

Espoon kaupunki
Kasvun ja oppimisen lautakunta
kirjaamo@espoo.fi

Valvonta-asia ESAVI/45669/2023

Päätös Espoon kaupungin varhaiskasvatuksen ruokailun järjestämisestä lakon aikana

Käsiteltävä asia

Espoon kaupungin julkaiseman uutisen mukaan JHL:n vuorokauden mittainen lakko vaikuttaa Espoon kaupungin ateriapalvelujen tarjontaan 22.11.2023. Espoon kaupunki ei ole järjestänyt kaikille varhaiskasvatuksen piiriin kuuluville lapsille lakisääteistä ruokailua kyseisenä lakkopäivänä. Aluehallintovirasto on arvioinnin perusteella ottanut asian käsiteltäväksi valvonta-asiana.

Saadut selvitykset

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on pyytänyt 27.11.2023 päivätyllä kirjeellä selvitystä Espoon kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunnalta Espoon kaupungin varhaiskasvatuksen ruokailun järjestämisestä lakkopäivänä.

Espoon kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunta on toimittanut asiasta selvityksen liitteineen aluehallintovirastoon 1.2.2024. Espoon kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunta on antanut selvityksessään lausunnon varhaiskasvatuksen ruokailun järjestämisestä lakon aikana. Selvityksen varhaiskasvatuksen ruokailun järjestämisestä lakon aikana on antanut myös Espoon kaupungin varhaiskasvatuksen johtaja Virpi Mattila sekä Espoon Catering Oy:n operatiivinen johtaja Hellen Junninen. Selvitys on sisältänyt otteen Espoon kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunnan päätöksestä 17.1.2024 § 6. Lisäksi selvityksen liitteenä on toimitettu kasvun ja oppimisen toimialan valmiussuunnitelma varhaiskasvatuksen osalta sekä Espoo Catering Oy:n toimintaohje.

Aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut

Ratkaisu

Etelä-Suomen aluehallintovirasto antaa Espoon kaupungin varhaiskasvatuspalveluiden järjestäjälle huomautuksen varhaiskasvatuslain 11 §:n mukaisen ruokailun järjestämättä jättämisestä 22.11.2023 ammattijärjestöjen lakon aikana. Varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle on järjestettävä lapsen ravitsemustarpeet täyttävä terveellinen ja tarpeellinen ravinto.

Aluehallintovirasto ilmaisee käsityksensä toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä tarkemmin perusteluosassa.

Espoon kaupungin varhaiskasvatuksen ruokailun järjestämisestä lakon aikana liittyvän valvonta-asian ESAVI/45669/2023 käsittely päättyy.

Perustelut

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on tutkinut valvonta-asiana Espoon kaupungin varhaiskasvatuksen ruokailujen järjestämistä ammattijärjestöjen lakon aikana lakkopäivänä 22.11.2023.

Huoltajien tiedottaminen Espoon kaupungin varhaiskasvatuksessa lakkopäivänä 22.11.2023

Espoon kaupungin antaman selvityksen mukaan lakkopäivänä 22.11.2023 erityisruokavalioasiakkaiden turvallisuuden takaamiseksi pyydettiin huoltajia varaamaan erityisruokavaliota noudattaville lapsille lämpimässä säilyvät eväät. Huoltajia tiedotettiin poliittisen lakon vaikutuksista varhaiskasvatuksen ateriapalveluihin asiakastieto- ja toiminnanohjausjärjestelmä eVakan sekä Espoon kaupungin internet-sivujen kautta. Tiedotteessa kerrottiin, missä varhaiskasvatusyksiköissä ruokailu järjestetään normaalisti ja miten se järjestetään muissa yksiköissä. Jos ruokailua ei voida järjestää normaalisti, tarjotaan kylmä aamupala, kylmä evästyypinen lounas tai lämmin puuro kohteen työntekijätilanteen mukaan. Lisäksi tiedotteessa huoltajia pyydettiin turvallisuuden vuoksi varaamaan erityisruokavaliota noudattaville lapsille lämpimässä säilyvät eväät.

Selvityksen mukaan yhdistystoimintaan osallistuminen on julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan mukaan salassa pidettävä tieto, joten ennakolta ei ole voitu selvittää, kuinka laajalti ateriapalvelujen henkilöstöä on lakossa.

Selvityksen perusteella lämmin lounasruokailu sekä erityisruokavaliot pystyttiin tarjoamaan lakkopäivänä seitsemässäkymmenessä (70) päiväkodissa. Kyseisissä kohteissa oli Espoo Catering Oy:n henkilökunta paikalla. Lopuissa kohteissa erityisruokavaliota tai osan niistä pystyttiin tarjoamaan vain mahdollisuuksien mukaan. Espoon kasvun ja oppimisen lautakunnan mukaan 22.11.2023 lakon aikana kaupunki on pystynyt pääosin huolehtimaan varhaiskasvatuslaissa säädetyistä velvollisuuksista järjestää varhaiskasvatuksessa oleville lapsille riittävä ravinto ja ruokailu, vaikka kaikissa päiväkodeissa ei ole pystytty järjestämään lämmintä lounasruokailua. Tällöin tarjolla on ollut niin sanottuja evästyyppejä kylmiä aterioita.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että Espoon kaupunki on tiedottanut huoltajia lakosta asianmukaisesti. Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei ota kantaa tiedotteiden sisällön laatuun.

Valmiussuunnittelu ja lakkoihin varautuminen

Aluehallintovirastojen verkkosivuilla julkaistussa kunnan opetustoimen ja varhaiskasvatuksen valmiussuunnitelman mallissa todetaan, että lähtökohtaisesti kuntien ja muiden varhaiskasvatuksen järjestäjien velvollisuutena on järjestää kasvatusta ja opetusta myös poikkeuksellisissa ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa ja huolehtia lakisääteisistä tehtävistään normaaliolojen lainsäädännön mukaisesti. Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa ja pyritään ehkäisemään ennalta häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä toisaalta luoda edellytyksiä häiriötilanteiden ja niiden seurausten hallintaan. Alihankintasopimuksissa tulee varmistaa, että myös yksityiset toimijat ovat varautuneita häiriötilanteisiin. Kunnan tulee varautua tilanteisiin, joissa esimerkiksi paljon henkilöstöä on poissa työstä, jotta toimintaa voidaan jatkaa myös näissä tilanteissa. Näin ollen kunnan on tärkeää suunnitella etukäteen esimerkiksi yksikköjen keskinäistä yhteistyötä ja tarvittaessa sopia yhteistyöstä muiden kuntien ja palveluntuottajien kanssa. Varhaiskasvatuksen valmiussuunnitelmaa tulee tarkastella rinnakkain esimerkiksi ruokapalvelukeskuksen suunnitelmien kanssa.

Espoon kaupunki on toimittanut selvityksen liitteenä valmiuslain 12 §:n mukaisen valmiussuunnitelman. Selvityksen mukaan Espoon kaupungin ruokapalvelut vastaa kaupunkitasoisesta ateriapalveluja koskevasta varautumisen koordinoinnista ja ateriapalvelutuottajat (esim. Espoo Catering Oy) osaltaan sopimuksissa määritellystä varautumisesta. Normaaliolojen häiriötilanteita, kuten lakkotilanteita varten varautumiseen liittyy ohjeistus vararuoasta ja kylmän, evästyyppeisen ruoan tarjoamisesta. Selvityksen mukaan Espoo Catering on varautunut toimittamaan kaikkiin

varhaiskasvatuksen kohteisiin lasten ateriat myös erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että Espoon kaupunki on varautunut ja laatinut valmiussuunnitelman, jossa huomioidaan varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät asiat häiriötilanteissa. Valmiussuunnittelussa ja lakkoihin varautumisessa voidaan nähdä olevan kuitenkin joltain osin korjattavaa, mikäli käytännön tasolla suunnitelmat eivät ole täysin toteutuneet.

Erytysruokavalioiden huomioiminen

Erytysruokavalioiden osalta Espoon kaupungin selvityksessä todetaan, että Espoo Catering on varautunut toimittamaan kaikkiin varhaiskasvatuksen kohteisiin lasten ateriat myös erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Tämä koskee sekä normaali- että erityisruokavaliota. Asiassa on kuitenkin huomioitava, että erityisruokavalioiden valmistus vaatii selvityksestä ilmenevin tavoin erityistä ammattitaitoa ja niiden valmistukseen ja jakeluun liittyy useita riskikohtia. Jos ammattitaitoista henkilökuntaa ei ole lakon vuoksi paikalla, kasvaa riskien toteutumisen todennäköisyys.

Selvityksen mukaan Espoo Cateringilla ei ollut tietoa, kuinka moni sen henkilöstä on 22.11.2023 lakossa ja voidaanko erityisruokavaliota noudattavien lasten ateriapalvelut hoitaa turvallisesti, on huoltajia pyydetty lasten turvallisuuden vuoksi varaamaan erityisruokavaliota noudattaville lapsille lämpimässä säilyvät eväät. Koska kyse on erityisruokavaliota noudattavien lasten terveyden ja turvallisuuden varmistamisesta, on pyyntö omien eväiden tuomisesta ollut kasvun ja oppimisen lautakunnan näkemyksen mukaan perusteltu.

Espoon kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunta katsoo, että Espoon kaupungilla on ollut lasten terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät perusteet olla järjestämättä lakisäateistä ruokailua erityisruokavaliota noudattaville lapsille kyseisenä päivänä. Lautakunnan näkemyksen mukaan erityisruokavaliota noudattavien lasten terveys ja turvallisuus ovat perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisia hyväksyttäviä perusteita poiketa yhdenvertaisesta kohtelusta. Selvityksessä todetaan lisäksi, että parhaillaan ollaan selvittämässä mahdollisuutta korvata jatkossa huoltajille kohtuulliset eväiden kustannukset vastaavissa tilanteissa.

Selvityksen mukaan Espoo Catering Oy:n keittiöillä on häiriötilanteita varten vararuokaa. Vararuokat on valittu niin, että ne sopivat mahdollisimman moneen erityisruokavaliioon. Ruokailijoille, joille em. vararuokat eivät sovellu, on varattu omat pakastetut vararuoka-annokset. Kaikille ruokailijoille pystytään tarjoamaan lämmin ateria myös

häiriötilanteessa, kun keittiössä on riittävä määrä ammattitaitoista henkilökuntaa. Tilanteisiin, joissa ruokaa ei ole mahdollista lämmittää, on varattu sellaisenaan tarjottavaksi sopivia tuotteita. Myös nämä tuotteet on valittu niin, että ne sopivat mahdollisimman moneen erityisruokavalioon. Koska erityisruokavaliotarpeet ovat hyvin yksilöllisiä, tuotevalikoima ei kuitenkaan sovellu kaikille erityisruokavaliioasiakkaille. Kaikille ruokailijoille ei siten välttämättä pystytä toteuttamaan aterialla sellaisenaan tarjottavista ruokavaihtoehdoista. Ruokailijat, joilla on useita ruokarajoitteita, on riski saada vaikeita oireita.

Selvityksessä todetaan lisäksi, että ruokavalioon sopimattomalle ainesosalle altistuminen voi aiheuttaa vakavan terveysvaaran, on tämän vuoksi huoltajia pyydetty varaamaan erityisruokavaliota tarvitseville sopivat eväät häiriötilanteeseen. Espoo Catering ei voinut taata, että keittiöihin saataisiin sellaisen sijaisen, joka pystyy valmistamaan ja tarjoamaan erityisruokavaliot kyseessä olevalle asiakaskunnalle.

Selvityksessä perustellaan erityisruokavalioiden tarjoamatta jättäminen varhaiskasvatustilain 11 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 40/2018) mukaan, jossa todetaan, että varhaiskasvatuksessa lapsen ravitsemukseen liittyviä ratkaisuja on tehtävä ensisijaisesti lapsen edun ja hyvinvoinnin edistämisen ja turvaamisen näkökulmasta. Lapsen edun, hyvinvoinnin ja terveyden varmistamiseksi on erityisruokavaliota noudattavien lasten huoltajia pyydetty varaamaan lapsille eväät lakkopäiväksi.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, ettei Espoon kaupungilla ole ollut hyväksyttäviä perusteita poiketa lasten yhdenvertaisesta kohtelusta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, ettei lapsia voida laittaa keskenään eriarvoiseen asemaan erityisruokavalioiden osalta. Ravinnon tarjoamatta jättäminen erityisruokavaliota noudattaville lapsille ei voi olla lapsen ravitsemukseen liittyvä ratkaisu, sillä ravintoa on tarjottava varhaiskasvatuspäivän aikana. Ruokailu tulee järjestää kaikille lapsille varhaiskasvatustilain 11 § säädetyllä tavalla.

Asian arviointi

Espoon kaupungin varhaiskasvatuksessa ei ole varautumisesta huolimatta järjestetty kaikissa päiväkodeissa varhaiskasvatustilain 11 §:n mukaista ravitsemustarpeet täyttävää terveellistä ja tarpeellista ravintoa lakon aikana 22.11.2024. Varhaiskasvatustilain 11 §:n mukaan varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle on järjestettävä lapsen ravitsemustarpeet täyttävä terveellinen ja tarpeellinen ravinto, jollei muun kuin päiväkodissa annetun varhaiskasvatustilain luonteesta muuta johdu. Ruokailu järjestetään ohjatusti kaikille läsnä oleville lapsille.

Valmiuslain 88 § 2 momentin mukaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1 ja 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua varhaiskasvatustilain (540/2018) mukaisen varhaiskasvatuksen järjestämismvastausta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että lakko ei ole valmiuslain 3 § mukainen poikkeusolo, joka poistaisi kunnan velvollisuuden varhaiskasvatuksen järjestäjänä järjestää ruokailua varhaiskasvatuslaissa 11 § säädetyllä tavalla. Ruoan jakeluun liittyvät tilapäiset häiriöt eivät sisälly valmiuslain 3 §:ssä säädettyihin poikkeusoloihin, vaan kyse on normaaliolojen häiriötilanteista, jotka on perusteltua huomioida kuntien valmiussuunnittelussa.

Kunnan on noudatettava varhaiskasvatustilain 5 §:n mukaista varhaiskasvatuksen järjestämismvelvollisuutta. Normaaliolojen häiriötilanteissa, kuten lakon aikana palvelut tulee järjestää mahdollisimman normaalisti ja kaikkia varhaiskasvatustilain määräyksiä noudattaen. Varhaiskasvatuksen osalta ruokahuolto on järjestettävä säädösten mukaisesti. Kunnan tulee lakkotilanteen aikana ratkaista ruoan tarjoaminen muilla tavoin.

Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksissä (EOAK/5526/2018, EOAK/7989/2021) todetaan, että lakko ei ole valmiuslaissa tarkoitettu poikkeusolo, joka poistaisi kunnan velvollisuuden varhaiskasvatuksen järjestäjänä järjestää ruokailua varhaiskasvatuslaissa säädetyllä tavalla. Ruoan jakeluun liittyvät tilapäiset häiriöt eivät sisälly valmiuslain 3 §:ssä säädettyihin poikkeusoloihin, vaan kyse on normaaliolojen häiriötilanteista, jotka on perusteltua huomioida kuntien valmiussuunnittelussa.

Varhaiskasvatustilain 11 § koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 40/2018) todetaan, on lapselle järjestettävä lapsen ravitsemustarpeet täyttävä terveellinen ja tarpeellinen ravinto, jollei muun kuin varhaiskasvatuksen luonteesta muuta johdu. Ruokailun olisi oltava tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu.

Vaikka säännös jättää kunnille ja yksityisille palveluntuottajille harkintavaltaa tarjottavien aterioiden määrän ja ajankohtien suhteen. Ravinnon on kuitenkin oltava laadukasta ja riittävää, ja sitä on tarjottava riittävän usein varhaiskasvatuspäivän aikana. Lapsen tarvitsemaan ravintoon vaikuttavat sekä lapsen yksilölliset tarpeet että varhaiskasvatuspäivän pituus. Lapsilla lähes kaikkien ravintoaineiden tarve painoon suhteutettuna on suurempi kuin aikuisilla. Ruokailu on myös lapsiryhmän yhteisöllinen ja pedagoginen tilanne. Varhaiskasvatuksessa



lapsen ravitsemukseen liittyviä ratkaisuja on tehtävä ensisijaisesti lapsen edun ja hyvinvoinnin edistämisen ja turvaamisen näkökulmasta (HE 40/2018).

Etelä-Suomen aluehallintovirasto antaa Espoon kaupungin varhaiskasvatuspalveluiden järjestäjälle huomautuksen varhaiskasvatuslain 11 §:n mukaisen ruokailun järjestämättä jättämisestä 22.11.2023 ammattijärjestöjen lakon aikana. Varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle on järjestettävä lapsen ravitsemustarpeet täyttävä terveellinen ja tarpeellinen ravinto. Normaaliolojen häiriötilanteissa palvelut tulee järjestää mahdollisimman normaalisti ja kaikkia lain vaatimuksia noudattaen. Kaupungilla on ollut velvollisuus järjestää ruokailu myös 22.11.2023 lakon aikana.

Sovellettavat säännökset ja määräykset

Varhaiskasvatuslaki (540/2018)
Valmiuslaki (1552/2011)

Muutoksenhaku

Aluehallintoviraston antamaan huomautusta koskevaan päätökseen ei saa varhaiskasvatuslain (540/2018) 63 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla.

Lisätiedot

Lisätietoja asiasta antaa tarvittaessa ylitarkastaja Laura Pisto, 0295016779.

Johtaja Marja-Liisa Keski-Rauska

Ylitarkastaja Laura Pisto

Jakelu

Päätös Espoon kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunta

Tiedoksi Varhaiskasvatuksen johtaja Virpi Mattila



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

Tämä asiakirja ESAVI/45669/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument
ESAVI/45669/2023 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Pisto Laura 16.04.2024 11:08

Ratkaisija Keski-Rauska Marja-Liisa 16.04.2024 17:26