoiminnan järjestämistä seurataan ja arvioidaan vuosina 2004-2005. Lapsen subjektiiviseen oikeuteen osallistua päivittäiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan tai kerhotoimintaan vähintään kerran viikossa voitaisiin edetä vaiheittain, mikäli se osoittautuu tarpeelliseksi toteutuneen aamu- ja iltapäivätoiminnan arvioinnin perusteella.

Ylitarkastaja

Tarja Kahiluoto

Projektipäällikkö

Pirjo Sarvimäki