

Paimion kaupungin ja Preitilän Päiväkotiyhdistys ry:n välisen sopimuksen päättymisen ja jatkotoimenpiteet; oikaisuvaatimus

Koulutuslautakunta 14.11.2023 § 90

Tiivistelmä: Paimion kaupungin ostopalvelusopimus Preitilän päiväkotiyhdistys ry:n kanssa päättyy 31.7.2024.

Valmistelijat/lisätietoja antavat:

varhaiskasvatusjohtaja Tuulia Tamminen, p. 02 474 5312
sivistysjohtaja Jyrki Lumiainen, p. 02 474 5311

Paimion kaupungin ja Preitilän päiväkotiyhdistys ry:n välillä on ollut varhaiskasvatuspalveluiden ostosopimus ajanjaksolle 1.8.2015 - 31.7.2020. Sopimukseen on sisällytetty mahdollisuus käyttää 2 + 2 optiovuotta ajalle 1.8.2020 - 31.7.2022 sekä 1.8.2022 - 31.7.2024.

Koulutuslautakunta on tehnyt päätöksen jälkimmäisen optiokauden käyttämisestä 5.4.2022 § 33. Ostopalvelusopimusta ei ole mahdollista jatkaa enää toisen optiokauden umpeutumisen jälkeiselle ajalle 1.8.2024 alkaen ilman, että hankinta kilpailutetaan hankintalain säädösten mukaisesti.

Kuntien ostaessa palveluja on noudatettava lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), kuntien omia hankintaohjeita ja myös kilpailulakia (948/2011), jonka tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Lait edellyttävät julkisten hankintojen kilpailuttamista sekä avoimuutta ja tasapuolisuutta tarjouksentekijöitä kohtaan.

Paimion varhaiskasvatuspalveluissa Preitilän päiväkotiyhdistys ry on ollut ainoa ostopalvelusopimuksella toimiva yksityinen varhaiskasvatuspalveluiden järjestäjä. Kaikki muut Paimion kaupungin alueella toimivat yksityiset varhaiskasvatuspalveluiden tuottajat toimivat palvelusetelijärjestelmän avulla.

Varhaiskasvatustoiminnan kilpailuttaminen ja useiksi vuosiksi eteenpäin solmittava ostopalvelusopimus näyttää kaupungin kannalta sekä työläältä että palveluverkoston selkeyttämisen ja tulevaisuuden suhteen epäloogiselta ratkaisulta. Kilpailutuksen tulos määräytyy kilpailuksen perusteella eikä lopputulosta voida ennakoita. Lisäksi varhaiskasvatuksen palvelutarpeen ennakointi tuleviksi vuosiksi on haastavaa tämänhetkisten väestönkehityksen (syntyvyyden alenema koko maassa, kuntien välinen muuttoliike ym.) kannalta.

Preitilän päiväkoti toimii Paimion Parantolan alueella, museoviraston suojelukohteena olevassa entisen ylläkäarin asunnoksi aikanaan tehdyssä rakennuksessa, jota hallinnoi Paimion Parantola -säätiö. Vakuutta päiväkotitoiminnan jatkumisesta useiden vuosien päähän

kyseisissä tiloissa ei ole johtuen kiinteistötekniikan kunnosta sekä edellämainitusta arkkitehtuurisesti suojellun kiinteistön rajoitteista.

Paimion varhaiskasvatuksen palveluverkossa Preitilän päiväkodilla on ollut vakiintunut asema laadukkaita varhaiskasvatuspalveluja tuottavana pienenä päiväkotiyksikkönä. Päiväkotia ylläpitävä yhdistys on rekisteröity yhdistysrekisteriin vuonna 1975. Preitilän päiväkodin tarjoamat varhaiskasvatuspaikat (12+21) ovat Paimion kaupungille tärkeitä sekä määrällisesti että sijainniltaan palvelen lapsimäärältään merkittävää Preitilän-Hanhijoen aluetta.

Tilanteessa jossa mm. uuden päiväkodin rakennushanke Oinilaan on vasta käynnistymässä, kaupungilla ei ole korvaavia omia päiväkotitiloja käytettävissään täyttämään 33 paikan vajetta, jos Preitilän päiväkodin toiminta päättyy ostopalvelusopimuksen päättyessä ensi kesänä. Siksi kaupungin edun sekä varhaiskasvatuksen järjestämisen lakisääteisen velvollisuuden ja varhaiskasvatuspalveluiden alueellisen saatavuuden kannalta olisi viranhaltijoiden näkemyksen mukaan toivottavaa, että varhaiskasvatustoiminta voisi jatkua Preitilän alueella.

Ostopalvelusopimuksen päättyessä Preitilän päiväkotiyhdistyksellä on mahdollisuus halutessaan jatkaa palvelusetelituottajana. Tämä edellyttää, että Preitilän päiväkotiyhdistys ry hakeutuu Paimion kaupungille palvelusetelituottajaksi ja tulee hyväksytyä sellaiseksi kyseisen palvelumuodon vaatimusten ja palvelusetelin sääntökirjan mukaisesti. Paimion varhaiskasvatuksen palvelusetelin sääntökirja on hyväksytty koulutuslautakunnassa 5.9.2023.

Paimion kaupungin hallintosäännön 24 § mukaisesti koulutuslautakunnan tehtäväalueeseen kuuluu varhaiskasvatus, ja lautakunta vastaa palveluiden tuloksellisesta järjestämisestä.

Esittelijä: Sivistysjohtaja Lumiainen Jyrki

Päätösehdotus: Koulutuslautakunta päättää, että Paimion kaupungin ja Preitilän Päiväkotiyhdistyksen välisen ostopalvelusopimuksen päättyessä 31.7.2024 uutta kilpailutusta ei käynnistetä varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseksi ostopalveluna. Preitilän Päiväkotiyhdistyksellä on mahdollisuus hakeutua Paimion kaupungin palvelusetelituottajaksi ja jatkaa toimintaansa yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden palveluntuottajana varhaiskasvatuksen palvelusetelin sääntökirjan mukaisella tavalla 1.8.2024 alkaen.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Koulutuslautakunta 19.12.2023 § 103
725/00.04.02/2023

Tiivistelmä: Preitilän Päiväkotiyhdistys ry on tehnyt lautakunnan päätöksestä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus esitetään hylättäväksi.

Valmistelija/lisätietoja antaa:

Preitilän Päiväkotiyhdistys ry on tehnyt koulutuslautakunnan päätöksestä 14.11.2023 § 90 oikaisuvaatimuksen. Lautakunnan päätös on asetettu nähtäville 21.11.2023. Oikaisuvaatimus on saapunut 5.12.2023, joten tiedoksisaanti- ja oikaisuvaatimusaika huomioiden oikaisuvaatimus on jätetty määräajassa. Yhdistys on päätöksessä asianosaisena. Em. perusteilla oikaisuvaatimus tulee käsitellä viivytyksettä.

Oikaisuvaatimus on oheismateriaalina; koska asiakirja sisältää oikaisuvaatimuksen tekijän henkilötietoja, se ei ole julkinen.

Oikaisuvaatimuksessa vaaditaan päätöstä oikaistavaksi niin, että sopimusta jatketaan toistaiseksi, kunnes kaikki yksityiskohdat on tarkoitun informoitu Päiväkotiyhdistykselle ja lasten vanhemmille sekä henkilökunnalle. Yhdistys ehdottaa kahden vuoden siirtymäaika, jolloin voidaan selvittää yhdistyksen mahdollinen muuttuminen yksityiseksi palveluntuottajaksi, nykyisen kiinteistön kunto, henkilökunnan pysyvyys mahdollisen muutoksen tapahtuessa ja varmistaa että kaikkien lasten ja vanhempien oikeus toteutuu.

Perusteina oikaisuvaatimukselle esitetään varhaiskasvatuslain 4 § mukainen lapsen edun ensisijaisuus. Tätä perustellaan seuraavasti:

Oikaisuvaatimuksen mukaan koulutuslautakunta ei ole ottanut huomioon, että mikäli Preitilän Päiväkotiyhdistys ry ei kykene muuttumaan palvelusetelipäiväkodiksi, lapsille ei ole osoitettu hoitopaikkaa ensi syksyksi. Päätöksessä ei ole myöskään huomioitu lasten ryhmien ja kaverisuhteiden muuttumista, eikä myöskään henkilökunnan olosuhteita ja muutoksia työmarkkinoilla. Yhdistys haluaa vastauksia sille, miten jatko toteutetaan jos yhdistys ei toimintaansa kykene jatkamaan, vaan kaupunki ottaisi toiminnan omiin nimiinsä. Oikaisuvaatimuksessa kysytään, onko lapsilla oikeus jatkaa Preitilän päiväkodissa nykyisestä asuinalueestaan riippumatta, vaikka Preitilän päiväkotia ei olisi lapsen lähipäiväkotinä. Lisäksi kysytään, onko tehostetun tai erityisen tuen lapsella mahdollista jäädä nykyiseen päiväkotiansa.

Lisäksi kysytään, miten henkilökunnan mahdollisessa siirtymässä yhdistyksestä kaupungin palvelukseen huomioidaan työntekijän nykyinen työnkuva, osa-aikainen työaika, palkka ja vuosilomien aiempi kertyminen.

Oikaisuvaatimuksen mukaan lautakunnan päätöstä on perusteltu tulkitsemalla ylimalkaisesti lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Oikaisuvaatimuksessa vedotaan em. lain 110 §:ään "Suorahankinta erityistilanteissa", jossa todetaan, että hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa ko. lain mukaisissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista.

asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakkuussuhteen turvaamiseksi.”

Oikaisuvaatimuksessa todetaan, että mikäli julkinen hankintayksikkö pelkää kilpailutuksen voittajan olevan epäedullinen kokonaisuudelle, voidaan noudattaa hankintalain 114 §:n säädöksiä tarjoajan soveltuudesta ja poissulkemisesta. Lisäksi oikaisuvaatimuksessa vedotaan siihen, että hankintayksikön tulee soveltaa hankintalain 80 §:ssä ja se voi soveltaa 81 §:ssä säädettyjä poissulkemisperusteita ehdokkaisiin ja tarjoajiin sekä alihankkijoihin.

Vastauksena oikaisuvaatimuksessa esitettyihin perusteisiin todetaan:

- 1) Oikaisuvaatimuksen tehnyt yhdistys on elokuussa 2015 voimaan tulleen ostopalvelusopimuksen toisena osapuolena ollut tietoinen siitä, että nykyinen sopimus päättyy kesään 2024. Aikataulu on ollut yhdistyksen hallituksen tiedossa jo ennen koulutuslautakunnan päätöstä. Paimion kaupungin varhaiskasvatuspalveluiden edustaja on ollut jo hyvissä ajoin ennen lautakunnan päätöstä yhteydessä Preitilän päiväkodin edustajiin, ja keskustelujen pohjalta Paimion koulutuslautakunta on tehnyt ko. tilanteesta johtuvan päätöksen hyvissä ajoin marraskuussa 2023, jotta toiselle sopijaosapuolelle jää riittävästi aikaa tehdä omat ratkaisunsa sen jälkeen, kun se on saanut tietoonsa kaupungin päätöksen. Päiväkotiyhdistyksen tiedossa on myös ollut epätietoisuus päiväkodin toimitilojen kunnosta, ja se olisi voinut itse hyvissä ajoin selvittää vuokraamiensa tilojen kuntoa vuokranantajansa kanssa.
- 2) Paimion kaupungilla on lakisääteinen velvollisuus huolehtia varhaiskasvatuksen järjestämisestä Paimiossa, ja se voi järjestää palvelut joko itse, siirtämällä järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, hankkimalla varhaiskasvatuspalveluita ostopalveluna tai antamalla varhaiskasvatuspalvelujen käyttäjälle vapaaehtoisuuteen perustuvan palvelusetelin. Lapsen edun ensisijaisuus ei säädöksenä edellytä eikä anna subjektiivista oikeutta lapselle, että hänen varhaiskasvatuspalvelunsa täytyy järjestää tietyllä tavalla, tietyssä paikassa, tiettyjen lasten kanssa samassa ryhmässä tai tietyn palveluntuottajan toimesta. Koulutuslautakunnan päätöksessä on pyritty turvaamaan lasten etua ja mahdollisuutta palveluiden tuottamisen jatkamiseen nykyisen palveluntuottajan toimesta nimenomaan sillä, että päiväkotiyhdistys voi halutessaan jatkaa toimintaansa palvelusetelipäiväkotina ilman, että ostopalveluhankinta pitäisi kilpailuttaa, jolloin hankintalain periaatteiden mukaisesti ei voida etukäteen olla varmoja siitä, minkä toimijan kanssa seuraavan sopimuskauden ostopalvelusopimus solmitaan. Jos Preitilän Päiväkotiyhdistys ry ei omalla päätöksellään halua jatkaa toimintaansa palvelusetelituottajana ja siten tarjoa vapaaehtoisuuteen perustuvaa mahdollisuutta nykyisille asiakkailleen hakea palveluseteliä voidakseen edelleen jatkaa ko. päiväkodin asiakkaana, Paimion kaupunki on

varhaiskasvatustalain mukaisesti velvollinen osoittamaan varhaiskasvatustalpalveluita tarvitseville lapsille jonkin muun varhaiskasvatustalpaikan, jotta jokaisen lapsen etu saada varhaiskasvatustalpalveluita sekä myös varhaiskasvatustaluksessa annettava tuki voidaan kaikille turvata. Varhaiskasvatustalain 17 § mukaan varhaiskasvatustalpaikan hakeminen on tehtävä viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Tässä vaiheessa ei tarvitse olla huolissaan siitä, että jos Preitilän Päiväkotiyhdistys ry ei halua muuttua palvelusetelipäiväkodiksi, siellä nyt varhaiskasvatustaluksessa oleville lapsille ei ole vielä osoitettu hoitopaikkaa ensi syksyksi 2024. Koulutuslautakunnan päätös on em. perusteella ollut nimenomaan lasten edun ensisijaisuuteen ja jatkuvuuden mahdollistamiseen pyrkivä ratkaisu, jossa nykyisen yksityisen palveluntuottajan toiminnan jatkaminen on mahdollista sekä varhaiskasvatustalain että julkisia hankintoja sääntelevän lainsäädännön kannalta, jos päiväkotiyhdistys itse haluaa toimintaansa jatkaa.

- 3) Päätöksessä varhaiskasvatustalpalveluiden järjestämistävasta ei voida huomioida lasten ryhmien ja kaverisuhteiden muuttumista. Kaikissa päiväkodeissa ryhmät muuttuvat jonkin verran vuosittain, eikä kaupungin omissakaan varhaiskasvatustalyksiköissä varhaiskasvatustalpaikkoja osoiteta perustuen kaverisuhteisiin.
- 4) Päätöksessä on huomioitu henkilökuntaan liittyvät olosuhteet. Jos Preitilän Päiväkotiyhdistys ry ei halua toimintaansa palvelusetelipäiväkotina jatkaa 1.8.2024 alkaen eikä siten myöskään toimisi enää varhaiskasvatustalhenkilöstön työnantajana, yhdistys pystyy hyvissä ajoin käynnistämään tarvittavat toimet henkilöstönsä irtisanomiseksi. Työsopimustalain mukainen irtisanomisaika työnantajan irtisanoessa on enimmillään 6 kuukautta. Yhdistys pystyy myös hyvissä ajoin käynnistämään mahdollisen yhteistoimintamenettelyn, jonka yhteydessä voidaan selvittää myös mahdollisuuksia siirtyä toisen työnantajan palvelukseen.
- 5) Paimion kaupunki ei tässä vaiheessa voi antaa selkeitä sitovia vastauksia siihen, miten varhaiskasvatustalpalveluiden järjestämisen jatko toteutetaan, jos yhdistys ei jatka toimintaansa palvelusetelipäiväkotina. Tämä asia päätetään erikseen ja asiaa ryhdytään valmistelemaan vasta sitten, jos Preitilän Päiväkotiyhdistys ry ilmoittaa lopettavansa toimintansa nykyisen sopimuskauden päättyessä eikä ryhdy palvelusetelituottajaksi.
- 6) Paimion kaupunki ei voi vastata siihen kysymyseen, onko lapsilla oikeus jatkaa nykyisessä Preitilän päiväkodissa. Jos nykyinen palveluntuottaja lopettaa toimintansa, kaupungilla ei ole varmuutta siitä, voisiko nykyisissä toimitiloissa varhaiskasvatustaltoimintaa enää edes jatkaa jonkun muun toimijan toimesta ja solmia nykyisin päiväkotikäytössä olevan kiinteistön omistajan kanssa vuokrasopimusta. Kaupungilla ei ole myöskään tietoa siitä, mikä olisi varhaiskasvatustalpalveluiden järjestämistäpa,

joka vaikuttaisi siihen, miten varhaiskasvatuspaikat osoitetaan tai kuinka niihin hakeudutaan. Kunnallisten varhaiskasvatuspaikkojen osoittamisessa huomioidaan mahdollisuuksien mukaan esitetyt toiveet, mutta varhaiskasvatukseen hakevilla ei ole subjektiivista oikeutta saada paikkaa mistään muustakaan päiväkodista. Varhaiskasvatuksessa annettavaan lapsen tarvitsemaan tukeen kaikilla lapsilla sen sijaan on lakisääteinen subjektiivinen oikeus riippumatta siitä, missä varhaiskasvatuspaikassa he ovat varhaiskasvatuksessa.

- 7) Jos tilanne etenee niin, että Preitilän Päiväkotiyhdistys ei jatka toimintaansa ja kaupunki päättäisi käynnistää varhaiskasvatuksen järjestämisen jossakin toimitilassa omana toimintana, Paimion sivistyspalvelut ilmaisee kiinnostuksensa osana päiväkotiyhdistyksen henkilöstöä koskevaa yhteistoimintamenettelyä olla mukana selvittämässä myös mahdollisuuksia siirtyä kaupungin palvelukseen. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan voida ottaa kenenkään henkilön osalta sitovasti kantaa työntekijäkohtaisiin kysymyksiin muuten kuin sen osalta, että kaupungin varhaiskasvatuksen henkilöstön palvelussuhteissa noudatetaan kunnallisia virka- ja työehtosopimuksia (KVTES ja OVTES).
- 8) Oikaisuvaatimuksessa viitataan hankintalain 110 pykälään. Sitä sovelletaan sosiaali- ja terveystalushankintoihin. Oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa asiassa on kyse varhaiskasvatuspalveluista, jotka eivät ole sosiaali- ja terveystalushankintoja. Lisäksi vaikka ko. pykälää sovellettaisiin myös varhaiskasvatuspalveluihin, kyseistä pykälää voidaan soveltaa vain erityisissä ja poikkeuksellisissa tilanteissa ja niin, että hankintalain 110 § perusteella tehtävät suoraan hankintapäätökset pitää tehdä kustakin yksilöllisestä asiakkaasta erikseen. Nyt oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa asiassa on ollut kyse varhaiskasvatuspaikkojen järjestämisestä ostopalveluna tietyille yhteismäärälle lapsia, ei yksilökohtaisista asiakaspaikkojen hankinnasta.
- 9) Hankintalain 114 § liittyy hankintalain 12 luvun sääntöihin, jotka sääntelevät sosiaali- ja terveystalushankintoja sekä muita erityisiä palveluhankintoja. Varhaiskasvatuspalveluiden hankinta ei kuulu ko. hankintalain luvun soveltamisalaan.
- 10) Oikaisuvaatimuksessa viitattut hankintalain 80 §, 81 §, 82-86 §:t ja 88 § koskevat hankintayksikön menettelyä tarjouskilpailussa. Koulutuslautakunnan päätös, josta oikaisuvaatimus on tehty, koski kuitenkin päättymässä olevan sopimuksen aiheuttamia jatkotoimenpiteitä eikä hankintamenettelyn käynnistämistä. Jos oikaisuvaatimuksessa viitattiin em. pykäliin sillä tarkoituksella, että Paimion kaupunki voisi ko. sääntöjen perusteella rajata mahdollisen varhaiskasvatuksen ostopalveluiden kilpailutuksen niin, että nykyinen palveluntuottaja voisi lasten etuun vedoten jatkaa toimintaansa Preitilän päiväkodissa, niin on huomioitava,

että kaupunkia sitoo hankintayksikkönä hankintalaki. Sen 2 § mukaisesti lain tavoitteena on turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluja julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa, ja hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Hankintayksikön on hankintalain 3 § mukaan kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti. Ko. perusteilla kaupunki ei voi lähteä rakentamaan mahdollista varhaiskasvatuksen ostopalveluiden hankinnan kilpailutusta sillä ajatuksella, että kilpailutuksen ehdot ja vaatimukset asetettaisiin vain jotakin tiettyä toimijaa suosiviksi.

Oikaisuvaatimuksessa esitetyt perusteet eivät anna perustetta koulutuslautakunnan yksimielisen päätöksen kumoamiseen.

Esittelijä: Sivistysjohtaja Lumiainen Jyrki

Päätösehdotus: Koulutuslautakunta päättää hylätä oikaisuvaatimuksen.

Päätös: Päätösehdotus hyväksyttiin.