

26.2.2008

Dnro 1787/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

HOITO- JA KASVATUSHENKILÖSTÖN MITOITUS PÄIVÄKODISSA

1

KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään 22.5.2006 oikeusasiamiestä tutkimaan hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävyttä Helsingin kaupungin päiväkotia A:ssa ja erityisesti B:n ryhmässä. Hän kysyi,

1) menetteleekö Helsingin kaupunki päivähoitolain mukaisesti, kun se määrittelee päivähoitolaisten hoitohenkilökunnan suhdeluvun ryhmää ja päiväkotia kohden "lasten ennakoimattomilla poissaoloilla" tietyn kaavan mukaisesti,

2) ottaako Helsingin kaupunki lasten ja henkilöstön välisen suhdeluvun tavoitetta määrittellessään huomioon myös päiväkodin henkilöstön ennakoimattomat poissaolot ja jos ottaa, miten se huomioidaan henkilöstöä ryhmiin ja päiväkoteihin sijoitettaessa,

3) onko Helsingin kaupungilla oikeus sulkea päiväkoteja joulun ja loppiaisen välillä ja jättää alueelle yksi ns. päivystävä päiväkotia, johon alueen lapset kerätään ja

4) toimiiko Helsingin kaupunki työehtosopimusten tms. mukaisesti kehottaessaan hoitohenkilöstöä ottamaan välittömästi lomaa heti kun huomataan, että lasten ja päiväkodin hoitohenkilöstön välinen suhdeluku ylittyy?

Kantelija kertoi päiväkotia A:n hoitohenkilöstön määrän olleen jatkuvasti säädettyä määrää pienemmän vuoden 2005 syksyllä. Näin oli hänen mielestään erityisesti B:n ryhmässä. Ryhmän ainoalastentarhanopettaja oli jatkuvasti sairaslomalla eikä hänellä ollut suurelta osin sijaista. Vanhemmat keskustelivat useaan otteeseen hoitohenkilöstön vähyydestä päiväkodin johtajan, päiväkotien aluetarkastajan ja päivähoitoyhteistyön aluejohtajan kanssa, mutta tilanne ei muuttunut. Vanhempainoikeus lähetti asiasta joulukuussa 2005 kirjeen päivähoitoyhteistyön johdolle ja poliittisille päättäjille. Vastauksessaan päivähoitoyhteistyön johtaja totesi, että lasten ja henkilöstön suhdeluvun tavoitteen laskennassa kaupunki ottaa huomioon lasten ennakoimattomat poissaolot. Kantelijan mukaan tämä tarkoittaa sitä, että jos kaikki lapset ovat paikalla, hoitajien määrä ei vastasäädettyä määrää. Hänen mielestään Helsingin kaupungin tulisi tavoitelukuja asetettaessa huomioida myös hoitohenkilökunnan ennakoimattomat poissaolot, kuten sairasloimat. Lisäksi päiväkodeissa käytetään hänen mukaansa jatkuvasti päiväkotiapulaisia sijaisina.

Kantelija kertoi, että päiväkodin johtaja jakaa vuosittain loka-marraskuussa lomakkeen, jossa vanhempia pyydetään ilmoittamaan lapsen hoitotarpeesta joulun ja loppiaisen välillä. Käytännössä monet vanhemmat tuntevat velvollisuudekseen ottaa lomaa tai järjestää muu hoito lapsilleen välttääkseen lapsen viemisen vieraaseen päivähoitopaikkaan. Vanhemmat joutuvat maksamaan silti täyden päivähoitomaksun, vaikka he ilmoittaisivat hyvissä ajoin jo loka-marraskuussa lapsen poissaolosta.

Kantelijan kertoman mukaan hoitohenkilöstöä kehoitetaan ottamaan välittömästi vuosilomaa, jos hoitajia on liikaa suhteessa lapsien määrään.

3 RATKAISU

3.1 Päiväkodin henkilöstömitoitus

3.1.1 Päivähoitoasetuksen säännös lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvusta

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen (806/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi, asetuksella erikseen säädettävät kelpoisuusehdot täyttävä henkilö enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on asetuksen mukainen kelpoisuus. Säännöksen 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 useampia erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, on tämä 3 momentin mukaan otettava huomioon hoidettavien lasten lukumäärässä tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa.

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentissa on säädetty mahdollisuudesta poiketa edellä todetusta suhdeluvusta. Kunta voi poiketa edellä 1 momentissa todetuista suhdeluvuista, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.

Kyseistä henkilöstömitoituksesta poikkeamisen sallivaa asetuksen 6 §:n 5 momenttia on täsmennetty 1.8.2007 lukien niin, että poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei *lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää*. Sosiaali- ja terveysministeriön kunnille osoittamassa tiedotteessa 21.12.2006 (tiedote 553/2006) todettiin, että poikkeamisen sallivaa säännöstä täsmennettiin siten, että se vastaa paremmin säännöksen alkuperäistä tarkoitusta. Teknisen täsmennyksen tavoitteena oli tiedotteen mukaan kiinnittää kuntien huomiota säännöksen noudattamiseen.

Edellä mainitussa kuntatiedotteessa korostettiin vielä, että henkilöstömitoitusta tulee noudattaa henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sekä muiden tilapäisten poissaolojen aikana varautumalla niihin etukäteen.

Olen eräässä aiemmassa kanteluratkaisussani (31.8.2004, dnro 1147/4/02) todennut käsityksenäni päivähoitoasetuksen hoito- ja kasvatushenkilöstön määrää koskevasta säännöksestä, että lasten ja henkilöstön suhdeluvun määräytymisen lähtökohtana tulee olla tilanne, jossa lapsia otetaan päiväkotiin hoitosuhteeseen ja että kunnan päiväkotipaikkojen täyttäminen järjestelmällisesti yli sadan prosentin ei ole asetuksen 6 §:n mukaista. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös edellyttää mielestäni päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa poikettaessa 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyistä suhdeluvusta.

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

Sosiaalivirasto totesi lausunnossaan, että hoito- ja kasvatushenkilöstö mitoitetaan Helsingin kaupungin päiväkoteihin asetuksen määrittelemien suhdelukujen mukaisella tavalla. Jos päiväkodissa on hoidettavana lapsia, joiden keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät, voidaan suhdeluvusta poiketa päiväkotikohtaisesti. Hoito- ja kasvatushenkilöstön sekä lasten suhdelukuja seuraamalla pyritään huolehtimaan siitä, että lapsia ei ole jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin asetuksen tarkoittama kokonaissuhdeluku edellyttää. Sosiaalivirasto totesi, että henkilökunnan ennakoimattomia poissaoloja ei oteta huomioon perusmitoituksessa. Henkilökunnan ennalta tiedettyjä tai ennakoimattomia poissaoloja varten on sosiaalivirastossa käytössä sijaisjärjestelmä. Osa käytettävissä olevista sijaisista on kaupungin vakinaisessa palveluksessa olevia varahenkilöitä, osa sijaisista hankitaan työvoimavuokrauksen (Seure) kautta. Sijaisia on saatavissa sekä lyhytaikaisesti että pitkäaikaisesti sijaisuuksiin.

Olen samaa mieltä sosiaaliviraston kanssa siitä, että asetuksessa säädetty suhdeluku tarkoittaa päiväkodin ns. perusmitoitusta lapsia päiväkotiin hoitosuhteeseen otettaessa. Asetus sallii siis sen, että vakinaisen henkilöstön poissaolotilanteissa kunta huolehtii henkilöstön riittävydestä sijaisjärjestelyillä.

Edellä sanotun perusteella minulla ei ole aihetta puuttua Helsingin kaupungin toimintatapaan lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvun määräämisessä.

3.1.2

Henkilöstömitoitus päiväkotia A:ssa 1.8.2005–31.5.2006

Saadun selvityksen mukaan sosiaalivirasto seuraa päiväkotien henkilöstömitoitusta täyttö- ja käyttöastemittarin avulla. Mittari on rakennettu siten, että sadan prosentin täyttö- ja käyttöaste vastaa vähintään lasten päivähoidosta annetun asetuksen mukaista henkilöstömitoitusta. 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 riittävästi sijaisjärjestelyillä.

Päivähoitoasetuksessa on säädetty vain lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdeluvusta päiväkodissa. Kyseessä on koko päiväkodin hoito- ja kasvatushenkilöstön kokonaistyöpanos, jonka avulla lasten hoito ja kasvatusta päiväkodissa toteutetaan. Sen sijaan asetuksessa ei ole säädetty päivähoitojen ryhmäkoosta. Henkilöstön sijoittuminen päiväkodissa on työnjohdollinen kysymys, joka ratkaistaan päivittäin lasten ja työntekijöiden määrä huomioon ottaen. Tämän vuoksi olen tutkinut henkilöstön määrää koko päiväkotia A:ssa, mutta en erikseen sen ryhmissä.

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan täyttöaste prosentit vaihtelivat päiväkotia A:ssa toimintakautena 2005–2006 välillä 89,6–100,5. Tuosta ajasta täyttöaste ylitti 100 prosenttia vain yhtenä kuukau-

tena (helmikuussa 2006). Täyttöastelukujen valossa ei siis ole aihetta epäillä, että päiväkotia A:han olisi lapsia otettu hoitosuhteeseen asetuksen vastaisesti.

Kuukauden keskimääräiset käyttöaste prosentit vaihtelivat päiväkotia A:ssa toimintakautena 2005–2006 välillä 84,1–96,5. Näiden kuukauden keskimääräisten lukujen valossa ei siis näytä siltä, etteikö hoito- ja kasvatushenkilöstöä olisi ollut läsnä päiväkodissa asetuksen edellyttämää määrää.

Käytettävissäni on ollut myös päiväkotia A:n päiväkohtaiset lasten ja hoitohenkilöstön läsnäolotiedot. Näistä ilmenee, että elokuussa 2005 käyttöaste ylitti sadan (toimintapäiviä 23) kolmena päivänä. Syys-, loka- ja marraskuussa käyttöaste ylitti sadan kuutena päivänä (toimintapäiviä 21–22). Joulukuussa (16 toimintapäivää) käyttöaste ei ylittänyt sataa yhtenä päivänä. Tammikuussa 2006 oli 17 toimintapäivää, joista kymmenenä päivänä käyttöaste oli yli sadan. Helmikuussa käyttöaste ylitti sadan yhtenä päivänä (20 toimintapäivää), maaliskuussa kuutena päivänä (23 toimintapäivää) ja huhti-toukokuussa seitsemänä päivänä (18 ja 21 toimintapäivää).

Päiväkodin johtajan selvityksen mukaan koko päiväkodin tasolla henkilökunnan ja lasten välinen suhdelu on ollut kuukausiseurantojen mukaan asetuksen mukainen. Päiväkodin omien päiväkotiapulaisien työhön on mitoitettu 3 tuntia/päivä työtä päiväkodin muihin tehtäviin. Päivittäinen lisäapu on päiväkodin johtajan mielestä korvannut syntyneen henkilöstövajeen. Hoito- ja kasvatushenkilöstön sijaisia on tarvittaessa tilattu henkilöstöpalvelusta ja siivous tarvittaessa ostopalveluna. Päiväkotiapulaisilla on 30 vuoden kokemus lasten päivähoidosta ja -kasvatuksesta. He ovat tuttuja lapsille ja lapset luottavat heihin. Oman päiväkodin päiväkotiapulaisen apu on turvallisempi vaihtoehto kuin vieras sijainen. Päiväkotiapulaisen avun käyttäminen on ollut normaali keino päivähoitossa kautta aikojen. Usein vaihtuva henkilökunta ei ole hyväksi pienten lasten kasvatustyössä.

Kannanotto

Täyttöaste ylitti sadan vain yhtenä kuukautena (100,5 helmikuussa 2006) toimintavuotena 2005–2006. Täyttöastelukujen valossa ei päiväkotia A:han ole otettu lapsia asetuksessa säädettyä enempää.

Kuukauden keskimääräinen käyttöaste päiväkotia A:ssa ei ylittänyt yhtenä kuukautena sataa toimintavuotena 2005–2006. Sosiaaliviraston tilastojen kuukauden keskimääräisten käyttöasteiden valossa hoitohenkilöstöä on ollut päiväkotia A:ssa asetuksessa säädetty määrä.

Päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen tulee toteutua myös henkilöstön sairaus-, vuosilomien ja muiden tilapäisten poissaolojen aikana. Säännös eikuitenkaan mielestäni estä sunnaita ja tilapäistä poikkeamista säädetystä henkilöstömitoituksesta. Päivähoitoasetuksesta ei kuitenkaan ilmene, täytyykö lasten ja henkilöstön suhdeluvun toteutua päivittäin, vai riittääkö, että se toteutuu keskimäärin kuukauden aikana tai kenties kuukautta lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä. En voi kuitenkaan pitää asetuksen mukaisena tilannetta, jossa säädetty henkilöstömitoitus jää toteutumatta useana kuukauden toimintapäivänä. Toisenlainen tulkinta mielestäni mitätöisi säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisen käytännössä ja vaarantaisi päivähoitolaissa säädettyjen kasvatustavoitteiden toteutumisen.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella arvioni on se, että päiväkotia A:n henkilöstömitoitus tarkastelujaksolla 1.8.2005–31.5.2006 oli pääosin päivähoitoasetuksessa säädetyn mukainen. Säädetty henkilöstömitoitus ei kuitenkaan näkemykseni mukaan toteutunut päiväkodissa tammikuussa 2006, kun käyttöaste ylitti sadan yli puolena kuukauden toimintapäivistä. Myös huhtikuussa 2006 käyttöaste ylitti sadan lähes puolella toimintapäivistä.

Päiväkodin johtajan selvityksen mukaan henkilöstön poissaoloissa oli turvauduttu osin sijaisiin ja osin päiväkotiapulaisten lisättyyn työpanokseen. Olen samaa mieltä päiväkodin johtajan kanssa siitä, että oman päiväkodin tuttu päiväkotiapulainen voi olla lapsille turvallisempi vaihtoehto kuin vieras sijainen. Korostan kuitenkin, että ammatillista kelpoisuutta vailla olevaa päiväkotiapulaista ei voida ottaa huomioon päivähoitoasetuksessa säädettyssä henkilöstömitoituksessa.

3.2

Päivähoidon keskittäminen loma-aikoina

Päivähoitolain 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Sen lisäksi, mitä 11 §:ssä säädetään, kunnan on päivähoitolain 11 a §:n mukaan huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päivähoitopaikan (päiväkodissa tai perhepäiväkodissa) ja että lapsi voi olla päivähoitossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Päivähoitoasetuksen 5 §:n mukaan päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

Lasten vanhemmilla on siis oikeus saada subjektiivisena oikeutena päivähoitoa kunnan järjestämänä. Tämä oikeus ei kuitenkaan näkemykseni mukaan merkitse oikeutta saada hoitopaikkaa huoltajien toivomuksen mukaisesti esimerkiksi tietyssä päivähoitopaikassa. Kunnan on kuitenkin, kuten päivähoitolain 11 a §:ssä on säädetty, pyrittävä mahdollisuuksien mukaan järjestämään päivähoito lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Ehdotonta velvollisuutta tähän ei kunnalla kuitenkaan lain mukaan ole.

Päivähoitoviranomaisilla on mielestäni sinänsä oikeus tiedustella huoltajilta päivähoidon tarvetta esimerkiksi juhlapyhien yhteydessä ja loma-aikoina. Huoltajilla on kuitenkin oikeus tällöinkin saada lapselle kunnan järjestämä kokopäivähoitopaikka esittämättä perusteluja hoidon tarpeelle. Kunta ei siis voi vastoin huoltajien suostumusta keskeyttää päivähoidon järjestämistä, ellei samanaikaisesti järjestetä muuta päivähoitolain tarkoittamaa hoitoa. Sen sijaan huoltajilla ei ole oikeutta päättää, missä päivähoitopaikassa hoito järjestetään.

Kantelukirjeestä ilmenee, että päiväkotia A:n ollessa suljettuna lasten vanhemmille oli järjestetty mahdollisuus viedä lapsensa muuhun päiväkotiin. Helsingin kaupunki ei ole näkemykseni mukaan menettelyt tältä osin lainvastaisesti päivähoidon järjestämisessä.

3.3

Muut asiat

Päivähoitomaksuista on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa. Tämän lain 7 a §:n mukaan säännönmukaisesta kokopäivähoidosta voidaan määrätä kuukausimaksu. Jos lapsi on osapäivähoidossa tai lapsen hoitoaika muutoin on jatkuvasti päivittäin, viikoittain tai kuukausittain säännönmukaista kokopäivähoitoaika merkittävästi lyhyempi, kunnan tulee päättämiensä perusteiden mukaan periä hoitoaikaan suhteutettu kokopäivähoidon maksua alempi maksu.

Edellä sanotusta ilmenee se, että tilapäiset poissaolot eivät alenna päivähoidon kuukausimaksua.

4

TOIMENPITEET

Saatan Helsingin kaupungin sosiaaliviraston tietoon edellä (kohdassa 3.1.2) esittämäni käsityksen päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumatta jäämisestä päiväkotia A:ssa tammikuussa 2006.

Asiassa ei ole muilta osin ilmennyt aihetta toimenpiteisiin.