

Turun hallinto-oikeuden päätös

Antopäivä

31.1.2011

Päätösnumero

11/0056/2

Diaarinumero

01227/10/6199

turku rajo

02.02.2011

11697 2009

038,420,021

Asia

Päivähoidon järjestämistä koskeva kunnallisvalitus

Valittaja

Hanna Väliaho, Turku

Päätös, josta valitetaan

Turun peruspäätöslautakunta
5.5.2010 § 165

Turun peruspäätöslautakunta on 24.3.2010 § 119 päättänyt, että:

- päivähoitoon palvelusetelikokeilua jatketaan 31.7.2011 asti,
- palvelusetelin arvo lasketaan vähentämällä lapsikohtaisesta kattohinnasta asiakasmaksulain mukaan määräytyvä maksu,
- palvelusetelin kattohinta on 3-6-vuotiaan lapsen kokopäivähoidosta päiväkodissa 740 euroa kuukaudessa 1.8.2010 lukien,
- iltahoitoon hinta määräytyy 1:1:n kertoimella 1.4.2010 lukien,
- esiopetusta ostetaan 440 euron kuukausihintaan, silloin kun lapselle on myönnetty palveluseteli täydentävään päivähoitoon tai perhe saa lapselle yksityisen hoidon tukea,
- esiopetuksen lapsiryhmässä tulee olla vähintään seitsemän lasta,
- yksityisen hoidon tuen kunnallisä on 110 euroa kuukaudessa silloin, kun lapsi osallistuu kunnan järjestämään esiopetukseen,
- lapsille, jotka on otettu 31.3.2010 mennessä kaupungin järjestämään päivähoitoon nykyisillä kaupungin ja yksityisten päivähoitopalvelujen tuottajien välisillä sopimuksilla, myönnetään, perheiden niin halutessa, heille nyt osoitetusta päiväkodista hoitopaikka kaupungin maksusitoumuksella enintään palvelusetelikokeilun ajaksi.

Peruspäätöslautakunta on 5.5.2010 hylännyt Väliahon tekemän oikaisuvaatimuksen.

Osoite

Satamahuoneenkatu 2-4
PL 32, 20101 TURKU

Puhelinväylä

010 36 42400
0100 86355

Telekopio

010 36 42414

Sähköposti

turku.bao@oikeus.fi

Valitus

Peruspalvelulautakunnan päätöstä on muutettava siten, että päivähoidon turvaamiseksi ryhdytään ostopalvelujen hankkimisen edellyttämiin toimiin myös palvelusetelikokeilun aikana ja palvelusetelin kattohintaa nostetaan 800 euroon. Vaihtoehtoisesti palvelusetelikokeilusta on luovuttava.

Ostopalvelusopimuksia tulee nykyisessä muodossa jatkaa kaikkien päiväkodin asiakkaiden osalta, kunnes ostopalvelupaikat saadaan lain mukaisesti uudelleen kilpailutettua. Näin saadaan turvattua yhdenmukainen kohtelu ja päiväkotien selviytyminen palvelusetelikokeilun yli.

Kunnan jäseniä ei saa asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan kunnallisia maksuja määrättäessä. Mikäli maksu ei ole kaikille sama, maksujen erilaisuuden täytyy olla asiallisesti perusteltavissa. Lautakunnan päätös johtaa syksyllä siihen, että samasta palvelusta Folkhälsan Raseborg Ab:n hoitamassa Daghemmet Gonghåstenissä aikaisemmin hoitosuhteen aloittaneiden lasten vanhemmat maksavat syksyllä 2010 kunnallisen päivähoitomaksun suuruisen maksun, maksimissaan 254 euroa, ja uusille palvelusetelin vastaanottaneille sama palvelu maksaa maksimissaan 286 euroa.

Kaupungin tulee edelleen jatkaa ostopalvelujen ostamista lakisääteisen päivähoitopalvelun turvaamiseksi. Kaupungin sitoutuminen palvelusetelikokeiluun ei voi olla peruste sille, että palvelujen saatavuus turkulaisille perheille heikkenee tai kallistuu. Päivähoidon jatkuvuus tulee turvata myös niille, jotka eivät palvelusetelikokeiluun suostu.

Lautakunnan päätös lienee julkisista hankinnoista annetun lain vastainen siltä osin kuin ostopalvelupaikoilla tällä hetkellä olevat saavat heille nyt osoitetuista yksityisistä päiväkodeista hoitopaikan kaupungin maksusitoumuksella enintään palvelusetelikokeilun ajaksi. Julkisista hankinnoista annettu laki edellyttää, että kaupunki kilpailuttaa palveluhankintasopimukset, kun laissa säädetty kynnysarvo ylittyy.

Kaupungin tulee määrätä palvelusetelin arvo siten, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta omalla tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Turun kaupungin oma kunnallinen päivähoitopaikka 3–6-vuotiaasta on maksanut vuoden 2009 tietojen mukaan 738 euroa kuukaudessa. Turun Seudun Yksityiset Päiväkodit ry:n tietojen mukaan 3–6-vuotiaan hoitaminen yksityisesti maksaa Turussa noin 800 euroa. Myös Folkhälsan Raseborg Ab on ilmoittanut, että heidän kustannuksensa ovat samaa luokkaa. 800 euron arvio tulee siten asettaa 3–6-vuotiaiden päivähoitopaikan kattohinnan perusteeksi.

Asiakkaan ei tule joutua maksamaan omavastuuosuutta lakiin perustuvasta peruspalvelutason päivähoidosta. Tämä on johdettavissa hallituksen esityksestä 20/2009 (s. 32), jonka mukaan omavastuuosuuden maksamisella asiakas voisi halutessaan ostaa hänelle paremmin soveltuvia kalliimpia palveluja. Palvelusetelilain tarkoituksena ei ole säästää kunnan tarjoamien lakisääteisten palvelujen kustannuksia.

Etenkin ruotsinkielisten päivähoitopalvelujen suhteen tilanne on Turussa se, että kunnalliset päiväkodit ovat täynnä. Mikäli ruotsinkielisen lapsen haluaa Turussa hoitoon päiväkotiin, on joko suostuttava kunnallista päivähoitomaksua kalliimpaan palvelusetelikokeiluasiakkuuteen tai etsiä yksityisen hoidon tuella muuhun päiväkotiin. Tällöin kustannukset ylittävät kunnallisen asiakasmaksulain mukaiset kustannukset. Todellista valinnan mahdollisuutta ainaakaan ruotsinkieliselle päivähoidolle ei palvelusetelistä siten ole.

Nouseva kustannuskehitys ja lastenhoidon jatkuvuuden turvaaminen edellyttävät, että joko palvelusetelin hinta sidotaan samaan indeksiin kuin kunnallisetkin päivähoitomaksut ja/tai ehdoksi palveluntuottajaksi päivähoitolalle hyväksymiselle asetetaan tietynsisällöisen vakiosopimuksen noudattaminen, jossa määriteltäisiin hinnoittelun pysyvyys ja perusteet. Palvelusetelikokeilu johtaa monen perheen aitojen valintamahdollisuuksien kaventumiseen, vaikka idea on ollut päinvastainen.

Asian käsittely ja selvittäminen

Peruspalvelulautakunta on antanut lausunnon.

Väljaho on antanut vastaselityksen. Hän on katsonut, että lautakunnan päätös johtaa omavastuusuuden maksattamiseen vanhemmilla ja rajoittaa siten subjektiivista oikeutta päivähoitoon.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

- 1) Hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin kuin siinä on kyse julkisista hankinnoista annetun lain vastaisuudesta.
- 2) Muilta osin hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Ratkaisun perustelut

- 1) Julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) 1 §:n mukaan muun muassa kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa siten kuin mainitussa laissa säädetään. Hankintalain 15 §:n mukaan tätä lakia ei sovelleta muun muassa tavara- ja palveluhankintoihin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 15 000 euroa (kansallinen kynnyсарvo).

Hankintalain 76 §:n mukaan markkinaoikeus määrää seuraamukset hankintalain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta menettelystä. Lain 82 §:n mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluyaan asiaan ei saa hakea muutosta valittamalla kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen.

Siltä osin kuin päätöstä on vaadittu kumottavaksi hankintamenettelyyn liittyvillä hankintalain mukaisilla perusteilla, asian ratkaiseminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

- 2) Kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt vi-

ranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää ja lisäksi lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä. Saman lain 11 a §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän päivähoitopaikan laissa määritellyksi ajaksi. Päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät: 1) hoitamalla toiminnan itse; 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa; 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä; 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu maksuosuus.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Asiassa saatu selvitys

Turun peruspalvelulautakunta oli 30.9.2009 päättänyt palvelusetelin käyttöönotosta kokeiluna lasten päiväkotihoidossa 1.1.2010 lukien. Lautakunta on 24.3.2010 päättänyt muun muassa, että 31.3.2010 mennessä kaupungin ja yksityisten päivähoitopalvelujen tuottajien välisillä ostopalvelusopimuksilla päivähoitoon otetuille lapsille taataan mahdollisuus päivähoiton jatkumiseen heille osoitetussa päiväkodissa nykyisillä ehdoilla ja että 3–6-vuotiaan lapsen kokopäiväisen päiväkotihoidon palvelusetelin kautohintaa korotetaan 740 euroon 1.8.2010 lukien.

Lautakunnan päätöksessä 5.5.2010 on todettu, että lasten vanhemmilla on lain perustuva subjektiivinen oikeus valita lapselleen kunnan järjestämä päivähoitopaikka tai järjestää päivähoito lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisesti. Päivähoitoa järjestetään Turussa seuraavasti: 1) kaupungin järjestämää päivähoitoa annetaan kunnallisissa päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa sekä ostopalveluna yksityisissä päiväkodeissa tai 2) kaupunki tukee perheitä maksamalla lakisääteistä yksityisen hoidon tukea ja kuntalisää, jolloin vanhemmat voivat valita lapsilleen päiväkotihoidon, perhepäivähoidon tai palkata hoitajan kotiin kotihoidontuella, mikäli perheen nuorin lapsi on alle 3-vuotias.

Lautakunta on viitaten päätökseensä 30.9.2009 todennut, että tarkoitus on palvelusetelilainsäädännön mukaisesti tuoda vaihtoehtoja kunnallisen päivähoidon rinnalle.

Lautakunnan päätöksestä ilmenee, että yksityisten päiväkotien yli 3-vuotiaan lapsen hoitopaikan hinnat ostopalvelussa vaihtelevat 680 ja 876 euron välissä.

Johtopäätökset

Kunta päättää itsehallintoonsa perustuvan harkintavallan nojalla, miten se järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät. Päivähoidon osalta kunta voi siten päättää, millaisin toimintamuodoin päivähoito järjestetään. Peruspalvelulautakunnan päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, että kaupunki on päättänyt olla solmimatta uusia ostopalvelusopimuksia yksityisten päiväkotipalvelujen tuottajien kanssa. Kunnallista päivähoitoa tarvitsevan lapsen vanhemmilla ei myöskään ole oikeutta vaatia, että heidän lapsensa päivähoito on järjestettävä ostopalveluna tietyssä yksityisessä päiväkodissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa ei säädetä, että palvelusetelillä järjestettävän päivähoidon maksun tulisi vastata määrältään kunnallisen päivähoidon asiakasmaksun. Hallituksen esityksessä (HE 20/2009 vp.) on nimenomaisesti todettu, että palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalle jäävät omavastuusuudet voivat ylittää asiakasmaksulaissa säännellyt maksujen enimmäismäärät. Se, että samassa päiväkodissa annettavasta samasta päivähoitopalvelusta maksettava omavastuuosuus saattaa ylittää vastaavasta hoidosta perittävän asiakasmaksun, perustuu siihen, että kunnallisessa päivähoidossa asiakasmaksu määräytyy eri periaatteiden mukaan kuin palvelusetelijärjestelmässä. Se, että eri tavoin järjestetyistä palveluista maksut määräytyvät erilaisin perustein, ei riko yhdenvertaisuuden periaatetta, koska asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä. Mikäli asiakas ei halua vastaanottaa palveluseteliä, kunnan on järjestettävä päivähoito jollakin toisella tavalla. Tällöin päivähoidosta perittävä maksu määräytyy asiakasmaksulain mukaisesti ilman palvelusetelijärjestelmään liittyvää omavastuuosuutta.

Palvelusetelin arvon tulee olla asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioituessa on otettava huomioon muun muassa yksityisen päivähoidon eri palveluntuottajien väliset kustannuserot. Kun lisäksi otetaan huomioon ne kustannukset, jotka asiassa esitetyn selvityksen perusteella aiheutuvat päivähoidon tuottamisesta kunnan omalla tuotantona ja hankkimisesta ostopalveluna, peruspalvelulautakunnan määräämää, 3–6-vuotiaan lapsen kokopäiväisen päiväkotihoidon palvelusetelin 740 euron kuukausittaisesta kattohintaa on pidettävä asiakaiden kannalta kohtuullisena.

Palvelusetelin käyttö on vain yksi päivähoidon järjestämismuoto. Palvelusetelin käyttöönotto tai palvelusetelistä kieltäytyminen eivät vaikuta kunnan lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää päivähoitoa. Palvelusetelistä on mahdollista kieltäytyä siinäkin tilanteessa, että kunnalliset päiväkodit ovat Vähälahon esittämällä tavalla täynnä. Asiakkaan kieltäydyttyä päivähoidon palvelusetelistä kunnalla säilyy velvollisuus huolehtia siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Palvelusetelin käyttöönottoaminen ei rajoita vanhempien oikeutta saada lapselle kunnan järjestämä päivähoitopaikka.

Vallituksenalaisella peruspalvelulautakunnan päätöksellä ei ole ratkaistu päivähoidon palvelusetelijärjestelmän tuottajapaikkoja eikä myöskään yksittäisen asiakkaan maksettavaksi jäävän omavastuuosuuden suuruutta. Lautakunnan päätöksellä ei myöskään ole ratkaistu yksittäisen lapsen oikeutta saada päiväkotipaikka tietyistä ruotsinkielisestä päiväkodista.

Peruspalvelulautakunta on harkintavaltansa nojalla voinut päättää päivähoidon palvelusetelikokeilun jatkamisesta. Lautakunnan päätös ei loukkaa tasapuolisen kohtelun vaatimusta eikä subjektiivista oikeutta päivähoitopaikan saamiseen. Päätös ei ole muutenkaan lainvastainen. Päätöksen tarkoituksenmukaisuutta ei voida tutkia kunnallisvalituksen johdosta. Peruspalvelulautakunnan päätöksiä ei valituksessa esitetyillä perusteilla ole syytä kumota.

Sovelletut oikeusohjeet

- 1) Hallinto-oikeuslaki 3 §
Laki julkisista hankinnoista 1 §, 15 §, 76 § ja 82 § (348/2007)
Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom
- 2) Kuntalaki 90 § 2 mom
Laki lasten päivähoidosta 11 § 1 ja 2 mom sekä 11 a §
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 4 § 1 mom
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 1 §, 6 § 1 mom ja 7 § 1 mom
Hallintolaki 6 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (Kunnallisvalitus).



Esittelijä

Anna-Riikka Hänninen

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Paula Olenius, Ritva Laine ja Hannele Sarell.

Jakelu

Päätös saantitodistuksiin Hanna Väliaho
Takamaantie 36, 20720 TURKU

Oikeudenkäyntimaksu 89 euroa

Jäljennös

Turun kaupunginhallitus, jonka on kuntalain 97 §:n mukaisesti ilmoitettava päätöksestä

Turun peruspalvelulautakunta

Tiedoksi tilastollista seuranta varten

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto