



ROVANIEMI

Varhaiskasvatuksen palvelusetelitoiminnan riskienhallintasuunnitelma

Sivistyslautakunta

15.12.2022 §

Sisälllys

| | |
|---|----------|
| 1 Johdanto | 2 |
| 2 Markkinoihin liittyvät riskitekijät | 2 |
| 2.1 Iso toimija omistaa enemmistön seteliyrityksistä / yrittäjä myy yksikön | 2 |
| 3 Palveluverkkoon liittyvä riskitekijät | 3 |
| 3.1 Yritys lopettaa yksikön toiminnan | 3 |
| 4 Yksikön toimintaan liittyvät riskitekijät | 4 |
| 4.1 Hyviä hoito- ja palvelukäytäntöjä ei noudateta | 4 |
| 4.2 Yrittäjällä ei ole kelpoista tai riittävää henkilöstöä | 5 |
| 5 Riskitekijät asiakasnäkökulmasta | 5 |
| 5.1 Palvelu ei vastaa yrittäjän ja asiakkaan tekemää palvelusopimusta tai lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa / esiopetuksen oppimissuunnitelmaa | 6 |
| | |
| Liite 1. Palvelusetelitoiminnan riskikartoitus | 7 |
| Johdanto | 7 |
| 1 Arvioidut riskitekijät | 7 |
| 2 Merkittävät riskit | 8 |

1 Johdanto

Palvelusetelillä tuotettujen palvelujen määrää säädellään sivistyslautakunnan päätöksellä. Palvelusetelitoiminnan määrä on tällä hetkellä jo niin mittava, että siihen liittyvien riskien hallintaan tulee kiinnittää enenevässä määrin huomiota. Kaikki merkittävät riskit toteutuessaan aiheuttavat taloudellisia seuraamuksia palvelunjärjestäjälle. Talousvaikutuksiltaan merkittävimpiä riskejä voidaan arvioida olevan markkinoihin ja palveluverkkoon liittyvät riskit. Asiakkaaseen ja yksikköön liittyvillä riskeillä on puolestaan enemmän vaikutusta asiakkaiden saamaan yhdenvertaiseen ja tarkoituksen mukaiseen palveluun.

Palvelusetelitoiminnan riskikartoitus on tehty ensimmäisen kerran keväällä 2017 (KLTK 2.3.2017 30 §). Kartoituksessa määriteltiin palvelusetelitoimintaan liittyviä merkittäviä riskejä ja pohdittiin alustavasti niiden hallintakeinoja. Riskikartoituksen pohjalta laadittiin riskienhallintasuunnitelma (KLTK 24.5.2018 64 §), jossa määriteltiin merkittävimpien riskien toteutumisen ennaltaehkäisykeinoja sekä toimenpiteet riskien toteutumisen varalle.

Aiemmin laadittu riskikartoitus (liite 1) on päivitetty tämän hetkistä tilannetta vastaavaksi. Tämä riskienhallintasuunnitelma on laadittu uuden riskikartoituksen pohjalta.

Palvelusetelitoiminnan riskien hallintaa tulee kehittää.

Useita asiakirjassa käsiteltyjä riskitekijöitä voidaan ennaltaehkäistä Varhaiskasvatuksen palvelusetelin sääntökirjan avulla. Lisäksi on laadittu Yksityisen varhaiskasvatuksen ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan suunnitelma, jossa kuvataan ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan vastuutahot ja käytännöt.

2 Markkinoihin liittyvät riskitekijät

2.1 Iso toimija omistaa enemmistön seteliyrittäjästä / yrittäjä myy yksikön

Vapailla markkinoilla toimivien yritysten toiminta voi aiheuttaa haasteita palvelujen järjestämiselle ja palvelujen järjestämisen suunnittelemiselle. Mitä suurempi osuus yrityksistä isolla toimijalla on, sen suurempi on toimijan painoarvo palvelun järjestämisessä.

Jos yrittäjä myy yksikön, uuden omistajan myötä yksikön toiminta voi muuttua oleellisesti vaikuttaen koko palveluverkkoon. Palvelun järjestäjä hyväksyy palvelusetelituottajat hakemuksen perusteella. Kunta ei voi vaikuttaa yrittäjän tekemiin yrityskaappoihin. Yrittäjä voi myydä yrityksen ilman palvelun järjestäjän hyväksyntää.

Riskin toteutumisen vaikutukset

Ison toimijan omistaessa enemmistön seteliyksiköistä, voidaan ajautua epäedulliseen ristiriitatilanteeseen palveluntuottajan kanssa. Lisäksi omaa palvelurakennetta joudutaan sopeuttamaan muuttuneen tilanteen vuoksi.

Omistajan vaihtuessa, asiakkaiden käyttäytyminen on ennakoimatonta ja osa perheistä voi hakea varhaiskasvatuspaikkaa muista yksiköistä. Jos perheet hakeutuvat kunnallisiin yksiköihin, voi paikan löytäminen olla haasteellista.

Ennaltaehkäisy

Sääntökirjan mukaan palveluntuottajalla ei ole oikeutta siirtää oikeuttaan toimia palvelusetelipalveluiden tuottajana esimerkiksi yritysjärjestelyjen yhteydessä, jos toimijaa ei aiemmin ole hyväksytty palvelujen tuottajaksi. Uuden omistajan tulee tehdä uusi hakemus kunnalle.

Kaupunginhallitus edellyttää, että varhaiskasvatuksessa varmistetaan riittävän suuri oman toiminnan osuus laadukkaan varhaiskasvatuksen turvaamiseksi ja riskien minimoimiseksi (KH 28.11.2022)

Toimenpiteet riskin toteutuessa

Kaupunki määrittelee palvelusetelin hinnan ja ohjaa sääntökirjalla toimintaa. Jos yritys ei sitoudu sääntökirjaan tai hyväksy palvelusetelin arvoa, poistetaan yrittäjä hyväksytyjen palvelusetelituottajien listasta. Yrittäjä voi jatkaa toimintaa yksityisenä yrittäjänä, jonka palveluihin perhe voi hakea yksityisen hoidon tukea.

Perheiden hakeutuessa kunnallisiin varhaiskasvatuspalveluihin, vapaita paikkoja osoitetaan yksiköistä, joissa niitä on vapaana. Mikäli kysyntää on enemmän kuin vapaita paikkoja, perustetaan lisäryhmiä päiväkotitoimintaan soveltuviin vuokratiloihin.

3 Palveluverkkoon liittyvä riskitekijät

Palvelun järjestäjä vastaa palveluverkkokokonaisuuden toiminnasta ja suunnittelusta. Yritykset toimivat osana palveluverkkoa, joiden toimintaa kunta rahoittaa myöntämällä asiakkaille palvelusetelin palvelun saamista varten. Kunnalla on aina varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisvastuu. Kaupungilla ei ole määräämisoikeutta tai sopimussuhdetta yritykseen, jolloin palveluseteliyrittäjät voivat muuttaa toimintaansa järjestäjän tahdosta riippumatta. Mikäli yrittäjä esimerkiksi lopettaa tai supistaa yllättäen toimintansa, on korvaavan varhaiskasvatuspaikan järjestäminen lapsille haasteellista.

3.1 Yritys lopettaa yksikön toiminnan

Riskin toteutumisen vaikutukset

Lapsi joutuu vaihtamaan varhaiskasvatuspaikkaa. Kunnalla on velvollisuus järjestää lapsille varhaiskasvatuspaikka toisesta yksiköstä tai etsiä ja vuokrata väistötila lapsiryhmille. Varhaiskasvatuksen palveluverkon muutokset voivat vaikuttaa alueella asuvien ihmisten käyttäytymiseen, josta voi olla seuraamuksia alueen elinvoimaisuuteen, maankäyttöön ja kiinteistöjen arvoihin tai muuhun epäsuotuisaan kehitykseen.

Ennaltaehkäisy

Palvelusetelin sääntökirjan mukaan palveluntuottajan on toimitettava kunnalle irtisanomisilmoitus palvelusetelillä tuottavien palveluiden lopettamisesta vähintään kolme (3) kuukautta ennen haluamaansa irtisanomisajankohtaa.

Varautuminen konkurssin uhkaan:

Palveluntuottaja toimittaa kaupungille taloustiedot (tulos ja tase) puolivuositain. Lisäksi palveluntuottaja sitoutuu vuosittain esittämään veroviranomaisen todistuksen verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamisesta tai selvityksen viranomaisen hyväksymästä maksusuunnitelmasta. (Palvelusetelin sääntökirja luku 9)

Toimenpiteet riskin toteutuessa

Selvitetään mahdollisuutta jatkaa toimintaa omana toimintana tai haetaan uutta yrittäjää.

4 Yksikön toimintaan liittyvät riskitekijät

Palveluseteliyksikön toiminnan tulee olla lainsäädännön ja sopimusten mukaista ja vastata palvelujärjestäjän asettamia tavoitteita. Palveluseteliyrittäjä tuottaa varhaiskasvatuspalvelua sääntökirjan mukaisesti ja vastaa siitä, että toiminta täyttää kaikki palvelunjärjestäjän määräämät edellytykset. Palvelunjärjestäjä vastaa siitä, että palvelut järjestetään lakien ja säästösten mukaan sekä vastaa niiden valvonnasta. Valvontaa tehostamalla voidaan ehkäistä yksikön toimintaan liittyvien riskien toteutumista. Laatujärjestelmillä tai -arvioinneilla voidaan hallita yksiköön ja asiakkaan palveluun liittyviä riskejä.

4.1 Hyviä hoito- ja palvelukäytäntöjä ei noudateta

Riskin toteutumisen vaikutukset

Mikäli käytännöt eivät ole edellytysten mukaisia, luottamus yrittäjään kärsii.

Lapsen turvallisuus ja hyvinvointi voi vaarantua tai perhe ei ole tyytyväinen palveluun. Asiakas reklamoi tai hakee muualle. Palvelunjärjestäjä joutuu käyttämään resursseja asian käsittelemiseen ja kuntoon saattamiseen. Mikäli laiminlyönnit eivät tule kunnan tietoon, aiheuttaa se epäselvyyden kilpailutilanteen ja yrittäjä voi saavuttaa taloudellista hyötyä.

Ennaltaehkäisy

Ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan avulla vahvistetaan ja varmistetaan hyvien hoito- ja palvelukäytäntöjen toteutuminen. Laatujärjestelmät ja -arvioinnit toimivat kehittämisen työvälineinä. Tilojen suunnittelussa hyödynnetään soveltuvin osin Päiväkotien suunnitteluohjetta.

Toimenpiteet

Reklamaatioihin vastataan sääntökirjaan kirjattujen käytäntöjen mukaisesti (luku 6.9). Jatkuvat laiminlyönnit johtavat sääntökirjassa määriteltyihin menettelyihin sääntörikkomuksissa (luku 14).

4.2 Yrittäjällä ei ole kelpoista tai riittävää henkilöstöä

Kelpoisuusehtojen ja henkilöstömitoituksen laiminlyönti on lainvastaista toimintaa.

Vaikutukset

Pedagoginen toiminta ei toteudu varhaiskasvatuslain tavoitteiden mukaisesti.

Mikäli kasvatushenkilöstön työtehtäviin sisältyy myös avustavan henkilöstön työtehtäviä esim. siivous- ja ruokahuolto, on ruokahuolto- ja siivousosaaminen puutteellista ja voi aiheuttaa hygieniatason heikentymistä. Ruokahuoltoon ja siivoukseen käytetty aika häiritsee myös perustehtävän hoitamista.

Jos johtamiseen ei ole riittävästi aikaa tai johtamisosaamista, vaikuttaa se henkilöstön pysyvyyteen sekä toiminnan laadukkaaseen toteuttamiseen.

Lapsen turvallisuus ja hyvinvointi voi vaarantua tai perhe ei ole tyytyväinen palveluun. Asiakas reklamoi tai hakee muualle. Palvelunjärjestäjä joutuu käyttämään resurssia asian käsittelemiseen ja kuntoon saattamiseen.

Ennaltaehkäisy

Ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan avulla varmistetaan henkilöstön kelpoisuuksien ja mitoituksen toteutuminen. Sääntökirja (luku 8.2) määrittää vastuuhenkilön kelpoisuusvaatimukseksi päiväkodin johtajan kelpoisuuden. Sääntökirjan mukaan vastuuhenkilölle on varattava riittävästi aikaa yksikön pedagogiseen johtamiseen sekä suositus, että kunnan periaatteen mukaisesti siivous- ja ruokahuollosta huolehtii päiväkotiapulainen (0,5 hlö/ryhmä).

Laatujärjestelmät ja -arvioinnit toimivat kehittämisen työvälineinä.

Toimenpiteet riskin toteutuessa

Jatkuvat laiminlyönnit johtavat sääntökirjassa määriteltyihin menettelyihin sääntörikkomuksissa (luku 14)

5 Riskitekijät asiakasnäkökulmasta

Palvelunjärjestäjän tavoitteena on, että palveluseteliyrityksen palvelut vastaavat asiakkaan palvelutarvetta, ovat sekä laadullisesti että määrällisesti riittäviä ja kohtelevat asiakkaita yhdenvertaisesti. Palvelunjärjestäjän tulee huomioida asiakaskunnan erilaiset tarpeet ja lähtökohdat sekä yksilön että ryhmien tasolla. Palvelunjärjestäjä käsittelee asiakkaiden reklamaatiot ratkaisukeskeisesti. Yhteistyön kehittäminen palvelujen järjestäjän, tuottajan ja asiakkaiden välillä edesauttaa sitä, että tuotetaan määrällisesti ja laadullisesti asiakkaan tarpeet tyydyttäviä palveluita sekä palvelunjärjestäjän että tuottajan kannalta järkevästi organisoituna.

5.1 Palvelu ei vastaa yrittäjän ja asiakkaan tekemää palvelusopimusta tai lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa / esiopetuksen oppimissuunnitelmaa

Riskin toteutumisen vaikutukset

Jos palvelusopimuksessa sovitut asiat eivät toteudu sovitusti tai varhaiskasvatus/esiopetus ei ole suunnitelmien mukaista reklamoi asiakas palvelusta tai hakeutuu muualle.

Ennaltaehkäisy

Ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan avulla vahvistetaan ja varmistetaan palvelusopimusten noudattamista ja lasten suunnitelmien toteuttamista. Laatujärjestelmät ja -arviointit toimivat kehittämisen työvälineinä.

Toimenpiteet riskin toteutuessa

Reklamaatioihin vastataan sääntökirjaan kirjattujen käytäntöjen mukaisesti (luku 6.9). Jatkuvat laiminlyönnit johtavat sääntökirjassa määriteltyihin menettelyihin sääntörikkomuksissa (luku 14)

Liite 1. Palvelusetelitoiminnan riskikartoitus

Johdanto

Palvelusetelitoiminnan riskikartoitus on tehty vuonna 2017 tehdyn kartoituksen pohjalta. Aiemmin tehdyn kartoituksen riskeistä valittiin ne, jotka tämän hetkisen tilanteen mukaisesti katsottiin yhä mahdollisiksi riskeiksi. Yksikön toimintaan liittyviin riskeihin lisättiin riski siitä, ettei johtajalla ole riittävästi aikaa tai osaamista yksikön pedagogiseen johtamiseen. Lähestymisnäkökulmat mahdollisine riskitekijöineen on lueteltu luvussa yksi.

Määriteltyjen riskitekijöiden suuruus arvioitiin kahden muuttujan, todennäköisyyden ja vaikuttavuuden, avulla. Riskitekijät pisteytettiin asteikolla 1-10, jonka jälkeen ne sijoitettiin taulukkoon. Asteikko poistettiin ja riskit suhteutettiin toisiinsa. Suhteutuksen jälkeen valittiin riskitekijöistä merkittävät riskitekijät, jotka on esitetty selvityksen toisessa luvussa olevassa kuviossa 2.

1 Arvioidut riskitekijät

Riskitekijöitä on arvioitu palvelun järjestäjän näkökulmasta ja luokiteltu neljään eri ryhmään: riskitekijät asiakasnäkökulmasta, yksikön toimintaan liittyvät riskitekijät, palveluverkkoon liittyvät riskitekijät ja markkinoihin liittyvät riskitekijät. Kaikkien alla olevien riskitekijöiden todennäköisyyden ja vaikutusten arviointi löytyy toisen luvun kuviosta 1.

Riskitekijät asiakasnäkökulmasta

1. Palvelu ei vastaa yrittäjän ja asiakkaan tekemää palvelusopimusta tai lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa / esiopetuksen oppimissuunnitelmaa. Julkisuuskuva perustuu mainontaan ja mielikuvien luomiseen, joka ei välttämättä vastaa todellisuutta.
2. Asiakas ei saa määrällisesti sitä palvelua, jota tarvitsee (liian vähän tai liian paljon) ja johon hänellä on oikeus.
3. Palvelu ei vastaa palvelusetelin sääntökirjan veloitteita.
4. Asiakkaan vaikeus arvioida saamaansa palvelua: arviointi tehdään toimijan omalla kriteeristöllä, jolloin siitä puuttuu objektiivisuus.
5. Lapsen palvelutarpeen muutos ei saa vastinetta yksikössä, jolloin lapsi joudutaan siirtämään tutusta paikasta, kun erityisen tuen tarve alkaa. Yrittäjä ei käytä kaupungin tarjoamia tukipalveluja. Palvelusopimuksiin useimmilla yrittäjillä on kirjattu, että yksipuolinen irtisanominen erityisen tuen ilmaantuessa on mahdollinen.
6. Yrittäjä nostaa asiakashintojen omavastuuosuutta, joka on epävarmuustekijä asiakkaan näkökulmasta
7. Yksikön sijainti muuttuu perheen näkökulmasta ei-toivotuksi.
8. Äkillinen yksikön toiminnan lopettaminen, jolloin lapsi joutuu vaihtamaan varhaiskasvatuspaikkaa.
9. Asiakaskunta polarisoituu, jolloin kuntaan muodostuu "kahden tason palvelut"

- Epätietoisuus siitä, järjestääkö yrittäjä esiopetusta, jonka vuoksi pitkäkestoinen asiakassuhteen jatkuminen on epävarmaa.

Yksikön toimintaan liittyvät riskitekijät

- Asiakasvalinta ei vastaa kunnan tavoitetta. Yrittäjä valitsee asiakkaat.
- Hyviä hoito- ja palvelukäytäntöjä ei noudateta.
- Yrittäjällä ei ole kelpoista tai riittävää henkilöstöä.

Palveluverkkoon liittyvät riskitekijät

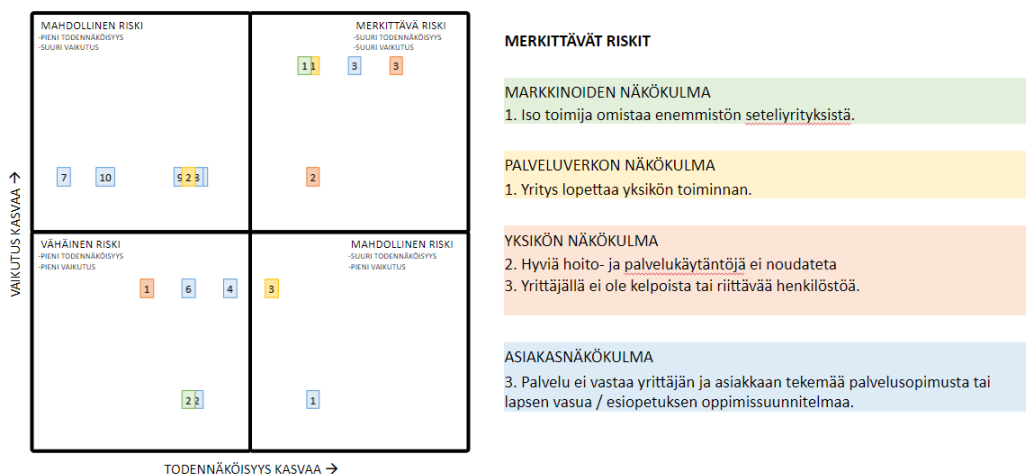
- Yritys lopettaa yksikön toiminnan
- Yrittäjä myy yksikön. Yksikön toiminta muuttuu oleellisesti vaikuttaen koko palveluverkkoon.
- Asiakkaan valinnan mahdollisuus ei toteudu

Markkinoihin liittyvät riskitekijät

- Iso toimija omistaa enemmistön seteliyrityksistä ja saa päätösvaltaa veroilla kustannettuun toimintaan kunnassa. Yritys voi lopettaa toiminnan, siirtää sijainnin muualle tai muuttaa sen sisällöltään muuksi. Yritys tekee yrityskaupan haluamansa tahon kanssa. Seteliassiakkuudet siirtyvät mukana.
- Elinkeinotoiminnan kehittymiseen liittyvä riski, jos kunta rajoittaa toimintaa.

2 Merkittävät riskit

Riskien arvioinnin perusteella määritellyt merkittävät riskit sijoittuvat kuviossa 2 nelikentän oikeaan yläreunaan.



Kuvio 2. Varhaiskasvatuksen palvelusetelitoiminnan riskikartoitus

Vuonna 2017 tehtyyn riskikartoitukseen verrattuna merkittävät riskit ovat jonkin verran muuttuneet. Palveluverkon näkökulmasta riskiksi määritelty Yrittäjä myy yksikön - yksikön toiminta muuttuu oleellisesti (2) on uuden riskikartoituksen

mukaan mahdollinen riski, mutta ei enää merkittävä. Yksikön näkökulmasta riski siitä, että asiakasvalinta ei vastaa kunnan tavoitetta (1) luokituu vähäisiin riskeihin, vaikka se oli aiemmin merkittävä riski. Syynä tähän on vuonna 2021 uudistettu asiakasprosessi, jossa asiakas hakee samalla hakemukselle sekä kunnallisiin että yksityisiin palveluihin ja varhaiskasvatuksen palveluohjaus kontaktoi myös palvelusetelihakijat. Asiakasnäkökulmasta merkittävistä riskeistä asiakaskunnan polarisoituminen (9) ja lapsen palvelun tarpeen muutos ei saa vastinetta yksikössä (5) ovat muuttuneet merkittävistä riskeistä mahdollisiksi riskeiksi.