

Etelä-Suomi
Opetus- ja kulttuuritoimi

Vantaan kaupunki
Kasvatuksen ja oppimisen lautakunta
kirjaamo(a)vantaa.fi

Valvonta-asia ESAVI/4387/2024

Päätös Vantaan kaupungin varhaiskasvatuksen toimipisteiden aukioloajoista

Käsiteltävä asia

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on saanut tietoonsa Vantaan kaupungin kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan 13.2.2024 tekemän päätökseen liittyen varhaiskasvatuksen suomenkielisten toimipisteiden aukioloaikoihin 1.8.2024 alkaen. Aluehallintovirasto on avannut asiassa valvonta-asian ja pyytänyt 8.3.2024 lähetyllä kirjeellä selvitystä asiassa.

Saadut selvitykset

Vantaan kaupungin Kasvatuksen ja oppimisen toimiala on toimittanut kasvatuksen ja oppimisen lautakunta on antanut asiassa selvityksen aluehallintovirastoon 30.4.2024. Lausunnon esittelijänä on toiminut Vantaan varhaiskasvatuksen johtaja Mikko Mäkelä.

Aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut

Ratkaisu

Etelä- Suomen aluehallintovirasto kiinnittää Vantaan kasvatuksen- ja oppimisen lautakunnan huomiota, että varhaiskasvatusta voi rajata työssäkäynnistä tai opiskelusta johtuvasta syystä vain, kun kyse on vuorohoidosta. Muussa tapauksessa tällaista rajausta ei voi varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaan tehdä.

Vantaan kaupungin varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvän valvonta-asian ESAVI/4387/2024 käsittely päättyy eikä anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Sovelletut säännökset

Varhaiskasvatuslaki (540/2018)
Hallintolaki

Kuntalaki

Perustelut

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on tutkinut valvonta-asiana Vantaan kaupungin Kasvatuksen ja oppimisen lautakunnassa tehtyyn päätökseen (13.2.2024 § 13) liittyen varhaiskasvatuksen suomenkielisten toimipisteiden aukioloajoista 1.8.2024 alkaen.

Selvitykseen pyydettiin antamaan vastaus seuraaviin kysymyksiin

1. Mistä syystä perheiden varhaiskasvatusaikaa rajataan klo 6:15–7 ja 17–17:15 välisillä ajoilla riippuen siitä, mikä hoidon tarpeen syy on (perheen työssäkäynti/opiskelu vai joku muu syy)
2. miten ja millaisilla perusteilla hoidontarve arvioidaan?
3. antamaan asiasta oman lausuntonsa
4. liittämään asiakirjoihin mahdolliset asiaan liittyvät ja sitä selventävät asiakirjat.

Vantaan kaupungin kasvatuksen ja opetuksen lautakunnan lausunto

Varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaan kunnan on järjestettävä tässä laissa säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Vantaalla varhaiskasvatusta järjestetään 1.8.2024 alkaen kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan 13.2.2024, 13§, tekemän päätöksen mukaisesti seuraavasti:

- a) kaikkien suomenkielisten varhaiskasvatuksen toimipisteiden aukioloaika on klo 7.00–17.00. Lisäksi yli 2-ryhmäiset toimipisteet ovat auki klo 6.00–17.15 välisellä ajalla huoltajien työssäkäynnistä tai opiskelusta johtuvista syistä. Tämä hoidontarve tarkistetaan huolellisesti.
- b) suomenkieliset iltahoitopäiväkodit ovat pääsääntöisesti avoinna klo 6.00–22.00 välisenä aikana alueellisen tarpeen mukaan.
- c) vuorohoitoa tarjotaan vuoden jokaisena päivänä 24 tuntia alueellisen tarpeen mukaan.

Suomenkielisen varhaiskasvatuksen toimipisteiden aukioloajoista on päätetty edellisen kerran opetuslautakunnassa (nykyinen kasvatuksen ja oppimisen lautakunta) 17.11.2009 (§ 23). 13.2.2024 tehdyssä päätöksessä ainoa muutos oli, että yli 2-ryhmäisten suomenkielisten päiväkotien aukioloaikoja supistettiin loppupäästä niin, että päiväkodit sulkeutuvat klo 17.15 aiemman klo 18.00 mukaan. Sekä aiemmassa, 17.11.2009 tehdyssä päätöksessä, että 13.2.2024 tehdyssä päätöksessä oli maininta siitä, että 7–17 ulkopuolelle sijoittuvan hoidon tarpeen tulee johtua työssäkäynnistä tai opiskelusta ja että hoidon tarve tarkistetaan huolellisesti.

Lausunnossa todetaan, että toiminnan järjestämisen, varhaiskasvatuksen laadun ja lapsen edun varmistamiseksi on perusteltua keskittää henkilöstöresurssia niihin ajankohtiin, jolloin lapsia on myös eniten paikalla. Tällöin on perusteltua ohjata palvelun käyttöä myös siihen suuntaan, että varhaisessa aamussa tai myöhäisessä iltapäivässä lapset ovat paikalla vain perheen todellista tarvetta vastaavasti. Samalla tavalla palvelun todellinen tarve varmistetaan myös iltahoidossa ja ympärivuorokautisessa hoidossa. Käytännössä päiväkodin johtaja arvioi erilaisten dokumenttien ja muun arvioinnin pohjalta perheen tarpeen 7–17 aikojen ulkopuolella tapahtuvaan varhaiskasvatukseen. Tällaisia dokumentteja voivat olla esimerkiksi työvuorolista tai työnantajan todistus työajoista.

Varhaiskasvatuksen johtaja täydensi esitystään seuraavalla lisäyksellä lausuntoon seuraavasti. Varhaiskasvatuslain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä tässä laissa säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Pykälän 4 momentin mukaan kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

Vantaalla varhaiskasvatusta järjestetään 1.8.2024 alkaen kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan 13.2.2024, 13§, tekemän päätöksen mukaisesti seuraavasti:

- a) kaikkien suomenkielisten varhaiskasvatuksen toimipisteiden aukioloaika on klo 7.00–17.00. Lisäksi yli 2-ryhmäiset toimipisteet ovat auki klo 6.00–17.15 välisellä ajalla huoltajien työssäkäynnistä tai opiskelusta johtuvista syistä. Tämä hoidontarve tarkistetaan huolellisesti.
- b) suomenkieliset iltahoitopäiväkodit ovat pääsääntöisesti avoinna klo 6.00–22.00 välisenä aikana alueellisen tarpeen mukaan.
- c) vuorohoitoa tarjotaan vuoden jokaisena päivänä 24 tuntia alueellisen tarpeen mukaan.

Asian arviointi

Etelä-Suomen aluehallintovirasto avasi valvonta-asian Vantaan kaupungin Kasvatuksen ja oppimisen lautakunnassa tehtyyn päätökseen (13.2.2024 § 13) liittyen varhaiskasvatuksen suomenkielisten toimipisteiden aukioloajoista 1.8.2024 alkaen. Valvonnassa haluttiin saada selvitys, kohdellaanko lapsia eriarvoisesti hoitoaikojen osalta sillä perusteella, mistä syystä tarve varhaiskasvatukseen johtuu, kun perustetta tällaiselle erottelulle ei ole selkeästi laissa säädetty.

Varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatuslaissa säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

Varhaiskasvatuslain 9 §:n mukaan varhaiskasvatus saa pääsääntöisesti kestää enintään kymmenen tuntia yhtäjaksoisesti, lukuun ottamatta vuorohoitoa, jossa päivittäinen kesto on lapsen tarpeen mukainen.

Varhaiskasvatuslain 12 § 1 momentin mukaan, sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen oppivelvollisuuslaissa (1214/2020) tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta tämän lain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti sen kalenterikuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä ajalta, jolta lapsen hoidosta maksetaan sairausvakuutuslain mukaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta on kuitenkin järjestettävä ajalta, jolta vanhempainraha maksetaan osittaisena osa-aikatyön vuoksi. (14.1.2022/30)

Lain esityöt (HE 34/2019 VP) 12 §:n selitysosassa oikeudesta varhaiskasvatukseen todetaan, että hallituksen esitys turvaa paremmin jokaisen lapsen ja perheen yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisen. Varhaiskasvatusoikeuden rajauksen purkaminen helpottaa lasten vanhempien työhön osallistumista sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Lain muutoksen jälkeen varhaiskasvatuksen järjestäjän ei tarvitse enää selvittää jokaisen lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuutta eikä vanhempien tarvitsisi enää pyytää eri viranomaistahoilta mahdollisia lausuntoja varhaiskasvatusoikeuden laajuuden määrittelyn tueksi. Varhaiskasvatuksen laajuus perustuisi lapsen tarpeeseen. Pykälän 1 momentti turvaisi lapselle subjektiivisen oikeuden täysipäiväiseen ja kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen joko päiväkodissa tai perhepäivähoidossa.

Lain esityöt (HE 34/2019 VP) toteaa, että subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen tarkoittaisi varhaiskasvatukselle varattua aikaa pääsääntöisesti päiväkotien ns. normaaliaikojen puitteissa, ja olisi suotavaa, että vanhemmat ottaisivat varhaiskasvatusaikaa määriteltäessä huomioon varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa esiin tuodut varhaiskasvatuksen tavoitteet. Käytännössä maksimimäärä varhaiskasvatusta olisi päivässä lain 9 §:n mukaisesti enintään kymmenen tuntia. Subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ei sen sijaan tarkoittaisi sitä, että perhe voisi määritellä myös varhaiskasvatuspaikan, vaan tältä osin meneteltäisiin jatkossakin voimassa olevan lain 5 §:n mukaisesti.

Varhaiskasvatus lain 13 §:ssä säädetään oikeudesta vuorohoitoon seuraavasti: Vuorohoitoa järjestetään iltaisin, öisin, viikonloppuisin ja arki- ja juhlapäyhinä päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa. Vuorohoitoa on järjestettävä tarpeen mukaisessa laajuudessa lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi. Lain esityöt (HE 34/2019 VP) todetaan, että oikeus vuorohoitoon on perustunut tarveharkintaan. Jos siis lapsi tarvitsee vuorohoitoa, järjestettäisiin sitä edelleen tarpeen mukaisessa laajuudessa lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan varhaiskasvatuslain 13 §:ssä ja lainvalmisteluasiakirjoissa jätetään auki, mikä aika on vuorohoitoaika eli mikä katsotaan yöksi ja mikä illaksi. Vuorohoito on subjektiivinen oikeus perheille, jotka täyttävät laissa määritellyt kriteerit vuorohoidolle. Vuorohoidossa varhaiskasvatuksen päivittäinen kesto tulee olla lapsen ja perheen tarpeen mukainen.

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi itsehallinnon nojalla päättää missä ja miten vuorohoidon järjestää. Kunta vastaa palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä. Kuntalain 2 §:n mukaan kuntalakia noudatetaan, ellei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen. Näin ollen kunnan tulee huomioida vuorohoitoa järjestäessään varhaiskasvatuslaissa (5, 9 ja 13 §) lapselle säädetty oikeus vuorohoitoon.

Vantaan kaupungin kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan vastineessa (10 §) Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto- ja selvityspyyntöön todetaan, että Vantaalla varhaiskasvatusta järjestetään 1.8.2024 alkaen kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan 13.2.2024, 13 §, tekemän päätöksen mukaisesti seuraavasti:

- a) kaikkien suomenkielisten varhaiskasvatuksen toimipisteiden aukioloaika on klo 7.00–17.00. Lisäksi yli 2-ryhmäiset toimipisteet ovat auki klo 6.00–17.15 välisellä ajalla huoltajien työssäkäynnistä tai opiskelusta johtuvista syistä. Tämä hoidontarve tarkistetaan huolellisesti.
- b) suomenkieliset iltahoitopäiväkodit ovat pääsääntöisesti avoinna klo 6.00–22.00 välisenä aikana alueellisen tarpeen mukaan.
- c) vuorohoitoa tarjotaan vuoden jokaisena päivänä 24 tuntia alueellisen tarpeen mukaan.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan oheisen päätöksen perusteella voidaan olettaa, että klo 6.00–7.00 tai 17.00–18.00 varhaiskasvatusta tarvitseva lapsella ei olisi varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaista oikeutta varhaiskasvatukseen.

Aluehallintovirasto toteaa, että Vantaan kaupungin päätös on varhaiskasvatuslain vastainen niille perheille, joiden lasten hoitoaika tarve aamulla ennen klo 7 tai 17.-17.30 välisenä aikana eikä työ ole vuorotyötä. Sillä Vantaan kaupungin päätöksessä todetaan, että 7–17 ulkopuolelle sijoittuvan hoidon tarpeen tulee johtua työssäkäynnistä tai opiskelusta ja että hoidon tarve tarkistetaan huolellisesti.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiinnittää Vantaan kaupungin kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan huomiota siten, että varhaiskasvatusta voi rajata työssäkäynnistä tai opiskelusta johtuvasta syystä vain, kun kyse on vuorohoidosta. Muussa tapauksessa tällaista rajausta ei voi varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaan tehdä.

Aluehallintovirasto toteaa, että kunnan velvollisuus on järjestää vuorohoitoa sellaisille perheille, joilla on tarve vuorohoidolle. Vuorohoito on subjektiivinen oikeus perheille, jotka täyttävät laissa määritellyt kriteerit vuorohoidolle. Tällöin kunta ei voi rajata lapsen vuorohoitoa, koska varhaiskasvatuslakiin ei ole kunnan viranomaisille kirjattu oikeutta tarkastaa huoltajien työvuoroja esim. työnantajalta.

Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään (Dnro 1172/4/11) todennut, että kunta on rajannut lapselle ja huoltajalle kuuluvaa päivähoito-oikeutta lainvastaisella tavalla. Kunnan varhaiskasvatussuunnitelman mukaan päivähoitoa järjestettiin kaikissa päivähoidon toimintayksiköissä klo 6.30 ja klo 17 välisenä aikana ja tarvittaessa vanhempien työn tai opiskelun vuoksi jo klo kuudesta aamulla iltaan klo 18 asti. Muusta syystä päivähoitoa tarvitseville hoitoa järjestettiin klo 8.30 alkaen klo 15.30 asti. Lisäksi loma-aikoina päivähoiton käyttöä rajoitettiin, jos hoidon tarve ei johtunut työstä tai opiskelusta. Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan muun muassa, että kunnan varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös, jonka mukaan lapsen päivittäistä hoitoaika rajoitetaan vanhempien olosuhteiden perusteella mainitussa päätöksessä tarkoitettuun tavoin (8.30–15.30 väliseksi ajaksi) on päivähoitolain vastainen. Perusteluna on, että silloin voimassa olevan päivähoitolain 11 a §:ää on vakiintuneesti tulkittu siten, että se takaa vanhemmille ehdottoman oikeuden saada kunnan järjestämää kokoaikaista päivähoitoa lapselleen ilman, että vanhempien tulisi esittää kokoaikaisesta päivähoidon tarpeesta tarkempaa selvitystä.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen ei saa varhaiskasvatuslain (540/2018) 63 §:n perusteella hakea muutosta valittamalla.

Lisätiedot

Lisätietoja asiassa antaa ylitarkastaja Heli Söderqvist, 0295016244

Ylitarkastaja

Heli Söderqvist

Johtaja

Marja-Liisa Keski-Rauska

Jakelu Kasvatuksen ja oppimisen lautakunta

Tiedoksi Varhaiskasvatuksen johtaja Mikko Mäkelä

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 1, 13035 AVI
Puhelinvaihde: 0295 016 000
kirjaamo.etela@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja ESAVI/4387/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument
ESAVI/4387/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Söderqvist Heli 04.06.2024 13:03

Ratkaisija Keski-Rauska Marja-Liisa 04.06.2024 13:45