



Opetus- ja kulttuuriministeriölle

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VARHAISKASVATUSLAIN JA
LASTEN KOTIHOIDON JA YKSITYISEN HOIDON TUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt (OKM 16/010/2019) Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) lausuntoa hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. Esitys liittyy Antti Rinteen hallitusohjelmassa todettuun varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevaan lainmuutokseen täysipäiväisestä kokoaikaisesta subjektiivisesta varhaiskasvatusoikeudesta.

Valvira kannattaa varhaiskasvatusoikeuden laajentamista esitetyllä tavalla täysipäiväiseksi kokoaikaiseksi kaikille lapsille.

1 Taustaa

Vuonna 2016 valtiontalouden säästöjen vuoksi rajattiin oikeutta kokopäiväiseen täysiaikaiseen varhaiskasvatukseen niiden lasten osalta, joiden vanhempi/huoltaja ei työskennellyt tai opiskellut kokoaikaisesti tai toiminut yrittäjänä. Noin kaksi kolmasosaa kunnista otti rajauksen käyttöön.

2 Esiintyneet ongelmat valvonnan näkökulmasta

Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen niiltä lapsilta, joiden vanhempi/huoltaja ei työskennellyt tai opiskellut kokoaikaisesti tai toiminut yrittäjänä, on johtanut kirjaviin ja osin ongelmallisiin käytäntöihin kuntien varhaiskasvatuspalveluissa, sillä pienentyneet valtionosuudet ovat edellyttäneet kulujen leikkaamista. Varhaiskasvatuspalveluissa suurin kustannuserä on henkilöstö, johon kohdistuu merkittävimmät säästöpainheet. Aluehallintovirastojen tekemän valvonnan ja kanteluiden perusteella ongelmia on ollut ainakin kasvattaja-lapsi suhdelukujen ja ryhmäkokojen noudattamisessa. Osa-aikaisessa tai osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen suhdelukutulkinta on johtanut mm. henkilöstön tai lasten siirtelyyn, joka on ollut omiaan vaarantamaan lain edellyttämät lasten ja aikuisten mahdollisimman pysyvät ihmissuhteet. Myöskään varhaiskasvatusoikeuden laajeneminen kokoaikaiseksi tarvittaessa ei ole kaikkialla tapahtunut matalalla kynnyksellä perheiden tarpeista käsin.

2.1 Suhdelukujen ylitykset ja ryhmäkoko

Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön säästösten väljä muotoilu mahdollistaa erilaisten ryhmien muodostamisen ja tilapäisen poikkeamisen henkilöstömitoituksesta. Asetuksessa (753/2018, aikaisemmin 239/1973) osapäivähoidon henkilöstömitoitukseksi on säädetty yksi kasvatushenkilöstöön kuuluva 13 yli kolmevuotiasta lasta kohden ja osapäivähoidon enimmäiskestoksi 5 tuntia päivässä. Tätä on tulkittu useissa kunnissa siten, että osapäiväisessä tai osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa olevan lapsen palveluntarve on laskennallisesti noin puolikas (0,54) riippumatta siitä, onko lapsi paikalla koko

Dnro V/30717/2019

16.8.2019

päivän vai osan päivästä. Edelleen laskennallisesti tämä on mahdollistanut sen, että ryhmään on otettu kaksi osapäiväisessä tai osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa olevaa lasta yhden lapsen laskennalliselle paikalle, joka puolestaan on väistämättä johtanut tilanteisiin, että lapsia on ollut ryhmässä samanaikaisesti paikalla enemmän kuin laissa määritelty suhdeluku tai ryhmän enimmäiskoko sallisi. Varhaiskasvatussyksiköissä on myös saatettu perustaa kaksi kahden kasvattajan ryhmää yhtä tilaa jakamaan henkilöstöresurssin joustavuuden lisäämiseksi, mutta aluehallintovirastojen tulkinnan mukaan silloin kyse on ollut laissa säädetyn enimmäisryhmäkoon ylittämisestä, ei kahdesta eri ryhmästä.

Valvonnan näkökulmasta haasteelliseksi on muodostunut henkilöstön määrän lainmukaisen mitoituksen arviointi erityisesti silloin, kun lapsiryhmässä on sekä kokopäiväisessä että osa-aikaisessa tai -päiväisessä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia. Valvonnan näkökulmasta myös tilapäisyyden arviointi henkilöstömitoituksesta tai suhdeluvusta poikkeamiseksi on osoittautunut ongelmalliseksi.

Varhaiskasvatustilain mukaan varhaiskasvatuksen yhtenä tavoitteena on turvata mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatustilainhenkilöstön välillä. Edellä mainittu jatkuva henkilöstöresurssin tehostettu hyödyntäminen johtaa kuitenkin jatkuviin nopeisiin muutoksiin lapsiryhmissä joko henkilöstön, lasten tai molempien siirtyessä varhaiskasvatussyksiköiden sisällä tai välillä.

2.2 Varhaiskasvatusoikeuden joustaminen perheen tai lapsen tarpeiden mukaan

Voimassa olevan lain esitöissä otettiin kantaa siihen, että lapsen tarpeista kumpuavaan varhaiskasvatusoikeuden laajentamisen kynnyksen tulisi olla matala. On kuitenkin viitteitä siitä, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ovat edellyttäneet säännönmukaisesti asiantuntijalausuntoja tai muita selvityksiä varhaiskasvatusoikeuden laajentamiseksi kokopäiväiseksi. Hallituksen esityksen (40/2018) mukaan ”varhaiskasvatuksen järjestämisen tulisi olla joustavaa ja hoitoaikojen muutoksissa tulisi aina käyttää perhekohtaista harkintaa”. Kuitenkin varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen seurauksena on uutisoitu lukuisista tapauksista, joissa perhe ei ole voinut itse valita osapäiväistä tai osa-aikaista varhaiskasvatusta tai varhaiskasvatuksen ajankohtaa (esim. viikonpäivä). Esimerkkejä on myös siitä, että varhaiskasvatusaika ei ole aina joutunut niissäkään tilanteissa, jolloin perheellä olisi ollut oikeus 20 tunnin viikoittaista hoitoaikaa laajempaan varhaiskasvatukseen.

3 Johtopäätökset

Valvira kannattaa hallituksen esitystä laajentaa varhaiskasvatusoikeutta täysipäiväiseksi ja kokoaikaiseksi. Varhaiskasvatus on lapsen oikeus ja sillä on keskeinen merkitys lasten syrjäytymistä ehkäisevänä ja oppimiseroja tasoittavana palveluna. Varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen vanhemman työmarkkina-asemasta johtuen on ollut omiaan heikentämään jo muutenkin mahdollisesti heikommassa asemassa olevien lasten asemaa.

Dnro V/30717/2019

16.8.2019

Varhaiskasvatusoikeuden rajaamisella tavoitellut säästöt ovat kohdistuneet merkittävilta osin henkilöstöön ja johtaneet osassa kuntia lapsiryhmien koon tosiasialliseen kasvamiseen ja myös pysyvien lapsiryhmien ja vuorovaikutussuhteiden murenemiseen. Henkilöstöressurin tehokas käyttö on puolestaan toteutunut henkilöstön jatkuvana siirtelynä ryhmästä ja päiväkodista toiseen, mikä niin ikään on vaarantanut pysyvät vuorovaikutussuhteet. Sekä ryhmäkoon ylittäminen, suhdeluvusta poikkeaminen että pysyvien vuorovaikutussuhteiden mureneminen ovat laskeneet varhaiskasvatuksen laatua ja asettaneet lapset eriarvoiseen asemaan asuinpaikasta riippuen. Vain korkealaatuinen varhaiskasvatus on vaikuttavaa.

Näyttää myös siltä, että nykyisessä lainsäädännössä oleva, lainsäätäjän tarkoittama joustava varhaiskasvatusoikeuden laajentaminen ei ole kaikkialla onnistunut tarkoitetulla tavalla. Perheet eivät ole voineet itse valita osapäiväistä tai osa-aikaista hoitoa. Jos varhaiskasvatusoikeuden laajeneminen on johtunut lapsen kehityksen ja oppimisen tuesta, varhaiskasvatuksen järjestäjä on voinut vaatia erilaisia asiantuntijaselvityksiä lapsen tai perheen tilanteesta. Tämä on sekä leimannut perheitä että vaarantanut perheiden ja lasten yhdenvertaisuutta.

Ratkaisija: Henriksson Markus

Virka-asema: Ylijohtaja

Esittelijät:

Eskelinen Mervi, Ylitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu
asiankäsittelyjärjestelmässä.

Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.