



25.2.2021

ESAVI/5204/2021

Opetus- ja kulttuuritoimi

Eduskunnan sivistysvaliokunta
Siv@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijalausuntopyyntö 15.2.2021

Lausunto Hallituksen esityksestä HE 249/2020 vp eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Etelä-Suomen Aluehallintovirasto pitää esityksen tavoitteita ja perusteita pääasiassa hyvinä, kuten aiemmin aluehallintovirastojen antamassa yhteislausunnossa esitysluonnoksesta (VN/182859) on tuonut esiin. Aluehallintovirasto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että säännöllisin väliajoin tarkastellaan, että varhaiskasvatus toteutuu varhaiskasvatuslain edellyttämällä tavalla ja että mahdollisiin epäkohtiin puututaan esimerkiksi lainsäädäntöä muuttamalla.

Etelä-Suomen Aluehallintovirasto esittää pyydettyä lausuntonaan seuraavaa.

36 §. Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeaminen

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan esityksen ehdotetulla täsmennyksellä 36 §:ään ei ole merkittävää parannusta nykytilanteeseen, koska perimmäinen ongelma on pykälään kirjatun lyhytaikaisen ylityksen mahdollisuuden tulkitseminen tarkoituksenmukaisesti. Varhaiskasvatuslain 36 §:n tulkinnassa vallitsee jo nyt yleinen ymmärrys siitä, että tilapäinen ylitys ei ole tarkoitettu henkilöstön poissaoloista johtuviin tilanteisiin ja että suhdelukuja pitää noudattaa. Pykälään kirjatut käsitteet ”keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät” ja ”lyhytaikaisesti” eivät anna riittävän tarkkaa määritelmää siitä, miten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät tulkitaan ja mikä on tosiasiallisesti sallittu aikamääre ylittää suhdeluku.



Aluehallintovirastojen toteuttaman valvontaohjelman mukaisen henkilöstömitoitustarkastelun mukaan nykylainsäädäntöä noudatetaan (Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma 89/2020). Tällä hetkellä henkilöstömitoitusta säätelevä pykälä koetaan erittäin vaikeaselkoiseksi ja sitä sovelletaan käytäntöön eri tavoin ja kirjavasti. Näin on mahdollisesti syntynyt yleinen mielikuva, että lakia ei noudatettaisi. Aluehallintovirasto katsoo, että esityksessä tehtyä täsmennysehdotusta vaikuttavampaa olisi tarkentaa lainsäädännön tasolla osapäiväisten (<5 h) ja samaa paikkaa käyttävien ”osa-aikaisten” lasten määritelmää sekä sitä, tarkastellaanko suhdeluvun toteutumista toimipaikka- ja päiväkohtaisesti. Varhaiskasvatuslaki ei määrittele osa-aikaista lasta. Tämä termi on käytössä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista säädettyssä laissa. Varhaiskasvatuslaki ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki sekoittuvat keskenään ja aiheuttavat sekaannusta myös henkilöstömitoituksen laskemisessa, minkä vuoksi asiakasmaksulain termit tulisi päivittää vastaamaan varhaiskasvatuslaissa käytettyjä termejä.

Aluehallintovirastojen toteuttaman valvontaohjelman (2020) perusteella näyttää siltä, että lakimuutos (HE 249/2020) ei poista henkilöstömitoitukseen liittyvää käytännön ongelmaa. Tilanne edellyttäisi henkilöstömitoituksen tarkempaa määrittelyä sekä lain ja asetuksen muutosta. Henkilöstön ja lasten välisten suhdelukujen ryhmäkohtainen tarkastelu varmistaisi henkilöstön riittävyyden koko päivän ajan ja yhtäläisesti kaikissa lapsiryhmissä. Tämä lisäisi merkittävästi turvallisuutta ja pysyvyyttä varhaiskasvatuksen päivittäisessä toiminnassa.

Aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto laativat varhaiskasvatuksen valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2019—2020. Painopistealueena oli vuoden 2020 aikana henkilöstömitoitus. Vuoden 2020 valvontaohjelman mukaisesti aluehallintovirastoissa valtakunnallisesti tarkastettiin keväällä kahden viikon jaksolla 732 kunnallista päiväkotia ja tässä kokonaisuudessa oli 26 ylityspäivää. Kevään tarkastelussa oli mukana 116 vuorohoitoa tarjoavaa päiväkotia, joka tarkoittaa sitä, että niiden toimintaa on tarkasteltu 14 päivän osalta, kun muissa yksiköissä kahden viikon valvontaohjelman toteuttaminen tarkoittaa 10 päivän tarkasteluajanjaksoa. Syksyllä 2020 tarkastettiin 864 kunnallista päiväkotia, ja tässä kokonaisuudessa oli 52 ylityspäivää. Syksyn tarkastelussa oli mukana 164 vuorohoitoa tarjoavaa päiväkotia.



Suhdelukujen ylittymisten vähäinen määrä on yllättänyt aluehallintovirastot. Henkilöstömitoitus koetaan erityisesti henkilöstön keskuudessa varsin ongelmalliseksi, kun suhdelukuja tarkastellaan koko päiväkodin ja koko päivän ajalta. Henkilöstö kertoo tilanteista, joissa on työskennellyt yksin suuren lapsimäärän kanssa. Valvontaohjelman mukaisen tarkastelun mukaan nykyisin säädöstä kuitenkin noudatetaan. Valvontaohjelman tulosten mukaan alhaiset suhdeluvut päiväkodeissa kertovat myös siitä, että lapsia on ollut jostakin syystä paljon pois myös ennen koronaepidemian alkamista. Tällöin pohdittavaksi jää, johtuuko henkilökunnan kiireen tuntu ja uupuminen siitä, että nyky laki ja -asetus antavat mahdollisuuden siihen, että lapsiryhmän koostumus vaihtelee päivittäin tai viikoittain. Myös maksuasetuksen mahdollistama osa-aikainen maksu vaikuttaa lasten läsnäoloon vaihtelevasti.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan osa ratkaisua voisi olla esitysluonnoksessa esille nostettu muutosvaihtoehto henkilöstömitoitukseen liittyen, jossa varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukainen osapäiväisiä kolme vuotta täytäneitä lapsia koskeva suhdeluku 1/13 poistettaisiin. Kuten esitysluonnoksessa oli todettu, erillistä suhdelukua osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten kohdalla on käytännössä monin paikoin erittäin hankala soveltaa, koska lapset harvoin voivat tosiasiallisesti käyttää samaa varhaiskasvatuspaikkaa vuorotellen. Tämän tosiasian aluehallintovirastot ovat omassa valvontatehtävässään hyvin usein todenneet. Suurin osa lapsista on varhaiskasvatuksessa kokoaikaisesti. Osa-aikaiset lapset ovat samassa ryhmässä kokoajikaisten lasten kanssa ja näissä tilanteissa henkilöstömitoitusten oikea soveltaminen koetaan haastavaksi. Tosiasia on, että henkilöstömitoituksesta poikkeaminen vaarantaa varhaiskasvatuksen laadun eikä poikkeaminen ole lapsen edun mukaista. Tämä ongelma ei kuitenkaan poistu pelkästään sillä, että varhaiskasvatuslain 36 §:ää täsmennetään siten kuin esityksessä ehdotetaan.

57 a §. Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Lakiesityksessä olisi kyse varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan ilmoitusvelvollisuudessa, joka olisi eräänlaisista ennakkolliseen valvontaan ja varhaiseen puuttumiseen painottuvista toimista. Varhaiskasvatuksen henkilöstö velvoitetaan ilmoittamaan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen liittyvät epäkohdat ja niiden uhat, jotta niihin voitaisiin puuttua ajoissa. Ilmoitus tehdään kirjallisena toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle, joka edelleen ilmoittaisi tehdystä ilmoituksesta



varhaiskasvatuksen johtavalle viranomaiselle. Perusteluissa ilmoitusvelvollisuus kohdentuisi varhaiskasvatuksen laadussa ilmeneviin puutteisiin, lapsen kaltoinkohdeltuun tai toimintakulttuurissa oleviin lapselle vahingollisiin toimiin. Ilmoitusvelvollisuuteen liittyvässä menettelyssä pyritään estämään se, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen johto pyrkisi vaimentamaan henkilöstöä tai piilottelisi epäkohtia.

Esitetty merkitsee, että varhaiskasvatuksen valvontavastuuta siirretään osin henkilöstölle, koska kyseessä on velvollisuus. Sitä ei pidetä hyvänä, sillä vastuu palvelujen laadusta on Varhaiskasvatuslain 540/2018 50 §:n mukaan kunnan määräämällä monijäsenisellä toimielimellä. Aluehallintovirasto katsoo, että valvonta kuuluu ensisijaisesti varhaiskasvatuksen järjestäjälle, palveluntuottajalle ja valvontaviranomaisille. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan vastuulle kuuluu aina huolehtia, että epäkohtia ei ilmene. Nyt tätä vastuuta ollaan siirtämässä henkilöstölle. Tosin myöskään mitään sanktiota ei esitetä, jos henkilöstö ei ilmoitusta tee. Käytännössä tämä ilmoitusvelvollisuus kuitenkin tarkoittaisi sitä, että henkilöstö tekisi omasta työstään ilmoituksen.

Siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudet pykälät varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta, aluehallintovirasto ei pidä esitystä kannatettavana. Aluehallintovirastoihin saapuneissa varhaiskasvatuksen kanteiluissa ei ole tullut esiin varhaiskasvatuksen johdon pyrkimyksiä henkilöstön vaimentamiseen eikä epäkohtien piilottamiseen. Myös suurin osa aluehallintovirastoon tulleista henkilöstömitoitukseen liittyvistä epäkohtailmoituksista on osoittautunut aiheettomiksi. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus lisäisi hallinnollista työtä varhaiskasvatuksessa ilman, että se toisi mitään vahvempaa tai nopeampaa työkalua puuttua työntekijöiden epäasialliseen toimintaan. Ilmoitusvelvollisuus ei myöskään poistaisi varsinaista henkilöstömitoitukseen liittyvää ongelmaa.

Aluehallintovirastoissa seurataan varhaiskasvatuksen ongelmakohtia kantelujen, vireille tulleiden valvontojen sekä neuvonnassa ja erilaisissa ohjaustilaisuuksissa esiin nousseiden kysymysten perusteella. Aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston laatiman varhaiskasvatuksen valtakunnallisen valvontaohjelman mukaiset painopistealueet ovat vuoden 2020 aikana henkilöstömitoitus ja vuonna 2021 ryhmäkoko. Systemaattista valvontaa päätettiin kohdentaa henkilöstömitoitukseen, koska lasten määrä suhteessa kasvatushenkilöstöön osoittautui monissa kunnissa haasteelliseksi toteuttaa lain edellyttämällä tavalla.



Vuosina 2017–2018 suurin osa aluehallintovirastoihin tulleista epäkohtailmoituksista koski henkilöstömitoitusta. Pääosin ilmoitukset osoittautuivat aiheettomiksi. Henkilöstömitoitus koetaan ongelmalliseksi, mutta valvontaohjelman mukaisen tarkastelun mukaan nykyisin säädöstä kuitenkin noudatetaan. Näin ollen aluehallintovirastojen tekemää henkilöstömitoitustarkastelua ei voida pitää esityksen perusteena henkilöstön ilmoitusvelvollisuuden säätämiseksi. Ilmoitusvelvollisuus henkilöstömitoitukseen liittyen ei myöskään poista varsinaista ongelmaa.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan varhaiskasvatuksen toimintakulttuuri on sitä vastoin avointa. Toimintakulttuurin kehittämistä ohjataan muun muassa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ja kuntien varhaiskasvatussuunnitelmissa. Varhaiskasvatuksen toimintakulttuurissa korostuu lapsiryhmässä tehtävä tiimityö ja yhdessä sovitut periaatteet lasten kasvun, hoivan ja oppimisen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Jo nykyisellään lasten varhaiskasvatuksen toteuttamiseen liittyvistä haasteista ja vaikeuksista keskustellaan esimiehen, kasvattajatiimin ja myös lasten huoltajien kanssa varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen yhteydessä. Mikäli kasvattajatiimissä havaitaan epäasiallista lapsen kohtelua tai varhaiskasvatuksen laadun heikkenemistä, puututaan siihen jo nyt. Jos työntekijän toiminta työpaikalla ja lapsen kanssa ei ole asianmukaista, on työnantajalla työsopimuslain mukaiset työnjohdolliset toimet käytettävissään. Ilmoitusvelvollisuus ei siten toisi tähän mitään vahvempaa työkalua työntekijöiden epäasialliseen toimintaan puuttumiseksi. Lakiesitys lisäisi sen sijaan hallinnollista työtä varhaiskasvatuksessa.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ilmoitusvelvollisuus ei ole se keino, jolla toimintayksikössä voitaisiin ratkaista asia nopeammalla tavalla kuin nyt. Ilmoitusvelvollisuus ja siihen liittyvä menettely päinvastoin voi jopa pidentää olemassa olevan ongelman ratkaisemista. Vastaavaa menettelyä ei ole muussa koulutukseen liittyvässä lainsäädännössä.

Johtaja Sanna Puura

Ylijohtaja Satu Kilpinen

Jakelu Sivistysvaliokunta

Tiedoksi Ylijohtaja Merja Ekqvist

