

Kasvatus- ja opetuslautakunta

Yliopistonkatu 27a
PL 355, 20101 Turku
puh. (02) 330 000
faksi (02) 262 9350
kasvatusjaopetuslautakunta@turku.fi

OIKAISUVAATIMUS

Päätös, josta oikaisuvaatimus tehdään

Turun kaupungin opetus- ja kasvatuslautakunnan 26.11.2024 tekemä päätös § 147 koskien päiväkodin täyttöasteen nostamisesta. (liite 1).

Oikaisuvaatimuksen tekijä

OAJ:n Turun paikallisyhdistys
Anita Viitasalo, puheenjohtaja
Hoviherrankatu 7A 5, 20780 Kaarina
anita.viitasalo@edu.turku.fi
puh. 0405839472

Turun Varhaiskasvatuksen opettajat ry
Ritva-Liisa Pihlainen, puheenjohtaja
Kuohukuja 2 B 4, 20540 Turku
ritva-liisa.pihlainen@turku.fi
puh. 044-9072209

Päätöksen tiedoksianto

08A 00 UKRUT

Päätös on annettu tiedoksi 4.12.2024.

ASOS -SI- 81

Vaatimukset

Turun kaupungin opetus- ja kasvatustalokunnan 26.11.2024 tekemä päätös § 147 koskien päiväkodin täyttöaseteen nostamista tulee kumota, koska päätös on lainvastainen ja epätarkoituksen mukainen.

Perustelut

OAJ:n Turun paikallisyhdistys katsoo, että Turun kaupungin opetus- ja kasvatustalokunta on päättänyt lainvastaisesti puhtaasti säästämistarkoituksessa nostaa varhaiskasvatuksessa päiväkodin täyttöastetta vuosina 2025–2026.

Varhaiskasvatuksen täyttöasteen nostaminen

Turun kaupungin opetus- ja kasvatustalokunta on päättänyt 26.11.2024 tekemässään päätöksessään nostaa päiväkodin täyttö- ja käyttöastetta varhaiskasvatuksessa. Vuonna 2024 päiväkodin täyttöaste on ollut 100 %. Vuonna 2025 päiväkodin täyttöaste on päätetty nostaa 102 %:in ja vuonna 2026 täyttöastetta nostetaan 104 %:in.

Varhaiskasvatuksen täyttöaste tarkoittaa päiväkodissa kirjoilla olevien laskennallisten lasten ja päiväkodin henkilöstön määrällistä suhdetta. Täyttöaste voidaan suunnitella korkeintaan 100 %:lle, jotta varhaiskasvatuslaissa säädetyt tavoitteet ja henkilöstömitoitukset toteutuvat.

Varhaiskasvatuslaissa säädetty henkilöstömitoitus

Varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatusasetuksessa on säädetty tiukasti päiväkodissa noudatettavasta henkilöstömitoituksesta. Tällä pyritään takaamaan lapsille turvallinen varhaiskasvatusympäristö sekä varmistamaan varhaiskasvatuslaissa säädettyjen varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutuminen. Varhaiskasvatuslain 35 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee kasvatustalok-, opetus- ja hoitotehtävissä olla varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämäänsä aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on tässä laissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoitajan ammatillinen kelpoi-

suus. Mitoituksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa (753/2018).

Varhaiskasvatusasetuksen (753/2018) 1 §:ssä säädetään, että päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain (540/2018) 26–28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaasta lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä tarkoitettu ammatillinen kelpoisuus.

Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.

Edellä säädetystä henkilöstömitoituksesta voidaan poiketa vain poikkeustapauksissa varhaiskasvatuslain 36§:ssä säädetyillä perusteilla.

Henkilöstömitoituksesta poikkeaminen

Päiväkotien täyttöasteen nostaminen kategorisesti ei ole varhaiskasvatuslaissa säädetty peruste poiketa varhaiskasvatuslaissa säädetyistä suhdeluista. Se johtaa helposti siihen, ettei laissa säädetyjä suhdelukuja ja henkilöstömitoitusta ei ole mahdollista noudattaa.

Päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluista vain, jos lasten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti päiväkodissa enempää kuin suhdeluku edellyttää. Lisäksi 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluista voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti laajennettaessa lapsen varhaiskasvatusaikaa 17 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla. Poikkeaminen 35 §:ssä tarkoitettua suhdeluvusta ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä.

Varhaiskasvatuslain 36 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoittama tilanne voi olla esimerkiksi se, että päiväkodissa samaa paikkaa käyttävät lapset ovat satunnaisesti ja lyhytaikaisesti samanaikaisesti paikalla esimerkiksi vanhempien työvuoron yllättävän muuttumisen vuoksi. Lapsia, jotka osallistuvat varhaiskasvatukseen samoina aikoina, ei voida sijoittaa samalle paikalle. Lasten läsnäolo varhaiskasvatuksessa perustuu ennakointiin ja suunnitelmallisuuteen. Päiväkodin tu-

lee suunnitella käytettävissä olevat resurssinsa ottaen huomioon etukäteen tiedossaan olevat lasten läsnä- ja poissaolot ja myönnetyn paikan tosiasiallinen käyttö.

Aluehallintoviranomaisen valtakunnallisessa varhaiskasvatuksen valvontaohjelmassa (2022) korostetaan, että lyhytaikainen tai tilapäinen ylitys ei voi olla jatkuvaa, päivittäistä eikä koko päivän kestävää. Ylitys ei myöskään voi olla etukäteen suunniteltua.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös koskien täyttöasteen nostamista

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut täyttöasteen nostamiseen kantaa 31.8.2004 antamassaan kanteluratkaisussaan dnro 1147/02 seuraavasti:

Täyttöaste ilmaisee päiväkodissa hoitosuhteessa olevien lasten ja palvelussuhteessa olevan hoito- ja kasvatushenkilöstön määrän välisen suhteen (kuukauden viimeisenä päivänä). Käyttöasteella puolestaan mitataan toteutuvaa lasten ja hoitohenkilöstön välistä suhdetta (kuukauden kaikkien toimintapäivien keskiarvona). Kun päiväkodin käyttöaste ylittää sadan, se voi siis johtua joko siitä, että lapsia on otettu päiväkotiin hoitosuhteeseen enemmän kuin asetus sallii tai siitä, että henkilöstön poissaoloihin ei ole varauduttu riittävillä sijaisjärjestelyillä.

Ratkaisussaan eduskunnanoikeusasiamies totesi, ettei toimitatapa, jonka mukaan lapsia on otettu alueen päiväkoteihin käyttäen järjestelmällisesti 105 prosentin täyttöastetta, ole päivähoitoasetuksen hoito- ja kasvatushenkilöstön määrää koskevan säännösten mukainen.

Nykyisessä varhaiskasvatuslaissa on henkilöstömitoituksesta poikkeamisesta säädetty vanhaa päivähoitoasetusta tiukemmin. Poikkeaminen on mahdollista ainoastaan yllä mainituissa varhaiskasvatuslain 35 §:ssä mainituissa tapauksissa.

Lapsen edun esisijaisuus

Varhaiskasvatuslain 4 §:ssä on säädetty lapsen ensisijaisuudesta. Sen mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Päätöksiä ei siis voi tehdä vain säästötarkoituksessa. Lain noudattamisen lisäksi tulee aina arvioida, millainen vaikutus tehdyillä päätöksillä on lapsiin. Turun kaupunki ei ole varhaiskasvatuksen täyttöastetta nostaessaan huomionnut lapsen edun esisijaisuutta varhaiskasvatuslaissa säädetyllä tavalla.

Päiväkodin johtajan vastuu

Lautakunnan tekemä päätös velvoittaa päiväkodin johtajia ottamaan vastuita tilanteista, jotka lähtökohtaisesti ovat varhaiskasvatuslain kannalta lainvastaisia.

Lopuksi

Mikäli päätöstä ei oikaisuvaatimuksen johdosta kumota, harkitsee OAJ:n Turun paikallisyhdistys valittamista hallinto-oikeuteen.

Kaikki edellä mainittu huomioon ottaen Turun kaupungin opetus- ja kasvatustalokunnan 26.11.2024 tekemä päätös § 147 koskien päiväkodin käyttö- ja täyttöaseteen nostamista tulee kumota, koska päätös on lainvastainen ja epätarkoituksen mukainen.

Turussa joulukuun 16. päivänä 2024

OAJ:n Turun paikallisyhdistys

Turun Varhaiskasvatuksen Opettajat ry




Anita Viitasalo

Ritva-Liisa Pihlainen

Liitteet:

1. Turun kaupungin opetus- ja kasvatustalokunnan 26.11.2024 tekemä päätös § 147 koskien päiväkodin täyttöasteen nostamisesta sekä päätökseen liittyvä liite 5
2. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös

Varhaiskasvatus

I. Kuvaus toiminnasta

Varhaiskasvatuksen tehtävä on edistää lasten kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä ja oppimista yhteistyössä huoltajien kanssa. Varhaiskasvatus edistää lasten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä. Varhaiskasvatuksessa opitut tiedot ja taidot vahvistavat lasten osallisuutta sekä aktiivista toimijuutta yhteiskunnassa. Lisäksi varhaiskasvatus tukee huoltajia kasvatustyössä sekä mahdollistaa heidän osallistumisensa työelämään tai opiskeluun. Esiopetusta sekä täydentävää varhaiskasvatusta järjestetään joko päiväkotien tai koulujen yhteydessä. Varhaiskasvatuksessa annetaan esiopetuksen perusopetukseen valmistavaa opetusta. Myös yksityiset päiväkodit tuottavat esiopetusta.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan tehtävä on tukea kodin ja koulun kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua sekä edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta. Edelleen toiminnan tehtävänä on ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta tarjoamalla lapsille monipuoliset mahdollisuudet osallistua ohjattuun, virkistävään ja turvalliseen toimintaan ja mahdollistaa tarvittaessa lepo rauhallisessa ympäristössä, ammattitaitoisen ja tehtävään soveltuvan henkilön valvonnassa.

Palvelualue järjestää suomenkielistä varhaiskasvatusta kunnallisissa päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa sekä palvelusetelillä ja yksityisen hoidon tuella ja sen kuntalisällä varhaiskasvatusta yksityisissä päiväkodeissa ja ryhmä- ja perhepäivähoidossa. Lisäksi palvelualue järjestää avointa varhaiskasvatusta. Avoimessa varhaiskasvatuksessa toimii leikkipuistoja, alle kouluikäisille suunnattuja kerhoja sekä perhekerhoja, joista osa on tuotettu yhteistyössä seurakuntien ja kolmannen sektorin kanssa. Kerhotoimintaa järjestetään sekä sisätiloissa että ns. ulkoilu- / liikuntakerhoina. Lisäksi järjestetään huoltajille ja lapsille yhdessä suunnattua avointa päiväkotitoimintaa.

Varhaiskasvatuksen palvelualue vastaa myös perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä. Palvelua tuotetaan sekä kaupungin omana tuotantona että avustamalla eri yhdistysten tuottamaa toimintaa. Toiminta toteutetaan pääsääntöisesti koulujen yhteydessä tai koulun läheisyydessä. Varha järjestää loma-ajan toimintaa vaikeimmin vammaisille lapsille, Turku tuottaa tämän palvelun Varhan päätösten mukaisesti.

Palvelualue jakautuu neljään varhaiskasvatuksen alueeseen sekä perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan kokonaisuuteen.

II. Toimintaympäristön muutos

Alle kouluikäisten lasten määrä Turussa on ollut vähenevä. Näyttäisi siltä, että suomenkielisten lasten määrä vähenee, mutta muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenä puhuvien lasten määrä kasvaa. Väestöennusteen mukaan alle kouluikäisten lasten määrän pitäisi lähteä kasvuun lähivuosien aikana. Varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä on pysynyt viimeisten vuosien aikana samalla tasolla. Kasvua näyttäisi olevan erityisesti kaupungin itäisissä osissa, muissa osissa kaupunkia lasten määrä varhaiskasvatuksessa on pysynyt samalla tasolla. Palvelusetelin käyttö on vähentynyt aikaisemmasta. Varhaiskasvatuksen sekä valtakunnallisena että paikallisena tavoitteena on osallistumisasteen nostaminen.

Iltapäivätoiminnan osalta voidaan todeta, että lähikouluperiaate lisää pienluokilla käyvien lasten määrää lähikouluissa, mikä vaikuttaa myös iltapäivätoiminnan henkilöstöressurssitarpeen lisääntymiseen.

Henkilöstön saatavuus on huonoa, erityisesti varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajasta on pulaa. Tilanne vaihtelee merkittävästi myös alueellisesti kaupungin sisällä. Varhaiskasvatuslaissa on säädökset varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteesta ja henkilöstön kelpoisuuksista. Lain kohta sisältää siirtymäsäännöksiä. Henkilöstörakenteen muutos tulee huomioida rekrytoinnissa, jotta henkilöstön kelpoisuudet ovat lain mukaiset vuoteen 2030 mennessä. Henkilöstörakenteen muutos tulee vaikuttamaan henkilöstökustannusten lisääntymiseen edelleen. Varhaiskasvatuslaki muutettiin elokuussa 2021 siten, että henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä, säädös on lisännyt sijaistarvetta ja vuokratyövoiman käyttöä. Elokuussa 2022 varhaiskasvatuslakia muutettiin niin, että lapsella on oikeus kolmitasoiseen tukeen varhaiskasvatuksessa. Tehostettua ja erityistä tukea saavat lapset tulee huomioida joko henkilöstön tai lasten määrissä. Koska varhaiskasvatuspaikkoja ei juurikaan voida vähentää, tulee tuen järjestelyjen osalta kyseeseen lähes ainoana mahdollisuutena henkilöstömäärän lisääminen, jotta rakenteellinen tuki toteutuu säädösten mukaisesti.

Useita päiväkoteja toimii tällä hetkellä väistötiloissa, toimitiloihin pyritään panostamaan esimerkiksi tila- ja pedagogisella konseptoinnilla. Useita rakennushankkeita käynnistyy lähivuosina, näiden hankkeiden suunnittelu on jo käynnissä.

III. Kehittämissuunnitelma

Lasta koskeva kehittäminen

Yksilöllinen kasvu- ja oppiminen, lapsen tuki - Varhaiskasvatus ja aamu- ja iltapäivätoiminta antaa kaikille lapsille mahdollisuuden laadukkaaseen ja pedagogisesti tarkoituksenmukaiseen varhaiskasvatukseen ja toimintaan. Varhaiskasvatus ja aamu- ja iltapäivätoiminta toimivat hyvinvoinnin edistäjänä.

Opetus- ja ohjaushenkilöstöä koskeva kehittäminen

Varhaiskasvatussuunnitelma osaaminen - Kuntakohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman ja esiopetussuunnitelman sekä perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan suunnitelman jalkauttaminen ja siihen liittyvän johtamis- ja toimintakulttuurin kehittäminen ovat keskeisiä sisältöä ja laatua ohjaavia tekijöitä. Varhaiskasvatuksessa hyödynnetään KARVI: n digitaalista Valssi-laadunarviointijärjestelmää sekä lapsivaikutusten arviointia, Kehittävä Palaute, varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseksi. Näillä pyritään siihen, että varhaiskasvatuksessa on määritelty painopisteet ja mittaristo, joiden pohjalta arvioidaan kasvatuksen ja opetuksen laatu- ja palvelutasoa.

Osaaminen - Henkilöstön osaamista kehitetään vastaamaan varhaiskasvatussuunnitelman tai toimintasuunnitelman vaatimuksiin. Jatketaan aktiivista työtä varhaiskasvatuksen henkilöstön muuntokoulutuksen järjestämiseksi ja varhaiskasvatuksen veto- ja pitovoiman lisäämiseksi.

Palveluiden järjestämistä koskeva kehittäminen

Johtaminen - Johtamisjärjestelmää kehitetään yhdessä varhaiskasvatuksen asiantuntijoiden kanssa, johtaminen tukee henkilöstön hyvinvointia, mutta samalla palveluntuottaminen on tehokasta, täyttö- ja käyttöasteen nostoa varhaiskasvatuksessa jatketaan.

Pitkäjänteinen kehittäminen ja suunnitelmien toimeenpanon tuki - Kehittäminen perustuu pitkäjänteiseen, luottamukseen nojaavaan varhaiskasvatuksen työntekijöiden yhteistyöhön ja toimijoiden välillä on jatkuva vuoropuhelu. Vahvistetaan moniammatillista yhteistyötä yhdessä hyvinvointialueen kanssa.

Yhteisöllisyyden edistäminen - Varhaiskasvatus ja aamu- ja iltapäivätoiminta osana kestävästi toimivaa paikallista ja kansainvälistä yhteisöä. Erytishuomiota kiinnitetään päiväkotien ja koulujen eriarvoistumiskehityksen pysäyttämiseen. Varhaiskasvatuksessa ja aamu- ja iltapäivätoiminnassa kehitetään edelleen inklusiivista toimintakulttuuria ja edistetään lasten ja nuorten yksilöllisyyden ja erilaisuuden hyväksymistä ja arvostamista.

Tehokkaasti käytetyt tilat - Kehitetään kasvatuksen ja opetuksen tilojen hallintaa, jotta varmistutaan koulu- ja päiväkotitilojen tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta käytöstä.

IV. Yhteisvaikuttava ja poikkialainen toiminta

Toimenpiteet segregaatien ja sen vaikutusten vähentämiseksi sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin lisäämiseksi.

Varhaiskasvatus ja aamu- ja iltapäivätoiminta osallistuvat segregaatien vähentämisen toimenpideohjelman toteuttamiseen.

Vahvistetaan kielellisiä valmiuksia käynnistämällä Lukutaito-ohjelman toimenpiteet. Henkilöstö ymmärtää kielen keskeisen merkityksen lasten kehityksessä ja oppimisessa, vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä sekä identiteettien rakentumisessa ja yhteiskuntaan kuulumisessa. Kielitietoisessa varhaiskasvatuksessa tiedostetaan, että kielet ovat läsnä jatkuvasti ja kaikkialla. Lisäksi varhaiskasvatusta voidaan toteuttaa molempien kotimaisten kieliryhmien osalta rinnakkain samassa kiinteistössä.

Kehitetään yhteisöllisen opiskeluhuollon alueellisia ja koulukohtaisia toimintamalleja kaikilla esiopetuksessa.

Otetaan käyttöön toimintamallit ehkäistä kiusaamista, syrjintää, häirintää, häiriökäyttäytymistä ja väkivaltaa varhaiskasvatuksessa.

Kehitetään oppimisen tuen toimintamalleja ja -kulttuuria pilotoimalla ja kokeilemalla uusia malleja toimintavuonna 2024–2025.

Lisätään liikettä ja liikunnallista toimintaa päiväkotipäivien yhteyteen. Lasten fyysisen aktiivisuuden määrään kiinnitetään erityistä huomiota. Ohjataan henkilöstöä huomioimaan kokopäiväpedagogiikka toiminnassa, näkemään ulkoilut pedagogisina oppimistilanteina ja hyödyntämään ympäristöä oppimisympäristönä. Mahdollistetaan lasten liikkuminen eri toiminnoissa, toteutetaan toiminnallista oppimista ja tarjotaan kokemuksia, jotka synnyttävät liikunnan iloa.

Selvitetään, miten päiväkotitilat voitaisiin paremmin iltaisin ja viikonloppuisin kerho-, harrastus- ja vapaa-aikatoiminnassa.

Toteutetaan Pikkuväen kulttuuripolkua ja jatketaan soveltavan liikunnan saattajakortti -käytäntöä yhteistyössä kaupungin muiden organisaatioiden kanssa.

Toimenpiteet Työvoima- ja elinkeinouudistuksen (TE2025) edistämiseksi

Järjestetään STEAM Turku -toimintaa varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa ja aamu- ja iltapäivätoiminnassa

Kehitetään yhteistyössä korkeakoulujen ja yritysten kanssa entistä sujuvampia opintopolkuja työelämään alueen pito- ja veto-voiman vahvistamiseksi

Varhaiskasvatuksen toimialaa ja sen erilaisia mahdollisuuksia tehdään tunnetuksi työllisyyspalveluissa sekä OMA-valmentajien ja muiden asiakastyötä tekevien kanssa, lisäksi kehitetään viestintää.

Toimenpiteet Ilmastotavoitteiden edistämiseksi

Kehitetään ilmasto- ja kestävyyskasvatusta päiväkotien arjessa tukevaa pedagogiikkaa, toimintakulttuuria ja oppimisympäristöjä. Varhaiskasvatuksen päämääränä on ekososiaalinen sivistys, jonka mukaan inhimillinen hyvinvointi rakentuu ymmärryksestä sellaisista ihmisenä olemisen oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka perustuvat riippuvuuteen luonnosta ja toisista

ihmisistä. Ekososiaalisesti sivistyneen ihmisen suhde maailmaan on kokonaisvaltaisesti vastuullinen. Se rakentuu myötätunnosta, kohtuullisuudesta, vuorovaikutuksesta ja oman käytöksen seuraamusten tiedostamisesta.

V. Tunnusluvut

Tunnusluku	Tunnusluvun mitayksikkö	Lähde	Toteuma 2021	Toteuma 2022	Toteuma 2023	Ennuste 2024	Ennuste 2025
Turkulaisten 0–18-vuotiaiden määrä	lkm		30 695	31 297	31 618	31 470	31 385
Turkulaisten 0–6-vuotiaiden määrä (vuoden lopussa)	lkm	Väestöennuste - Power BI Report Server	11 297	11 076	10 973	10 808	10 717
joista suomenkielisten 0–6-vuotiaiden määrä (31.12.)	lkm	Väestöennuste - Power BI Report Server	8 153	7 877	7 624	7 467	7 355
joista ruotsinkielisten 0–6-vuotiaiden määrä (31.12.)	lkm	Väestöennuste - Power BI Report Server	722	690	698	720	733
joista muunkielisten 0–6-vuotiaiden määrä (31.12.)	lkm	Väestöennuste - Power BI Report Server	2 422	2 509	2 651	2 621	2 629
Päiväkodit	lkm	Varhaiskasvatuksen asiakastietojärjestelmä	4 753	4 776	4 883	4 987	5 100
Palvelusetelit yhteensä	lkm	Varhaiskasvatuksen asiakastietojärjestelmä	2 382	2 379	2 339	2 172	2 100
Esiopetus	lkm	Varhaiskasvatuksen asiakastietojärjestelmä	1 597	1 373	834	1 075	1 100
Esiopetuksen valmistava opetus	lkm	Varhaiskasvatuksen asiakastietojärjestelmä	156	135	141	110	110
Hankittu esiopetus	lkm	Varhaiskasvatuksen asiakastietojärjestelmä	328	338	261	235	200

Perhepäivähoito	lkm	Varhaiskasvatuksen asiakastietojärjestelmä	96	92	56	44	35
Muu varhaiskasvatus / kerhot ja puistot	lkm	Varhaiskasvatuksen asiakastietojärjestelmä	230	179	164	85	85
Kotihoidon tuki	-	Kela Etuustietopalvelu Kelmu	1 373	1 345	1 116	900	850
Yksityisen hoidon tuki yhteensä	-	Kela Etuustietopalvelu Kelmu	177	145	147	100	90
7–8-vuotiaat	lkm	<u>Väestöennuste - Power BI Report Server</u>	3 334	-	-	3 256	3 164
Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminta / kaupungin oma tuotanto	-	Primus	864	924	885	880	900
Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminta / avustettu toiminta	-	Primus	1 253	1 312	1 314	1 300	1 350

VI. Toimenpiteet

Toimenpide	Teema	Vastuuhenkilö	Tavoite 2025
Henkilöstöllä on tarvittava koulutus ja pätevyys. Varhaiskasvatuksen rekrytointia tulee kehittää, jotta jokaisella lapsella on riittävä suomen- tai ruotsinkielisen varhaiskasvattajan tuki.	Perustoiminta	Palvelualueen johtoryhmä; lähijohtajat	Kelpoisuuden antavan koulutuksen suorittaneiden määrä lisääntyy.
Panostetaan henkilökunnan täydennyskoulutukseen ja ammatilliseen kehittymiseen. Jatkuva ammatillinen kehittyminen on tärkeää, jotta henkilöstö pysyy ajan tasalla pedagogisista käytännöistä ja uusimmista tutkimuksista. Vahvistetaan lähijohtajien talouden hallinnan osaamista ja kustannustietoisuutta.	Pormestariohjelma	Palvelualueen johtoryhmä; lähijohtajat	Täydennyskoulutukseen osallistuneiden määrä lisääntyy.
Henkilöstön osaamista kehitetään vastaamaan varhaiskasvatussuunnitelman/esiopetussuunnitelman ja toimintasuunnitelman vaatimuksiin. Tietoperusteinen osaamisen kehittäminen	Pormestariohjelma	Palvelualueen johtoryhmä; lähijohtajat	Kehittävän palautteen tulokset käytettävissä kaikissa yksiköissä

toteutuu esim. Kehittävä palaute -menetelmän analyysia hyödyntäen ja täydennyskoulutusvelvoite toteutuu.			
Tuetaan varhaiskasvatuksen henkilöstön ja aamu- ja iltapäivätoiminnan hyvinvointia	Perustoiminta	Palvelualueen johtoryhmä; lähijohtajat	Sairauspoissaolojen määrä vähenee
Henkilöstö ymmärtää kielen keskeisen merkityksen lasten kehityksessä ja oppimisessa, vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä sekä identiteettien rakentumisessa ja yhteiskuntaan kuulumisessa. Kielitietoisessa varhaiskasvatuksessa tiedostetaan, että kielet ovat läsnä jatkuvasti ja kaikkialla.	Perustoiminta	Lähijohtajat	Kehittävän palautteen tuloksissa näkyy kehitystä – tuetun leikin määrä on lisääntynyt
Ulkopedagogiikka ja luonnossa oppiminen ovat läsnä jokaisessa lapsiryhmässä. Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten fyysisen aktiivisuuden määrään kiinnitetään erityistä huomiota.	Perustoiminta	Lähijohtajat	Kehittävän palautteen tuloksissa näkyy kehitystä – tuetun leikin määrä ja ulkoiluun käytetty aika ovat lisääntyneet
Kehitetään varhaiskasvatustien edellyttämiä toimenpiteitä lapsen tuen osalta varhaiskasvatuksessa. Tuen strategian toimeenpanosta tulee huolehtia, jotta jokainen lapsi saa tarvitsemansa tuen varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuudessa edistetään lasten ja nuorten yksilöllisyyden ja erilaisuuden hyväksymistä ja arvostamista.	Perustoiminta	Palvelualueen johtoryhmä	Vuonna 2023 toteutetun arvioinnin tulokset/johdopäätösten toteuttaminen on aloitettu
Täyttö- ja käyttöasteen nostoa varhaiskasvatuksessa jatketaan ja tiedottamiseen poissaolokäytänteistä panostetaan.	Perustoiminta	Palvelualueen johtoryhmä, lähijohtajat	Täyttöaste vähintään 102 % ja käyttöaste 91 %
Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoimintaa kehitetään käynnistämällä aamu- ja iltapäivätoiminnan Tukitiimi, tiimin avulla otetaan käyttöön Pace-koulutuksen menetelmät, tavoitteena lapsilähtöinen kohtaaminen kaikissa ohjaustilanteissa. Lasten aktiiviseen liikkamiseen ja ulkoiluun kiinnitetään erityistä huomiota, jotta kansalliset lasten liikuntasuositukset toteutuvat perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnassa.	Perustoiminta	Palvelupäällikkö	Henkilöstön itsearvioinnin perusteella lasten osallisuus ja ulkoilun määrä ovat lisääntyneet

VII. Tavoitteelliset tunnusluvut

Tunnusluku	Tunnusluvun mitta-yksikkö	Toteutuma 2022	Toteuma 2023	Tavoite 2024	Tavoite 2025	Tavoite 2026
Huoltajien tyytyväisyys varhaiskasvatukseen	arvosana (4–10)	8,90	8,90	9	9,10	
Kelpoisen henkilöstön osuus varhaiskasvatuksen kasvatushenkilöstöstä	-	-	-	100 %	100 %	
Kunta10 kokonaissijoitus paranee (sijoittuminen 1–100)	-	49	-	46	54	
Päiväkotien täyttöaste	-	-	-	100 %	102 %	104 %
Päiväkotien käyttöaste	-	-	-	90 %	91 %	91 %

VIII. Henkilöstöstrategian toimenpiteet

Tavoite	Toimenpide	Vastuuhenkilö
Henkilöstön osaaminen vastaa muuttuvia tarpeita ja mahdollistaa mielekkään urapolun	Työnantaja tukee henkilöstön koulutusta aloille, joilla on pulaa kelpoisesta henkilöstöstä	Palvelualuejohtaja

31.8.2004

1147/4/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

PÄIVÄKOTIPAikkojen täyttäminen päivähoitoasetuksen vastaisesti

1

KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 3.5 ja 3.6.2002 osoittamissaan kantelukirjeissä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen suunnitelmia nostaa päiväkotien käyttöaste 90 prosentista 93 prosenttiin ja täyttöaste 105 prosenttiin syksystä 2002. Kantelijan mielestä täyttöasteen nostaminen 105 prosenttiin johtaa päiväkotien ylitäyttämiseen päivähoitoasetuksen vastaisesti.

Kantelija arvosteli myös lasten ja henkilöstön suhdeluvun mittaamistapaa. Kantelijan mielestä sosiaaliviraston suhdeluvun mittarina käyttämä käyttöaste ei kuukausittaisena prosenttilukuna kuvaa päiväkotien päivittäistä tilannetta. Lasten poissaolot esimerkiksi epidemioiden vuoksi ovat aallottaisia ja tekevät hänen mielestään kuukausittaisen käyttöasteen mittaamisen epätarkoituksenmukaiseksi varhaiskasvatuksen mittariksi.

Kantelija kertoi yrittäneensä saada tietoja päiväkotien päivittäisistä käyttöasteista, mutta sosiaaliviraston tilastoyksikön ilmoituksen mukaan käyttöastetilastoja ei tuoteta päiväkohtaisesti.

- - -

3

RATKAISU

Katson, että Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapa, jonka mukaan lapsia on otettu alueen päiväkoteihin käyttäen järjestelmällisesti 105 prosentin täyttöastetta, ei ole päivähoitoasetuksen hoito- ja kasvatushenkilöstön määrää koskevan säännöksen mukainen. Näkemykseni mukaan päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa mainitun pykälän 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Muilta osin en ole todennut läntisen sosiaalikeskuksen menetelleen päivähoitoa koskevien säännösten vastaisesti. Katson kuitenkin, että lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvun toteutumista kuvaava kuukausikohtainen keskimääräinen käyttöaste ei anna riittävää kuvaa lasten ja henkilöstön suhdeluvun toteutumisesta ja päivittäisistä tilanteista päiväkodeissa.

Ratkaisuni perusteet ovat seuraavat.

3.1 Selvitykset

3.1.1 Helsingin sosiaaliviraston selvitys

Sosiaalivirasto totesi selvityksessään, että kaupunginvaltuusto oli asettanut vuoden 2002 talousarviossa päiväkotien käyttöasteen tavoitteeksi vuositasolla vähintään 90 prosenttia. Käyttöasteessa voi olla yksikön toiminnasta johtuvia eroja. Kiristyneen taloudellisen tilanteen vuoksi ja talousarviossa pysymisen varmistamiseksi sosiaaliviraston johtoryhmä/toimitusjohtaja on tarkentanut käyttöastetavoitteen 93 prosenttiin. Myös vuodelle 2003 käyttöastetavoite oli 93 prosenttia. Nämä käyttöastetavoitteet eivät sosiaaliviraston mukaan kuitenkaan merkitse päivähoitoasetuksen suhdeluvusta poikkeamista.

Sosiaalivirasto totesi, että Helsingin kaupungin sisällä lapsiperheet muuttavat uusille rakennettaville asuinalueille, jotka sijaitsevat pääasiassa koillisessa ja itäisessä suurpiirissä. Väestöennusteen mukaan läntisen suurpiirin alle kouluikäisten lasten määrä on seuraavina lähivuosinakin vähenevä. Väestö- ja muuttokehityksestä johtuen läntisen sosiaalikeskuksen päiväkodeissa on syksyisin viime vuosina aloittanut huomattavasti vähemmän lapsia kuin keväällä on ollut heille osoitettuja hoitopaikkoja. Kohdentaakseen päivähoidon tarjontaa aikaisempaa paremmin on läntisen sosiaalikeskuksen alueella arvioitu, että täyttämällä keväällä 2002 päiväkotien hoitopaikat 105 prosenttisesti, päiväkodit toimivat normaalisti ja voimassa olevien mitoitusmukaisesti, kun lasten hoitosuhteet syksyllä alkavat.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan vanhempien vuorotyöstä tai muusta syystä johtuvat osaviikkoiset tai epäsäännölliset päivähoidon tarpeet otetaan huomioon otettaessa lapsia päiväkotiin hoitosuhteeseen.

Asetuksessa määrätystä suhdeluvusta poiketaan silloin, kun lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti vähäisemmät kuin toimintapäivät.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen johtaja totesi selvityksessään, että päivähoidon täyttöastetavoite on vuositasolla 100 prosenttia. Käytännössä päiväkotien täyttöasteet vaihtelevat toimintavuoden aikana tavoitteen molemmin puolin. Päivähoitopaikkoja vapautuu ja uusia lapsia tulee päivähoitoon eniten toimintakauden vaihtuessa elokuussa. Syksyn päivähoitopäätökset tehdään huhtikuussa ja toukokuussa. Kokemus valintaprosessista on osoittanut, että kesän aikana hoidontarpeet muuttuvat ja perheet peruvat saamiaan päivähoitopaikkoja. Kesän ja syksyn peruutusten myötä päiväkotien täyttöaste laskee. Kevään valinnoissa on seuraavan syksyn vapautuvat paikat laskettu ja päiväkodit täytetty 105 prosenttisesti, jotta kesällä vapautuvat paikat saadaan aktiivisesti käyttöön.

Päivähoidon tilastoinnista

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan päivähoidon paikkojen määrää ja niiden käyttöä seurataan päivähoidon paikkapankki-tietojärjestelmän avulla. Päiväkodit täyttävät päivittäin päiväkirjalomakkeet lasten sekä henkilöstön läsnäolosta ja

lähettävät nämä tiedot kuukausittain tilastoyksikköön. Lapsen läsnäolotietolomakkeelle lapsen hoitoajaksi merkitään lapsen vakituinen, etukäteen sovittu hoitoaika. Kun lapsi on tullut hoitoon, hänet merkitään ko. päivänä läsnä olleeksi. Jos lapsi ei ole ollut lainkaan päivähoidossa, merkitään hänen kohdalleen syyn mukainen poissaolokoodi. Lisäkertoimen avulla huomioidaan lapsen erityisen hoidon ja kasvatuksen tarve.

Toinen lomake täytetään päiväkodin henkilöstön läsnäolotiedoista. Päivän aikana läsnä olleiden työntekijöiden lukumäärä merkitään koko päiväkodin osalta. Jos henkilö on aloittanut työvuoronsa, hänet merkitään läsnä olleeksi. Periaate on sama kuin lasten läsnäolopäivien kirjaamisessa. Vakituisesti osapäivätyössä olevan henkilön työssäolopäivä merkitään desimaalilukuna sen mukaan miten pitkä hänen päivittäinen työaikansa on suhteessa normaalityöaikaan. Käynnit päivän aikana esim. kokouksissa tai koulutuksessa merkitään lomakkeeseen työssäolopäiviksi päiväkodissa. Sen sijaan koko päivän poissaoloa ei merkitä työssäolopäiväksi.

Täyttöaste ilmaisee hoitosuhteessa olevien lasten ja yksikössä palvelussuhteessa olevan hoito- ja kasvatushenkilöstön määrän välisen suhteen. Käyttöasteella puolestaan mitataan toteutuvaa lasten ja hoitohenkilöstön määrän suhdetta. Mittari on rakennettu siten, että 100 prosentin käyttöaste vastaa lasten päivä hoidosta annetun asetuksen mukaista henkilöstömitoitusta. Henkilöstömitoitus on suurempikin, koska Helsingin kaupunki mitoittaa yhden hoito- ja kasvatushenkilöstön kahta alle yksivuotiaista kohden, vaikka päivähoitoasetus sallii yhden hoitajan neljää alle kolmivuotiaista kohden. Lisäksi suuremmissa päiväkodeissa ja erityispäiväkodeissa on päiväkodinjohtajia, joita ei täyttö- ja käyttöasteseurannassa lasketa hoitohenkilöstöön, vaikka se asetuksen mukaan olisi mahdollista.

Käyttöaste lasketaan seuraavasti:

Laskennalliset läsnäolopäivät x 100 / hoito- ja kasvatushenkilöstön työssäolopäivät x 7. Laskennalliset läsnäolopäivät saadaan painottamalla lasten läsnäolopäivät ikä-, hoitoaika- ja erityishoidon tarpeen lisäkertoimilla.

Täyttöaste lasketaan puolestaan seuraavasti:

Hoitosuhteessa olevien lasten laskennallinen lukumäärä x 100 / laskennalliset päivähoitopaikat.

Hoitosuhteessa olevien lasten lukumäärä saadaan läsnäolopäiväkirjasta laskemalla yhteen kuukauden viimeisenä toimintapäivänä läsnä- tai poissaolleet lapset, ilman varahoitoja ja päättäneitä hoitosuhteita. Hoitosuhteessa olevien lasten laskennallinen määrä saadaan siten, että hoitosuhteessa olevien lasten luku painotetaan lapsikohtaisesti iän, hoitoajan ja erityishoidon lisäkertoimen mukaan.

Sosiaalivirasto totesi, että nykyinen seurantatapa on kuukausikohtainen ja jälkikäteen kuukauden viiveellä tapahtuva. Lasten ja henkilökunnan tiedot kerätään päiväkodeissa päivittäin, mutta raportointiohjelma on kuukausikohtainen. Päiväraporttien lisääminen nykyiseen seurantaan ei selvityksen mukaan hyödyttäisi päivittäisten tilanteiden hoitamista. Satunnaiseen henkilöstövajaukseen vastataan eri keinoin päiväkodin sisällä sekä käyttämällä varahenkilökuntaa.

3.1.2

Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston lausunto

Sosiaali- ja terveysosasto totesi lausunnossaan, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston johtoryhmän/toimitusjohtajan vuodelle 2002 päivähoitolle asettama 93 prosentin käyttöastetavoite ei ole lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n vastainen. Sosiaali- ja terveysosasto totesi kuitenkin, että läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapaa, jonka mukaisesti alueen päiväkotien hoitopaikat täytettiin 105 prosenttisesti keväällä 2002 olettaen, että päivähoitopaikkoja vapautuu kesän aikana ja että päiväkodit toimivat syksyllä normaalisti, ei voida pitää lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n mukaisena. Sosiaali- ja terveysosaston mukaan lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 5 momentin sanamuoto ei puolla sellaista tulkintaa, että alueen kaikki päiväkodit voitaisiin järjestelmällisesti täyttää 105 prosenttisesti, vaan kyseinen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdelvusta.

Henkilömitoituksen seurannan osalta sosiaali- ja terveysosasto totesi, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston päiväkotien henkilöstön ja lasten välisen suhdelvun eli käyttöasteen toteutumisen seuranta päiväkotikohtaisesti kuukausitasolla oli sinällään toteutettu tarpeenmukaisesti ja että lasten sekä kasvatus- ja hoitohenkilöstön suhdelukuja kuvaavat kertoimet olivat lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n mukaiset. Sosiaali- ja terveysosasto totesi myönteisenä sen, että Helsingin sosiaalivirasto on mitoittanut alle 1-vuotiaiden lasten hoidon siten, että kahta alle 1-vuotiasta kohden työskentelee yksi hoito- ja kasvatushenkilö. Sosiaali- ja terveysosasto totesi kuitenkin näkemyksensä, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston lasten ja hoitohenkilöstön laskennallista suhdelukua kuvaava käyttöasteseuranta päiväkotikohtaisesti kuukausitasolla ja jälkikäteen kuukauden viiveellä on kankea ja virhemahdollisuuksia sisältävä päivähoidon tilastointimenetelmä, jonka joustavuuden kehittäminen on ensisijaista laadukkaan lasten päivähoidon toteuttamiseksi.

Lopuksi lääninhallitus totesi, että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin mukaiset lasten ja henkilöstön välisen suhdelvun määrittelyn tulkinnat ovat sillä tavoin löyhät, että ne saattavat asettaa eri kuntien asukkaat eriarvoiseen asemaan päivähoidon järjestämisessä.

3.1.3

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapa, jonka mukaan alueen päiväkotien hoitopaikat täytetään 105 prosenttisesti, ei ole päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen. Sosiaali- ja terveysministeriö viittasi lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston lausuntoon ja totesi, että lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 5 momentin sanamuoto ei puolla sellaista tulkintaa, jonka mukaan kaikki päiväkodit voitaisiin järjestelmällisesti täyttää 105 prosenttisesti. Kyseinen päivähoitoasetuksen säännös edellyttää ministeriön lausunnon mukaan yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdelvusta.

Henkilöstömitoituksen seurannan osalta ministeriö totesi, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston päivähoidon hoito- ja kasvatushenkilöstön laskennallista suhdelukua kuvaava käyttöasteseuranta päiväkotikohtaisesti jälkikäteisesti kuukausittain ei anna riittävän tarkkaa kuvaa ja tietoa päivittäisistä tilanteista suhdeluvun toteutumisen ja käyttöasteen nostamisesta aiheutuvien ylityttöpäivien osalta. Tilastointimenetelmä kaipaakin ministeriön mukaan kehittämistä joustavampaan ja kattavampaan suuntaan.

3.2

Oikeusohjeet

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 3 kohta edellyttää valtion takaavan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisen viranomaisen antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti lasten turvallisuutta, terveyttä ja henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta ja henkilökunnan riittävää valvontaa. Yleissopimus edellyttää myös, että valtio ryhtyy kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin taatakseen lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon (3 artiklan 2 kohta). Yleissopimuksen mukaan kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3 artiklan 1 kohta).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen tasa-arvoinen kohtelu sisältää lapsen oikeuden ns. positiiviseen erityiskohteluun.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) lasten päivähoitojärjestelmä todettiin yhtenä esimerkkinä säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lasten päivähoidosta annetun lain (1973/36) 2a §:n (1983/304) mukaan lasten päivähoidon tavoitteena on tukea päivähoidossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö. Lain 5 §:n (451/1990) mukaan päiväkodissa ja perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvasta henkilöstöstä säädetään tarkemmin asetuksella.

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n (806/1992) 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi, asetuksella erikseen säädetty kelpoisuusehdot täyttävä henkilö seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaasta lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaava henkilö. Pykälän 2 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi ammatillisen kelpoisuuden omaava henkilö enintään 13 osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Jos päiväkodissa on yksi tai useampi erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa oleva lapsi, on tämä asetuksen 6 §:n 3 momentin mukaan otettava huomioon hoidettavien lasten tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa. Hoito- ja kasvatustehtävissä toimivien henkilöiden ammatillisesta kelpoisuudesta on säädetty 6 §:n 4 momentissa.

Kunta voi asetuksen 6 §:n 5 momentin mukaan poiketa edellä mainitusta 1 ja 2 momentissa säädetystä lasten ja ammatillisen kelpoisuuden omaavan henkilöstön suhdelvusta, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.

3.3

Arviointi

3.3.1

Päivähoitoasetuksen säännös henkilöstömitoituksesta

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 1 ja 2 momentissa on siis määrätty lasten ja päiväkodin hoito- ja kasvatustehtävissä olevan kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön suhdeluku. Suhdeluvusta voidaan poiketa, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Edellytyksenä on tällöin, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaaisesti hoidossa enempää kuin suhdeluku edellyttää.

Voimassa olevaa päivähoitoasetuksen 6 §:ää muutettiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Vuoden 1993 alusta voimaan tullessa asetuksen muutoksessa luovuttiin yhdessä hoidettavien lasten ryhmäkoon suuruuden määrittelystä ja siirryttiin lasten ja hoitohenkilöstön suhdelvun määräämiseen.

Asetuksen muuttamiseen liittyvässä sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveyspalveluosaston 13.8.1992 laatimassa muistiossa todettiin, että päivähoitoasetuksen *"muutos kokonaisuudessaan mahdollistaa päivähoidon alueellisen palvelutarjonnan paremman suunnittelun sekä päiväkotikohtaisen sisällön määrittelyn ja toteuttamisen lähtien vallitsevista olosuhteista ja alueellisista tarpeista sekä käytettävissä olevista resursseista. Tavoitteena on hyödyntää mahdollisimman hyvin päivähoidon voimavaroja ja ehkäistä vajaakäyttöä"*. Muistiossa ei kuitenkaan käsitelty tarkemmin suhdelvusta poikkeamisen edellytyksiä.

Asetuksen säännös ei käsitykseni mukaan estä satunnaista ja lyhytaikaista poikkeamista suhdeluvusta. Asetus siis sallii sen, että lapsia voi olla yhtäaikaisesti hoidossa joinakin päivinä enemmän kuin suhdeluku edellyttää. Käsitykseni mukaan tämä oikeus poiketa lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdeluvusta on säännelty kuitenkin tavalla, joka on erittäin tulkinnanvarainen.

Totesin eräässä aikaisemmassa ratkaisussani (12.4.2001 dnro 1385/4/99), että myös henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen riittävillä sijaisuusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoiton toimivuuteen ja tasoon. Totesin myös, että vaikka päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös ei siis sinänsä edellytä, että päiväkodin henkilökunta olisi yhtä aikaa ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa ja vaikka se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluvusta, tulisi päivähoitoa järjestettäessä pyrkiä siihen, että päiväkodissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdelukuun koko hoitopäivän ajalta.

Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevista lapsista on säädetty päivähoitoasetuksen 2 §:ssä ja 6 §:n 3 momentissa sekä päivähoitolain 7a §:ssä. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia päivähoitoon otettaessa on erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi otettava huomioon hoidettavien lasten tai hoito- ja kasvatushenkilöstön lukumäärässä, jollei tällaista lasta varten ole erityistä avustajaa. Asetuksen 2 §:n mukaan erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevasta lapsesta on päiväkotiin otettaessa hankittava alan erikoislääkärin tai muun asiantuntijan lausunto. Päivähoitolain 7a § velvoittaa laatimaan kaikille erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseville lapsille kuntoutussuunnitelman yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan muun sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa. Asetuksesta ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti se, milloin lapsi on erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva eikä myöskään se, miten lapsen erityishoidon tarve otetaan huomioon henkilöstömitoituksessa. Myös väljä säännös erityishoidon ja -kasvatuksen tarpeen huomioon ottamisesta lisää henkilöstömitoituksen sääntelyn tulkinnanvaraisuutta.

Lapsen oikeuksien yleissopimus ja perustuslaki edellyttävät julkiselta vallalta toimenpiteitä, joilla taataan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämätön suojelu ja huolenpito. Lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttää nimenomaisesti valtion takaavan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat lasten turvallisuutta ja terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa koskevia määräyksiä. Perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § luovat julkiselle vallalle aktiivisen toimintavelvoitteen lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun edistämiseksi ja lasten osuuden turvaamiseksi yhteiskunnan voimavaroista. Lasten päivähoitolain mukaan päivähoiton tulee mm. tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottava suotuinen kasvuympäristö. Päivähoiton tulee edistää lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti hänen fyysistä, psyykkistä, sosiaalista ja tunne-elämänsä kehitystä. Myös lapsen erityisen hoidon ja kasvatuksen tarve on otettava päivähoidossa huomioon. Käsitykseni mukaan kunnan tulee osoittaa päivähoitoa varten sellainen määrä voimavaroja, että lainsäädännössä päivähoidolle asetetut tehtävät ja tavoitteet voidaan täyttää.

Ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävä määrä päiväkodissa on nähdäkseni välttämätön edellytys lasten fyysisen turvallisuuden takaamiseksi ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien sekä päivähoitolain kasvatustavoitteiden toteutumiseksi. Päivähoidon sisältöön ja laatuun kohdistunee tulevaisuudessa aikaisempaa enemmän vaatimuksia. Valtioneuvosto on 28.2.2002 antanut periaatepäätöksen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Periaatepäätöksessä todetaan mm., että lasten päivähoidon kasvatustavoitteissa tulee nykyistä selkeämmin tuoda esiin päivähoidon tehtävä lapsen huolenpidon ja kokonaisvaltaisen kasvun ja oppimisen edistämiseksi. Tavoitteissa tulee myös painottaa päivähoidon mahdollisuutta ehkäistä ja korjata kehityksen viiveitä. Päivähoitossa tarvitaan riittävää asiantuntemusta lapsen tuen tarpeiden tunnistamiseen sekä tarvittavien tukitoimien järjestämiseen. Periaatepäätöksessä todetaankin, että henkilöstömitoituksia ja lasten määrää koskevia säännöksiä tulee tarkistaa siten, että turvataan terveellinen, rauhallinen ja turvallinen kasvuympäristö, joka mahdollistaa jatkuvat ja lämpimät vuorovaikutussuhteet.

Lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää nähdäkseni, että päivähoidon henkilömitoitusta koskeva säännös on sillä tavoin selkeä ja täsmällinen, että se ei voi vaarantaa ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävyyttä. Katsonkin, että asetuksen 6 §:n 5 momentin säännöstä tulisi pikaisesti täsmentää.

3.3.2

Henkilöstömitoitus Helsingin kaupungin läntisen sosiaalikeskuksen päiväkodeissa

3.3.2.1

Yleistä

Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä siitä, miten asetuksessa säädetyn henkilömitoituksen toteutumisen seurannan tulisi tapahtua.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhdessä lääninhallitusten ja Suomen Kuntaliiton kanssa tekemässä selvityksessä (Tarja Kahiluoto, Lasten päivähoidon tilannekatsaus, Tammikuu 2001, sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2002:14) ilmeni, että päivähoitoasetuksessa määritellyn lasten ja henkilöstön välisen suhdeluvun toteutumista seurattiin erityisesti suurissa kunnissa yleisimmin kuukausitasolla. Noin 24 prosentissa kunnista mitoitusta seurattiin päivittäin. Noin 28 prosentissa kunnista seuranta tapahtui muuten, esimerkiksi pitämällä seurantaviikkoja tai tarkistamalla tilanne toimintakauden alussa, uusia lapsia sijoitettaessa tai sosiaalilautakunnan pyytäessä tilanneraporttia. Kunnista 8 prosenttia ei selvityksen mukaan seurannut mitoitusta lainkaan.

Henkilöstön ja lasten suhdelukujen sekä päivähoitopaikkojen tehokkaan käytön seuraamisen välineiksi etenkin suuret kunnat olivat ottaneet käyttöön päivähoidon täyttö- ja käyttöasteet. Selvityksen mukaan suurista kunnista seitsemän kymmenestä (yhteensä 103 kuntaa) oli määritellyt täyttöastetavoitteen päiväkodeille. Käyttöastetavoitteen päiväkodeille oli määrittänyt suurista kunnista 80 prosenttia (yhteensä 155 kuntaa). Pienissä kunnissa käyttöastetavoitteet

vaihtelivat 70-100 prosentissa. Suurissa kunnissa vaihteluväli oli 85-90 prosenttia. Yleisin käyttöastetavoite kunnissa oli selvityksen mukaan 90 prosenttia. Vertailuissa on tosin huomattava, että kunnilla voi olla käyttö- ja täyttöasteille toisistaan poikkeavia määrittelyjä.

Käsitykseni mukaan lasten turvallisuus ja hyvinvointi edellyttävät, että päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumista voidaan valvoa esimerkiksi kunnan toimielinten, päivähoidon asiakkaiden ja laillisuusvalvojien toimesta. Siihen en voi tarkemmin ottaa kantaa, millainen henkilöstömitoituksen seurantajärjestelmä kunnassa olisi tarkoituksenmukainen.

3.3.2.2

Täyttöasteesta

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi lausunnossaan, samoin kuin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto, että Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintapa, jonka mukaan alueen päiväkotien hoitopaikat täytetään 105 prosenttisesti, ei ole päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut myös eräässä toisessa päivähoitoa koskevassa lausunnossaan (lausunto Raision kaupungille 24.4.2001 dnro 67/59/2001), että suhdeluvun määräytymisen lähtökohtana on tilanne, jossa lapsia otetaan päivähoitoon. Päiväkotiiin voidaan mainitun lausunnon mukaan ottaa lapsia asetuksen sallimassa suhteessa käytettävissä olevaan kasvatus- ja ohjaustehtävissä toimivaan henkilöstöön nähden. Kyseessä on siten suhdeluvun mukainen kasvatus- ja ohjaushenkilöstön kokonaistyöpanos, jota parhaimmalla mahdollisessa tavalla käyttäen lasten hoito- ja kasvatus toteutetaan. Lausunnon mukaan suhdeluvun mukaisen henkilöstön tulee olla säännönmukaisesti käytettävissä päiväkodin ollessa toiminnassa huomioon ottaen kokopäiväisen henkilöstön työaikasäännökset.

Olen samaa mieltä sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston kanssa siitä, että lasten ja henkilöstön suhdeluvun määräytymisen lähtökohtana tulee olla tilanne, jossa lapsia otetaan päivä kotiin hoitosuhteeseen ja että kunnan päiväkotipaikkojen täyttäminen järjestelmällisesti yli 100 prosentin ei siten ole asetuksen 6 §:n mukaista. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää mielestäni päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Asetus nähdäkseni sallii lasten ja henkilökunnan suhdeluvusta poikkeamisen esimerkiksi silloin, kun päiväkodissa on lapsia, jotka jatkuvasti ovat hoidossa vain osan viikkoa, jolloin heidän keskimääräiset hoitopäivänsä jäävät huomattavasti vähäisemmiksi kuin päiväkodin toimintapäivät. Edellytyksenä on lisäksi, ettei lapsia saa olla yhtäaikaaisesti jatkuvasti hoidossa asetuksen suhdelukua enempää.

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto totesi lausunnossaan, että väestö- ja muuttokehityksestä johtuen läntisen sosiaalikeskuksen päiväkodeissa on

syksyisin aloittanut huomattavasti vähemmän lapsia kuin keväällä on heille osoitettuja hoitopaikkoja. Vaikka hoitopaikat täytetään keväällä 105 prosenttisesti, päiväkodit toimivat sosiaaliviraston mukaan asetuksessa säädettyjen mitoitusten mukaisesti lasten hoitosuhteiden alettua syksyllä. Nähdäkseni asetus ei estäkään päivähoitopaikkojen peruutusten huomioon ottamista edellä todetulla tavalla, mikäli toteutuneita hoitosuhteita ei syksyllä ole asetuksen edellyttämää määrää enempää.

Helsingin sosiaaliviraston vuoden 2002 päivähoidon paikkapankkitilaston tietojen mukaan läntisen sosiaalikeskuksen kaikkiaan 44 päiväkodista täyttöaste oli kuitenkin yli 100 prosenttia 24 päiväkodissa syyskuussa, 22 päiväkodissa lokakuussa, 20 päiväkodissa marraskuussa ja 17 päiväkodissa joulukuussa. Päivähoitopaikkoja olikin siis ilmeisesti peruutettu melko runsaasti, koska 100 prosentin täyttöaste ylittyi 105 prosentin keväisestä täyttöasteesta huolimatta syksyllä alle puolessa alueen päiväkodeista. Täyttöaste kuitenkin ylittyi lähes puolessa päiväkodeista. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene, oliko näissä päiväkodeissa hoitosuhteessa lapsia, joiden keskimääräiset hoitopäivät jäivät asetuksessa tarkoitetulla tavalla huomattavasti toimintapäiviä vähäisemmiksi tai oliko niissä muu vastaava asetuksessa tarkoitettu peruste poiketa suhdeluvusta. Tätä tietoa ei myöskään ole enää saatavissa. En siis voi ottaa päiväkotikohtaisesti tai yleisemminkään kantaa siihen, rikottiinko päivähoitoasetusta kyseisissä päiväkodeissa syksyllä 2002. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että yli 100 prosentin täyttöaste oli vielä vuoden 2002 joulukuussa 17:ssä alueen 44:stä päiväkodista, viittaa tämä mielestäni siihen, että hoitopaikkojen peruutuksista huolimatta lapsia oli otettu päivähoitoon useissa alueen päiväkodeissa asetuksen 6 §:n vastaisesti.

Kannanotto

Käsitykseni onkin, että Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaalikeskuksen toimintatapa, jonka mukaan alueen päiväkotien hoitopaikat täytettiin järjestelmällisesti 105 prosenttisesti ei ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää mielestäni päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

3.3.2.3

Käyttöasteesta

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto totesi lausunnossaan, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asettama 93 prosentin käyttöastetavoite ei ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n vastainen. Sosiaali- ja terveysosasto totesi myös, että sosiaaliviraston noudattama henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun eli käyttöasteen toteutumisen seuranta päiväkotikohtaisesti kuukausitasolla oli sinällään toteutettu tarpeenmukaisesti. Edelleen sosiaali- ja terveysosasto totesi, että lasten sekä kasvatus- ja hoitohenkilöstön suhdelukuja kuvaavat kertoimet olivat lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n mukaiset ja ottivat huomioon lasten lukumäärän, iän ja hoitoisuuden paremminkin kuin asetus edellyttää.

Kannanotto

Olen samaa mieltä kuin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto siitä, että sosiaaliviraston asettama 93 prosentin käyttöastetavoite ei ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n vastainen sekä siitä, että sosiaaliviraston käyttämät lasten sekä hoito henkilöstön välistä suhdelukua kuvaavat kertoimet ottivat sinänsä riittävästi huomioon päivähoitoasetuksen henkilömitoitusta koskevat säännökset.

Kuukausittaiseen keskiarvoon perustuvan lasten ja henkilöstön suhdeluvun tilastoinnin ja seurannan osalta toteen kuitenkin, että päivähoidon hoito- ja kasvatushenkilöstön laskennallista suhdelukua kuvaavan käyttöasteen tilastointi ja seuranta päiväkotikohtaisesti jälkikäteisesti kuukausitasolla ei mielestäni anna riittävän tarkkaa kuvaa ja tietoa päivittäisistä tilanteista suhdeluvun toteutumisesta. Tilastointimenetelmä kaipaisikin nähdäkseni kehittämistä joustavampaan ja kattavampaan suuntaan.

4

TOIMENPITEET

Saatan Helsingin sosiaaliviraston tietoon edellä kohdassa 3.3.2.2 esittämäni käsityksen päivähoitoasetuksen vastaisesta menettelystä, kun sosiaalikeskuksen kaikki päiväkotipaikat täytettiin järjestelmällisesti 105 prosenttisesti. Saatan sosiaaliviraston tietoon myös edellä kohdassa 3.3.2.3 esittämäni käsityksen päiväkotien käyttöasteen tilastoinnin kehittämistarpeesta.