

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	1
Kasvatus- ja opetuslautakunta	6	21.01.2025	5	

6009-2024 (02 02 00, 00 01 02, 02 02 02)

Oikaisuvaatimus kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksestä 26.11.2024 § 147 koskien päiväkodin täyttöasteen nostamista

Tiivistelmä:

Kasvatuksen ja opetuksen lautakunta on päättänyt 26.11.2024 § 147 mm. asettaa päiväkotien täyttöasteen tavoitteeksi 102 % vuodelle 2025 ja 104 % vuodelle 2026 sekä käyttöastetavoitteeksi kummallekin vuodelle 91 %. OAJ:n Turun paikallisyhdistys ja Turun Varhaiskasvatuksen Opettajat ry ovat tehneet asiasta oikaisuvaatimuksen siltä osin kuin päätös koskee päiväkodin täyttö- ja käyttöasteen nostamista. Kasvatus- ja opetuslautakunnalle esitetään, että oikaisuvaatimus hylätään kokonaisuudessaan perusteettomana.

Kasopelk § 6

Varhaiskasvatuksen palvelualuejohtaja Vesa Kulmala ja juristi Henna Saanakorpi 14.1.2025:

Asian tausta ja esitetty oikaisuvaatimus

Kasvatuksen ja opetuksen lautakunta on päättänyt [26.11.2024 § 147](#) kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuuden toimintasuunnitelman ja palvelusuunnitelmien hyväksymisestä vuodelle 2025. Päätöksen liitteenä 5 kuvataan varhaiskasvatuksen palvelusuunnitelmaa vuodelle 2025, jossa on muun ohella asetettu päiväkotien täyttöasteen tavoitteeksi 102 % vuodelle 2025 ja 104 % vuodelle 2026 ja edelleen käyttöasteiksi kummallekin vuodelle 91 %. Vuonna 2024 tavoite täyttöasteesta oli 100 % ja käyttöasteesta 90 %.

Kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuuden varhaiskasvatuksen vuoden 2025 palvelusuunnitelmassa täyttöasteen prosenttiluku kuvaa, miten suuri prosenttiosuus laskennallisista varhaiskasvatuspaikoista on täytetty verrattaessa lasten määrää käytettävissä olevaan henkilöstöresurssiin. Käyttöasteessa huomioidaan lisäksi lasten poissaolot sekä henkilöstön poissaolot. Täyttöaste kuvaa varhaiskasvatuspaikkojen varausastetta suhteessa henkilöstön määrään ja käyttöaste toteutunutta todellista tilannetta.

OAJ:n Turun paikallisyhdistys ja Turun Varhaiskasvatuksen Opettajat ry ovat tehneet oikaisuvaatimuksen 16.12.2024. Oikaisuvaatimuksessa vaaditaan kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksen 26.11.2024 § 147 kumoamista siltä osin, kun se koskee käyttö- ja täyttöasteen nostamista Turun kaupungin päiväkodeissa, koska päätös on lainvastainen ja epätarkoituksenmukainen.

Oikaisuvaatimuksen mukaan Turun kaupunki ei ole varhaiskasvatuksen täyttöastetta nostaessaan huomionnut lapsen edun ensisijaisuutta varhaiskasvatuslaissa säädetyllä tavalla. Edelleen oikaisuvaatimuksessa todetaan, että lautakunnan tekemä päätös velvoittaa päiväkodin johtajia ottamaan vastuita tilanteista, jotka lähtökohtaisesti ovat varhaiskasvatuslain kannalta lainvastaisia. Lisäksi päiväkotien täyttöasteen nostaminen kategorisesti ei ole varhaiskasvatuslaissa säädetty peruste poiketa varhaiskasvatuslaissa säädetyistä suhdeluvuista. Oikaisuvaatimuksen mukaan se johtaa helposti siihen, ettei laissa säädettyjä suhdelukuja ja henkilöstömitoitusta ole mahdollista toteuttaa.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	2
Kasvatus- ja opetuslautakunta	6	21.01.2025	5	

Perusteluissa oikaisuvaatimuksessa todetaan muun ohella, että Turun kaupungin opetus- ja kasvatuslautakunta on päättänyt lainvastaisesti puhtaasti säästämistarkoituksessa nostaa varhaiskasvatuksessa päiväkodin täyttöastetta vuosina 2025 - 2026 ja että täyttöaste voidaan suunnitella korkeintaan 100 prosentille, jotta varhaiskasvatuslaissa säädetty tavoitteet ja henkilöstömitoitukset toteutuvat.

Sovellettava lainsäädäntö

Varhaiskasvatuslaissa tai varhaiskasvatusasetuksessa ei säädetä varhaiskasvatuksessa noudatettavasta täyttö- tai käyttöasteesta. Lainsäädäntö määrittää päiväkodissa yhtä aikaa läsnä olevien lasten ja henkilöstön suhteesta. Kunnassa tulee huolehtia siitä, että toiminta toteutetaan varhaiskasvatuslain 35 §:n mukaisesti. Yhdessä päiväkotiryhmässä ei saa yhtä aikaa olla läsnä lapsia kolmen työntekijän määrää enempää. Edelleen varhaiskasvatusasetuksessa säädetään mitoitukselta alle ja yli kolmevuotiaiden lasten osalta.

[Varhaiskasvatuslaki 540/2018](#)

6 luku

Henkilöstö ja kelpoisuusvaatimukset

25 §

Riittävä henkilöstö

Kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä tässä luvussa säädettyä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetty tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Lisäksi varhaiskasvatuksessa voi olla lasten tarpeet ja varhaiskasvatuksen tavoitteet huomioiden myös muuta henkilöstöä. Lain 1 §:ssä tarkoitetulla päiväkodilla tulee olla toiminnasta vastaava johtaja.

7 luku

Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus

34 §

Varhaiskasvatuksen ryhmien muodostaminen

Varhaiskasvatuksen ryhmät tulee muodostaa ja tilojen suunnittelu ja käyttö järjestää siten, että varhaiskasvatukselle säädetty tavoitteet voidaan saavuttaa.

35 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla varhaiskasvatuksessa olevien lapsien määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämäänsä aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on tässä laissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoi-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	3
Kasvatus- ja opetuslautakunta	6	21.01.2025	5	

tajan ammatillinen kelpoisuus. Mitoituksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksessa voidaan säätää suhdeluvut erikseen vähintään kolme vuotta täyttäneille ja alle kolmivuotiaille lapsille sekä suhdeluvut erikseen enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa oleville ja enemmän kuin viisi tuntia päivässä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa oleville kolme vuotta täyttäneille lapsille.

Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

Päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia.

36 §

Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen

Päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluista, 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 tarkoitetulla tavalla.

Poikkeaminen 35 §:ssä tarkoitetusta suhdeluvusta ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä.

37 §

Päiväkodin henkilöstön rakenne

Päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivasta 35 §:ssä tarkoitetusta henkilöstöstä vähintään kahdella kolmasosalla tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin kelpoisuus, josta vähintään puolella varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. Muilla tulee olla vähintään varhaiskasvatuksen lastenhoitajan kelpoisuus. (37 § tulee voimaan 1.1.2030.)

Asian arviointia

Turun kaupungin päiväkodeissa täyttöaste on pitkäaikaisessa seurannassa ollut 15-20 % korkeampi kuin käyttöaste, joka kuvaa lakisääteistä lasten ja henkilökunnan läsnäoloa päivittäin päiväkodissa. Käyttöaste on jäänyt seurannassa noin 75 prosenttiin kaupunkitasolla.

Varhaiskasvatuksen palvelusuunnitelman mukaiset tavoiteluvut yli 100 %:n täyttöasteesta eivät lähtökohtaisesti johda lasten ja henkilöstön suhdeluvun ylityksiin, jos huoltajien lapselleen varaamat ajat ovat säännöllisesti vähäi-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	4
Kasvatus- ja opetuslautakunta	6	21.01.2025	5	

semmit kuin toimintapäivät ja jos samaa paikkaa ei yhtä aikaa käytä useampi lapsi.

Käytössä oleva tietojärjestelmä tuottaa tietoa huoltajien varhaiskasvatukseen varatun ajan perusteella vaadittavasta henkilöstöresurssista, joten tarvittaessa lähijohtaja voi tehdä olemassa olevalla henkilöstöresurssilla kohdentamista tai tilata vuokratyövoimaa. Turussa on huolehdittu riittävästä sijaisjärjestelmästä, jonka avulla pystytään huolehtimaan siitä, että lain edellyttämä henkilöstömitoitus pystytään nopeasti saavuttamaan myös vaikeasti ennakoitavissa tilanteissa. Lisäksi tarkka seuranta toteutuneista varhaiskasvatusajoista ja perheiden informointi varattujen aikojen suunnittelun oikeellisuudesta on tärkeää.

Lasten ja henkilöstön määrän seuranta päiväkodeissa

Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä siitä, miten varhaiskasvatuslaissa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisen seurannan tulisi tapahtua. Lasten turvallisuus ja hyvinvointi edellyttävät, että säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumista voidaan valvoa esimerkiksi kunnan toimielinten, varhaiskasvatuksen asiakkaiden ja laillisuusvalvojien toimesta.

Jotta Turussa voidaan varmistua siitä, että lasten ja henkilöstön määrä on lainmukainen, käytetään apuna niin sanottua täyttö- ja käyttöastelaskentaa, jota seurataan päivittäisellä tasolla ja päiväkotikohtaisesti. Käytössä oleva järjestelmä mahdollistaa lasten ja henkilöstön määrän seurannan tarkemmalla tasolla ryhmäkohtaisesti ja tuntitasolla päiväkotikohtaisen seurannan lisäksi. Laskennassa yksi kasvatusvastuullinen varhaiskasvattaja tuo laskentaan 7 paikkaa. Lapset, ikä ja varhaiskasvatukseen varattu aika huomioiden, täyttävät näitä henkilöstön tuomia laskennallisia paikkoja.

Lähtökohtaisesti yli 3-vuotias lapsi käyttää yhden paikan ja alle 3-vuotias käyttää 1,75 paikkaa. Kolmeen ikävuoteen asti lapsi käyttää aina tuon 1,75 paikkaa. Yli kolmevuotiaiden osalta lapsi, joka on osa-aikainen enintään 84 tuntia kuukaudessa, käyttää laskennallisista paikoista 0,50. Vaikka yli kolmevuotias lapsi olisi varhaiskasvatuksessa enintään 116 tuntia, enintään 147 tuntia tai yli 147 tuntia kuukaudessa, hän käyttää aina yhden paikan.

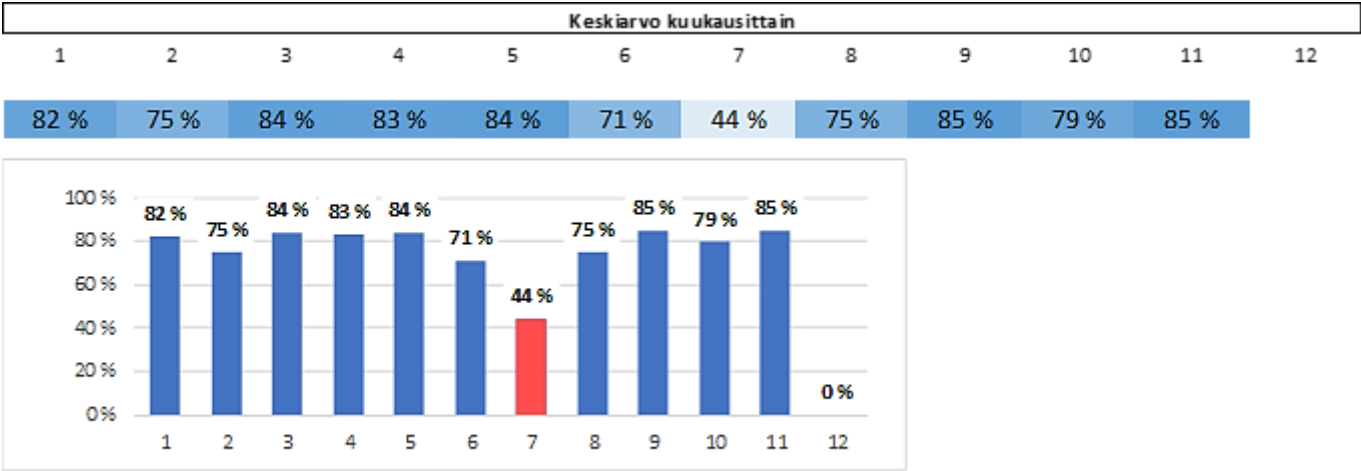
Palveluntarve	Lapset joulukuu 2024
Varhaiskasvatus yli 35/vko (yli 147h/kk)	2878
Varhaiskasvatus enintään 35h/vko (enintään 147h/kk)	933
Varhaiskasvatus enintään 27,5h/vko (enintään 116h/kk)	223
Varhaiskasvatus enintään 20h/vko (enintään 84h/kk)	93
Valmistava opetus + Varhaiskasvatus yli 35/vko (yli 147h/kk)	2
Valmistava opetus + Varhaiskasvatus enintään 35h/vko (enintään 147h/kk)	10
Valmistava opetus + Varhaiskasvatus enintään 27,5h/vko (enintään 116h/kk)	25
Valmistava opetus + Varhaiskasvatus enintään 20h/vko (enintään 84h/kk)	77
Valmistava opetus	9
Esiopetus 4h/pv + Varhaiskasvatus yli 35/vko (yli 147h/kk)	13

Esiopetus 4h/pv + Varhaiskasvatus enintään 35h/vko (enintään 147h/kk)	91
Esiopetus 4h/pv + Varhaiskasvatus enintään 27,5h/vko (enintään 116h/kk)	672
Esiopetus 4h/pv + Varhaiskasvatus enintään 20h/vko (enintään 84h/kk)	392
Esiopetus 4h/pv	33

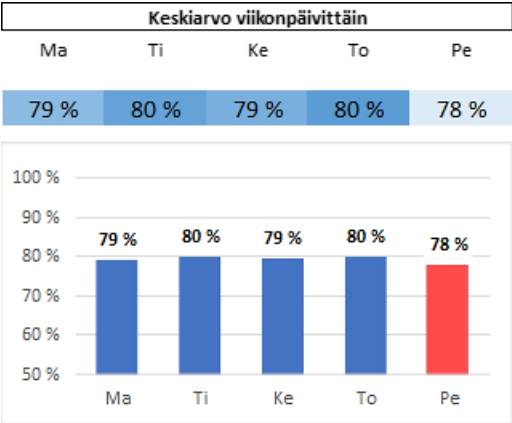
Taulukko 1: Varhaiskasvatuksen palveluntarve, joulukuu 2024

Turun varhaiskasvatuksessa oli osaviikkoisesti varhaiskasvatuksessa läsnä olevia lapsia joulukuussa 2024 noin 135. Nämä lapset huomioidaan laskennassa kertoimella 0,50. Jos päiväkodissa on hoidettavana lapsia, joiden keskimääräiset läsnäolopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät, voidaan suhdeluvusta poiketa päiväkotikohtaisesti. Lapsia, joilla on varattu osa-aikainen varhaiskasvatus enemmän kuin 20 tuntia mutta vähemmän kuin 35 tuntia viikossa, oli joulukuussa 2024 Turun päiväkodeissa yhteensä 1 156, kuitenkin nämä lapset huomioidaan laskennassa kertoimella yksi.

Seuraavana kuvataan kaupunkitasolta yhteenvedot toteutuneesta käyttöasteesta. Vastaavaa tietoa on saatavilla sekä käytössä olevasta tietojärjestelmästä että erilaisista raporteista.



Kuva 1: Käyttöaste koonti kuukausittain 2024 kaikki päiväkodit



Kuva 2: Käyttöaste tammikuu-marraskuu 2024 keskiarvo viikonpäivittäin kaikki päiväkodit

Kesklarvo kuukausittain													Kesklarvo	Kesklarvo
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	vuosl	1-11
Käyttöaste														
2022	73 %	72 %	80 %	83 %	78 %	65 %	45 %	69 %	79 %	75 %	79 %	67 %	74 %	74 %
2023	76 %	73 %	81 %	83 %	82 %	59 %	43 %	69 %	77 %	74 %	81 %	72 %	75 %	75 %
2024	78 %	74 %	82 %	82 %	82 %	68 %	49 %	72 %	82 %	77 %	82 %		77 %	77 %
Täyttöaste														
2022	95 %	96 %	97 %	97 %	97 %	88 %	80 %	88 %	93 %	94 %	94 %	93 %	93 %	93 %
2023	95 %	97 %	98 %	98 %	98 %	79 %	73 %	85 %	89 %	93 %	94 %	94 %	91 %	91 %
2024	97 %	98 %	98 %	98 %	97 %	88 %	82 %	87 %	84 %	96 %	96 %		93 %	93 %

Kuva 3: Täyttö- ja käyttöasteen ero

Kuten edellä kuvatuista toteutumista voidaan todeta, täyttöaste ei ole toteutunut yli 100 %:n.

Varhaiskasvatuksen palvelusuunnitelma on laadittu yhteistyössä varhaiskasvatuksen organisaation edustajien kanssa vahvasti huomioiden lapsen edun ensisijaisuus ja laadukkaan varhaiskasvatuksen varmistaminen monipuolisella tavoitteenasetannalla. Lapsia, jotka osallistuvat varhaiskasvatukseen samoina aikoina, ei voida sijoittaa samalle paikalle, kun lapsiryhmiä suunnitellaan päiväkodinjohtajan johdolla päiväkodeissa. Lasten ja henkilöstön läsnäolot varhaiskasvatuksessa perustuvat ennakointiin ja suunnitelmallisuuteen.

Poikkeaminen suhdeluvusta

Varhaiskasvatuksen ryhmät tulee muodostaa ja tilojen suunnittelu ja käyttö järjestää siten, että varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Lainsäädäntö ei määrittele sitä, kuinka paljon lapsia voi olla päiväkodissa kirjoilla.

Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotia lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä tarkoitettu ammatillinen kelpoisuus.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	7
Kasvatus- ja opetuslautakunta	6	21.01.2025	5	

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

Päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluvuista, 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. Lain taustatöiden mukaan virkkeet ovat siten yhteydessä, että ensimmäisen virkkeen edellytysten tulee toteutua, jotta lyhytaikainen poikkeaminen on toisen virkkeen mukaisesti mahdollista. Säädetystä suhdeluvusta poikkeaminen pykälässä tarkoitetulla tavalla ei voi olla jatkuvaa eikä päivittäistä eikä se voi kestää koko toimintapäivän ajan, vaan sen tulee olla luonteeltaan tilapäistä ja lyhytaikaista. Lain tarkoittamat ilmaisut ”tilapäinen” tai ”lyhytaikainen” mahdollistavat siis jonkinasteista joustoa poikkeavuuksiin.

Edellä kuvatussa tilanteessa lasten keskimääräiset läsnäolot varhaiskasvatuksessa ovat jatkuvasti vähäisemmät kuin toimintapäivät eikä lapsia lähtökohtaisesti olisi läsnä yhtäaikaisesti enempää kuin suhdeluku mahdollistaa. Koska osa-aikaisesti (enemmän kuin 20 tuntia mutta vähemmän kuin 35 tuntia viikossa) läsnä oleva lapsi käyttää Turun laskennassa kokoaikaisen lapsen paikan, täyttöastetavoitetta tuleville vuosille on päädytty nostamaan perustellusti. Toinen tapa huomioida osa-aikaisuus olisi täyttöastekertoimen pienentäminen osa-aikaisesti läsnä olevalta lapselta, kuten toimintatapana jo nyt on enintään 20 tuntia viikossa tai pelkässä esiopetuksessa olevien lasten osalta.

Varhaiskasvatuslain mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen varhaiskasvatuksen tarve välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta, jos tarve laajentuu ennakoimattomasta työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta johtuen. Varhaiskasvatuslain 35 § mahdollistaa tällaisissa tapauksissa tilapäisen ja lyhytaikaisen poikkeamisen.

Sijaisjärjestelyt ja työvuorosuunnittelu

Henkilöstömitoituksen tulee toteutua myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien ja muiden tilapäisten poissaolojen aikana. Lainsäädäntö sallii sen, että kunta huolehtii henkilöstön riittävydestä sijaisjärjestelyillä. Osa käytettävistä olevista sijaisista voivat olla kunnan palveluksessa olevia varahenkilöitä, tai osa sijaisista voidaan saada esimerkiksi työvoimavuokrauksen kautta.

Turussa on pyritty huomioimaan riittävät sijaisjärjestelyt, joiden avulla pystytään huolehtimaan siitä, että lain edellyttämä henkilöstömitoitus pystytään nopeasti saavuttamaan myös vaikeasti ennakoitavissa tilanteissa. Turussa on työsuhteessa olevia varahenkilöitä ja lisäksi käytetään vuokratyövoimaa ja tehdään tarvittaessa työaikamuutoksia sekä edelleen voidaan siirtää olemassa olevaa henkilökuntaa.

Käytössä oleva vuokratyövoiman palveluntuottaja on vuonna 2024 pystynyt järjestämään työntekijän 95 %:ssa sijaispyynnöistä. Lukemaa voidaan pitää hyvänä toteutumana saada sijaisjärjestely erilaisiin tilanteisiin.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	8
Kasvatus- ja opetuslautakunta	6	21.01.2025	5	

Päiväkodinjohtajalla on varhaiskasvatuslain taustatöiden mukaan vastuu johtamansa yksikön varhaiskasvatuksen laadusta ja tuloksellisuudesta. Keskeistä tuloksellisuudessa on muun ohella laadukas varhaiskasvatus, mutta entistä enemmän kuntien vaikean taloustilanteen vuoksi myös taloudellinen vastuu ja tehokas resurssien käyttö omassa yksikössä. Lisäksi työvuorosuunnittelussa tulee entistä huolellisimmin huomioida lasten varhaiskasvatusajan varauksia ja kohdentaa henkilöstöä niiden mukaisesti työvuoroihin. Lähijohtajille järjestetään tehokkaasta työajankäytöstä koulutusta helmikuussa 2025.

Päiväkodin tulee suunnitella lapsiryhmät, toimintansa ja henkilökunnan työvuorot käytettävissä olevat resurssinsa huomioon ottaen etukäteen, huomioiden tiedossa olevat lasten läsnä- ja poissaolot ja myönnetyn varhaiskasvatuspaikanpaikan tosiasiallinen käyttö. Toisin sanoen, jos kaikille päiväkodin yli 3-vuotiaille lapsille olisi varattu varhaiskasvatuksessa läsnäoloa yli 147 tuntia kuukaudessa, voitaisiin päiväkotit täyttää säädetyn suhdeluvun mukaisesti vain 100 prosenttiin. Verrannollisesti voidaan edelleen todeta, jos päiväkodin lapsista lähes kaikille huoltajat olisivat varanneet niin sanotun kokoaikaisen varhaiskasvatuksen, voisi suhdeluku päiväkodeissa ylittyä, jos henkilökuntaa olisi poissa ja varahenkilöitä tai vuokratyövoimaa ei olisi saatavilla. Edellä esitetty toteumat kuitenkin näyttäivät, ettei suhdeluku ole ollut 100 %.

Päiväkodin toimintaa suunniteltaessa tulee pyrkiä siihen, että päiväkodeissa saavutetaan asetuksen mukainen suhdeluku joka toimintapäivä ja koko päivän ajalta. Riittävä ja asianmukaisesti koulutettu henkilöstö on välttämätön edellytys varhaiskasvatuksen kasvatustavoitteiden toteutumiselle ja lasten turvallisuuden takaamiseksi.

Johtopäätökset

Päiväkotien täyttöasteen nostamisen tavoitteeksi on asetettu 102 % vuonna 2025 ja 104 % vuonna 2026 ja käyttöasteiksi molemmille vuosille 91 %. Asiassa on katsottu selvitetyn, ettei lainsäädäntö ota kantaa siihen, kuinka monta lasta päiväkodeissa voi tosiasiallisesti olla kirjoilla. Edelleen asiassa on katsottu, ettei lainsäädäntö lähtökohtaisesti tarkoita varhaiskasvatuspaikkojen täyttöä yli 100 %, ellei asiassa ole olemassa poikkeamisperusteita. Asiassa on katsottu, että päiväkotien täyttö- ja käyttöasteiden tavoitteita on voitu nostaa tilanteissa, joissa on kysymys väliaikaisesta poikkeamisesta suhdeluvuissa. Kunta voi poiketa säädetystä suhdeluvusta, jos lasten keskimääräiset läsnäolopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät, esimerkiksi osa-aikaisilla lapsilla. Tällaisissa tilanteissa lapsia ei kuitenkaan saa olla muutoin kuin lyhtyaikaisesti yhtäaikaaisesti hoidossa asetuksen tarkoittamaa suhdelukua enempää.

Edellä kerrotuilla perusteilla ja toteumilla on näytetty, että täyttöaste on pitkäaikaisessa seurannassa ollut 15-20 % korkeampi kuin käyttöaste, joka kuvaa lakisääteistä lasten ja henkilökunnan läsnäoloa päivittäin päiväkodissa. Käyttöaste on jäänyt kaupunkitason seurannassa noin 75 %:iin, eli kuvaava prosenttiluku siitä, kuinka paljon lapset ovat käytännössä varhaiskasvatuksessa paikalla. Todellinen täyttöaste ei ole edellä näytetyissä toteutumisissa viimeisinä vuosina ylittänyt 100 %. Lukujen nostamisella ei vaaranneta Turun kaupungin päiväkotien lasten oikeutta leikkiin, tulla kuulluksi, lepoon ja vapaa-aikaan tai vaaranneta varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden nostaminen ei myöskään ole lapsen edun vastainen toimenpide.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	9
Kasvatus- ja opetuslautakunta	6	21.01.2025	5	

Oikaisuvaatimuksessa esitetyn eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen osalta voidaan todeta, että oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa päätöksessä täyttö- ja käyttöasteen nostamisessa vuosille 2025-2026 ei ole tarkoitus poiketa lainsäädännön asettamista henkilöstömitoituksista. Lisäksi voidaan todeta, että Turun kaupungin varhaiskasvatuksessa on huolehdittu riittävästä sijaisjärjestelmästä, jonka avulla pystytään huolehtimaan siitä, että lain edellyttämä henkilöstömitoitus pystytään nopeasti saavuttamaan myös vaikeasti ennakoitavissa tilanteissa. Edelleen tiedottamiseen poissaolokäytännöistä panostetaan yksiköissä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (14.11.2005, 821/4/03) on niin ikään todettu, että päivähoitoasetuksen noudattamisen arviointi edellyttää kuitenkin, ainakin täyttöastelukujen osalta, myös tietoa siitä, onko päiväkodissa ollut päivähoitoasetuksen mukainen peruste, esimerkiksi vain osan viikkoa hoidossa oleva lapsi, poiketa asetuksessa säädetystä suhdelvusta. Lisäksi päätöksessä on todettu, että asetuksen suhdelvusta poikkeamisen edellytyksiä voidaan pitää tulinnanvaraisena. Oikaisuvaatimuksessa ei ole esitetty sellaisia perusteita, joiden perusteella päätöksen voitaisiin katsoa olevan lainvastainen.

Oikaisuvaatimuksessa esitetyt perusteet eivät anna aihetta päätöksen muuttamiseen siltä osin kuin päätös koskee varhaiskasvatuksen täyttö- ja käyttöasteiden nostamista. Edellä esitetyin perustein kasvatus- ja opetuslautakunta päättäneen hylätä OAJ:n Turun paikallisyhdistyksen ja Turun Varhaiskasvatuksen Opettajat ry:n tekemän oikaisuvaatimuksen kokonaisuudessaan perusteettomana.

Liite 1 Oikaisuvaatimus

Kasvatus- ja opetusjohtaja Timo Jalonen:

Ehdotus Kasvatus- ja opetuslautakunta päättää hylätä OAJ:n Turun paikallisyhdistyksen ja Turun Varhaiskasvatuksen Opettajat ry:n tekemän oikaisuvaatimuksen kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksestä 26.11.2024 § 147 siltä osin, kun se koskee käyttö- ja täyttöasteen nostamista Turun kaupungin päiväkodeissa. Oikaisuvaatimus hylätään kokonaisuudessaan perusteettomana.

Päätös Ehdotus hyväksyttiin.

Jakelu

ao OAJ:n Turun paikallisyhdistys ry
ao Turun Varhaiskasvatuksen Opettajat ry
tied Konsernihallinto, lakipalvelut
tied Kulmala Vesa

TURKU ÅBO

Saap. 16-12-2024
Anl.

Dno _____ - _____

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 tiedoksi

Päätös on annettu tiedoksi 4.12.2024.

Vaatimukset

Turun kaupungin opetus- ja kasvatuslautakunnan 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 kasvatuslautakunta on päättänyt lainvastaisesti puhtaasti säästämistarkoituksessa nostaa varhaiskasvatuksessa päiväkodin täyttöastetta vuosina 2025–2026.

Varhaiskasvatuksen täyttöasteen nostaminen

Turun kaupungin opetus- ja kasvatuslautakunta 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 kasvatus-, 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 kolmivuotiaista 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 säädettyillä perusteilla.

Henkilöstömitoituksesta poikkeaminen

Päiväkotien täyttöasteen nostaminen kategorisesti ei ole varhaiskasvatuslaissa säädetty peruste poiketa varhaiskasvatuslaissa säädettyistä suhdeluista. Se johtaa helposti siihen, ettei laissa säädettyjä 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 tiedossa 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 toimintatapa, 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 huomioinut 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 kasvatuslautakunnan 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 kasvatuslautakunnan 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 osallistumistasen nostaminen.

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

Henkilöstön saatavuus on huonoa, erityisesti varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajista on pulaa. Tilanne vaihtelee merkittävästi myös alueellisesti kaupungin sisällä. Varhaiskasvatusta on säädetty 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. Varhaiskasvatustilaki muutettiin elokuussa 2021 siten, että henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä, säädos on lisännyt sijaistarvetta ja vuokratyövoiman käyttöä. Elokussa 2022 varhaiskasvatustilaki muutettiin niin, että lapsella on oikeus kolmitasoiseen tukeen varhaiskasvatuksessa. Tehostettua ja erityistä tukea saavat lapset tulee huomioida joko henkilöstön tai lasten määrässä. 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 sisältöjä 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. Erityishuomiota 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 opiskeluhoollon 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-alkatoiminnassa.

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

Toimenpiteet Työvoima- ja elinkeinoudistuksen (TE2025) edistämiseksi

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

Kehitetään yhteistyössä korkeakoulujen ja yritysten kanssa entistä sujuvampia opintopolkua 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 myötätun-
nosta, kohtuullisuudesta, vuorovaikutuksesta ja oman käytöksen seuraamusten tiedostamisesta.

V. Tunnusluvut

Tunnusluku	Tunnus- luvun mit- tayksikkö	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 valmista 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	Väestöennuste - Power BI Report Server	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 analyyseja 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. Kielettöisessä 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 varhaiskasvatuslain 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/johdtopäätösten 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 Tukitilmi, tilin avulla otetaan käyttöön Pace-koulutuksen menetelmät, tavoitteena lapsilähtöinen kohtaaminen kaikissa ohjaustilanteissa. Lasten aktiiviseen liikkuttamiseen ja ulkoiluun kiinnitetään erityistä huomiota, jotta kansalliset lasten liikuntasuosituksot 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 päivähoitoa tarjontaa aikaisempaa paremmin on läntisen sosiaalikeskuksen alueella arvioitu, että täyttämällä keväällä 2002 päiväkotien hoitopaikat 105 prosenttisesti, päiväkodit toimivat normaalisti ja voimassa olevien mitoitusten mukaisesti, kun lasten hoitosuhteet syksyllä alkavat.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan vanhempien vuorotyöstä tai muusta syystä johtuvat osaviikkoiset tai epäsäännölliset päivähoitoa 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 päivähoitoa täyttöstavoite on vuositasolla 100 prosenttia. Käytännössä päiväkotien täyttöasteet vaihtelevat toimintavuoden aikana tavoitteen molemmin puolin. Päivähoitopaikkoja vapautuu ja uusia lapsia tulee päivähoitoon eniten toimintavuoden vaihtuessa elokuussa. Syksyn päivähoitopäätökset tehdään huhtikuussa ja toukokuussa. Kokemus valintaprosessista on osoittanut, että kesän aikana hoitotarpeet 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 päivähoitoa paikkojen määrää ja niiden käyttöä seurataan päivähoitoa 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 päivähoitossa, 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 päivähoitosta annetun asetuksen mukaista henkilöstömitoitusta. Henkilöstömitoitus on suurempikin, koska Helsingin kaupunki mitoittaa yhden hoito- ja kasvatushenkilöstön kahta alle yksivuotista kohden, vaikka päivähoitoasetus sallii yhden hoitajan neljää alle kolmivuotista 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 päättyneitä 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 päivähoidolle 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 suhdeluvusta.

Henkilömitoituksen seurannan osalta sosiaali- ja terveysosasto totesi, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston päiväkotien henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun eli käyttöasteen toteutumisen seuranta päiväkotikohtaisesti kuukausitasolla oli sinällään toteutettu tarpeenmukaisesti ja että lasten sekä kasvatusta- 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 käyttöaste seuranta 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 suhdeluvun määrittelyn tulkinnot 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 suhdeluvusta.

Henkilöstömitoituksen seurannan osalta ministeriö totesi, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston päivähoiton 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 ylitäyttöpäivien osalta. Tilastointimenetelmä kaipaa 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 päivähoiton tavoitteena on tukea päivähoitossa 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 suhdeluvusta, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaisesti 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 yhtäaikaisesti 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 suhdeluvun 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 suhdeluvusta poikkeamisen edellytyksiä.

Asetuksen säännös ei käsitykseni mukaan estä satunnaista ja lyhytaikaista poikkeamista suhdelvusta. Asetus siis sallii sen, että lapsia voi olla yhtäaikaaisesti hoidossa joinakin päivinä enemmän kuin suhdeluku edellyttää. Käsitykseni mukaan tämä oikeus poiketa lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdelvusta 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 päivähoidon 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 suhdelvusta, 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 suojele 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 valalle aktiivisen toimintavelvoitteen lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun edistämiseksi ja lasten osuuden turvaamiseksi yhteiskunnan voimavaroista. Lasten päivähoitolain mukaan päivähoidon tulee mm. tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottava suotuinen kasvuympäristö. Päivähoidon 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 tuleekin 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 kasvatus tavoitteiden 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 edistämisessä. Tavoitteissa tulee myös painottaa päivähoidon mahdollisuutta ehkäistä ja korjata kehityksen viiveitä. Päivähoidossa 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 laillisuusvalvojen toimesta. Siihen en voi tarkemmin ottaa kantaa, millainen henkilömitoituksen 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 suhdelvusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut myös eräässä toisessa päivähoitoa koskevassa lausunnossaan (lausunto Raison kaupungille 24.4.2001 dnro 67/59/2001), että suhdelvun määräytymisen lähtökohtana on tilanne, jossa lapsia otetaan päivähoitoon. Päiväkotiin voidaan mainitun lausunnon mukaan ottaa lapsia asetuksen sallimassa suhteessa käytettävissä olevaan kasvatus- ja ohjaustehtävissä toimivaan henkilöstöön nähden. Kyseessä on siten suhdelvun mukainen kasvatus- ja ohjaushenkilöstön kokonaistyöpanos, jota parhaimmalla mahdollisessa tavalla käyttäen lasten hoito- ja kasvatus toteutetaan. Lausunnon mukaan suhdelvun 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 suhdelvun 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 suhdelvusta.

Asetus nähdäkseni sallii lasten ja henkilökunnan suhdelvusta 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 totean 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.