

Vastaus valtuustoaloitteeseen / Varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuuden periaatteiden määrittämisestä Kuopiossa

Kaupunginvaltuusto 21.09.2026
2294/00.01.07/2026

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus

Kaupunginvaltuusto merkitsee saadun selvityksen tiedoksi vastauksena valtuustoaloitteeseen.

Päätös

Liitteet 2294/2026 Liite: varhaiskasvatuspalveluiden saavutettavuus eri suunnittelualueilla
2294/2026 Liite: Valtuustoaloite - Varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuuden periaatteiden määrittämisestä Kuopiossa

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 22.06.2026 § 181

Valmistelijat / lisätiedot:
kasvatusjohtaja Marika Savukoski, puh. 044 718 4008
palvelupäällikkö Minna Kari, puh. 044 718 3760
hallintovastaava Marja Liukko, puh. 044 718 2067
hallintopäällikkö Maikki Rouvinen, puh. 044 718 2060
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

Päätösehdotus

kaupunginjohtaja Soile Lahti

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle, että se merkitsee saadun selvityksen tiedoksi vastauksena valtuustoaloitteeseen.

Päätös

Merkitään, että hallintopäällikkö Maikki Rouvinen oli läsnä pykälässä vastaamassa kysymyksiin ja hän poistui kokouksesta kysymyksiin vastaamisen jälkeen.

Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan päätösehdotuksen.

Päätöshistoria

Sivistyslautakunta 09.06.2026 § 69

Valmistelijat / lisätiedot:

kasvatusjohtaja Marika Savukoski, puh. 044 718 4008

palvelupäällikkö Minna Kari, puh. 044 718 3760

hallintovastaava Marja Liukko, puh. 044 718 2067

hallintopäällikkö Maikki Rouvinen, puh. 044 718 2060

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

Päätösehdotus

sivistysjohtaja Mikko Ripatti

Sivistyslautakunta antaa kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle oheisen vastauksen Varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuuden periaatteiden määrittämisestä Kuopiossa koskevaan valtuustoaloitteeseen.

Päätös

Sivistyslautakunta hyväksyi yksimielisesti päätösehdotuksen.

Selostus

Kuopion kaupunginvaltuutetut Heikki Kähkönen, Mauno Kumpulainen, Tarja Jalkala, Minna Pehkonen ja Satu Pylkkönen ovat jättäneet 23.3.2026 valtuustossa valtuustoaloitteen varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuuden periaatteiden määrittämisestä Kuopiossa. Aloitteen on allekirjoittanut 28 valtuutettua. Valtuustoaloitteessa todetaan, että Kuopion kaupunki on kehittänyt varhaiskasvatusverkkoaan viime vuosina. Palveluverkon muutokset ja yksikköjen koon kasvu voivat kuitenkin johtaa tilanteisiin, joissa lapsen päiväkotimatka muodostuu pitkäksi. Pitkät matkat voivat pidentää lapsen päivittäistä hoitopäivää, kuormittaa pieniä lapsia ja heidän perheitään sekä lisätä liikkumistarvetta ja kustannuksia.

Edellä mainituista oikeudellisista ja periaatteellisista lähtökohdista on perusteltua, että varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuutta tarkastellaan avoimesti määriteltyjen ja yhdenvertaisesti sovellettavien periaatteiden pohjalta. Tämän pohjalta esitetään, että Kuopion kaupunki:

1. Selvittää varhaiskasvatuspaikkojen saavutettavuuden eri kaupunginosissa (esim. keskimääräiset ja pisimmät matkat sekä matka-ajat).
2. Valmistelee periaatteet varhaiskasvatuspalvelujen kohtuulliselle saavutettavuudelle ottaen huomioon lapsen edun, yhdenvertaisuuden sekä perheiden arjen sujuvuuden.

3. Sisällyttää saavutettavuusvaikutusten arvioinnin osaksi varhaiskasvatuspalvelujen palveluverkkosuunnittelua.
4. Arvioi tarvittaessa vaihtoehtoisia ratkaisuja tilanteisiin, joissa kohtuullinen saavutettavuus ei toteudu.

Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen säädösperusta

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatuslaissa säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi järjestää varhaiskasvatusta noudattaen, mitä kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Pykälän 2 momentin mukaisesti tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa muun muassa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä.

Varhaiskasvatuslain 5 §:n 4 momentin mukaan päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan. Saman 4 momentin mukaan kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Säännös ilmaisee niin kutsutun lähipalveluperiaatteen, jonka mukaisesti varhaiskasvatusta tulee pyrkiä tarjoamaan lähellä asukkaita huomioiden asutuksen sijainnin ja liikenteen. Kyse on kunnan toimintaa yleisesti ohjaavasta säännöksestä, joka ei kuitenkaan luo oikeuksia varhaiskasvatuksen asiakkaille. Säännöksen perusteella ei ole esimerkiksi oikeutta saada palvelua aina lähimmästä toimintayksiköstä (HE 40/2018 vp, s. 86).

Varhaiskasvatuslain 3 §:n mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia, tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Lisäksi varhaiskasvatuksen tavoitteena on muun muassa toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa monipuolista pedagogista toimintaa, varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö, turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä sekä antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain 10 §:n mukaan varhaiskasvatusympäristön on oltava kehittävä, oppimista edistävä sekä terveellinen ja turvallinen lapsen ikä, kehitys ja muut edellytykset huomioon ottaen. Lasta tulee suojata väkivallalta, kiusaamiselta ja muulta häirinnältä. Toimitilojen ja toimintavälineiden on oltava terveellisiä, turvallisia ja asianmukaisia, ja niissä on huomioitava esteettömyys.

Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevat velvoitteet perustuvat varhaiskasvatuslain lisäksi muun muassa Suomen perustuslakiin (731/1999) ja hallintolakiin (434/2003).

Varhaiskasvatuksen kannalta erityisen merkittäviä perustuslain turvaamia perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (6 §), sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (19 §) sekä perusoikeuksien turvaaminen (22 §). Hallintolain 6 § sisältää muun muassa yhdenvertaisuusperiaatteen, jonka mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Saavutettavuuden huomioon ottaminen ja saavutettavuusvaikutusten arviointi varhaiskasvatuksen palveluverkkosuunnittelussa

Kuopion kaupunginvaltuusto on päätöksellään 16.2.2026 4 § päättänyt palveluverkon ja palveluverkon suunnittelun periaatteista. Päätöksen mukaan varhaiskasvatuspalveluiden palveluverkosto perustuu Kuopion kaupungin palveluverkkosuunnitelmaan vuoteen 2035: varhaiskasvatus ja perusopetus sekä päätöksessä hyväksyttyihin varhaiskasvatuksen palveluverkoston muutoksiin. Lisäksi valtuusto päätti, että varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkoston suunnittelun ja päätöksenteon periaatteet (valtuusto 20.5.2024 §24) sekä palveluverkkosuunnitelma ohjaavat palveluverkkoa koskevien päätösten valmistelua.

Valtuusto on hyväksynyt palveluverkkoa koskevat päälinjaukset vuonna 2024. Palveluverkkosuunnitelman tulee perustua vyöhykeajatteluun, jossa huomioidaan eri alueiden vaihtelevat väestömuutokset ja palvelutarpeet. Palvelutarjonta tulee varmistaa kaupunkialueella ja maaseututaajamien keskuksissa.

Valtuusto on päätöksellä 20.5.2024 § 24 edelleen tarkentanut palveluverkostoa koskevia päälinjauksia osana talouden tasapainotusohjelmaa. Päätöksen mukaisesti palveluverkkosuunnittelun lähtökohtana on, että uudet, terveet, turvalliset ja nykymuotoiseen kasvatukseen ja opetukseen suunnitellut toiminnalliset tilat parantavat kasvatuksen ja opetuksen laatua. Erityisen tärkeänä pidetään sitä, että kasvatus ja opetus noudattavat samoja periaatteita ja näyttäytyvät lapselle eheänä kasvun- ja opinpolkuna. Varhaiskasvatuksen käyttöasteen nostamisella ja tarjoamalla varhaiskasvatuspalvelut lähipalveluna vaikutetaan tuleviin investointitarpeisiin.

Valtuuston päätöksessä on linjattu varhaiskasvatuksen palveluverkoston suunnittelua ohjaavat kriteerit. Näiden mukaan:

- uusia palvelukiinteistöjä toteutettaessa pyritään siihen, että koulu ja päiväkoti sijaitsevat yhtenäisessä palvelukeskuksessa;
- uudet ja peruskorjattavat päiväkodit ovat kooltaan 6–10 ryhmäisiä kaupunkialueella ja vähintään 2–3 ryhmäisiä maaseutualueella;
- varhaiskasvatuksen toiminta siirretään pienistä, 1-2 ryhmäisistä ja huonokuntoisista yksiköistä suurempiin, terveellisiin ja turvallisiin yksiköihin.

Lisäksi yhtenä kriteerinä on, että palveluverkkosuunnittelussa huomioidaan saavutettavuus sekä yhdyskunta- ja liikennejärjestelmäsuunnittelun näkökulmat, kuten asiointiliikenteen yleisimmät suunnat sekä yksiköiden saavutettavuus jalan tai joukkoliikenteellä. Samoin huomioidaan vaikutukset huoltajien työssäkäyntiin ja yritystoiminnan harjoittamisen mahdollisuuksiin.

Valtuuston 20.5.2024 ja 16.2.2026 tekemien päätösten perusteella saavutettavuus on siten jo nykyisin yksi kriteereistä, joka tulee huomioida osana varhaiskasvatuksen palveluverkkosuunnittelua.

Osana Kuopin kaupungin palveluverkkosuunnitelmatyötä selvitettiin varhaiskasvatuksen palveluiden saavutettavuutta (696/2025 liite: Vaikutusten ennakkoarviointi Kuopion kaupungin palveluverkkosuunnitelmasta: varhaiskasvatus ja perusopetus). Suunnitelmassa kaupunkialueelle esitettyjen muutosten myötä arvioitiin palvelutarjonnan säilyvän hyvänä. Etäisyys lähimpään päiväkotiin kaupunkialueella on palveluverkkosuunnitelman mukaisten esitysten myötä alle 1 km noin 80,5 %:lla nykyisistä päiväkotikäisistä. Nykyisellä päiväkotiverkolla vastaava osuus on 85,5 %. Samoin keskusta-alueella joukkoliikenneyhteydet ovat hyvät. Varhaiskasvatuksen palvelujen saavutettavuus on erittäin hyvä.

Maaseutualueiden osalta todettiin, että maaseudun haja-asutusalueilla varhaiskasvatuksen palvelujen saavutettavuus on kaupunkialuetta heikompi ja päiväkoteja on harvemmassa. Päiväkodit sijaitsevat maaseudun taajamissa ja isommissa kylissä. Etäisyydet lähimpään päiväkotiin ovat pisimmillään yli 20 kilometriä. Suunnitelmassa esitetyt lakkautukset voivat heikentää palveluiden saavutettavuutta alueella ja pidentää perheiden palveluiden käyttömatkoja.

Osana palveluverkkosuunnitelmatyötä laadittiin myös tavanomaista tarkempi lapsivaikutusten arviointi, jossa kiinnitettiin yhtenä näkökulmana huomiota myös varhaiskasvatuksen saatavuuteen.

Palveluverkkoselvityksessä oli kuvattu kartalla sen hetkiset (vuosi 2025) Kuopion päiväkotien sijainnit ja niiden saavutettavuus kolmen (3), viiden (5) ja kymmenen (10) kilometrin säteillä.

matkalla lähimpään päiväkotiin. Varhaiskasvatustilasto ei luo oikeutta saada palvelua aina lähimmästä toimintayksiköstä. Tiedot eivät kerro perheiden tosiasiallisia matkoja varhaiskasvatukseen.

Tarkastelussa oli huomioitu 0–5-vuotiaiden lasten matkat lähimpään kunnalliseen tai yksityiseen päiväkotiin. Tilasto ei sisällä päiväkotien mahdollisia alayksiköitä eikä perhepäivähoitoa. Taulukon loppuun on lisäksi eritelty keskimääräiset ja pisimmät matkat kaupunki- ja maaseutualueilla sekä koko kaupungin tasolla. Perhepäivähoitajien määrät ja sijainnit on määritetty varhaiskasvatuksen tulokortin pohjalta. Tarkastelussa käytetty jako maaseutu- ja kaupunkialueeseen on sama kuin palveluverkkoselvityksessä käytetty jako. Tarkastelu on liitteenä.

Tarkastelun mukaan Kuopiossa on 5504 tarkasteluikäluokkaan kuuluvaa lasta, joista 4462 asuu kaupunkialueella ja 1042 maaseutualueella. Keskimääräiset ja pisimmät matkat lähimpään yksikköön ovat:

Alue	0-5-vuotiaiden lasten määrä (lasta)	keskimääräinen matka lähimpään yksikköön (mk)	pisin matka lähimpään yksikköön (km)
Kuopion kaupunki	5504	1,8	31,5
Kaupunkialueet	4462	0,7	7,0
Maaseutualueet	1042	6,5	31,5

Suunnittelualueiden määrä, joilla keskimääräinen matka lähimpään päiväkotiin	0-3 km	3-5 km	5-10 km	yli 10 km	Yhteensä
Kaupunkialueet	25	0	3	0	28
Maaseutualueet	3	2	7	6	18

Kaupunkialueella suurimmalla osalla suunnittelualueita keskimääräinen matka lähimpään päiväkotiin on alle kolme kilometri. Maaseutualueilla suurimmalla osalla suunnittelualueita keskimääräinen matka lähimpään päiväkotiin on 5-10 kilometriä (7 suunnittelualuetta) tai yli 10 kilometriä (6 suunnittelualuetta).

Suunnittelualueiden määrä, joilla pisin matka lähimpään päiväkotiin	0-3 km	3-5 km	5-10 km	yli 10 km	Yhteensä
Kaupunkialueet	25	0	3	0	28
Maaseutualueet	0	1	2	15	18

Pisimmät matkat lähimpään päiväkotiin ovat lähes kaikilla kaupunkialueen suunnittelualueilla 0-3 kilometriä. Maaseutualueella pisimmät matkat lähimpään päiväkotiin oli 15:llä suunnittelualueella yli 10 kilometriä.

Varhaiskasvatuslaissa ei ole säännöksiä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen oikeudesta kuljetukseen varhaiskasvatuksen järjestämispaikkaan. Näin ollen varhaiskasvatuksessa lähtökohtana on, että vastuu lapsen kuljettamisesta varhaiskasvatukseen on lapsen huoltajilla. Huoltaja myös valitsee kulkemisen ja kuljettamisen tavat. Varhaiskasvatuspalveluilla ei ole mahdollisuutta arvioida kulkemisen matka-aikoja.

Varhaiskasvatuspaikan osoittaminen ja vaihtoehtoiset ratkaisut

Varhaiskasvatuslaissa ei ole säännöksiä varhaiskasvatusmatkan enimmäispituudesta tai siihen käytettävästä ajasta. Kunnalla ei siten ole lakiin perustuvaa velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta tietyllä etäisyydellä varhaiskasvatuspalveluita tarvitsevien lasten kotoa. Lain perusteella lapsella ei ole myöskään oikeutta saada varhaiskasvatuspaikkaa aina kotia lähimpänä olevasta yksiköstä.

Kuopion kaupungilla varhaiskasvatuspaikan määräytyminen perustuu varhaiskasvatuslakiin, palveluverkkosuunnitelmaan ja huoltajien tekemään hakemukseen. Varhaiskasvatuspaikat pyritään järjestämään huoltajien varhaiskasvatuspaikkahakemuksissa esittämien toiveiden mukaisesti.

Varhaiskasvatuspaikkaa on varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaan haettava viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Kuopion kaupungilta varhaiskasvatuspaikkaa haettaessa huoltajat voivat esittää yhdestä kuuteen hakutoivetta, jotka otetaan järjestyksessä huomioon. Huoltajilla on mahdollisuus hakea varhaiskasvatuspaikkaa mistä päin kaupunkia tahansa, esimerkiksi työpaikan läheisyydestä tai päivittäisten kulkureittien varrelta. Varhaiskasvatuspaikkaa osoitettaessa lähtökohtana on, että lapselle osoitetaan tarkoituksenmukainen varhaiskasvatuspaikka mahdollisuuksien mukaan perheen kirjaamien toiveiden mukaisessa järjestyksessä kulloisenkin paikkatilanteen mukaisesti.

Kun hakijoita on johonkin varhaiskasvatuspaikkaan enemmän kuin vapaita paikkoja, noudatetaan seuraavia ohjaavia periaatteita:

- Sisaruksille myönnetään paikka mahdollisuuksien mukaan samaan varhaiskasvatuksen toimipaikkaan.
- Huomioidaan lapsen tukeen liittyvät järjestelyt.
- Huomioidaan perheen kulkuyhteydet (työ- tai opiskelumatka, kuljetusmahdollisuudet).
- Huomioidaan toimivien lapsiryhmien muodostaminen ja varhaiskasvatuspaikkojen tarkoituksenmukainen käyttö.
- Jos hakijoita on enemmän kuin toimipaikassa vapaita paikkoja, voidaan paikat arpoa.

Mikäli lapsen palvelun tarve on ympärivuorokautinen vuoroahoito tai jatkettu aukiolo (klo 5-22), tarjotaan palvelu kaupunkialueella keskitetysti. Kuopion alueella on kaksi ympärivuorokautisen aukiolon yksikköä, Mustinlammen päiväkotikeskustassa sekä Nilsin päiväkotikeskus. Lisäksi Kuopiossa on kuusi jatkettua aukiolon yksikköä Petosella, Pirtissä, Puijonlaaksossa, Männistöissä, Juankoskella ja Maaningalla.

Loma-aikoina palvelua voidaan keskittää palvelutarpeen vähentyessä. Tällä voi olla vaikutuksia palvelun saavutettavuuteen.

Tilanteissa, joissa palvelua ei pystytä järjestämään huoltajien hakutoiveiden mukaisesta varhaiskasvatusyksiköstä, käydään keskustelua perheen kanssa perheelle parhaiten soveltuvista vaihtoehtoisista ratkaisuista. Lapselle voidaan tarjota paikkaa toisesta perheelle sopivasta kunnallisesta varhaiskasvatuspaikasta (esim. toinen päiväkotitai perhepäivähoito) tai mahdollisuutta käyttää yksityisen varhaiskasvatuksen palveluseteliä varhaiskasvatuspaikan järjestämiseksi yksityisessä päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. Muita vaihtoehtoisia ratkaisuja voivat olla myös kunnallisten perhepäivähoitajien rekrytointi mahdollisuuksien ja tarpeiden mukaisesti sekä kuntien välinen yhteistyö maksusitoumusten kautta.

Jos lapsi ei saa paikkaa perheen hakutoiveiden mukaisesta yksiköstä, perheellä on lisäksi mahdollisuus tehdä 12 kuukautta voimassa oleva siirtohakemus. Siirtohakemuksen perusteella lapselle voidaan myöhemmin myöntää paikka toivotusta varhaiskasvatusyksiköstä, mikäli paikka vapautuu.

Vaihtoehtoisten ratkaisujen avulla pyritään varmistamaan varhaiskasvatuspaikkojen kohtuullinen saavutettavuus kullekin lapselle lapsen etu ja perheen tilanteet huomioon ottaen.

Periaatteet varhaiskasvatuspalvelujen kohtuulliselle saavutettavuudelle

Varhaiskasvatuspaikan määräytyminen perustuu varhaiskasvatuslakiin, kaupunginvaltuuston päättämään varhaiskasvatuksen palveluverkkoon, huoltajan tekemään hakemukseen ja varhaiskasvatuspaikan osoittamiseen.

Palveluverkkosuunnittelulla määritellään periaatteet palveluiden kohtuulliselle saavutettavuudelle. Kuntalain mukaan kunta vastaa järjestettävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä. Kuopion kaupunki on palveluverkkosuunnitelmassa määrittänyt, millaisella palveluverkolla kaupungin varhaiskasvatus järjestetään vuoteen 2035 saakka. Osana palveluverkkotyötä on arvioitu palvelujen saavutettavuutta.

Huoltaja tekee osaltaan harkintaa hoitopaikasta hakiessaan hoitopaikkaa ja asettaessaan toiveet ensisijajärjestykseen. Varhaiskasvatuspalveluissa tehdään hoitopaikan osoittamisen yhteydessä lapsikohtaista harkintaa. Harkinnassa huomioidaan huoltajan toiveet, lapsen edun ensisijaisuus, yhdenvertaisuus sekä kaupungin ohjaavat periaatteet tilanteessa, jossa hakijoita on enemmän kuin paikkoja. Päätöksenteon pohjana on varhaiskasvatuslain mukaisesti tapauskohtaisesti lapsen edun arviointi.

Tästä kokonaisuudesta muodostuu Kuopion kaupungin periaatteet varhaiskasvatuspalvelujen kohtuulliselle saavutettavuudelle.

Toimivallan peruste

Kuopion kaupungin hallintosäätö 30 §, 2 §

Vaikutusten arviointi

Päätösten vaikutusten ennakkoarviointia ei tehdä, kun kyseessä on valitukseen vastaaminen (KH 21.10.2024, § 293).

