

14.11.2005

821/4/03

Beslutsfattare: Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Aila Linnakangas

PERSONALDIMENSIONERINGEN VID DAGHEMMEN MOTSVARADE INTE BESTÄMMELSERNA I DAGVÅRDSFÖRORDNINGEN

1

KLAGOMÅL

En daghems föräldraförening r.f. i Helsingfors ber i en skrivelse daterad 3.4.2003 justitieombudsmannen undersöka om Helsingfors stad åren 2001- 2003 bröt mot dagvårdsbestämmelserna, speciellt mot dagvårdsförordningen som bestämmer förhållandet mellan antalet personal och barn på daghemmen samt personalens behörighet. Föräldraföreningen ber justitieombudsmannen ta ställning till situationen i hela Helsingfors samt specifikt för daghemmen Albert och Domus.

Enligt klagomålet hade de kommunala daghemmen år 2002 i Helsingfors en genomsnittlig beläggningsgrad på 99,2 % medan den genomsnittliga bruksandelen var 92,1 %. Månatligen överskred bruksandelen beläggningsgraden i 18,7 % av daghemmen. Därutöver hade 44,5 % av daghemmen en beläggningsandel som överskred 100 %. Detta innebar enligt klagomålet i praktiken att Helsingfors stad både systematiskt och fortlöpande överbelastade sina daghem.

Situationen i de svenskspråkiga daghemmen följde enligt klagandena den allmänna trenden. I 44,4 % av daghemmen var beläggningsandelen högre än 100 %. Däremot var det i de svenska daghemmen allra vanligast att bruksandelen överskred beläggningsgraden. I genomsnitt hade en fjärdedel (26,4 %) av de svenska daghemmen för hög bruksgrad varje månad. Ytterligare bör man ta i beaktande att en stor del av de dagsvisa överskridningarna av det i dagvårdsförordningen stipulerade relationstalet inte ens syns i månadsstatistiken.

Till klagomålet bifogas socialverkets s.k. platsbanksstatistik som ger en översiktlig bild av dagvårdssituationen i Helsingfors åren 2001- 2002 samt en detaljerad utredning över dagliga bruksandelar på daghemmet Albert under tidsperioden april- maj 2002 och daghemmet Alexia under tidsperioden januari- mars 2003. Enligt klagomålet va ldes dessa daghem pragmatiskt eftersom det visade sig att endast två daghem var villiga att ställa sitt dagboksblad till klagandenas förfogande. Socialverket tillhandahåller enligt uppgift inte platsbanksrapporter över dagsvisa bruksandelar för enskilda daghem. Den möjlighet som återstår är därför att granska det dagliga bruket av dagvårdsplatser i enskilda daghem på basen av de handskrivna

dagboksbladen, i vilka den personal och de barn som dagligen är närvarande registreras.

Dessa två exempel illustrerar enligt klagomålet att det under fem månader är fråga både om överbokning av de tillgängliga dagvårdsplatserna och om att vikarierande vårdpersonal inte funnits tillgänglig då ordinarie personal varit frånvarande. Helsingfors stad registrerar det månatliga medelvärdet för bruksandelarna och använder sig av detta mätinstrument för att följa att 6 § i dagvårdsförordningen efterlevs på de enskilda daghemmen. Exemplet från Alexia januari 2003 åskådliggör enligt klagandena hur detta mätinstrument underskattar det faktiska personalunderskottet.

Daghemmens påstådda överbeläggning och personalunderskott åren 2001- 2002 åskådliggörs i klagomålet med stapeldiagram (figurerna 1- 6) som illustrerar den nämnda dagvårdsstatistiken. I klagomålet åskådliggörs också med stapeldiagram de dagliga bruksandelarna på daghemmet Albert i april- maj 2002 (figurerna 7- 9) och på daghemmet Alexia i januari-mars 2003 (figurerna 10- 12). Uppgifterna om de dagliga bruksandelarna åskådliggör enligt klagomålet att det mätinstrument som Helsingfors stad använder för uppföljning av det månatliga medelvärdet underskattar det faktiska personalunderskottet.

2

UTREDNING

Med anledning av skrivelsen har social- och hälsoavdelningen vid länsstyrelsen i Södra Finlands län givit ett utlåtande daterat 28.1.2004. Till utlåtandet bifogas Helsingfors stads socialverks utredning daterad 7.11.2003 och södra socialcentralens utredning daterad 6.11.2003.

Klagandena inkom 19.3.2004 med ett bemötande med anledning av utlåtandena och utredningarna.

Tf socialdirektör och tf vuxentjänstchef gav ytterligare på min begäran 5.7.2005 ett utlåtande på socialverkets vägnar. I min begäran om utlåtande gav jag samtidigt föreståndarna för daghemmen Albert, Alexia och Domus tillfälle att inkomma med en förklaring. Någon sådan inkom emellertid inte.

Jag har också haft tillgång till de handlingar som ansluter sig till klagomålen 1107/4/02 och 554/4/03. Också i dessa klagomål var det fråga om hur dagvårdsförordningens bestämmelser om relationstalet mellan barn och personal iakttas vid Helsingfors stads daghem.

Slutligen har jag bekantat mig med den daghemsstatistik för åren 2003- 2004 som producerats av socialverkets statistikenhet.

2.1

Helsingfors stads socialverks utredning 7.11.2003

Socialverket konstaterar i sin utredning 7.11.2003 att den väsentliga försämringen av Helsingfors stads ekonomi år 2002 innebar att de marginella

villkoren skärptes också för dagvården. Anslagen för dagvården blev mindre än föregående år vilket innebar att man blev tvungen att fästa större avseende vid de ekonomiska och resursmässiga aspekterna på verksamheten. Detta kommer till synes också i den jämförelse som klagandena gjort mellan åren 2001 och 2002.

Beläggningsgraden anger relationstalet mellan å ena sidan antalet barn och å andra sidan den vård- och uppfostringsansvariga personalen. År 2001 var den genomsnittliga beläggningsgraden vid Helsingfors stads daghem 98,8 % medan den år 2002 var 99,2 %. Beläggningsgraden för den svenskspråkiga dagvården var år 2001 lägst i staden, dvs. 96,9 %. Också år 2002 var den lägst i staden, dvs. 98,1 %.

Genom bruksgraden följs verksamhetens effektivitet upp samtidigt som det säkerställs att relationstalet mellan å ena sidan den vård- och uppfostringsansvariga personalen och å andra sidan antalet barn stämmer överens med förordningen. Bruksgraden baseras på dagligen insamlade närvarouppgifter för barnen och personalen. Den genomsnittliga månatliga bruksgraden för daghemmen i hela Helsingfors var 89,3 % år 2001 (de svenskspråkiga daghemmen 89,8 %) och 92,1 % år 2002 (de svenskspråkiga daghemmen 92,5 %). På årsnivå skiljer sig den genomsnittliga bruksgraden för de svenskspråkiga daghemmen inte från bruksgraden för de finskspråkiga daghemmen.

Enligt socialverket innebär 6 § i dagvårdsförordningen att det är möjligt att planera basdimensioneringen med beaktande av barnens faktiska vårdtider och genomsnittliga frånvaro per daghem. Enligt utredningen beaktas vid daghemsplaceringen av barn en avtalsbaserad lägre bruksgrad på så sätt att flera barn antas om det enligt förordningens definition finns ledig kapacitet i förhållande till vård- och uppfostringspersonalen. Enligt socialverket förutsätter bestämmelsen inte heller att daghemmets vårdpersonal kontinuerligt fullt ut deltar i vården under en vård dag. Från förordningens synpunkt är det sålunda inte heller relevant att följa upp vården timme för timme.

Med stöd av det som anförs ovan har som mål för dagvården i Helsingfors stad ställts upp en bruksgrad på 93 % på årsnivå. Detta är det viktigaste statistikbaserade nyckeltalet vid bedömningen av om dagvårdsförordningens bestämmelser om dimensioneringen av vård- och uppfostringspersonalen har iakttagits vid stadens daghem. En genomsnittlig bruksgrad på 100 % skulle enligt socialverkets åsikt innebära att flera barn samtidigt skulle få dagvård än det totala relationstalet förutsätter. Detta är en följd av att barnens och personalens närvaro- och frånvarotider inte fördelas optimalt. Bruksgraden kan sålunda uppvisa betydande dagliga variationer. Genom att för bruksgraden uppställs ett mål på mindre än 100 % kan det tryggas att den dagliga bruksgraden inte kontinuerligt eller för en längre tid överstiger 100 %.

Bruksgraden påverkas månatligen av personalens semestrar, tillgången på vikarier, barnens åldersstruktur samt av att vårdförhållanden inleds och avslutas vissa månader av året. Denna variation, som är tillåten enligt förordningen, kommer till synes i den på uppföljningen baserade dagvårdsstatistiken (platsbanken). Bruksgraden påverkas av antalet utbildade

arbetstagare och av antalet vikarier som förordnats sköta vård- och uppfostringsuppgifter. Bruksgraden påverkas inte av den övriga personals närvaro som de facto deltar i uppfostringsuppgifter inom dagvården. Vid bedömningen av vikariebehovet beaktar daghemmets föreståndare emellertid också antalet övriga arbetstagare som står till daghemmets förfogande. När daghemmet anlitar ett för barnen bekant daghemsbiträde för vårduppgifter måste man ge avkall på städ- och andra serviceuppgifter.

Enligt socialverkets åsikt är det vid bedömningen av beläggnings- och bruksgraden också skäl att beakta att följande registreringsmetoder inte ger en helt sanningsenlig bild av verkligheten.

- Uppföljningen av relationstalet beaktar inte s.k. administrativa daghemsföreståndare (år 2002 fanns det 156 administrativa föreståndare, av vilka var 7 svenskspråkiga) som enligt förordningen kan räknas som vård- och uppfostringspersonal.

- För barn under ett år dimensionerar Helsingfors en anställd per två barn trots att förordningen skulle tillåta en anställd per fyra barn.

- Barn som dagligen är närvarande 5-7 timmar statistikförs som heldagsbarn.

- Ett barn registreras i regel som närvarande även om det utnyttjar sin plats endast t.ex. två eller tre dagar i veckan.

Dagvårdsstatistiken utökas månatligen i efterhand med uppgifter om de genomsnittliga relationstalen mellan personal och barn. Ett viktigt syfte med systemet för uppföljning av dagvården i Helsingfors är att få tillräckligt noggranna genomsnittliga nyckeltal för uppföljning av beläggnings- och bruksgraden, utöver den dagliga uppföljningen i daghemmen.

Uppföljningssystemet ger genomsnittliga nyckeltal på ämbetsverks-, socialcentral-, byrå- och enhetsnivå. Dessa nyckeltal ger en bild av förändringarna på nivån eller för enheten i fråga. Enbart för sig utgör de emellertid inte en tillräcklig grund för bedömning av situationen i ett enskilt daghem.

Den viktigaste uppföljningen av relationen mellan å ena sidan vård- och uppfostringspersonalen och å andra sidan antalet barn sker dagligen i daghemmen. Daghemsföreståndaren svarar för att den personal finns på plats som verksamheten förutsätter. Om det saknas personal skall daghemsföreståndaren skaffa vikarier från andra daghem, anlita reservpersonal eller vända sig till Helsingfors stads arbetskraftsservice. I Helsingfors råder det brist framförallt på svenskspråkiga vikarier och det finns inte tillräckligt med utbildad arbetskraft att tillgå ens för ordinarie uppgifter.

Vid bedömningen av om personalen vid ett enskilt daghem är tillräckligt stor måste man sålunda beakta enhetens verksamhet, olika koefficienter för vårdbehovet, den övriga personalens storlek, utbildning och uppgifter, daghemsföreståndarens befattningsbeskrivning, övriga verksamhetsrelaterade omständigheter samt de registreringsförfaranden för närvarouppgifter inom platsbanksuppföljningen som beskrivs ovan. Den

statistik som bifogats klagomålet och som delvis lagts till grund för detta ger i och för sig ingen bild av verksamhetens lagenlighet.

Socialverket uppger att man inom barndagvården i Helsingfors iakttagit förordningen vad beträffar relationstalet mellan personal och barn. Det system för uppföljning av bruksgraden som använts vid statistikföringen i fråga om platsbanken i Helsingfors är inte tillräckligt exakt för att ge en helt korrekt bild av hur vårdplatserna utnyttjats på månadsnivå. Vikarier som skött vård- och uppfostringsuppgifter har registrerats som övrig personal. Det har också förekommit fel i samband med att daghemmen lämnat uppgifter för statistiken. Till denna del kommer socialverket att precisera sina anvisningar om statistikföringen och uppmärksamma daghemmen på vikten av en korrekt registrering av uppgifterna.

2.2

Utlåtandet av social- och hälsoavdelningen vid länsstyrelsen i Södra Finlands län

Länsstyrelsen meddelar som sitt utlåtande att enligt vad som utretts har man vid daghemmen Albert och Domus inte handlat i strid med dagvårdslagen eller dagvårdsförordningen. Relationstalet mellan barnen och den vård- och uppfostringsansvariga personalen har under den ifrågavarande perioden i regel stämt överens med 6 § i barndagvårdsförordningen. Enligt länsstyrelsens uppfattning har bruksgraderna vid Helsingfors stads daghem inte enligt utredningen stridit mot 6 § 5 mom. i dagvårdsförordningen, utan de har varit tillfälliga undantag från det föreskrivna relationstalet mellan barnen och vårdpersonalen.

Beträffande dagvårdsstatistiken konstaterar länsstyrelsen att relationstalet mellan personalen och barnen, dvs. uppföljningen av bruksgraden daghemsvis och på månadsnivå, i och för sig har genomförts på behörigt sätt och att de koefficienter som beskriver relationstalen mellan barn och uppfostrings- och vårdpersonal stämmer överens med 6 § i förordningen om barndagvård.

Slutligen konstaterar länsstyrelsen att definitionen av undantag från relationstalet mellan de vårdbehövande barnen och den vård- och uppfostringsansvariga personalen i 6 § 5 mom. i förordningen om barndagvård är så vag och mångtydig att det kan leda till att god vård ifrågasätts och till och med orsakar säkerhetsrisker i barndagvården.

2.3

Bemötande

I sitt bemötande uppmärksammar klagandena följande omständligheter.

Helsingfors stads socialverk har inte bevisat att personalresursen i stadens daghem uppfyller det i dagvårdsförordningens 6 § stipulerade relationstalet. Socialverket undviker att ta ställning till den omfattande överbeläggningen och den konstanta underbemanningen av de kommunala daghemmen som urholkar kvaliteten i dagvården.

Socialverket och den svenska socialservicebyrån överdriver betydelsen av vissa specialförhållanden och arrangemang i daghemmen Albert, Alexia och Domus. Socialverkets och länsstyrelsens utlåtanden är enligt klagandenas åsikt sinsemellan motstridiga och inkonsekventa.

Klagandena uppmärksammar också den omständigheten att då de på basen av det omfattande statistiska materialet belagt att socialverket på ett systematiskt och fortgående sätt sedan hösten 2001 överskridit det i dagvårdsförordningens 6 § avsedda relationstalet på sina daghem i samtliga stordistrikt, svarar socialverket med att ifrågasätta sin egen statistiks tillförlitlighet. Socialverket och den svenskspråkiga socialservicebyrån menar att den överbruks- och beläggningsandelar uppgjorda statistiken som upprätthålls i platsbanken på ett felaktigt sätt skulle överdriva personalbristen i förhållande till antalet närvarande barn. Också denna argumentation upprepas i länsstyrelsens utlåtande.

Bruket av städpersonal i stället för tillräcklig behörig reservarbetskraft urholkar dimensioneringsnormerna i barndagvårdsförordningens 6 §. Också vården av s.k. delveckobarn kräver tillräckliga vårdpersonalresurser. Det vore ogrundat att generellt inräkna administrativa daghemsföreståndare i bruks- och beläggningsstatistiken. Också andra daghemsföreståndare har administrativa uppgifter som innebär att deras möjligheter att delta i vården av barngrupper rimligen är begränsad. Detta borde beaktas i statistiken. Barn som är yngre än 1 år utgör endast 1,6 promille av dagvårdsbarnen.

2.4

Socialverkets utlåtande 5.7.2005

Jag bad ytterligare socialverket ge ett utlåtande om de slutsatser som jag dragit i fråga om daghemmen Albert, Alexia och Domus. I min begäran om utlåtande gjorde jag bedömningen att den i dagvårdsförordningen föreskrivna personaldimensioneringen inte förverkligades i daghemmet Albert i april- maj 2002, i daghemmet Alexia i januari och mars 2003 och i daghemmet Domus i mars- april 2002, eftersom den genomsnittliga månatliga bruksgraden översteg 100 %. Socialverket konstaterar i sitt utlåtande 5.7.2005 att situationen i matematiska siffror varit den som jag nämner i mina slutsatser. Socialverket anser emellertid att andemeningen i dagvårdsförordningen inte överträtts trots att de matematiska uträkningarna kan anses påvisa annat. Enligt utlåtandet är de beräkningsgrunder som uppgjorts för att följa med bruks- och beläggningsprocenter inte så finjusterade att de i tillräcklig grad skulle beakta olika avvikelser t.ex. i fråga om fluktuerande timantal i förkortad barnnärvaro. Föreståndarna har i situationer där de bedömer verksamhetsförutsättningarna vara så beskurna att barnens trygghet varit hotad haft möjlighet och även uppmanats att vända sig till sin förman för en gemensam bedömning av situationen. I vissa fall kan denna bedömning leda till förkortade öppettider. Också formellt obehörig personal kan ha tillräcklig erfarenhetsbaserad kompetens för att handha uppdragen.

3

DAGHEMMENS FÖRFARANDE

Jag anser att personaldimensioneringen inte stämde överens med dagvårdsförordningen vid daghemmet Albert under den granskade perioden april- maj 2002, vid daghemmet Alexia under den granskade perioden januari- mars 2003 och vid daghemmet Domus under den granskade perioden mars-april 2002.

Vidare anser jag att den genomsnittliga månatliga bruksgraden som beskriver relationstalet mellan barnen samt vård- och uppfostringspersonalen inte ger en tillräcklig bild av det faktiska relationstalet mellan barnen och personalen samt av dagsläget vid daghemmen.

Klagandena ber justitieombudsmannen också ta ställning till frågan om Helsingfors stad generellt handlade i strid med bestämmelserna om dagvård vid Helsingfors stads daghem åren 2001- 2003.

Med anledning av denna begäran konstaterar jag att dagvårdsförordningen förutsätter att relationstalet mellan barnen samt vård- och uppfostringspersonalen förverkligas daghemsvis. I Helsingfors stad fanns 333 daghem i slutet av år 2001 och 289 daghem i slutet av år 2003. Utifrån den utredning som jag haft tillgång till anser jag mig inte kunna bedöma om den personaldimensionering som avses i dagvårdsförordningen generellt förverkligats i Helsingfors stads daghem på det sätt som klagandena kräver

Som motivering till mitt avgörande anför jag följande.

3.1

Dagvårdsförordningens bestämmelse om relationstalet mellan barn och personal

Enligt 6 § 1 mom. (806/1992) i förordningen om barndagvård skall i vård- och uppfostringsuppgifter i ett daghem finnas minst en person med stadgad yrkesmässig behörighet för varje grupp om högst sju barn som har fyllt tre år och är i heldagsvård. I ett daghem skall i vård- och uppfostringsuppgifter likaså för varje grupp om högst fyra barn under tre år finnas minst en person med ovan stadgad yrkesmässig behörighet. Enligt paragrafens 2 mom. skall i daghemmet i vård- och uppfostringsuppgifter finnas minst en person med yrkesmässig behörighet för varje grupp om högst 13 barn som har fyllt tre år och är i halvdagsvård.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs att om det i ett daghem finns ett eller flera barn som behöver särskild vård och uppfostran, skall detta beaktas i antalet barn som vårdas eller i antalet personer som deltar i vård- och uppfostringsuppgifter, om det inte finns ett särskilt biträde för sådana barn i daghemmet.

Enligt 6 § 5 mom. i förordningen om barndagvård kan kommunen göra undantag från de relationstal som nämns i 1- 2 mom., om de genomsnittliga vårddagarna för barnen fortlöpande är betydligt färre än verksamhetsdagarna. Undantaget kan göras så att det fortlöpande inte vårdas fler barn samtidigt än vad det totala relationstalet förutsätter.

I ett tidigare klagomålsavgörande (31.8.2004, dnr 4117/4/02) konstaterar jag som min uppfattning i fråga om dagvårdsförordningens bestämmelse om dimensionering av vård- och uppfostringspersonalen att utgångspunkten för bestämmande av relationstalet mellan barn och personal bör vara situationen då antagningen sker och att det inte är förenligt med förordningens 6 § att systematiskt belägga daghemsplatserna till över 100 %.

Dagvårdsförordningens 6 § 5 mom. förutsätter enligt min åsikt särskild prövning för varje daghem i det enskilda fallet för att avvikelse skall kunna göras från det relationstal som anges i 6 § 1 och 2 mom.

Förordningen tillåter enligt min åsikt avvikelse från relationstalet mellan barn och personal t.ex. då en del av barnen fortgående får dagvård endast en del av veckan, vilket innebär att deras genomsnittliga antal vårddagar blir betydligt färre än daghemmets verksamhetsdagar. En förutsättning är dessutom att antalet barn som samtidigt fortlöpande vårdas inte får överstiga det relationstal som anges i förordningen.

Den möjlighet till avvikelse från relationstalet som föreskrivs i dagvårdsförordningens 6 § 5 mom. är den enda som dagvårdslagen och -förordningen känner till. Det finns t.ex. inga bestämmelser om eventuell avvikelse från relationstalet vid tillfällig frånvaro bland vård- och uppfostringspersonalen och, i så fall, i vilken utsträckning avvikelse kan ske. Inte heller i social- och hälsovårdsministeriets 13.8.1992 daterade motiveringspromemoria i samband med den ändring av dagvårdsförordningen som trädde i kraft 1.1.1993 behandlas närmare frågan om hur relationstalsprincipen skall tillämpas i praktiken eller om förutsättningarna för avvikelse från relationstalet.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar i sitt utlåtande 15.10.2004 (utlåtande dnr 37/05/2004 till Björneborgs tingsrätt i ett ärende som gällde dödsvållande och brott mot tjänsteplikt) att dagvårdsförordningens 6 § 5 mom. möjliggör tillfälliga och kortvariga avvikelser från det relationstal som anges i 1 och 2 mom. Enligt utlåtandet tillåter bestämmelsen att flere barn vissa dagar samtidigt får dagvård än relationstalet förutsätter. Bestämmelsen förutsätter enligt utlåtandet alltid daghemsvis prövning i det enskilda fallet för att avvikelse skall kunna göras från relationstalet. Det är fråga om den till relationstalet hänförliga vård- och uppfostringspersonalens totala arbetsinsats och om det optimala utnyttjandet av denna för vård och fostran av daghemsbarnen. Även om dagvårdsförordningens 6 § inte i och för sig enligt sin ordalydelse förefaller förutsätta att daghemmets personal samtidigt och fortgående är närvarande i vård situationerna och även om bestämmelsen möjliggör kortvariga avvikelser från relationstalet, måste man vid genomförandet av dagvården sträva efter att uppnå det relationstal som avses i förordningen under hela vårddagen. Enligt utlåtandet skall den personal som omfattas av relationstalet i regel stå till förfogande under den tid som daghemmet är verksamt, likväl med beaktande av de tillämpliga arbetstidsbestämmelserna. Hur personalen placeras är en arbetsledningsfråga som dagligen skall avgöras med beaktande av antalet närvarande barn och anställda vid daghemmet. Dimensioneringen skall enligt

utlåtandet granskas utifrån helhetssituationen vid daghemmet, utan att det görs skillnad mellan t.ex. utevistelse och inomhusverksamhet.

Social- och hälsovårdsministeriet anser i sitt utlåtande 1.9.1998 till riksdagens biträdande justitieombudsman (dnr 40/05/1998) att den personaldimensionering som avses i förordningen skall iakttas också under personalens sjukledigheter och semestrar samt under eventuella permitteringar.

I mitt ovan nämnda avgörande 31.8.2004 konstaterar jag att dagvårdsförordningens bestämmelse om avvikelser från relationstalet är synnerligen tolkbar. Av förordningen framgår t.ex. inte vilken period som skall läggas till grund för beräkningen av antalet genomsnittliga vård dagar. Av förordningen framgår sålunda inte om de kan beräknas t.ex. i medeltal per månad. Av förordningen framgår inte heller vad det innebär att fler barn än enligt förordningen inte fortlöpande vårdas samtidigt.

En förutsättning för att barnens grundläggande och mänskliga rättigheter skall kunna tryggas är emellertid enligt min åsikt att bestämmelsen om dimensionering av dagvårdspersonal är så tydlig och exakt formulerad att den inte kan äventyra tillgången på yrkesutbildad vård- och uppfostringspersonal. Av denna anledning gjorde jag 31.8.2004 en framställning till statsrådet om en brådskande precisering av förordningens 6 § 5 mom. Social- och hälsovårdsministeriet meddelade i sitt svar 23.3.2005 att ministeriet har inlett beredning som syftar till en revidering av lagstiftningen om barndagvård. Ministeriet uppger att avsikten är att revideringen skall genomföras som partiella projekt. I det första skedet kommer revideringen enligt svaret att inriktas på en sådan översyn och precisering av bestämmelserna om dimensionering av dagvårdspersonal som avses i justitieombudsmannens skrivelse.

Till detta beslut bifogar jag min framställning till statsrådet om precisering av bestämmelserna om dimensionering av dagvårdspersonal (dnr 2273/2/04).

3.2

Personaldimensioneringen vid daghemmen i Helsingfors åren 2001- 2003

Enligt klagomålet handlade Helsingfors stads socialverk fortlöpande och systematiskt i strid med dagvårdsbestämmelserna åren 2001- 2003. Klagandena ber justitieombudsmannen ta ställning till frågan om personaldimensioneringen vid daghemmen i Helsingfors stämde överens med dagvårdsförordningen.

I fråga om den statistik som framförts i ärendet konstaterar jag för det första följande.

Enligt klagomålet var år 2001 i genomsnitt 39,9 % av daghemmen överbelagda (beläggningsandelen överskred 100 %) och för år 2002 steg andelen till 44 %. Allra kraftigast var överbeläggningen av daghemmen i mellersta stordistriktet (64 % år 2001 och 70 % år 2002). Enligt klagomålet förekom personalunderskott (vilket innebär att bruksgraden överskred

beläggingsgraden) år 2001 i 12,7 % av daghemmen och för år 2002 steg andelen till nästan 19 %. Allra kraftigast var personalunderskottet i de svenskspråkiga daghemmen (20,8 % år 2001 och 26,8 % år 2002). Enligt klagomålet visar utredningarna att både överbeläggning och personalunderskott förekom i samtliga stordistrikt och att detta var ett fortgående och normalt fenomen.

Socialverket lägger i sin utredning fram genomsnittliga siffror för åren 2001- 2002 om dagvårdspplatsernas beläggings- och bruksgrader. Enligt dessa siffror varierade den genomsnittliga beläggingsprocenten (=relationstalet mellan barn som fick vård samt respektive enhets vård- och uppfostringspersonal) inom dagvårdsområdena (sju socialcentraler och dessutom den svenskspråkiga dagvården) år 2001 mellan 96,9 och 101,3 %. Vid två socialcentraler (den norra och den mellersta) översteg den årliga genomsnittliga beläggingsgraden 100 %. År 2002 varierade den genomsnittliga beläggingsgraden mellan 98,7 och 101,4 %. Endast vid en socialcentral (den mellersta) översteg beläggingsgraden 100 % år 2002. Socialverket framhåller i sin utredning att siffrorna för den mellersta socialcentralen inte är jämförbara med siffrorna för de övriga socialcentralerna eftersom i siffrorna ännu år 2002 ingick också uppgifter om eftermiddagsvård för distriktets handikappade barn. Enligt socialverket innebär detta att siffrorna för beläggingsgraden blir missvisande i fråga om den mellersta socialcentralen.

De genomsnittliga beläggingsgraderna (det kalkylerade relationstalet på basis av barnens och personalens närvarodagar per månad) varierade enligt socialverket i fråga om socialcentralerna (inklusive den svenskspråkiga dagvården) mellan 87,7 och 92,4 % år 2001 samt mellan 91,0 och 93,5 % år 2002.

För min egen del vill jag i dagvårdsstatistiken ytterligare peka på att bruksgraden för samtliga daghem i Helsingfors var i genomsnitt 89,3 % år 2001, 92,1 % år 2002, 92,9 % år 2003 och 92,0 % år 2004. Beläggingsgraden för samtliga daghem i Helsingfors var i genomsnitt 98,8 % år 2001, 99,2 % år 2002, 101,2 % år 2003 och 100,3 % år 2004. Beläggings- och bruksgraden för Helsingfors daghem steg således från år 2001 till år 2003. Däremot förefaller ökningen ha stannat av år 2004.

Såsom framgår av de ovanstående exemplen kan ur uppföljningssystemet för Helsingfors dagvård hämtas olika genomsnittliga nyckeltal för ämbetsverks-, socialcentrals-, byrå- och enhetsnivå. Nyckeltalen visar, vid sidan av uppföljningen på daghemsnivå, daghemmens beläggings- och bruksgrad. I sin skrivelse har klagandena ur socialverkets uppföljningssystem plockat ut ett antal siffror som socialverket inte i och för sig har ifrågasatt.

Med anledning av klagandenas undersökningsbegäran framför jag följande.

Bestämmelsen i dagvårdsförordningen förutsätter att personaldimensioneringen genomförs vid varje daghem. Olika genomsnittliga nyckeltal ger för sin del en bild av dagvården, men uteslutande på basis av dem är det enligt min uppfattning inte möjligt att bedöma dagvårdens

lagenlighet. I Helsingfors stad fanns det 333 daghem vid utgången av år 2001 och 289 daghem vid utgången av år 2003. Bland dessa fanns också daghem vilkas beläggnings- och/eller bruksgrad vissa månader översteg 100 %. En beläggningsgrad på över 100 % kan betyda att det skett överbokning i strid med dagvårdsförordningen. En bruksgrad på över 100 % kan dessutom tyda på att man inte har haft beredskap för frånvaro bland uppfostrings- och vårdpersonalen. En förutsättning för en bedömning av om dagvårdsförordningen iakttagits är emellertid, åtminstone i fråga om siffrorna för beläggningsgraden, att det också finns uppgifter om huruvida daghemmen haft någon sådan grund som avses i dagvårdsförordningens 6 § 5 mom., t.ex. barn som vårdats en del av veckan, att avvika från det relationstal som anges i förordningen. Sådana uppgifter framgår inte av den utredning som jag haft tillgång till och jag har inte heller någon möjlighet att undersöka detta i fråga om alla daghem i Helsingfors stad. En omständighet som försvårar bedömningen av dagvårdens lagenlighet är också att dagvårdsförordningens 6 § 5 mom. om undantag från relationstalen, så som jag konstaterar ovan (i avsnitt 3.1), är tolkbar.

På basis av den utredning som jag haft tillgång till kan jag sålunda inte ta ställning till det i klagomålet framförda påståendet att personaldimensioneringen vid Helsingfors stads daghem systematiskt och fortlöpande varit stridande mot dagvårdsförordningen. Jag vill emellertid framhålla att detta inte utesluter att det vid enskilda daghem kan ha förekommit situationer då personaldimensioneringen inte nått upp till den nivå som anges i dagvårdsförordningen, vilket jag även konstaterar nedan (i avsnitt 3.4).

3.3

Personaldimensioneringen vid de svenskspråkiga daghemmen

Enligt socialverkets utredning var den genomsnittliga beläggningsgraden för samtliga daghem 98,8 % år 2001. Samma år var de svenskspråkiga daghemmens beläggningsgrad stadens lägsta, dvs. 96,9 %. År 2002 var samtliga daghems genomsnittliga beläggningsgrad 99,2 % medan de svenskspråkiga daghemmens var 98,1 %. Socialverket konstaterar att detta fortfarande var stadens lägsta beläggningsgrad, tillsammans med södra socialcentralen. Som ett exempel från år 2003 vill jag ytterligare konstatera att den genomsnittliga beläggningsgraden i december 2003 vid Helsingfors stads samtliga daghem var 99,4 % medan den svenskspråkiga dagvårdens beläggningsgrad i december var i genomsnitt 98,2 %.

Den genomsnittliga bruksgraden vid stadens samtliga daghem var 89,3 % år 2001 medan den vid de svenskspråkiga daghemmen var 89,8 %. År 2002 var den genomsnittliga bruksgraden vid samtliga daghem 92,1 % medan den vid de svenskspråkiga daghemmen var 92,5 %. År 2003 var den genomsnittliga bruksgraden vid samtliga daghem 92,9 % medan den vid de svenskspråkiga daghemmen var 93,8 %.

Den genomsnittliga beläggningsgraden inom den svenskspråkiga dagvården åren 2001- 2003 var sålunda lägre än inom den finskspråkiga dagvården. Däremot var bruksgraden inom den svenskspråkiga dagvården något högre

än inom den finskspråkiga dagvården. En bedömning utifrån de ovan nämnda genomsnittliga beläggnings- och bruksgraderna ger emellertid enligt min åsikt inget fog för misstanken att personaldimensioneringen vid de svenskspråkiga daghemmen nämnvärt skulle ha avvikit från personaldimensioneringen vid de finskspråkiga daghemmen.

3.4

Personaldimensioneringen vid daghemmen Albert, Alexia och Domus

Situationen vid daghemmet Albert i april- maj 2002

I fråga om daghemmet Albert framgick enligt klagandena följande för perioden april-maj 2002.

Daghemmet Albert hade april- maj 2002 fem vårdare anställda, vilket enligt klagandena motsvarar 35 dagvårdsplatser. I april 2002 var det kalkylerade antalet inskrivna barn 36 stycken, vilket medförde en beläggningsgrad på 102,9 %. I april uppgick bruksandelens medelvärde till 106,2 %. Totalt sett överskred bruksandelen 100 % under 12 av månadens 21 verksamhetsdagar. Den höga bruksandelen förklaras enligt klagandena dels med överbokningen av daghemsplatserna och dels av personalunderskott, eftersom det fanns endast fyra vårdare närvarande under tio av månadens verksamhetsdagar.

I maj 2002 var det kalkylerade antalet inskrivna barn 35,25 och beläggningsgraden 100,7 %. I maj uppgick bruksandelens medelvärde till 106,6 %. Den höga bruksandelen förklaras enligt klagandena närmast av bristande tillgång på personal. Under tre av månadens verksamhetsdagar var endast tre vårdare närvarande och under 14 verksamhetsdagar utgjordes personalstyrkan av fyra vårdare. Personalstyrkan var således normal (5/5) endast under fyra av månadens verksamhetsdagar.

Enligt klagomålet överskred bruksandelen 100 % under 24 av periodens 42 verksamhetsdagar.

Socialverket konstaterar för sin del följande om daghemmet Albert.

I april- maj 2002 hade daghemmet Albert 30 inskrivna barn och en beläggningsgrad på 102,9 %. Av dessa fick 10 barn s.k. reducerad heldagsvård (maximalt 7 timmar per dag). Två barn, båda under 3 år, hade avtal om regelbunden frånvaro så att de vistades i daghemmet fyra dagar per vecka. Dessa reduceringsfaktorer beaktas inte i beläggningsstatistiken. Personalen bestod av fem personer i vårduppgifter samt ett daghemsbiträde.

Barnen var i april, som hade 21 verksamhetsdagar, frånvarande sammanlagt endast 36 dagar (7,5 %) och personalen 10 dagar (9,5 %). I maj var barnen frånvarande 91 dagar (16,2 %) och personalen 29 dagar (19,1 %). En reservvårdare var på daghemmet en dag i april och tio dagar i maj. Personal från andra daghem stod inte till buds. Enligt socialverket steg bruksgraden sålunda som en följd av frånvaron bland personalen.

Enligt socialverkets utredning var det svårt att få vikarier som uppfyllde behörighetsvillkoren. Eftersom det inte fanns tillräckligt med reservpersoner anlätade man annan arbetskraft som stod till buds. Vid daghemmet Albert anlätade man huvudsakligen ett för barnen bekant daghemsbiträde, vars vikariat emellertid inte beaktades i platsbankens beläggningsuppföljning. Samtidigt gjordes avkall på städningen. Vård- och uppfostringspersonalen arbetade en del på övertid och öppethållningstiderna förkortades.

Situationen vid daghemmet Alexia i januari- mars 2003

I fråga om daghemmet Alexia framgick enligt klagandena följande för perioden januari- mars 2003.

Daghemmet Alexia hade i januari-mars 2003 tre vårdare och 21 dagvårdsplatser. I januari var det kalkylerade antalet inskrivna barn 23,5 medan beläggningsandelen var 111,9 %. I februari och mars 2003 var beläggningsgraden 100,0 och 108,3 %.

I januari var bruksandelens medelvärde 96,8 %. Hela personalstyrkan var närvarande under månadens samtliga 21 verksamhetsdagar. Enligt klagandena ledde överbeläggningen till att bruksandelen översteg 100 % under 12 verksamhetsdagar i följd i januari. Trots detta var det månatliga medelvärdet för bruksandelen endast 96,8 %. Detta berodde enligt klagandena på att endast ca 1/3 av barnen var närvarande under januari månads två första verksamhetsdagar. De ovan nämnda exemplen belyser enligt klagandena svagheten i att använda månadens medelvärde för bruksandelen som mått på relationstalet mellan personal och barn.

I februari var bruksandelens månatliga medelvärde 105,2 % och i mars 106,3 %. Personalunderskottet berodde enligt klagandena på att man inte hade fått vikarier när ordinarie personal varit frånvarande.

Socialverket konstaterar i sin utredning att de dagliga nyckeltal som i klagomålet framförs i fråga om daghemmet Alexia beskriver de situationer som uppkommer när barnens vårdtider varierar på ett oförutsägbart sätt och det förekommer oförutsedd frånvaro bland personalen, samtidigt som det är svårt att få vikarier. Enligt socialverket är det emellertid typiskt för dagvårdsservicen att det förekommer variationer i den dagliga bruksgraden. Detta var känt också när lagen och förordningen om barndagvård utformades. Enligt socialverket tillåter förordningen kortvariga avvikelser.

Situationen vid daghemmet Domus i mars- april 2002

Klagandena bad justitieombudsmannen undersöka personalresurserna också vid daghemmet Domus, om vilket de enligt vad de berättade att de inte hade fått några uppgifter.

Till denna del konstaterar socialverket följande.

I mars- april 2002 hade daghemmet Domus 45 barn inskrivna, alla över tre år. Av dessa 45 barn var 14 halvdagsbarn och tio barn hade reducerad vårdtid.

Personalen omfattade 5 vårdpersoner och dessutom en läroavtalselev som inte noterats i beläggningsuppföljningen.

År 2002 var daghemmet bruksprocent 93,6 % i januari, 92,6 % i februari, 106,2 % i mars, 119,6 % i april och 109,1 % i maj. I mars försämrades situationen enligt socialverket av den anledning att en i vårdpersonalen inledde en läroavtalsutbildning. Hon noterades då, enligt stadens direktiv, som övrig personal fastän hon i själva verket fungerade som vårdpersonal. En vårdperson blev på moderskapsledighet i början av april och fick en vikarie först i maj. Dessutom visade en kontrollräkning dag-för-dag att det fanns ett mindre antal onoterade dagar för reservpersonen. Om man dessutom inkluderar insatserna från den person som var i läroavtalsutbildning blev bruksgraden 97,6 % i april 2002 och 98,9 % i maj.

3.5

Slutsatser om personaldimensioneringen vid de ovan nämnda tre daghemmen

Daghemmet Albert

Vid daghemmet Albert överskred beläggningsgraden 100 % under fem månader år 2002 (januari- maj). Socialverket påpekar emellertid att två av barnen vid daghemmet Albert fick dagvård endast fyra dagar per vecka. Dagvårdsförordningens 6 § 5 mom. tillåter undantag från relationstalen om en del av barnen vid daghemmet inte vårdas alla dagar, förutsatt att det fortlöpande inte vårdas fler barn samtidigt än vad det totala relationstalet förutsätter.

Bruksgraden överskred under perioden april- maj 2002 båda månaderna 100 % (106,2 och 106,6 %). I april- maj var antalet verksamhetsdagar 42. Bruksgraden överskred 100 % under 24 dagar, dvs. över hälften av verksamhetsdagarna. Detta berodde enligt klagandena dels på daghemmets överbeläggning och dels på att man inte hade fått vikarier för personalens samtliga sjukdagar. Enligt socialverket steg bruksgraden i april- maj på grund av att personal varit frånvarande och man inte hade fått vikarier. Det kan konstateras att enligt platsbanksstatistiken överskred bruksgraden vid daghemmet Albert år 2002 100 % endast under den period som nämns i klagomålet, dvs. i april-maj.

Som jag konstaterar ovan (i avsnitt 3.1) föreskrivs i dagvårdsförordningen om möjligheten att göra undantag från relationstalen endast i sådana fall då de genomsnittliga vårddagarna för barnen fortlöpande är betydligt färre än verksamhetsdagarna och förutsatt att det fortlöpande inte vårdas fler barn samtidigt än vad det totala relationstalet förutsätter. I förordningen föreskrivs sålunda inte om möjligheten att göra avvikelser från relationstalet till följd av tillfällig frånvaro bland den ordinarie personalen. I förordningens motiveringspromemoria behandlas inte frågan om hur förordningen skall tillämpas i praktiken. Av förordningen framgår sålunda inte om det angivna relationstalet mellan barn och personal skall förverkligas dagligen eller om det räcker att det i genomsnitt förverkligas månadsvis eller eventuellt under kortare eller längre perioder än en månad. Enligt min åsikt gäller förordningens 6 § i första hand relationstalet mellan barn och personal i

inskrivningsskedet. I det sammanhanget beaktas inte tillämpningen av förordningen i dagliga situationer.

Social- och hälsovårdsministeriet anser i sina utlåtanden om tillämpning av förordningen (de ovan i punkt 3.1 nämnda utlåtandena 1.9.1998 och 15.10.2004) att den personaldimensionering som förordningen förutsätter skall tillämpas också under personalens sjukledigheter och semestrar. Enligt ministeriets åsikt skall tillgången på en tillräckligt stor personal med sådan behörighet som avses i förordningen tryggas under ett daghems hela verksamhetstid. Ministeriet konstaterar i sina ovan nämnda utlåtanden emellertid också att dagvårdsförordningens 6 § inte enligt sin ordalydelse i och för sig förefaller förutsätta att daghemspersonal samtidigt och fortlöpande är närvarande i vård situationerna samt att paragrafen ger möjlighet till kortvariga undantag från relationstalet.

Även om den personaldimensionering som avses i dagvårdsförordningen i första hand gäller också vid tillfällig frånvaro bland personalen, hindrar bestämmelsen enligt min åsikt inte i sig tillfälliga och kortvariga undantag från personaldimensioneringen.

Den genomsnittliga månatliga bruksgraden vid daghemmet Albert överskred 100 % under två månader år 2002. Enligt socialverkets åsikt innebar inte heller detta någon överträdelse av dagvårdsförordningens bestämmelser. Också enligt länsstyrelsens åsikt var det fråga om ett sådant tillfälligt undantag från relationstalet som dagvårdsförordningen tillåter. Jag kan inte förena mig om denna tolkning. Enligt min åsikt är nämligen en sådan situation inte förenlig med förordningen där den föreskrivna personaldimensioneringen inte förverkligas under flera av en månads verksamhetsdagar (i detta fall rentav hälften av verksamhetsdagarna). En annan tolkning skulle enligt min åsikt i praktiken åsidosätta bestämmelserna om personaldimensioneringen och äventyra förverkligandet av de fostringssyften som anges i dagvårdslagens 2 a §. Helsingfors socialverk har själv uppgivit att systemet för mätning av bruksgraden är så uppbyggt att en bruksgrad på 100 % motsvarar den personaldimensionering som avses i förordningen om barndagvård, även om socialverket också har framfört omständigheter som visar att denna statistikmetod i vissa fall kan leda till en överskattning av antalet barn eller en underskattning av antalet anställda. I detta fall medger socialverket emellertid att orsaken till att den genomsnittliga bruksgraden vid daghemmet Albert överskred 100 % då uttryckligen var personalunderskott som berodde på sjukfrånvaro bland personalen.

Enligt min åsikt förverkligades den personaldimensionering som avses i förordningen inte vid daghemmet Albert i april- maj 2002. Det finns ingen entydig utredning om huruvida orsaken enbart var den otillräckliga beredskapen för sjukfrånvaro bland personalen eller eventuellt också att barn hade antagits till daghemmet i strid med förordningen.

Daghemmet Alexia

Daghemmet Alexias beläggningsgrad var under den granskade perioden, dvs. januari-mars 2003, 111,9 %, 100,0 % och 108,3 %. År 2003 överskred

bruksgraden 100 % under en månad (mars). Bruksgraden under perioden januari-mars 2003 var 96,8 %, 94,5 % och 103,8 %. Enligt klagandena berodde beläggnings- och bruksgraderna som översteg 100 % på överbeläggning samt på sjukfrånvaro bland personalen. Socialverket bestred inte detta. I övrigt stannade beläggningsgraderna år 2003 under 100 %.

I skenet av de höga beläggningsgraderna förefaller det enligt min åsikt som om barn i januari och mars 2003 tagits emot till daghemmet i strid med dagvårdsförordningens 6 §. Bruksgraden överskred visserligen 100 % endast i mars 2003. Så som jag konstaterar ovan i fråga om daghemmet Albert kan jag inte anse att en sådan situation är förenlig med förordningen som innebär att det föreskrivna relationstalet mellan barn och personal inte förverkligas under flera verksamhetsdagar per månad. Min bedömning är sålunda att den stadgade personaldimensioneringen inte förverkligades vid daghemmet Alexia, åtminstone inte i mars 2003 och inte heller i januari 2003.

Bruksgraden vid daghemmet Alexia i januari 2003 ger enligt min åsikt en träffande bild av den månatligen uträknade statistiken: Den genomsnittliga beläggningsgraden för hela januari underskred 100 % (96,8 %). Likväl steg beläggningsgraden över 100 % under 12 verksamhetsdagar i januari (sammanlagt 21 verksamhetsdagar) dvs. över hälften av verksamhetsdagarna. Att den genomsnittliga bruksgraden för hela månaden trots detta stannade under 100 % berodde enligt de uppgifter jag fått på att under 40 % av barnen var närvarande vid daghemmet de två första verksamhetsdagarna i januari. Månadens genomsnittliga bruksprocent ger sålunda enligt min åsikt en missvisande bild av situationen vid daghemmet dag-för-dag, då antalet barn som vårdas eller antalet personer som är i arbete varierar så mycket olika dagar av månaden som var fallet vid daghemmet Alexia i januari 2003.

Daghemmet Domus

År 2002 överskred daghemmet Domus beläggningsgrad 100 % under den granskade perioden mars-april (sammanlagt tre månader 2002). Bruksgraden överskred samma år 100 % under sju månader (mars- maj och augusti- november).

Enligt socialverkets utredning försämrades situationen i mars 2002 bl.a. av den anledningen att en i vårdpersonalen inledde en läroavtalsutbildning vilket innebar att hon då, enligt stadens direktiv, noterades som övrig personal fastän hon gjorde sin arbetspraktik i daghemmet och de facto deltog i vårdarbetet. Socialverket anser att efter korrigerings av detta och ett annat smärre statistikfel stannade bruksgraden i april- maj 2002 under 100 %.

Enligt socialverket leder statistikmetoden sålunda till att närvarouppgifterna om barnen anges i överkant medan närvarouppgifterna för vård- och uppfostringspersonalen anges i underkant. Jag konstaterar emellertid att daghemmet Domus enligt vad som utretts varken hade under ettåriga barn eller barn som vårdades endast en del av veckan (även om de vårdades en del av dagen). Enligt anvisningarna för socialverkets statistikenhet skall personer som deltar i läroavtalsutbildning räknas som övrig personal sådana

dagar då de är närvarande. Den som deltar i läroavtalsutbildning kan enligt min åsikt inte noteras som vård- och uppfostringspersonal om personen i fråga inte har sådan behörighet som förordningen förutsätter. På basis av den utredning som jag haft tillgång till är det inte möjligt att bedöma vilken betydelse den reservpersonal som inte statistikförts har för bruksgraden.

Min bedömning är, utifrån den utredning som jag haft tillgång till, att den i förordningen angivna relationen mellan barn och vårdpersonal inte förverkligades vid daghemmet Domus under den granskade perioden mars-april 2002.

Dessutom konstaterar jag att bruksgraden överskred 100 % i daghemmet Domus under två perioder (januari och maj) 2003 och under fyra perioder (februari- maj) år 2004. Eftersom klagomålet inte gäller dessa perioder anser jag det inte befogat att pröva ärendet ytterligare till denna del.

3.6

Slutsatser

Enligt Helsingfors stads dagvårdsstatistik för åren 2001- 2003 överskred beläggnings- och/eller bruksgraderna 100 % vid flera daghem. I socialverkets statistik motsvarar en bruksgrad på 100 % det relationstal mellan barn och personal som föreskrivs i dagvårdsförordningen. Det är möjligt att man vid dessa daghem överträtt dagvårdsförordningens 6 § om personaldimensionering antingen genom att ta emot alltför många barn till daghemmet eller genom att inte upprätthålla beredskap för tillfällig frånvaro bland personalen. Utifrån den utredning som jag haft tillgång till har jag emellertid inte på det sätt som klagandena kräver generellt kunnat ta ställning till frågan om personaldimensioneringen vid Helsingfors stads daghem. De genomsnittliga beläggnings- och bruksgraderna vid Helsingfors stad samtliga daghem steg åren 2001- 2003. År 2004 förefaller ökningen däremot ha stannat av.

Utifrån den utredning som jag haft tillgång till gör jag däremot beträffande de tre daghem som nämns i klagomålet den bedömningen att det i dagvårdsförordningen föreskrivna relationstalet mellan å ena sidan barn och å andra sidan behörig vård- och uppfostringspersonal inte till alla delar förverkligades under de granskade perioderna.

3.7

Sammanfattning

Bestämmelsen om personaldimensionering i dagvårdsförordningens 6 § är tolkbar och frågan om hur den skall tillämpas i praktiken behandlas inte i ministeriets motiveringspromemoria om förordningen. Social- och hälsoministeriet har i sina utlåtanden om tillämpning av förordningens 6 § (utlåtandet 1.9.1998 till biträdande justitieombudsmannen i ärendet 395/4/98 och utlåtandet till Björneborgs tingsrätt 15.10.2004) konstaterat att till ett daghem kan tas emot barn i det enligt förordningen tillåtna förhållandet till den vård- och uppfostringspersonal som står till buds. Det är sålunda fråga om den mot relationstalet svarande vård- och uppfostringspersonalens

sammanlagda arbetsinsats som på ett optimalt sätt utnyttjas för vård och fostran av barnen i daghemmet. Arbetsledningen avgör dagligen hur personalen placeras inom daghemmet, med beaktande av antalet närvarande barn och anställda. Ministeriet konstaterar vidare att i dagvårdsförordningen inte föreskrivs om någon annan möjlighet till avvikelse från det relationstal som anges i 6 § 1 mom. än den situation som avses i 6 § 5 mom. Personaldimensioneringen skall sålunda förverkligas också under personalens sjukledigheter och andra ledigheter. Enligt ministeriet tillåter dagvårdsförordningens 6 § emellertid tillfälliga och kortvariga undantag från det relationstal som nämns i 1 och 2 mom.

Även om dagvårdsförordningens 6 § enligt min åsikt inte i och för sig förutsätter att ett daghems vårdpersonal samtidigt och fortlöpande är närvarande i vårdsituationerna och även om bestämmelsen ger möjlighet till kortvariga undantag från relationstalet, är det skäl att ordna dagvården på ett sådant sätt att man vid daghemmen når upp till det i förordningen angivna relationstalet varje verksamhetsdag och under hela dagen. En tillräckligt stor och vederbörligen utbildad personal är en nödvändig förutsättning för att dagvårdens uppfostringsmål skall kunna förverkligas och barnens säkerhet garanteras. Den personaldimensionering som avses i dagvårdsförordningens 6 § skall iakttas också under personalens sjukledigheter och semesterar samt under andra typer av frånvaro. Också i så fall skall närvaro av en tillräcklig personal med sådan behörighet som avses i förordningen tryggas under daghemmets hela verksamhetstid.

Jag understryker att det måste finnas beredskap också för tillfällig frånvaro bland personalen, genom tillräckliga vikariearrangemang och reservpersonal, så att dagvårdens kvalitet och barnens trygghet inte påverkas av frånvaro. Vidare understryker jag att en förutsättning för att dagvårdslagens uppfostringsmål skall kunna nås är att det i regel finns ett tillräckligt antal väl utbildad personal under daghemmets hela verksamhetstid.

Helsingfors stads socialverk konstaterar i sina utlåtanden att daghemsföreståndaren svarar för att det alltid finns tillräckligt mycket personal vid daghemmet för att trygga barnens säkerhet. Om det inträffar olycksfall kan föreståndaren bli åtalad bl.a. för försummelse av tjänsteplikt om föreståndaren inte har sett till att det finns tillräckligt med personal. Utöver barnens trygghet och dagvårdens kvalitet förutsätter sålunda också personalens rättssäkerhet att det finns tillräckligt med personal vid daghemmet.

I den gällande lagstiftningen finns det inga bestämmelser om uppföljningen av personaldimensioneringen i enlighet med dagvårdsförordningen. I mitt klagomålsavgörande 31.8.2004 (dnr 1147/4/02) konstaterade jag emellertid att barnens säkerhet och välbefinnande förutsätter att förverkligandet av den personaldimensionering som föreskrivs i dagvårdsförordningen kan övervakas t.ex. genom de kommunala myndigheternas, kundernas och laglighetsövervakarnas försorg. Jag konstaterade emellertid att jag inte kunde ta ställning till vilket uppföljningssystem för personaldimensioneringen som är ändamålsenligt i en kommun. Enligt min åsikt ger emellertid en efteråt på månadsnivå gjord statistikföring och uppföljning av dagvårdspersonalens kalkylerade relationstal vid de olika daghemmen inte en tillräckligt noggrann

uppfattning och information om de dagliga situationer som är relevanta för relationstalet. Detta åskådliggörs enligt min åsikt uttryckligen av situationen i daghemmet Alexia i januari 2003, då det i två dagar fanns gott om personal i förhållande till antalet barn medan personalen de övriga dagarna var relativt fåtalig. I synnerhet i ett sådant fall ger det månadsvis uträknade medelvärdet inte en adekvat bild av det faktiska vårdbehovet under hela månaden. Statistikmetoden borde enligt min åsikt sålunda utvecklas så att den blir flexiblare och mera heltäckande.

Enligt min uppfattning skall kommunen anvisa sådana resurser för dagvården att den nivå på dagvården som lagstiftningen förutsätter kan uppnås. Jag understryker också vikten av att på förhand bygga upp beredskap för tillfällig frånvaro bland personalen med tillräckliga vikariatarrangemang och reservpersonal så att dagvårdens funktion och kvalitet inte påverkas av att personal är frånvarande. Vidare understryker jag att en förutsättning för att de mål för fostran som avses i dagvårdslagen skall kunna uppnås i regel är att en tillräckligt stor och välutbildad personal är närvarande under daghemmets hela verksamhetstid. Även om dagvårdsförordningens 6 § enligt min åsikt inte i och för sig förutsätter att daghemmets vårdpersonal samtidigt och fortlöpande är närvarande i vård situationerna och även om bestämmelsen ger möjlighet till kortvariga undantag från relationstalen, är det skäl att ordna dagvården på ett sådant sätt att daghemmen kan uppnå det i förordningen angivna relationstalet under hela vårdtiden.

4

UTLÄMNANDE AV INFORMATION OM DAGHEM

Klagandena berättar att de kontaktat några daghem för att få dagsvisa rapporter om barnens och personalens närvaro men att de fått sådana endast från daghemmen Alexia och Albert.

Socialverket konstaterar till denna del i sin utredning att daghemmen för dagböcker varav framgår vilka barn som dagligen får vård och vilken personal som är närvarande. Dagboksbladen innehåller dels offentliga och dels sekretessbelagda uppgifter. Om daghemmen vägrat lämna ut offentliga handlingar har de till denna del handlat felaktigt. Om handlingar eller uppgifter ur dem inte har lämnats ut borde daghemsföreståndaren ha anvisat sökanden att i enlighet med offentlighetslagen inkomma med en skriftlig begäran. Denna skulle ha vidarebefordrats för avgörande till den myndighet som avses i offentlighetslagen.

Såsom socialverket konstaterar i sin utredning individualiseras dessa händelser inte närmare i klagomålet. Jag kan inte utreda ärendet på basis av vad som framgår av skrivelsen. I fråga om rätten till information konstaterar jag emellertid följande på ett allmänt plan.

Enligt 9 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen) har var och en rätt att ta del av en offentlig handling. Enligt offentlighetslagens 24 § 1 mom. 25 punkten är bl.a. handlingar som innehåller uppgifter om socialvårdsklienter sekretessbelagda. Sålunda är bl.a. identiteten på de barn som får vård i ett daghem sekretessbelagd. Då endast

en del av en handling är sekretessbelagd skall uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs.

Ett ärende som gäller utlämnande av en handling skall enligt offentlighetslagens 14 § behandlas utan dröjsmål och uppgifter ur en offentlig handling skall ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, skall ärendet avgöras och uppgifter ur en handling lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen.

Enligt offentlighetslagens 14 § lämnas uppgifter om innehållet i en handling ut av en sådan anställd hos myndigheten som av denna har förordnats att handha detta uppdrag eller som det på grund av den anställdes ställning och uppgifter annars hör till.

Om en tjänsteman eller någon annan som avses ovan vägrar att lämna ut begärda uppgifter skall han meddela den som begärt uppgifterna vad vägran beror på, ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, tillstålla den som begärt uppgiften genom att skriftligen anhängiggöra ärendet en förfrågan om han önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande, samt ge upplysningar om de avgifter som uppbärs med anledning av behandlingen.

5 ÅTGÄRDER

Jag meddelar Helsingfors stads socialverk min uppfattning, som framgår ovan i avsnitt 3.4, att personaldimensioneringen vid daghemmen Albert, Alexia och Domus inte förverkligats i enlighet med dagvårdsförordningen.

Jag underrättar också social- och hälsovårdsministeriet om mitt beslut för att beaktas i samband med ministeriets planering och styrning.

14.11.2005

821/4/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteri Aila Linnakangas

**PÄIVÄHOITOASETUKSESSA SÄÄDETYN HENKILÖSTÖMITOITUKSEN
TOTEUTUMATTA JÄÄMINEN**

KANTELU

Erään helsinkiläisen päiväkodin vanhempainyhdistys ry pyysi oikeusasiamiehelle 3.4.2003 osoittamassaan kirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan, toimiko Helsingin kaupunki vuosina 2001- 2003 päivähoitoasetuksessa säädettyjen lasten ja henkilökunnan suhdelukua ja henkilökunnan kelpoisuutta koskevien säännösten vastaisesti. Yhdistys pyysi, että oikeusasiamies ottaa kantaa tilanteeseen koko Helsingissä ja erityisesti päiväkotit Albertissa ja Domuksessa.

Kantelun mukaan kaikkien Helsingin kaupungin kunnallisten päiväkotien keskimääräinen täyttöaste vuonna 2002 oli 99,2 ja käyttöaste 92,1 %. Kuukausittain käyttöaste ylitti täyttöasteen 18,7 %:ssa päiväkodeista. Lisäksi 44,5 %:ssa päiväkodeista täyttöaste ylitti 100 %. Kantelun mukaan tämä merkitsi käytännössä sitä, että Helsingin kaupunki systemaattisesti ja jatkuvasti ylitäyttää päiväkodit.

Tilanne ruotsinkielisissä päiväkodeissa oli kantelijoiden mukaan samansuuntainen. Täyttöaste ylitti sadan 44,4 %:ssa ruotsinkielisistä päiväkodeista. Sitä paitsi ruotsinkielisissä päiväkodeissa oli kaikkein tavallisinta, että käyttöaste ylitti täyttöasteen. Keskimäärin neljänneksessä (26,4 %:ssa) ruotsinkielisistä päiväkodeista käyttöaste oli kantelun mukaan liian korkea joka kuukausi. Lisäksi suuri osa päivittäisistä päivähoitoasetuksen ylityksistä ei kantelun mukaan edes näy kuukausitilastossa.

Kanteluun oli liitetty sosiaaliviraston ns. paikkapankki-tietojärjestelmän tilastotiedot kaikista Helsingin päiväkodeista vuosilta 2001- 2002 sekä päivittäiset lasten ja henkilöstön läsnäolotiedot päiväkotit Albertista huhti- toukokuulta 2002 ja päiväkotit Alexiasta tammi- maaliskuulta 2003. Kantelun mukaan nämä päiväkodit oli valittu sattumanvaraisesti sen vuoksi, että ne olivat ainoat, jotka suostuivat antamaan päivittäiset läsnäolotiedot kantelijoiden käyttöön. Sosiaalivirasto ei tuota paikkapankkitilaston raportteja yksittäisten päiväkotien päivittäisistä käyttöasteista. Sen vuoksi ainoa mahdollisuus tutkia päivittäisiä käyttöasteita yksittäisessä päiväkodissa oli tutkia päiväkodeissa täytettävät lasten ja henkilöstön läsnäolopäiväkirjat.

Nämä kaksi esimerkkiä viiden kuukauden ajalta osoittivat kantelun mukaan sen, että kyse oli sekä lasten sijoittamisesta ylipaikoille että siitä, että hoitohenkilöstöä ei ollut riittävästi vakinaisen henkilöstön poissa ollessa. Helsingin kaupunki tilastoi keskimääräisen keskiarvon käyttöasteelle ja käyttää tätä mittarina seuratakseen sitä, toteutuuko päivähoitoasetuksen 6 §:n henkilömitoitus yksittäisessä päiväkodissa. Esimerkki päiväkotit Alexiasta tammikuulta 2003 osoittaa kantelijoiden mukaan sen, kuinka tämä mittaustapa aliarvostaa todellista ylitäyttöä.

Päiväkotien väitettyä ylitäyttöä ja henkilöstövajetta vuosina 2001- 2002 havainnollistettiin kantelussa edellä mainittujen päivähoitotilastojen perusteella laadituin pylväsdiagrammoin (kuviot 1- 6). Vielä kantelussa oli havainnollistettu pylväsdiagrammoin päivittäisiä käyttöasteita huhti-toukokuussa 2002 päiväkotit Albertissa (kuviot 7- 9) ja päiväkotit Alexiassa tammi-maaliskuussa 2003 (kuviot 10- 12). Päivittäiset käyttöastetiedot osoittivat kantelun mukaan sen,

että Helsingin kaupungin käyttämä käyttöasteen kuukausittaisen keskiarvon seuranta aliarvioi todellista henkilöstövajetta.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto antoi 28.1.2004 lausunnon. Lausuntoon oli liitetty Helsingin kaupungin sosiaaliviraston 7.11.2003 ja eteläisen sosiaalikeskuksen 6.11.2003 päivätty selvitys.

Kantelijat antoivat lausuntojen ja selvitysten johdosta 19.3.2004 vastineen.

Tp. sosiaalijohtaja ja tp. aikuispalvelupäällikkö antoivat vielä pyynnöstäni 5.7.2005 sosiaaliviraston puolesta lausunnon. Lausuntopyynnössäni varasin samalla päiväkotien Albertin, Alexian ja Domuksen johtajille tilaisuuden selityksen antamiseen, mutta he eivät antaneet selitystä.

Käytettävissäni on ollut myös kanteluihin dnrot 1107/4/02 ja 554/4/03 liittyvät asiakirjat. Myös näissä kanteluissa oli kysymys päivähoitoasetuksessa säädetyn lasten ja henkilöstön suhdeluvun toteutumisesta Helsingin kaupungin päiväkodeissa.

Olen tutustunut vielä sosiaaliviraston tilastoyksikön tuottamiin päiväkotien tilastotietoihin vuosilta 2003-2004.

2.1 Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvitys 7.11.2003

Sosiaalivirasto totesi selvityksessään 7.11.2003, että vuonna 2002 Helsingin kaupungin talouden olennainen heikentyminen asetti entistä tiukempia reunaehtoja myös päivähoidon toiminnalle. Lasten päivähoidon käytettävissä olevat määrärahat niukkenivat edellisestä vuodesta, jolloin toiminnan taloudellisuuteen ja resurssien tarkkaan käyttöön kiinnitettiin huomiota. Tämä näkyy myös niissä vertailuissa, joita kantelijat ovat tehneet vuosilta 2001 ja 2002.

Täyttöaste ilmaisee hoitosuhteessa olevien lasten ja yksikössä palvelussuhteessa olevan hoito- ja kasvatushenkilöstön määrän välisen suhteen. Vuonna 2001 Helsingin kaupungin päiväkotien keskimääräinen täyttöaste oli 98,8. Vuonna 2002 se oli 99,2 %. Ruotsinkielisen päivähoidon täyttöaste oli vuonna 2001 kaupungin alin eli 96,9 % ja myös vuonna 2002 se oli alin eli 98,1 %.

Käyttöasteella seurataan toiminnan taloudellisuutta samalla varmistaen, että hoito- ja kasvatushenkilöstön määrä suhteessa lasten määrään on asetuksen mukainen. Käyttöaste perustuu päivittäin kerättäviin lasten ja henkilöstön läsnäolotietoihin. Päiväkotien keskimääräinen kuukausittainen käyttöaste koko Helsingin alueella vuonna 2001 oli 89,3 % (ruotsinkieliset päiväkodit 89,8) ja vuonna 2002 se oli 92,1 (ruotsinkieliset päiväkodit 92,5). Ruotsinkielisten

päiväkotien keskimääräinen vuositason käyttöaste ei poikkea suomenkielisten päiväkotien käyttöasteesta.

Sosiaaliviraston mukaan päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös mahdollistaa perusmitoituksen suunnittelun ottaen huomioon päiväkotikohtaisesti hoidossa olevien lasten tosiasialliset hoitoajat ja keskimääräiset poissaolot. Selvityksen mukaan lapsia päiväkotiin sijoitettaessa otetaan huomioon hoidosta tehtyihin sopimuksiin perustuva vähäisempi käyttö siten, että lapsia otetaan useampia, jos asetuksen määritelmän mukaisesti hoito- ja kasvatushenkilöstön määrään nähden on kapasiteettia vapaana. Säännös ei sosiaaliviraston mukaan myöskään edellytä sitä, että päiväkodin hoitohenkilöstö olisi täysimääräisesti jatkuvasti hoitopäivän aikana läsnä hoitotilanteessa eikä tunneittain tapahtuva seuranta ole siten asetuksen kannalta merkityksellinen.

Edellä esitettyyn perustuen Helsingin kaupungin lasten päivähoidossa on asetettu 93 %:n vuositason käyttöastetavoite, joka on keskeisin tilastoinnista saatava tunnusluku arvioitaessa sitä, ovatko päivähoitoasetuksen säännökset hoito- ja kasvatushenkilöstön määrästä toteutuneet kaupungin päiväkodeissa. Keskimäärin 100 %:n käyttöaste merkitsisi sosiaaliviraston mukaan sitä, että lapsia olisi yhtäaikaisesti hoidossa enemmän kuin kokonaissuhdeluku edellyttää. Tämä johtuu siitä, että lasten ja henkilökunnan läsnä- ja poissaolot eivät ajoitu optimaalisesti ja käyttöaste voi vaihdella päivittäin tuntuvastikin. Asettamalla alle 100 %:n käyttöastetavoite voidaan turvata se, ettei päivittäinen käyttöaste jatkuvasti tai pitkäaikaisesti nouse yli 100 %:n.

Kuukausittaiseen käyttöasteen vaihteluun vaikuttavat henkilöstön lomat, sijaisten saatavuus, lasten ikärakenne ja lasten hoitosuhteiden alkamisen ja päättymisen ajoittuminen vuosittain tiettyihin kuukausiin. Tämä vaihtelu näkyy päivähoitotilaston (paikkapankin) seurantatiedoissa ja se on asetuksen sallimaa. Käyttöasteeseen vaikuttaa koulutettujen työntekijöiden ja sellaisten sijaisten määrä, joilla on työmääräys hoito- ja kasvatustehtäviin. Muun päivähoidon kasvatustehtäviin tosiasiallisesti osallistuvan henkilöstön läsnäolo ei vaikuta käyttöasteeseen. Päiväkodin johtaja ottaa kuitenkin huomioon myös muun päiväkodin käytettävissä olevan henkilöstön määrän arvioidessaan sijaisten tarvetta. Kun vajetta täyttää päiväkodissa lapselle tuttu päiväkotiapulainen, siivous- ja muista huoltotehtävistä tingitään.

Sosiaaliviraston mukaan täyttö- ja käyttöasteita arvioitaessa on myös huomattava, että seuraavat merkitsemistavat antavat todellisuutta heikomman kuvan.

- Suhdelukuseurannan ulkopuolelle on jätetty ns. hallinnolliset päiväkodin johtajat (vuonna 2002 heitä oli 156, joista 7 ruotsinkielistä), jotka asetuksen mukaan voitaisiin laskea hoito- ja kasvatushenkilöstöön.

- Helsinki mitoittaa alle vuoden ikäisille lapsille yhden työntekijän kahta lasta kohden, vaikka asetus sallisi yhden työntekijän neljää lasta kohden.

- Lapset, jotka ovat läsnä päivittäin 5-7 tuntia, tilastoidaan kokopäivälapsina.

- Lapsi kirjataan säännöllisesti läsnäolevaksi, vaikka hän käyttäisi paikkaa vain esim. kahtena tai kolmena päivänä viikossa.

Päivähoidon tilastotietoihin kootaan jälkikäteen kuukausittain tietoa keskimääräisistä henkilöstön ja lasten välisistä suhdeluvuista. Helsingin päivähoiton seurantajärjestelmän yksi keskeinen tavoite on saada riittävän tarkkoja keskimääräisiä tunnuslukuja, joilla seurataan päiväkotien täyttö- ja käyttöasteita päiväkodeissa päivittäin tapahtuvan seurannan lisäksi. Seurantajärjestelmästä saadaan virasto-, sosiaalikeskus-, toimisto- ja yksikötason keskimääräisiä tunnuslukuja, jotka kuvaavat ko. tason tai yksikön muutoksia. Ne eivät kuitenkaan yksinään ole riittäviä yksittäisen päiväkodin tilanteen arviointiin.

Tärkein hoito- ja kasvatushenkilöstön ja lasten määrän välisen suhteen seuranta tapahtuu päiväkodeissa päivittäin. Päiväkodin johtaja vastaa siitä, että henkilöstöä on paikalla toiminnan edellyttämä määrä. Kun henkilöstöä puuttuu, päiväkodin johtaja hankki sijaisen muista päiväkodeista, varahenkilöstöstä tai Helsingin kaupungin työvoimapalvelusta. Helsingissä on pulaa erityisesti ruotsinkielisistä sijaisista eikä koulutettua työvoimaa ole riittävästi saatavissa vakinaiisiin tehtäviin.

Arvioitaessa yksittäisen päiväkodin henkilöstön riittävyyttä on siis otettava huomioon yksikön toiminta, erilaiset lapsen hoitoisuutta kuvaavat hoitoisuuskertoimet, muun henkilöstön määrä, koulutus ja tehtävät, päiväkodin johtajan toimenkuva, toiminnan muut olosuhteet sekä edellä selostetut paikkapankkiseurannassa läsnäolotietojen merkitsemiseen liittyvät käytännöt. Kirjoittajien liittämät tilastotiedot, joiden pohjalta on tehty erilaisia poimintoja, eivät sellaisenaan anna kuvaa toiminnan lainmukaisuudesta.

Sosiaaliviraston mukaan Helsingin lasten päivähoitossa on noudatettu asetusta henkilökunnan ja lasten määrästä. Helsingin paikkapankin tilastoinnissa käytetty käyttöasteen seurantajärjestelmä ei ole riittävän tarkka antamaan täysin oikeaa kuvaa hoitopaikkojen kuukausitason käytöstä. Hoito- ja kasvatustehtävissä olleita sijaisia on merkitty muuhun henkilöstöön. Myös tilastotietojen antamisessa päiväkodeissa on ollut virheitä. Tältä osin sosiaalivirasto tulee tarkentamaan tilastointia koskevia ohjeitaan ja kiinnittämään päiväkotien huomiota tilastotietojen oikeaan merkitsemiseen.

2.2

Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystieteiden lausunto

Lääninhallitus totesi, että saatujen selvitysten mukaan päiväkotit Albertissa ja päiväkotit Domuksessa ei ole toimittu päivähoitolain tai -asetuksen vastaisesti. Päiväkotit Albertin ja päiväkotit Domuksen lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välinen suhdeluku on esitetyllä ajanjaksolla ollut pääsääntöisesti päivähoitoasetuksen 6 §:n mukainen. Lääninhallituksen näkemyksen mukaan kantelussa esitetyt tulokset Helsingin kaupungin päiväkotien systemaattisesti liian korkeista käyttöasteista eivät toimitetun selvityksen mukaan ole olleet päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin vastaisia, vaan säädetystä lasten ja hoitohenkilöstön välisestä suhdeluvusta tapahtuvia tilapäisiä poikkeamia.

Helsingin kaupungin noudattaman lasten päivähoidon tilastoinnin osalta lääninhallitus totesi, että päiväkotien henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun eli käyttöasteen seuranta päiväkotikohtaisesti kuukausitasolla on sinällään toteutettu tarpeen mukaisesti ja että lasten sekä hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdelukuja kuvaavat kertoimet ovat päivähoitoasetuksen 6 §:n mukaisia.

Lopuksi lääninhallitus totesi, että lasten päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin mukainen määrittely on hoidettavien lasten ja hoito- ja kasvatustavastuussa olevan henkilöstön välisestä suhdeluvusta poikkeamisen osalta niin väljä ja tulkinnanvarainen, että se saattaa asettaa lasten hyvän hoidon kyseenalaiseksi ja jopa aiheuttaa turvallisuusriskejä.

2.3

Vastine

Vastineessa kantelijat kiinnittivät huomiota seuraavaan.

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto ei ole osoittanut, että henkilömitoitus kaupungin päiväkodeissa täyttäisi päivähoitoasetuksen 6 §:ssä säädetyn suhdeluvun. Sosiaalivirasto vältti ottamasta kantaa päiväkotien laajaan ylitäyttämiseen ja henkilöstön jatkuvaan alimitoitukseen.

Sosiaalivirasto ja ruotsalainen sosiaalipalvelutoimisto liioittelivat tiettyjen erityisolosuhteiden ja järjestelyjen merkitystä päiväkotien Albertissa, Alexiassa ja Domuksessa. Sosiaaliviraston ja lääninhallituksen lausunnot ovat heidän mielestään keskenään ristiriitaisia ja epäohdonmukaisia.

Kantelijat kiinnittivät huomiota myös siihen, että kun kantelijat osoittivat laajan tilastomateriaalin avulla, että sosiaalivirasto oli systemaattisesti ja jatkuvalla tavalla jo syksystä 2001 ylittänyt päivähoitoasetuksen 6 §:ssä tarkoitettua suhdetta kaikissa suurpiireissä, vastasi sosiaalivirasto tähän epäilemällä tilastojensa luotettavuutta. Sosiaalivirasto ja ruotsinkielinen sosiaalipalvelutoimisto esittivät, että käyttö- ja täyttöastesuhdeluvut paikkapankin tilastoista virheellisellä tavalla liioittelisivat henkilöstövajetta. Myös tämä näkemys hyväksyttiin lääninhallituksen lausunnossa.

Siivous- ja muiden kelpoisuutta vailla olevien henkilöiden käyttö riittävän varahenkilökunnan sijasta on päivähoitoasetuksen 6 §:n vastaista. Myös osaviikkolapset vaativat riittävät hoitohenkilöstöresurssit. Olisi perusteetonta lukea hallinnollisia päiväkodin johtajia täyttö- ja käyttöasteeseen. Muillakin päiväkodin johtajilla on hallinnollisia tehtäviä, joiden vuoksi he ovat pois hoito- ja kasvatustyöstä, ja mikä pitäisi vastaavasti huomioida tilastoissa. Alle 1-vuotiaita lapsia on vain 1,6 promillea päivähoitolapsista.

2.4

Sosiaaliviraston lausunto 5.7.2005

Pyysin vielä sosiaaliviraston lausunnon päiväkotien Albertin, Alexian ja Domuksen osalta tekemistäni johtopäätöksistä. Arvioin lausuntopyynnössäni, että päivähoitoasetuksessa säädetty henkilöstömitoitus ei toteutunut päiväkotien

Albertissa huhti- toukokuussa 2002, päiväkotia Alexiassa tammi- ja maaliskuussa 2003 eikä päiväkotia Domuksessa maaliskuussa 2002, kun keskimääräinen kuukauden käyttöaste ylitti 100 %. Sosiaalivirasto totesi lausunnossaan 5.7.2005, että tilanne mainituissa päiväkodeissa oli matemaattisin luvuin sellainen kuin johtopäätöksissäni arvioin. Sosiaalivirasto katsoi kuitenkin, että päivähoitoasetuksen tarkoitusta ei rikottu, vaikka matemaattiset laskelmat näyttäisivät osoittavan muuta. Lausunnon mukaan käyttö- ja täyttöaste prosenttien laskentaperusteet eivät ota riittävällä tavalla huomioon esimerkiksi lyhennetyssä päivähoitossa olevia lapsia. Mikäli päiväkodin johtajat olisivat arvioineet lasten turvallisuuden vaarantuneen, heillä olisi ollut mahdollisuus kääntyä esimiehensä puoleen tilanteen arvioimiseksi ja viime kädessä aukioloaikojen supistamiseksi. Myös muodollisesti epäpätevällä henkilöstöllä voi lausunnon mukaan olla riittävästi kokemusta huolehtia tehtävistään.

3

HELSINGIN KAUPUNGIN PÄIVÄKOTIEN MENETTELY

Katson, että päivähoitoasetuksessa säädetty henkilöstömitoitus ei toteutunut päiväkotia Albertissa tarkastelujaksolla huhti- toukokuussa 2002, päiväkotia Alexiassa tarkastelujaksolla tammi- maaliskuussa 2003 eikä päiväkotia Domuksessa tarkastelujaksolla maaliskuussa 2002.

Katson vielä, 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.

Kantelukirjoituksessa pyydettiin oikeusasiamiehen kannanottoa myös siihen, oliko Helsingin kaupunki menettänyt päivähoitoa koskevien säännösten vastaisesti yleisesti Helsingin kaupungin päiväkodeissa vuosina 2001-2003.

Tämän pyynnön johdosta totean, että päivähoitoasetuksen säännös edellyttää lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvun toteutumista päiväkotikohtaisesti. Helsingin kaupungissa oli vuoden 2001 lopussa 333 ja vuoden 2003 lopussa 289 päiväkotia. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en katso voivani arvioida päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumista kantelussa vaaditulla tavalla yleisesti Helsingin kaupungin päiväkodeissa.

Ratkaisuni perusteet ovat seuraavat.

3.1

Päivähoitoasetuksen säännös lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön suhdeluvusta

Lasten päivähoitosta annetun asetuksen (806/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi, asetuksella erikseen säädetty kelpoisuusehdot täyttävä henkilö enintään seitsemää kokopäivähoitossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaa 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.

Kunta voi poiketa edellä 1 ja 2 momentissa säädetystä 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 (päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentti).

Olen eräessä aiemmassa kanteluratkaisussani (31.8.2004, dnro 4117/4/02) 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 säädetystä 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, ettei lapsia saa olla yhtäaikaisesti jatkuvasti hoidossa asetuksen suhdelukua enempää.

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentissa säädetty suhdeluvusta poikkeamismahdollisuus on ainoa, jonka päivä hoitolaki tai -asetus tuntee. Säännöksiä ei ole esimerkiksi siitä, voidaanko suhdeluvusta poiketa hoito- ja kasvatushenkilöstön tilapäisten poissaolojen aikana, ja jos voidaan, missä määrin. Myöskään vuoden 1993 alusta voimaan tulleen päivähoitoasetuksen muuttamiseen liittyvässä 13.8.1992 päivätyssä sosiaali- ja terveysministeriössä laaditussa perustelumuistiossa ei ole tarkemmin eritelty suhdelukuperiaatteen soveltamista käytännössä tai suhdeluvun poikkeamisen edellytyksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan 15.10.2004 (lausunto dnro 37/05/2004 Porin käräjäoikeudelle kuolemantuottamusta ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa asiassa), että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentti mahdollistaa satunnaisen ja lyhytaikaisen poikkeamisen pykälän 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta. Lausunnon mukaan säännös sallii sen, että lapsia voi olla yhtäaikaisesti hoidossa joinakin päivinä enemmän kuin

suhdeluku edellyttää. Säännös edellyttää lausunnon mukaan aina päiväkotikohtaista ja yksittäistapauksellista harkintaa suhdelvusta poikettaessa. Kyseessä on suhdelvun mukainen hoito- ja kasvatushenkilöstön kokonaistyöpanos, jota parhaimmalla mahdollisella tavalla käyttäen lasten hoito ja kasvatusta päiväkodissa toteutetaan. Vaikka päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös ei sanamuotonsa mukaan sinänsä näyttäisi edellyttävän, että päiväkodin henkilökunta olisi samanaikaisesti ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa, ja vaikka se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdelvusta, lausunnon mukaan tulee päivähoitoa toteutettaessa pyrkiä siihen, että päiväkodissa päästään asetuksen mukaiseen suhdelukuun koko hoitopäivän ajan. Lausunnon mukaan suhdelvun mukaisen henkilöstön tulee olla säännönmukaisesti käytettävissä päiväkodin ollessa toiminnassa, ottaen kuitenkin huomioon henkilökunnan työaika säännökset. Henkilöstön sijoittuminen on työnjohdollinen kysymys, joka ratkaistaan päivittäin päiväkodissa ottaen huomioon läsnä olevien lasten ja työntekijöiden määrä. Mitoitusta tarkastellaan lausunnon mukaan koko päiväkodin osalta erottamatta esimerkiksi ulkoilutilanteita sisällä tapahtuvasta toiminnasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 1.9.1998 antamassaan lausunnossa (dnro 40/05/1998), että asetuksen vaatimaa henkilöstömitoitusta tulee noudattaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sekä mahdollisten lomautusten aikana.

Totesin edellä mainitussa ratkaisussani 31.8.2004, että päivähoitoasetuksen säännös suhdelvun poikkeamisen osalta on erittäin tulkinnanvarainen. Asetuksesta ei ilmene esimerkiksi se, miltä ajanjaksolta keskimääräisiä hoitopäiviä tarkastellaan. Asetuksesta ei siten ilmene se, voidaanko niitä tarkastella esim. keskimäärin kuukauden ajalta. Asetuksesta ei myöskään ilmene, mitä tarkoittaa se, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa asetuksessa säädettyä enempää.

Lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää kuitenkin nähdäkseni, että päivähoitoon henkilömitoitusta koskeva säännös on sillä tavoin selkeä ja täsmällinen, että se ei voi vaarantaa ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävyttä. Tämän johdosta esitin 31.8.2004 valtioneuvostolle, että asetuksen 6 §:n 5 momentin säännöstä tulisi pikaisesti täsmentää. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti vastauksessaan 23.3.2005, että ministeriössä on käynnistetty lasten päivähoitoa koskevan lainsäädännön uudistamiseen tähtäävä lainvalmistelu. Uudistamistyö on ministeriön mukaan tarkoitus toteuttaa osahankkeiden muodossa. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettavan uudistuksen keskeisenä osana tulee vastauksen mukaan olemaan oikeusasiamiehen kirjeessä tarkoitettujen päivähoitoon henkilömitoitusta koskevan sääntelyn tarkastelu ja täsmentäminen.

Liitän tämän päätökseni oheen valtioneuvostolle tekemäni esityksen päivähoitoon henkilömitoitusta koskevien säännösten täsmentämiseksi (dnro 2273/2/04).

Henkilöstömitoituksen toteutumisesta Helsingin kaupungin päiväkodeissa vuosina 2001- 2003

Kantelun mukaan Helsingin kaupungin sosiaalivirasto oli menetellyt yleisesti ja järjestelmällisesti päivähoitoa koskevien säännösten vastaisesti vuosina 2001- 2003. Kirjoituksessa pyydettiin oikeusasiamiehen kannanottoa päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisesta Helsingin kaupungin päiväkodeissa.

Asiassa esitetyistä tilastotiedoista totean ensinnäkin seuraavaa

Kantelun mukaan vuonna 2001 keskimäärin 39,9 %:ssa päiväkodeista oli ylitäyttöä (täyttöaste ylitti 100 %) ja vuonna 2002 luku nousi 44 %:iin. Kaikkein voimakkainta ylitäyttöä oli kantelun mukaan keskisessä suurpiirissä (64 %:ssa päiväkodeista vuonna 2001 ja 70 %:ssa vuonna 2002). Kantelun mukaan henkilöstövajetta (jolloin siis käyttöaste ylitti täyttöasteen) oli 12,7 %:ssa päiväkodeista vuonna 2001 ja vuonna 2002 luku nousi melkein 19 %:iin. Henkilöstövaje oli kantelun mukaan kaikkein voimakkainta ruotsinkielisissä päiväkodeissa (vajetta 20,8 %:ssa vuonna 2001 ja 26,8 %:ssa vuonna 2002). Kantelun mukaan nämä selvitykset osoittivat, että sekä ylitäyttöä että henkilöstövajetta esiintyi kaikissa suurpiireissä ja että se oli jatkuva ja normaali ilmiö.

Sosiaalivirasto puolestaan esitti selvityksessään päiväkotipaikkojen täyttö- ja käyttöasteista keskimääräisiä lukuja sosiaalikeskuksittain vuosilta 2001- 2002. Näiden lukujen mukaan keskimääräinen täyttöaste (=hoitosuhteessa olevien lasten ja yksikössä palvelussuhteessa olevan hoito- ja kasvatushenkilöstön laskennallinen suhde) vaihteli päivähoitoalueittain (seitsemän sosiaalikeskusta ja lisäksi ruotsinkielinen päivähoito) vuonna 2001 välillä 96,9- 101,3. Kahdessa sosiaalikeskuksessa (pohjoinen ja keskinen) vuosittainen keskimääräinen täyttöaste ylitti 100 %. Vuonna 2002 keskimääräinen täyttöaste vaihteli välillä 98,7 - 101,4 %. Vain yhdessä (keskinen) täyttöaste ylitti 100 % vuonna 2002. Sosiaalivirasto huomautti selvityksessään, että keskisen sosiaalikeskuksen luvut eivät ole vertailukelpoisia muihin sosiaalikeskuksiin, koska vielä vuonna 2002 luvuissa oli mukana myös alueen vammaisten lasten iltapäivähoitoa koskevat tiedot. Tämä on sosiaaliviraston mukaan vääristänyt täyttöastelukuja keskisen sosiaalikeskuksen osalta.

Keskimääräiset käyttöasteeprocentit (lasten ja henkilöstön kuukauden läsnäolopäiviin perustuva laskennallinen suhde) vaihtelivat sosiaaliviraston mukaan sosiaalikeskuksittain (mukaan lukien ruotsinkielinen päivähoito) 87,7- 92,4 %:n välillä vuonna 2001 ja 91,0- 93,5 %:n välillä vuonna 2002.

Omasta puolestani otan esiin päivähoitotilastoista vielä sen, että kaikkien Helsingin päiväkotien käyttöasteen keskiarvo oli 89,3 % vuonna 2001, vuonna 2002 se oli 92,1 %, vuonna 2003 puolestaan 92,9 % ja 92,0 % vuonna 2004. Kaikkien Helsingin päiväkotien täyttöasteen keskiarvo oli 98,8 % vuonna 2001, 99,2 % vuonna 2002, 101,2 % vuonna 2003 ja 100,3 % vuonna 2004. Täyttö- ja käyttöasteet Helsingin päiväkodeissa nousivat siis vuodesta 2001 vuoteen 2003. Sen sijaan vuonna 2004 nousu näytti pysähtyneen.

Kuten edellä esitetyistä esimerkeistä ilmenee, Helsingin päivähoiton seurantajärjestelmästä on saatavissa erilaisia keskimääräisiä virasto-, sosiaalikeskus-, toimisto- ja yksikkötason keskimääräisiä tunnuslukuja, joilla seurataan päiväkotien täyttö- ja käyttöasteita päiväkodeissa tapahtuvan seurannan lisäksi. Kantelukirjoituksessa on sosiaaliviraston seurantajärjestelmästä poimittu erilaisia lukuja, joiden paikkansapitävyyttä ei sosiaaliviraston taholta sinänsä ole kiistetty.

Kantelussa esitetyn tutkintapyynnön johdosta totean seuraavaa.

Päivähoitoasetuksen säännös edellyttää henkilöstömitoituksen toteutumista päiväkotikohtaisesti. Erilaiset keskimääräiset tunnusluvut kuvaavat päivähoitoa omalta osaltaan, mutta yksinomaan niiden perusteella ei voida käsitykseni mukaan arvioida päivähoiton lainmukaisuutta. Helsingin kaupungissa oli vuoden 2001 lopussa 333 ja vuoden 2003 lopussa 289 päiväkotia. Näiden joukossa oli myös sellaisia päiväkoteja, joissa täyttö- ja/tai käyttöaste ylitti joinakin kuukausina 100 %. Yli 100 %:n täyttöaste voi merkitä sitä, että päivähoitoon on otettu lapsia päivähoitoasetuksen vastaisesti. Yli 100 %:n käyttöaste puolestaan voi merkitä edellisen lisäksi myös sitä, että kasvatus- ja hoitohenkilöstön poissaoloihin ei ole varauduttu asianmukaisesti. Päivähoitoasetuksen noudattamisen arviointi edellyttää kuitenkin, ainakin täyttöastelukujen osalta, myös tietoa siitä, onko päiväkodissa ollut päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin mukainen peruste, esimerkiksi vain osan viikkoa hoidossa oleva lapsi, poiketa asetuksessa säädetystä suhdeluvusta. Nämä tiedot eivät ilmene käytettävissäni olevasta selvityksestä eikä minulla ole mahdollisuutta ryhtyä tutkimaan tätä asiaa kaikkien Helsingin kaupungin päiväkotien osalta. Päivähoiton lainmukaisuuden arviointia vaikeuttaa myös se, että päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentin säännös suhdeluvusta poikkeamisen edellytyksistä on tulkinnanvarainen, kuten edellä (kohdassa 3.1) totesin.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en siis voi ottaa kantaa siihen kantelussa esitettyyn väitteeseen, jonka mukaan Helsingin kaupungin päiväkotien henkilöstömitoitus olisi ollut järjestelmällisesti ja jatkuvasti päivähoitoasetuksen vastainen. Korostan kuitenkin, että tämä ei poissulje sitä, etteikö yksittäisissä päiväkodeissa olisi päivähoitoasetuksessa säädetty henkilöstömitoitus jäänyt toteutumatta, kuten jäljempänä (kohdassa 3.4) totean tapahtuneenkin.

3.3

Henkilöstömitoitus ruotsinkielisissä päiväkodeissa

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan kaikkien päiväkotien keskimääräinen täyttöaste oli 98,8 % vuonna 2001. Ruotsinkielisten päiväkotien täyttöaste oli tuona vuonna kaupungin alin eli 96,9 %. Vuonna 2002 kaikkien päiväkotien keskimääräinen täyttöaste oli 99,2 ja ruotsinkielisten päiväkotien 98,1 %. Sosiaalivirasto totesi, että se oli edelleen kaupungin alin täyttöaste yhdessä eteläisen sosiaalikeskuksen kanssa. Esimerkkinä vuodelta 2003 totean vielä, että joulukuun 2003 keskimääräinen täyttöaste kaikissa Helsingin kaupungin

päiväkodeissa oli 99,4 ja ruotsinkielisen päivähoidon täyttöaste oli joulukuussa keskimäärin 98,2 %.

Kaupungin kaikkien päiväkotien keskimääräinen käyttöaste oli 89,3 % vuonna 2001 ja ruotsinkielisten päiväkotien 89,8 %. Vuonna 2002 kaikkien päiväkotien keskimääräinen käyttöaste oli 92,1 ja ruotsinkielisten 92,5 %. Vuonna 2003 kaikkien päiväkotien keskimääräinen käyttöaste oli 92,9 % ja ruotsinkielisten 93,8 %.

Päiväkotien keskimääräiset täyttöasteet olivat siis ruotsinkielisessä päivähoitossa vuosina 2001- 2003 suomenkielistä päivähoitoa alemmat. Sen sijaan käyttöasteet olivat ruotsinkielisessä päivähoitossa jonkin verran suomenkielistä päivähoitoa korkeammat. Edellä todettujen keskimääräisten täyttö- ja käyttöastetietojen perusteella arvioiden ei mielestäni ole kuiteenkaan ilmennyt aihetta epäillä ruotsinkielisten päiväkotien henkilöstömitoituksen poikenneen mainittavasti suomenkielisten päiväkotien henkilöstömitoituksesta.

3.4

Henkilöstömitoitus päiväkotia Albertissa, päiväkotia Alexiassa ja päiväkotia Domuksessa

Tilanne päiväkotia Albertissa huhti- toukokuussa 2002

Päiväkotia Albertin osalta ilmeni kantelijoiden mukaan tarkasteluajankohtana huhti- toukokuussa 2002 seuraavaa.

Päiväkotia Albertissa oli huhti- toukokuussa 2002 viisi hoitohenkilön vakanssia, mikä kantelijoiden mukaan vastasi 35 päivähoitopaikkaa. Huhtikuussa 2002 laskennallinen kirjoilla olevien lasten lukumäärä oli 36, jolloin täyttöaste oli 102,9 %. Huhtikuun keskimääräinen käyttöaste oli 106,2 %. Huhtikuussa oli 21 toimintapäivää, joista 12 toimintapäivänä käyttöaste ylitti 100 %. Korkea käyttöaste selittyi kantelijoiden mukaan osittain ylityksestä ja osittain henkilökuntavajeesta, koska kymmenenä toimintapäivänä läsnä oli vain neljä hoitajaa.

Toukokuussa 2002 kirjoilla olevien lasten laskennallinen määrä oli 35,25 ja täyttöaste 100,7 %. Toukokuun keskimääräinen käyttöaste oli 106,6 %. Korkea käyttöaste selittyi kantelijoiden mukaan lähinnä henkilökuntavajeella. Kolmena päivänä läsnä oli vain kolme hoitajaa ja 14 päivänä neljä hoitajaa. Normaali henkilökunta (siis viisi) oli läsnä vain neljänä toimintapäivänä.

Kantelun mukaan huhti- toukokuun 2002 yhteensä 42 toimintapäivästä käyttöaste ylitti 100 % 24 päivänä.

Sosiaalivirasto totesi puolestaan päiväkotia Albertin osalta seuraavaa.

Huhti- toukokuussa 2002 päiväkotia Albertissa oli kirjoilla 30 lasta ja täyttöaste oli 102,9 %. Näistä 10 lasta oli ns. supistetussa kokopäivähoitossa (korkeintaan 7 tuntia päivässä). Kaksi alle kolmevuotiasta lasta oli sopimuksen mukaan päiväkodissa säännöllisesti neljänä päivänä viikossa. Näitä

vähentäviä tekijöitä ei huomioitu täyttöastetilastossa. Henkilökuntaa oli hoito- ja kasvatustehtävissä viisi ja lisäksi yksi päiväkotiapulainen.

Huhtikuussa oli 21 toimintapäivää. Lapsia oli poissa huhtikuussa 36 päivää (7,5 %) ja henkilökuntaa 10 päivää (9,5 %). Lapsia oli poissa toukokuussa 91 päivää (16,2 %) ja henkilökuntaa 29 päivää (19,1 %). Varahoitaja oli paikalla huhtikuussa yhtenä päivänä ja toukokuussa 10 päivänä. Henkilökuntaa muista päiväkodeista ei ollut saatavissa. Käyttöaste nousi sosiaaliviraston mukaan siis henkilökunnan poissaolojen vuoksi.

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan työvoimavajeen paikkaamiseen oli vaikeata saada kelpoisuusehdot täyttävää sijaista. Kun varahenkilöitä ei ollut riittävästi, turvaututtiin muuhun käytettävissä olevaan työvoimaan. Päiväkoti Albertissa käytettiin pääasiassa lapsille tuttua päiväkotiapulaista, jonka sijaisuutta ei kuitenkaan ollut merkitty paikkapankin käyttöasteseurantaan. Samanaikaisesti tingittiin siivouksesta. Hoito- ja kasvatushenkilöstö teki ylityitä ja aukioloaikoja supistettiin.

Tilanne päiväkotialexiassa tammi- maaliskuussa 2003

Päiväkoti Alexian osalta ilmeni kantelijoiden mukaan tarkasteluajankohtana tammi- maaliskuussa 2003 seuraavaa.

Päiväkoti Alexiassa oli vuoden 2003 tammi- maaliskuussa 21 hoitopaikkaa ja kolme hoitajan vakanssia. Tammikuussa kirjoilla olevien lasten laskennallinen määrä oli 23,5 ja täyttöaste 111,9 %. Helmikuussa ja maaliskuussa 2003 täyttöasteet olivat 100,0 ja 108,3 %.

Tammikuun keskimääräinen kuukauden käyttöaste oli 96,8 %. Koko henkilökunta oli läsnä kaikkina kuukauden 21 toimintapäivinä. Kantelijoiden mukaan ylitytöstä johtuen käyttöaste nousi kuitenkin yli 100 %:n tammikuussa 12 päivänä. Tästä huolimatta tammikuun käyttöasteen keskiarvo oli vain 96,8 %. Tämä johtui kantelijoiden mukaan siitä, että tammikuun kahden ensimmäisen toimintapäivän aikana vain kolmasosa lapsista oli läsnä. Edellä mainitut esimerkit osoittavatkin kantelijoiden mielestä henkilökunnan ja lasten suhdeluvun mittarina käytetyn kuukauden keskiarvon heikkouden.

Helmikuun keskimääräinen käyttöaste oli 105,2 ja maaliskuun 106,3 %. Henkilöstövaje johtui kantelijoiden mukaan siitä, että sijaisia ei saatu vakinaisen henkilöstön poissaolojen ajaksi.

Sosiaalivirasto totesi selvityksessään, että kantelussa esitetty kuva päiväkotialexian päivittäisillä tunnusluvuilla niitä tilanteita, joita syntyy, kun lasten hoitoajat vaihtelevat osin ennakoimattomasti ja henkilöstölle tulee yllättäviä poissaoloja eikä sijaista saada. Päivittäinen käyttöasteen vaihtelu on sosiaaliviraston mukaan kuitenkin päivähoitopalveluille ominaista ja se on ollut tiedossa myös lakia ja asetusta lasten päivähoidosta laadittaessa. Lyhytaikaiset poikkeamat ovat sosiaaliviraston mukaan asetuksen sallimia.

Tilanne päiväkotidomuksessa maaliskuu- huhtikuussa 2002

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan henkilökunnan riittävyttä myös päiväkotit Domuksessa, josta he eivät olleet kertomansa mukaan saaneet tietoja.

Sosiaalivirasto totesi tältä osin seuraavaa.

Päiväkotit Domuksessa oli maaliskuusta huhtikuussa 2002 kirjoilla 45 yli kolmevuotiasta lasta. Näistä 14 oli osapäivähoidossa ja 10 supistetussa kokopäivähoidossa. Hoitohenkilökuntaa oli viisi ja lisäksi yksi oppisopimusoppilas, joka ei ollut mukana käyttöasteseurannassa.

Päiväkotit Domuksen käyttöaste prosentti oli vuoden 2002 tammikuussa 93,6, helmikuussa 92,6, maaliskuussa 106,2, huhtikuussa 119,6 ja toukokuussa 109,1. Tilanne huononi sosiaaliviraston mukaan maaliskuussa sen vuoksi, että yksi hoitohenkilö osallistui oppisopimuskoulutukseen. Hän kirjattiin kaupungin ohjeistuksen mukaisesti muuhun henkilökuntaan, vaikka hän itse asiassa toimi päiväkodissa hoitohenkilönä. Hoitohenkilökunnasta jäi yksi äitiyslomalle huhtikuun alussa ja hänelle löytyi sijainen vasta toukokuussa. Lisäksi päiväkohtaisessa tarkistuslaskennassa osoittautui, että vähäinen määrä varahenkilön päiviä oli jäänyt ottamatta huomioon. Mikäli varahenkilön kirjaamatta jääneet päivät ja oppisopimuskoulutuksessa ollut henkilö otettiin mukaan, oli käyttöaste prosentti vuoden 2002 huhtikuussa 97,6 ja toukokuussa 98,9.

3.5

Johtopäätöksiä säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisesta edellä mainituissa kolmessa päiväkodissa

Päiväkotit Albert

Päiväkotit Albertissa täyttöaste ylitti 100 % vuonna 2002 viitenä kuukautena (tammi- toukokuussa). Sosiaalivirasto huomautti kuitenkin, että päiväkotit Albertissa oli kaksi lasta, jotka olivat päivähoitossa vain ne jänä päivänä viikossa. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 5 momentti sallii suhdeluvusta poikkeamisen, jos päiväkodissa on hoitosuhteessa lapsia, jotka eivät ole hoidossa kaikkina päivinä, mikäli lapsia ei ole jatkuvasti yhtäaikaaisesti hoidossa enempää kuin suhdeluku edellyttää.

Käyttöaste ylitti tarkastelujaksona huhti- toukokuussa 2002 molempina kuukausina 100 % (106,2 ja 106,6). Huhti- toukokuussa oli 42 toimintapäivää. Käyttöaste ylitti 100 % 24 päivänä eli yli puolena toimintapäivistä. Tämä johtui kantelijoiden mukaan osittain päiväkodin ylitäytöstä ja osittain siitä, että sijaisia ei ollut saatu kaikille henkilökunnan sairauspäiville. Sosiaaliviraston mukaan käyttöaste nousi huhti- toukokuussa sen vuoksi, että henkilökuntaa oli ollut poissa eikä varahoitohenkilökuntaa ollut saatu. Todettakoon, että paikkapankin tilastotietojen mukaan käyttöaste ylitti 100 % päiväkotit Albertissa vuonna 2002 vain kantelussa tarkoitettuna tarkasteluaikana huhti- toukokuussa.

Kuten edellä (kohdassa 3.1) totesin, päivähoitoasetuksessa on säädetty poikkeamismahdollisuus säädetystä henkilöstömitoituksesta vain, jos lapsia

on hoidossa keskimäärin huomattavasti vähemmän kuin toimintapäiviä eikä lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää. Asetuksessa ei siis ole säädetty mahdollisuutta suhdeluvusta poikkeamiseen vakinaisen henkilöstön tilapäisten poissaolojen vuoksi. Asetuksen soveltamista käytännön tilanteissa ei ole asetuksen perustelumistiössä käsitelty. Asetuksesta ei siis ilmene, tuleeko säädetyn lasten ja henkilöstön suhteen toteutua päivittäin, vai riittääkö, että se toteutuu keskimäärin kuukauden aikana tai kenties kuukautta lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä. Nähdäkseni asetuksen 6 §:ssä onkin ensisijassa määrätty lasten ja henkilöstön välinen suhdeluku lapsia päiväkotiin otettaessa eikä tuossa yhteydessä ole kiinnitetty huomiota asetuksen soveltamiseen päivittäisissä tilanteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asetuksen soveltamista koskevissa lausunnoissaan (edellä kohdassa 3.1 mainitut lausunnot 1.9.1998 ja 15.10.2004) katsonut, että asetuksen vaatimaa henkilöstömitoitusta tulee soveltaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien aikana. Ministeriön mukaan riittävän ja asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaavan henkilöstön läsnäolo tulee turvata päiväkodin koko toiminta-ajaksi. Ministeriö on todennut edellä mainituissa lausunnoissaan kuitenkin myös, että päivähoitoasetuksen 6 § ei sanamuotonsa mukaisesti sinänsä näyttäisi edellyttävän, että päiväkodin henkilökunta olisi samanaikaisesti ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa ja että se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluvusta.

Vaikka päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen tuleekin lähtökohtaisesti toteutua myös henkilöstön tilapäisten poissaolojen aikana, säännös ei mielestäni sinänsä estä satunnaista ja tilapäistä poikkeamista säädetystä henkilöstömitoituksesta.

Päiväkoti Albertissa keskimääräinen kuukauden käyttöaste ylitti 100 % kahtena kuukautena vuoden 2002 aikana. Sosiaalivirasto katsoi, että päivähoitoasetusta ei tällöinkään rikottu. Myös lääninhallituksen näkemyksen mukaan kysymys oli päivähoitoasetuksen sallimasta tilapäisestä suhdeluvusta poikkeamisesta. En voi yhtyä tähän tulkintaan. En voi nimittäin pitää asetuksen mukaisena tilannetta, jossa säädetty henkilöstömitoitus jää toteutumatta useana kuukauden toimintapäivänä (tässä tapauksessa peräti puolena toimintapäivistä). Toisenlainen tulkinta mielestäni mitätöisi säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisen käytännössä ja vaarantaisi päivähoitolain 2a §:ssä säädettyjen kasvatustavoitteiden toteutumisen. Helsingin sosiaalivirasto on itse ilmoittanut, että lasten ja hoitohenkilöstön suhdetta kuvaava käyttöasteen mittari on rakennettu siten, että 100 %:n käyttöaste vastaa lasten päivähoidosta annetun asetuksen mukaista henkilöstömitoitusta, vaikkakin sosiaalivirasto on tuonut esiin myös seikkoja, jotka osoittavat, että tilastointitapa saattaa joissakin tapauksissa yliarvioida lasten tai aliarvioida henkilöstön määrää. Tässä tapauksessa sosiaalivirasto on kuitenkin myöntänyt, että syynä yli 100 %:n keskimääräiseen käyttöasteeseen päiväkotia Albertissa oli tuolloin nimenomaan henkilöstön sairauspoissaoloista johtunut henkilöstövaje.

Näkemykseni mukaan asetuksessa säädetty henkilöstömitoitus ei toteutunut päiväkotia Albertissa huhti- toukokuussa 2002. Yksiselitteistä selvitystä ei ole

siitä, oliko syynä pelkästään riittämätön varautuminen henkilöstön sairauspoissaoloihin vai mahdollisesti myös se, että päiväkotiiin oli otettu lapsia asetuksen vastaisesti.

Päiväkoti Alexia

Päiväkoti Alexian täyttöasteet olivat tarkastelujaksolla vuoden 2003 tammi- maaliskuussa 111,9, 100,0 ja 108,3. Vuonna 2003 käyttöaste ylitti 100 % yhtenä kuukautena (maaliskuussa). Käyttöasteet tarkastelujaksolla tammi- maaliskuussa 2003 olivat 96,8, 94,5 ja 103,8 %. Kantelijoiden mukaan yli 100 %:n täyttö- ja käyttöasteet johtuivat ylitäytöstä sekä henkilöstön sairauspoissaoloista eikä sosiaalivirasto tätä kiistänyt. Muutoin vuonna 2003 täyttöasteet jäivät alle 100 %.

Korkeiden täyttöastelukujen valossa mielestäni näyttää siltä, että päiväkotiiin oli otettu lapsia hoitosuhteeseen päivähoitoasetuksen 6 §:n vastaisesti tammikuussa ja maaliskuussa 2003. Käyttöaste tosin ylitti 100 % vain maaliskuussa 2003. Kuten edellä päiväkotiiin osalta totesin, en voi pitää asetuksen mukaisena tilannetta, jossa säädetty lasten ja henkilöstön suhdeluku jää toteutumatta useana kuukauden toimintapäivistä. Arvioni onkin, että säädetty henkilöstömitoitus ei toteutunut päiväkotiiin Alexiassa ainakaan maaliskuussa 2003 eikä myöskään tammikuussa 2003.

Päiväkoti Alexian tammikuun 2003 käyttöaste kuvaa mielestäni osuvasti kuukaudelta lasketun keskimääräisen tilastoluvun ongelmaa: Koko tammikuun keskimääräinen käyttöaste prosentti oli alle sata (96,8%). Kuitenkin yli 100 %:n käyttöaste oli tammikuussa 12 toimintapäivänä (toimintapäiviä 21) eli yli puolena toimintapäivistä. Koko kuukauden keskimääräisen käyttöasteen jääminen siitä huolimatta alle 100 %:n johtui saamieni tietojen mukaan siitä, että tammikuun kahtena ensimmäisenä toimintapäivänä lapsia oli päiväkodissa läsnä alle 40 %. Kuukauden keskimääräinen käyttöaste prosentti kuvaakin mielestäni huonosti päivittäisiä tilanteita päiväkodissa silloin, kun hoidossa olevien lasten tai työssä olevan henkilöstön määrä vaihtelee kuukauden eri päivinä niin paljon kuin päiväkotiiin Alexiassa tammikuussa 2003 tapahtui.

Päiväkoti Domus

Päiväkoti Domuksen täyttöaste ylitti tarkastelujaksolla maaliskuu- huhtikuussa 100 % vuonna 2002 (kaikkiaan kolmena kuukautena vuonna 2002). Käyttöaste ylitti 100 %:n vuonna 2002 seitsemänä kuukautena (maaliskuu- toukokuussa ja elokuussa).

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan tilanne huononi maaliskuussa 2002 mm. sen vuoksi, että yksi hoitohenkilö meni oppisopimuskoulutukseen, jolloin häntä ei kaupungin tilastointiohjeen mukaisesti kirjattu hoitohenkilöstöön, vaan muuhun henkilöstöön, vaikka hän oli työharjoittelussa päiväkodissa ja tosiasiallisesti osallistui hoitotyöhön. Sosiaalivirasto katsoi, että kun tämä ja muu vähäisempi virheellinen tilastointi korjattiin, jäi huhtikuun 2002 käyttöaste alle 100 %:n.

Sosiaaliviraston mukaan siis tilastointitapa näyttäisi lasten läsnäolotietoja osin ylimitoitetusti ja hoito- ja kasvatushenkilöstön läsnäolotietoja alimitoitetusti. Totean kuitenkin, että päiväkotit Domuksessa ei ollut selvityksen mukaan alle yksivuotiaita eikä osaviikkoisia (vaikkakin osapäiväisiä) lapsia. Sosiaaliviraston tilastoyksikön tilastointiohjeiden mukaan oppisopimuskoulutuksessa oleva lasketaan muuhun henkilöstöön niinä päivinä, joina hän on läsnä. Oppisopimuskoulutuksessa olevaa ei voisi nähdäkseni merkitä hoito- ja kasvatushenkilöstöön, ellei hänellä ole asetuksen mukaista kelpoisuutta. Tilastoimatta jääneen varahenkilöstön vaikutusta käyttöasteeseen ei ole mahdollista arvioida käytettävissäni olevan selvityksen perusteella.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella arvioni on se, että säädetty lasten ja hoitohenkilöstön suhde ei toteutunut päiväkotit Domuksessa tarkastelujaksolla vuoden 2002 maaliskuusta huhtikuuhun.

Totean vielä, että käyttöaste ylitti 100 % päiväkotit Domuksessa vuonna 2003 kahtena kuukautena (tammi- ja toukokuuhun) ja vuonna 2004 neljänä kuukautena (helmi- toukokuuhun). Koska kantelu ei koskenut tätä ajanjaksoa, en ole katsonut aiheelliseksi tutkia asiaa enemmälti.

3.6

Johtopäätökset

Helsingin kaupungin vuosien 2001- 2003 päivähoitotilastojen mukaan useissa päiväkodeissa on ollut yli 100 %:n täyttö- ja/tai käyttöasteita. Sosiaaliviraston tilastoinnissa 100 %:n käyttöaste vastaa päivähoitoasetuksessa säädettyä lasten ja henkilöstön suhdelukua. Mahdollista on, että näissä päiväkodeissa on rikottu päivähoitoasetuksen 6 §:n säännöstä henkilöstömitoituksesta joko ottamalla liikaa lapsia päiväkotiin tai laiminlyömällä varautumisen henkilöstön tilapäisiin poissaoloihin. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en ole kuitenkaan voinut ottaa kantelussa vaaditulla tavalla yleisesti kantaa henkilöstön riittävyyteen Helsingin kaupungin päiväkodeissa. Kaikkien Helsingin kaupungin päiväkotien keskimääräiset täyttö- ja käyttöprosentit nousivat vuosina 2001–2003. Sen sijaan vuonna 2004 nousu näytti pysähtyneen.

Sen sijaan kantelussa nimetyssä kolmessa päiväkodissa arvioin käytettävissäni olevan selvityksen perusteella, että päivähoitoasetuksessa säädetty lasten ja kelpoisuusehdot täyttävän hoito- ja kasvatushenkilöstön suhde ei kaikin osin toteutunut tarkastelujaksoilla.

3.7

Yhteenveto

Päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös henkilöstömitoituksesta on tulkinnanvarainen eikä sen soveltamista käytännössä ole ministeriössä aikanaan laaditussa asetuksen perustelumistiössä käsitelty. Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut asetuksen 6 §:n soveltamista koskevissa lausunnoissaan (lausunto apulaisoikeusasiamiehelle 1.9.1998 asiassa dnro 395/4/98 ja lausunto Porin käräjäoikeudelle 15.10.2004), että päiväkotit

voidaan ottaa lapsia asetuksen sallimassa suhteessa käytettävissä olevan hoito- ja kasvatushenkilöstön määrään. Kyseessä on siten suhdeluvun mukainen hoito- ja kasvatushenkilöstön kokonaistyöpanos, jota parhaimmalla mahdollisella tavalla käyttäen lasten hoito- ja kasvatusta päiväkodissa toteutetaan. Henkilöstön sijoittuminen on työnjohdollinen kysymys, joka ratkaistaan päivittäin päiväkodissa ottaen huomioon läsnä olevien lasten ja työntekijöiden määrä. Edelleen ministeriö on todennut, että päivähoitoasetuksessa ei ole säädetty muuta poikkeamismahdollisuutta 6 §:n 1 momentissa säädetystä suhdeluvusta kuin 6 §:n 5 momentin mukainen tilanne. Henkilöstömitoituksen tulee toteutua myös henkilöstön sairaus- ja muiden lomien aikana. Ministeriön mukaan päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös sallii kuitenkin satunnaisen ja lyhytaikaisen poikkeamisen 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta.

Vaikka päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös ei nähdäkseen sinänsä edellytä, että päiväkodin hoitohenkilökunta olisi yhtä aikaa ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa ja vaikka se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluvusta, tulisi päivähoitoa järjestettäessä pyrkiä siihen, että päiväkodeissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdelukuun joka toimintapäivä ja koko päivän ajalta. Riittävä ja asianmukaisesti koulutettu henkilöstö on välttämätön edellytys päivähoitoon kasvatustavoitteiden toteutumiseksi ja lasten turvallisuuden takaamiseksi. Päivähoitoasetuksen 6 §:n vaatimaa henkilöstömitoitusta tulee noudattaa myös henkilöstön sairaus- ja vuosilomien ja muiden poissaolojen aikana. Myös tällöin riittävän ja asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaavan henkilöstön läsnäolo on turvattu päiväkodin koko toiminta-ajaksi.

Korostan, että myös henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen riittävillä sijaisuusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoitoon ja lasten turvallisuuteen. Korostan vielä, että lasten päivähoitoon asettamien kasvatustavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on riittävän ja hyvin koulutetun henkilöstön läsnäolo pääsääntöisesti koko päiväkodin toiminta-ajan.

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto totesi lausunnoissaan, että päiväkodin johtaja vastaa siitä, että päiväkodissa on aina lasten turvallisuuden edellyttämä riittävä henkilöstö. Tapaturman sattuessa voi päiväkodin johtaja joutua syyteeseen mm. virkavelvollisuuden laiminlyönnistä, jos hän ei ole huolehtinut riittävästä henkilöstöstä. Paitsi siis lasten turvallisuuden ja laadun turvaaminen päivähoitossa, myös henkilöstön oikeusturva edellyttää, että päiväkodissa on riittävä henkilöstö.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä siitä, miten päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumisen seurannan tulisi tapahtua. Totesin kuitenkin kanteluratkaisussani 31.8.2004 (dnro 1147/4/02), että lasten turvallisuus ja hyvinvointi edellyttävät, että päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumista voidaan valvoa esimerkiksi kunnan toimielinten, päivähoitoon asiakkaiden ja laillisuusvalvojien toimesta. Totesin kuitenkin, että en voi ottaa kantaa siihen, millainen henkilömitoituksen seuranta järjestelmä kunnassa olisi tarkoituksenmukainen. Päivähoitoon henkilöstön laskennallista suhdelukua

kuvaavan käyttöasteen tilastointi ja seuranta päiväkotikohtaisesti jälkikäteisesti kuukausitasolla ei kuitenkaan anna riittävän tarkkaa kuvaa ja tietoa päivittäisistä tilanteista suhdeluvun toteutumisesta. Tätä havainnollistaa mielestäni juuri päiväkotia Alexian tilanne tammikuussa 2003, jolloin kahden päivänä aikana henkilökuntaa oli runsaasti, mutta muina päivinä taas suhteellisen vähän. Erityisesti tällaisessa tapauksessa kuukaudelta laskettu keskiarvo ei kuvaa riittävästi tosiasiallista hoidon tarvetta koko kuukauden aikana. Tilastointimenetelmä kaipaisikin nähdäkseni kehittämistä joustavampaan ja kattavampaan suuntaan.

Käsitykseni mukaan kunnan tulee osoittaa päivähoitoa varten sellainen määrä voimavaroja, että lainsäädännössä asetetut edellytykset päivähoitoon tasolle voidaan täyttää. Korostan sitä, että myös henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen riittävillä sijaisuusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoitoon toimivuuteen ja tasoon. Korostan vielä, että lasten päivähoitolain asettamien kasvatustavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on riittävän ja hyvin koulutetun läsnäolo pääsääntöisesti koko päiväkodin toiminta-ajan. Vaikka päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös ei nähdäkseni sinänsä edellytä, että päiväkodin hoitohenkilökunta olisi yhtä aikaa ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa ja vaikka se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluvuista, tulisi päivähoitoa järjestettäessä pyrkiä siihen, että päiväkodeissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdelukuun koko hoitopäivän ajalta.

4

TIETOJEN SAAMINEN PÄIVÄKODEISTA

Kantelijat kertoivat pyytäneensä muutamista päiväkodeista päiväkohtaisia raportteja lasten ja henkilöstön läsnäolosta mutta saaneensa ne vain päiväkotia Alexiasta ja Albertista.

Sosiaalivirasto totesi tältä osin selvityksessään, että päiväkodeissa pidettävät päiväkirjasivut, joista ilmenevät päivittäin hoidossa olevat lapset ja läsnä oleva henkilöstö, sisältävät osin julkisia ja osin salassa pidettäviä tietoja. Mikäli päiväkodit olivat kieltäytyneet antamasta julkisia asiakirjoja, on tältä osin tapahtunut virhe. Mikäli asiakirjoja tai tietoja niistä ei ole annettu, olisi päiväkodin johtajan tullut ohjata tiedon pyytäjää esittämään pyyntönsä julkisuuslain mukaisesti kirjallisesti. Kirjallinen tietopyyntö olisi tullut ohjata ratkaistavaksi julkisuuslain tarkoittamalle viranomaiselle päätöksentekoa varten.

Kuten sosiaaliviraston selvityksessä todettiin, kantelussa ei ole yksilöity näitä tapahtumia tarkemmin. Kirjoituksen tietojen perusteella en voi ryhtyä tutkimaan asiaa. Totean kuitenkin yleisellä tasolla oikeudesta tietojen saantiin seuraavaa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan mm. tiedot sosiaalihuollon asiakkaasta ovat salassa pidettäviä. Siten muun muassa

päiväkodissa hoidossa olevien lasten henkilöllisyys on salassa pidettävä. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on julkisuuslain 10 §:n mukaan annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Asiakirjan antamista koskeva asia on julkisuuslain 14 §:n mukaan käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 14 §:n mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtävänä mukaan muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu edellä tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

5

TOIMENPITEET

Saatan Helsingin kaupungin sosiaaliviraston tietoon edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen päivähoitoasetuksessa säädetyn henkilöstömitoituksen toteutumatta jäämisestä päiväkotia Albertissa, Alexiassa ja Domuksessa.

Saatan päätökseni myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon otettavaksi huomioon ministeriön suunnittelu- ja ohjaustehtävässä.