



Aluehallintovirasto

Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma 2019-2020

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Lapin aluehallintovirasto
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Opetus- ja kultturitoimi -vastuualue

74/2019 Aluehallintovirastojen julkaisuja
Regionförvaltningsverkens publikationer

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma 2019-2020

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Lapin aluehallintovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue

Aluehallintovirastojen julkaisuja 74/2019

ISSN 2343-3132

ISBN 978-952-5890-89-1

12-2019

Sisällysluettelo

1. Johdanto	6
2. Varhaiskasvatuksen valvonta.....	8
2.1 Ohjausjärjestelmä ja valvontaviranomaiset	8
2.2 Ensisijaisesti ohjausta ja neuvontaa	10
2.3 Yhteistyö valvonnassa.....	11
3. Varhaiskasvatuksen ennakollisen ohjauksen ja valvonnan menettelyt.....	13
3.1 Ohjaus ja neuvonta	13
3.2 Informaatio-ohjaus ja erilaiset tilaisuudet	13
3.3 Ohjauskäynnit.....	14
3.4 Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettely	14
4. Valvontaviranomaisen valvontatoimet	15
4.1 Valvontaviranomaisen vireille laittama valvonta ja epäkohtailmoitus	15
4.2 Muistutus ja kantelu.....	15
4.3 Tarkastuksen toimittaminen.....	16
4.4 Hallinnollinen ohjaus	18
4.5 Määräyksen antaminen	18
5. Varhaiskasvatuksen valvonnan nykytilan kuvaus	19
6. Valvontaohjelman toteutus ja seuranta.....	22
6.1 Painopistealueiden vuosittainen toteutus	22
6.2 Valvontaohjelman päivitys ja seuranta	23
6.3 Seurannan välineet	23
7. Valvonnan suuntaviivoja vuosille 2021-2022	24
8. Liite Henkilömitoitus ja ryhmän enimmäislapsimäärä	25

Kuvailulehti

Aluehallintovirastojen julkaisu 74/2019

Tekijät		Julkaisuaika 2019	
Etelä-Suomen aluehallintovirasto Itä-Suomen aluehallintovirasto Lapin aluehallintovirasto Lounais-Suomen aluehallintovirasto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto Pohjois-Suomen aluehallintovirasto Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)		Toimeksiantaja(t) -	
		Toimielimen asettamispäivä -	
Julkaisun nimi Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma 2019-2020			
Tiivistelmä Valvontaohjelmassa kuvataan varhaiskasvatuksen valvonnan keskeiset periaatteet, toimintaa ohjaavat normit ja toimintatavat sekä määritellään erityiset vuosittaiset painopistealueet, joihin erityisesti kohdistetaan ennakollista ohjausta ja neuvontaa. Valvontaohjelmassa on päädytty tarkastelemaan henkilöstömitoitusta, ryhmäkokoa ja henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksia erityisinä valvonnan painopistealueina. Valvonta kohdistuu näiden teemojen osalta erityisesti kuntien järjestämään varhaiskasvatukseen. Valvontaohjelman mukaista valvontaa aloitetaan toteuttamaan 1.1.2020 alkaen. Ohjelman toteutumista seurataan ja arvioidaan kaksi kertaa vuodessa seurantaryhmässä, jossa on edustus aluehallintovirastosta, Valvirasta ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä.			
Asiasanat varhaiskasvatuslaki (540/2018), varhaiskasvatus, lapsen etu, ohjaus ja neuvonta, valvonta			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5890-89-1
Kokonaissivumäärä 30		Kieli Suomi	Hinta maksuton
Julkaisija Etelä-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

Informationssida

Regionförvaltningsverkens publikationer 74/2019

Sammanställd av Regionförvaltningsverket i Södra Finland Regionförvaltningsverket i Östra Finland Regionförvaltningsverket i Lappland Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland Regionförvaltningsverket i Norra Finland Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)	Utgivningsdatum 2019
	Uppdragsgivare -
	Datum för tillsättandet av organet -

Publikationens titel Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma 2019-2020
--

Referat Detta tillsynsprogram beskriver de centrala principerna för tillsynen av småbarnspedagogiken och de normer och den praxis som styr tillsynen. Programmet har också slagit fast särskilda årliga fokusområden som den proaktiva styrningen och rådgivningen ska inriktas på. Särskilda fokusområden för tillsynen enligt tillsynsprogrammet är personaldimensioneringen, gruppstorlekarna och personalens behörighetskrav. Tillsynen av dessa teman gäller särskilt småbarnspedagogik som kommunen anordnar. Tillsynen enligt tillsynsprogrammet kommer att börja tillämpas från och med den 1 januari 2020. Utfallet av programmet följs upp och utvärderas två gånger per år i en uppföljningsgrupp med representation från regionförvaltningsverket, Valvira och undervisnings- och kulturministeriet.

Ämnesord lagen om småbarnspedagogik (540/2018), småbarnspedagogiken, barns bästa, handledning och rådgivning, tillsyn			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5890-89-1
Sidantal 30		Språk finska	Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Södra Finland		Tryckeri -	

1. Johdanto



Varhaiskasvatuslaissa tarkoitettua päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa saa järjestää ja järjestäjälle tuottaa kunta, kuntayhtymä ja yksityinen palveluntuottaja.



Aluehallintovirastolle kuuluvat varhaiskasvatuksen suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan



Yksityistä varhaiskasvatusta valvovat aluehallintovirastot, Valvira sekä kunta. Varhaiskasvatuslaki edellyttää yhteistyötä eri valvontaviranomaisten kesken.

Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen, varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja tuottamisesta sekä varhaiskasvatuksen tietovarannosta. Lakia sovelletaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämään tai tuottamaan päiväkotitoimintaan ja perhepäivähoitoon. Varhaiskasvatuslaissa tarkoitettua päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa saa järjestää ja järjestäjälle tuottaa kunta, kuntayhtymä ja yksityinen palveluntuottaja.

Varhaiskasvatuslain lisäksi varhaiskasvatusta ohjaa valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksesta (753/2018). Yksityisiä varhaiskasvatuspalveluntuottajia velvoittaa edellisten lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön asetus varhaiskasvatuksen yksityisten palveluntuottajien ilmoitusmenettelystä (772/2018). Kun varhaiskasvatusta suunnitellaan, järjestetään tai tuotetaan ja siitä päätetään, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Aluehallintovirastolle kuuluvat varhaiskasvatuksen suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa ja valvoo varhaiskasvatusta erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Valviran tehtävänä on myös ohjata aluehallintovirastojen toimintaa toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa.

Varhaiskasvatuslain mukaan myös kunta on määritelty valvontaviranomaiseksi yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta. Yksityistä varhaiskasvatusta valvovat siten aluehallintovirastot, Valvira sekä kunta. Varhaiskasvatuslaki edellyttää yhteistyötä eri valvontaviranomaisten kesken.

Varhaiskasvatuksen valtakunnallisen valvontaohjelman tavoitteena on luoda yhdenmukaiset varhaiskasvatuksen ohjauksen ja valvonnan toimintamallit. Valvontaohjelma koskee pääasiassa aluehallintovirastojen ja Valviran ohjaus- ja valvontatoimia. Kunnan valvontavelvollisuutta ja tehtäviä yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelyssä kuvataan ”Yksityisen varhaiskasvatuksen rekisteröinti – ohje palveluntuottajille” ohjeistuksessa. Tavoitteena on, että kussakin kunnassa, jossa on yksityistä palveluntuotantoa, kunta noudattaa tarkasti omaa velvollisuuttaan.

Valvontaohjelman lähtökohtana on, että valvonnassa siirrytään entistä enemmän ennakoiviin menetelmiin ja valvonnan asiakaskeskeisyyttä vahvistetaan. Varhaiskasvatuslaissa määritettyjen valvontaviranomaisten on siten toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa. Monipuolisen ohjauksen ja neuvonnan tavoitteena on säädösten mukainen, laadukas varhaiskasvatus sekä varhaiskasvatusta koskevien muistutusten ja kantelujen määrän väheneminen.

Valvontaohjelmassa kuvataan varhaiskasvatuksen valvonnan keskeiset periaatteet, toimintaa ohjaavat normit ja toimintatavat sekä määritellään erityiset vuosittaiset painopistealueet, joihin erityisesti kohdistetaan ennakollista ohjausta ja neuvontaa. Valvontaohjelman mukainen valvonta alkaa 1.1.2020. Ohjelman toteutumista seurataan ja arvioidaan kaksi kertaa vuodessa seurantarhymässä, jossa on edustus aluehallintovirastosta, Valvirasta ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä.



Valvontaohjelman keskeiset periaatteet ovat

- varhaiskasvatuslaki (540/2018)
- lapsen edun ensisijaisuus
- valtakunnallisesti yhdenmukainen valvonta
- ensisijaisesti ohjausta ja neuvontaa
- valvontaviranomaisten vastuiden ja tehtävien selkeyttäminen
- vuosittaisten painopisteiden ja riskiperusteisuuden määritteleminen
- valvontaohjelman toteutumisen systemaattinen seuranta



2. Varhaiskasvatuksen valvonta



Kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat aluehallintovirasto ja Valvira.

2.1. Ohjausjärjestelmä ja valvontaviranomaiset

Kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat aluehallintovirasto ja Valvira. Yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat kunta tai kuntayhtymä ja sen lisäksi aluehallintovirastot ja Valvira.

Varhaiskasvatuksen yleinen suunnittelu, ohjaus ja seuranta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle. Alueellista suunnittelua, ohjausta ja valvontaa hoitaa aluehallintovirasto. Varhaiskasvatukseen liittyviä asiantuntijaviraston tehtäviä hoitaa Opetushallitus. Varhaiskasvatuksen laadullinen arviointi kuuluu kuntien itsearviointiin sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) tehtäviin.

Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi Valvira ohjaa ja valvoo varhaiskasvatusta erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat:

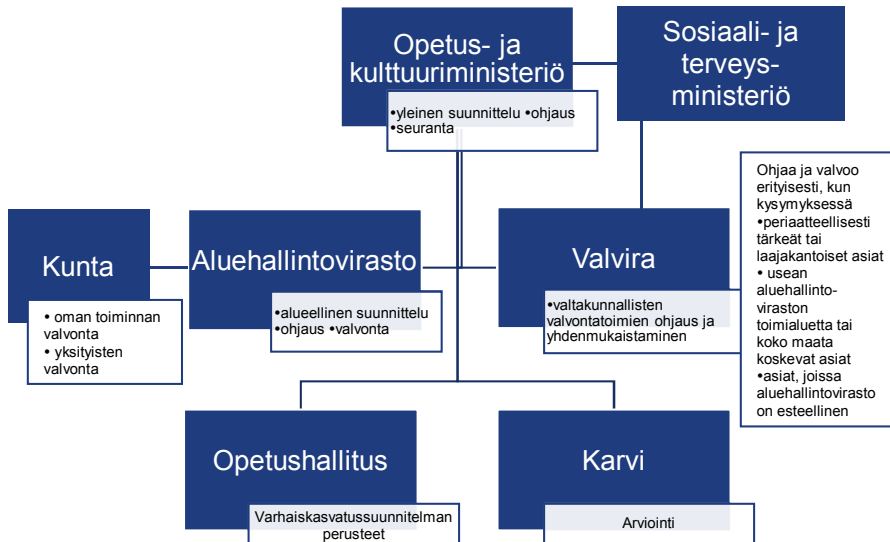
1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat

Periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat käsitellään tapauskohtaisesti ja valvontaviranomaisten välisessä yhteistyössä.

2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat ja

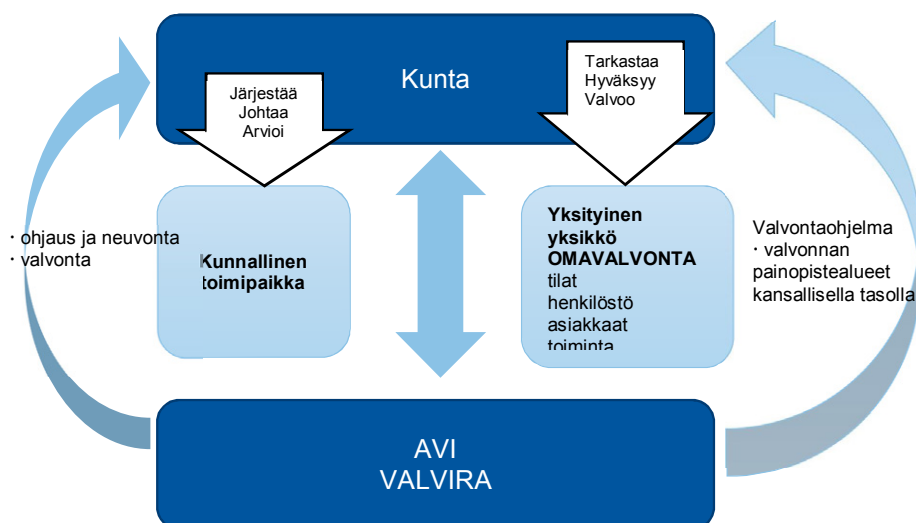
3) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii Valviran kanssa tulostavoiteasiakirjan varhaiskasvatukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi neuvoteltuaan asiasta sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.



Kuvio 1. Valtion ohjausjärjestelmä

Kunnassa varhaiskasvatuslaissa säädetyistä tehtävistä huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa lasten varhaiskasvatuksen yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa sekä tehdä kunnan puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Lais- sa säädetty päätösvalta ja oikeus puhevallan käyttämiseen voidaan siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille kuntalaissa tarkoitetulla hallintosäännöllä. Kuntayhtymän on asetettava yksi tai useampi toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten.

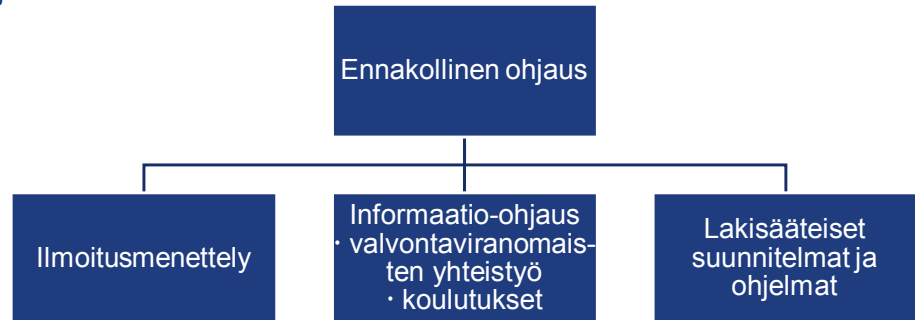


Kuvio 2.Varhaiskasvatuksen valvonnan toimintaympäristö alueellisella tasolla

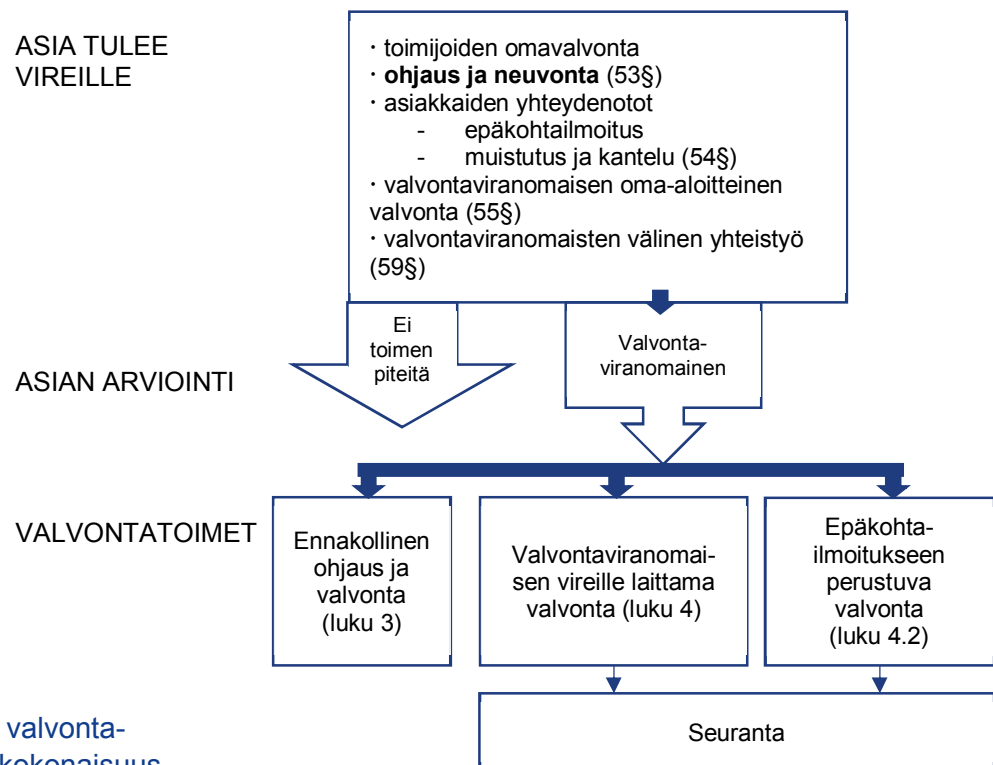
2.2 Ensisijaisesti ohjausta ja neuvontaa

Valvontaviranomaisten on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa. Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä varhaiskasvatuslaissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan

Kuvio 3. Ennakollinen ohjaus



Ennakollista ohjausta ovat kuvassa kolme esitetty osa-alueet. Ilmoitusmenettely koskee yksityistä varhaiskasvatusta, eikä sitä käsitellä tässä asiakirjassa. Seuraavassa kuviossa esitetään ohjaus- ja valvontaprosessi.



Kuvio 4. Ohjaus- ja valvontaprosessin kokonaisuus

Ennakollisella ja suunnitelmallisella ohjauskäynnillä pystytään vaikuttamaan toimintaan ja säädösten noudattamiseen myönteisesti. Jos ongelmia ja epäkohtia havaitaan, asiaa selvitetään selvityspyynnöin tai tekemällä tarkastuskäynti ilmoitettuun kohteeseen.

2.3 Yhteistyö valvonnassa

Valvontaviranomaisten yhteistyö

Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä varhaiskasvatuslaissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan.

Kunnan toimielimen on heti ilmoitettava valvonnassa tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista sekä 55–58 §:n perusteella tekemistään toimenpiteistä ensisijaisesti aluehallintovirastolle tai Valviralle. Valviran tai aluehallintoviraston on ilmoitettava 55–58 §:n perusteella tekemistään yksityisiä palvelujentuottajia koskevista toimenpiteistä niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan.

Valvontaviranomaisella on oikeus saada poliisilta virka-apua varhaiskasvatuslain 56 §:n mukaisen tarkastuksen sekä 58 §:n mukaisen keskeyttämisen ja käyttökiellon toteuttamiseksi.

Yhteiset valvontaprosessit

Aluehallintovirastoilla ja Valviralla on myös yhteisiä valvontaprosesseja eri yhteistyötahojen kanssa. Ennen yhteistä tarkastuskäyntiä sovitaan menettelytavat sekä tarkastuskäynnin jälkeen mahdollinen seuranta.

Kaksikielinen valvontaprosessi

Mikäli kyseessä on kaksikielinen kunta tai päiväkotia, aluehallintovirastojen ruotsinkielisen sivistystoimen yksikkö tekee tarvittaessa yhteistyötä alueen suomenkielisen aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueen kanssa. Mikäli epäkohtailmoitus edellyttää tarkastusta, on tarkoituksenmukaista tehdä tarkastuskäynti yhdessä. Saamenkieliset valvonta-asiat käsitellään yhteistyössä Lapin aluehallintoviraston kanssa.

Yhteistyö työsuojelun vastuualueen kanssa

Mikäli varhaiskasvatukseen liittyvässä asiassa on aihetta tarkastukseen sekä varhaiskasvatuksen toteuttamisen että työsuojeluun liittyen, on tarkoituksenmukaista järjestää tarkastuskäynti yhdessä.

Muut yhteistyötahot

Valvontaa voidaan tehdä myös muiden yhteistyötahojen kuten terveydensuojelun kanssa. Yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa toteutetaan yhdessä kuntien kanssa.

Yksityinen palveluntuottaja vastaa

- Tuottamansa palvelun laadusta.
- Siitä, että asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.
- Vastaa omavalvontasuunnitelman laadinnasta ja toteutuksesta. Omavalvontasuunnitelma on palvelujen laadun ja sisällön ensisijainen valvontamenetelmä.

Kunta vastaa

- Valvonnasta.
- Siitä, että kunnan järjestämät palvelut järjestetään varhaiskasvatusta koskevien säädösten sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaisesti.
- Siitä, että kunnan omat linjaukset koskien varhaiskasvatuksen laatua toteutuvat myös yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa

Aluehallintoviraston ja Valviran rooli

- Laissa tarkoitettu valvontaviranomainen.
- Valvoo yhteistyössä kunnan kanssa.
- Omavalvontasuunnitelman sisällöllinen ohjaus (Valvira).

Kuvio 5. Eri tahojen valvontavastuut tiivistetysti



3. Varhaiskasvatuksen ennakkollisen ohjauksen ja valvonnan menettelyt



Ennakollista valvontaa ovat mm. ohjaus ja neuvonta, koulutus, tiedottaminen, ohjauskäynnit, ilmoitusmenettely, oma-valvonnan kehittäminen sekä valtakunnallinen valvontaohjelma ja sen toimeenpano (suunnitelmallinen valvonta).

3.1 Ohjaus ja neuvonta

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta käytettävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista. Ohjauksessa on selvitettävä varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla on vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Ohjausta ja neuvontaa varhaiskasvatuksen asioissa tarjoaa myös kunnan sosiaaliasiamies.

Kunnan sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita varhaiskasvatuslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Lisäksi tehtävänä on seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Aluehallintovirastojen tulee ohjata varhaiskasvatuksen järjestäjiä muistutuksen tekemisessä. Varhaiskasvatuksen laatuun tai siihen liittyvään kohteluun tyytymättömällä lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla on oikeus tehdä muistutus toiminnasta vastaavalle päiväkodin johtajalle, toimipaikan vastuuhenkilölle tai varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle. Toimipaikan on tiedotettava asiakkailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi. Tämän toteutumista seurataan.

Kunnan antaman ohjauksen lisäksi aluehallintoviraston ja Valviran on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa.

3.2 Informaatio-ohjaus ja erilaiset tilaisuudet

Valvontaviranomaiset toteuttavat ennakollista, ohjaukseen painottuvaa ja vuorovaikutteista valvontaa järjestämällä alueellisia tilaisuuksia, kuten esimerkiksi työpajoja, työkokouksia sekä ohjauskäyntejä. Alueelliset tilaisuudet voivat olla laajempia asiakasturvallisuuden sekä perusoikeuksien kokonaisuuksia käsitteleviä tai tiettyyn tarkempaan aiheeseen keskittyviä

tilaisuuksia. Kutsuttuna voivat olla mm. palvelun järjestäjät ja tuottajat, asiakkaat sekä heitä edustavat tahot. Eri tahojen osallistumisella edistetään myös palvelun järjestämis- ja tuottamisvastuussa olevien toimijoiden välistä tiedonvaihtoa ja yhteistyötä. Esille nostettavissa aiheissa on mahdollista ottaa huomioon myös alueellisia erityiskysymyksiä.

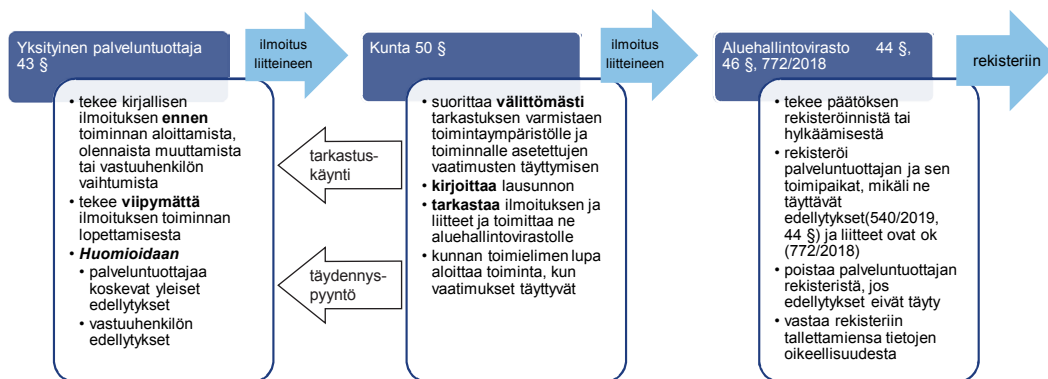
3.3 Ohjauskäynnit

Valvontaviranomaiset tekevät myös ohjauskäyntejä. Niiden tarkoituksena on muun muassa perehdyttää varhaiskasvatuksen johtoa ja henkilöstöä lainsäädäntöön ja sen toimeenpanoon, omavalvontaan sekä muihin asiakasturvallisuuden kannalta ajankohtaisiin asioihin. Ohjauksellisten käyntien ajankohdasta ja niiden ohjelmasta sovitaan aina etukäteen.

3.4 Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettely

Yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatuslain luvussa yhdeksän. Yksityisen varhaiskasvatuksen ilmoitusmenettely omavalvontasuunnitelmiseen ovat osaennakollista valvontaa. Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelyä varten on erikseen tehty opas ”Yksityisen varhaiskasvatuksen rekisteröinti”, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti ilmoitusmenettelyn vaiheet, ilmoituksen liitteeksi tarvittavat asiakirjat ja kunnan osuus ilmoitusprosessissa.

Yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen valvonta on uuden varhaiskasvatuslain myötä entistä korostuneemmin ensisijaisesti kunnalla itsellään. Jos kunta havaitsee alueensa yksityisessä palvelutuotannossa ongelmia, sen on aloitettava välittömästi ohjaus- ja valvontatoimet.



Kuvio 6. Yksityisen palveluntuottajan, kunnan ja aluehallintoviraston tehtävät ilmoitusprosessissa

Rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyn tehostamiseksi kuntien valvontaviranomaisille järjestetään ohjausta sekä täydennyskoulutusta.

Omavalvontasuunnitelma

Yksityisen palveluntuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma varhaiskasvatustoiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi. Yksityisen palveluntuottajan on pidettävä oma-
valvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatisemisesta ja seurannasta. Omavalvontasuunnitelma on julkinen, ja sen toteutumista on seurattava. Tarkempi ohjeistus ja lomake omavalvontasuunnitelman laatimiseksi on kuvattu oppaassa ”Yksityisen varhaiskasvatuksen rekisteröinti – opas palveluntuottajalle”.

4. Valvontaviranomaisen valvontatoimet



Valvontaviranomainen voi tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat.



Toimipaikan on tiedotettava asiakkailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi.

4.1 Valvontaviranomaisen vireille laittama valvonta ja epäkohtailmoitus

Valvontaviranomaisen vireille laittama valvonta voi alkaa erilaisten kanavien kautta. Esimerkiksi kunnat voivat säännöllisillä ja suunnitelmallisilla toimipaikkakäynneillä havaita epäkohtia, jotka johtavat valvontaan. Epäkohtaan perustuva valvonta voi käynnistyä mm. lehtiartikkelin pohjalta, mikäli ilmenee epäily puutteista asiakasturvallisuudessa, asiakkaan kaltoinkohtelua tai toimintakulttuuriin sisältyviä asiakkaalle vahingollisia toimia. Epäkohtailmoituksen voi tehdä kuka tahansa ja se käsitellään valvontaprosessin mukaisesti.

Valvontaviranomainen voi tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat. Valvira tai aluehallintovirasto voivat määrätä kunnan toimielimen perustellusta syystä tarkastamaan yksityisen palveluntuottajan toimipaikan. Tarkastus voidaan tehdä myös asiakirjojen pohjalta.

4.2 Muistutus ja kantelu

Varhaiskasvatuksen laatuun tai siihen liittyvään kohteluun tyytymättömällä lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla on oikeus tehdä muistutus toiminnasta vastaavalle päiväkodin johtajalle, toimipaikan vastuuhenkilölle tai varhaiskasvatuksen johtavalle viranhaltijalle. Toimipaikan on tiedotettava asiakkailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi. Muistutus tulee tehdä pääsääntöisesti kirjallisesti. Muistutus voidaan tehdä myös suullisesti erityisestä syystä.

Muistutus on kirjattava ja käsiteltävä asianmukaisesti ja siihen on annettava kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Muistutukseen annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta oikeuteen kannella asiastaan valvoville viranomaisille. Jos asiassa ei ole tehty muistutusta ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomainen voi siirtää asian asianomaiseen toimipaikkaan tai varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle. Toimipaikan on annettava tieto

siirrettyyn asiaan annetusta vastauksesta siirron tehneelle valvontaviranomaiselle. Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.

Kanteluun sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Kanteluna käsitellään asiat, jotka koskevat varhaiskasvatusta saavan lapsen oikeuksia varhaiskasvatuspalveluja järjestettäessä. Lisäksi käsitellään muutkin asiat, jotka koskevat varhaiskasvatuslain tai niitä alemman asteisten säädösten tai määräysten noudattamista. Jos kantelu koskee muutoin varhaiskasvatuksen järjestäjän toimintaa, kantelu siirretään viraston sisällä joko kunnalliskanteluna tai työsuojeluasiana käsiteltäväksi.

Varhaiskasvatuksen kantelujen osalta arvioidaan, koskeeko kantelu yksittäisen henkilön asiaa vai yleisesti organisaation toimintaa, jolloin asia käsitellään pääsääntöisesti valvonta-asiana. Lisäksi arvioidaan, onko kantelu tarkoituksenmukaista käsitellä aluehallintovirastossa vai siirtää kantelun kohteena olevan varhaiskasvatuksen toimipaikan vastuuhenkilölle tai johtavalle viranhaltijalle muistutuksena käsiteltäväksi. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, koskeeko kantelu pääasiassa asiakkaan kohtelua ja onko kyseessä sana-vastaan-sana-tilanne, jolloin kantelupäätöksessä ei voitaisi kuitenkaan ottaa kantaa siihen, miten asiassa olisi tullut toimia. Jos siirto on asiakkaan oikeusturva sekä asiakasturvallisuus huomioon ottaen perusteltu ratkaisu, tarkistetaan tarvittaessa vielä, onko asia jo käsitelty muistutusmenettelyssä, jolloin siirto ei ole enää mahdollinen. Kantelu voi myös jatkua valvonta-asiana.¹

4.3 Tarkastuksen toimittaminen

Valvontaviranomainen voi tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan varhaiskasvatustoiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat. Valvira tai aluehallintovirasto voi määrätä kunnan toimielimen perustellusta syystä tarkastamaan yksityisen palveluntuottajan toimipaikan.

Tarkastaja on päästettävä kaikkiin toimipaikan tiloihin. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan kuitenkin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi.

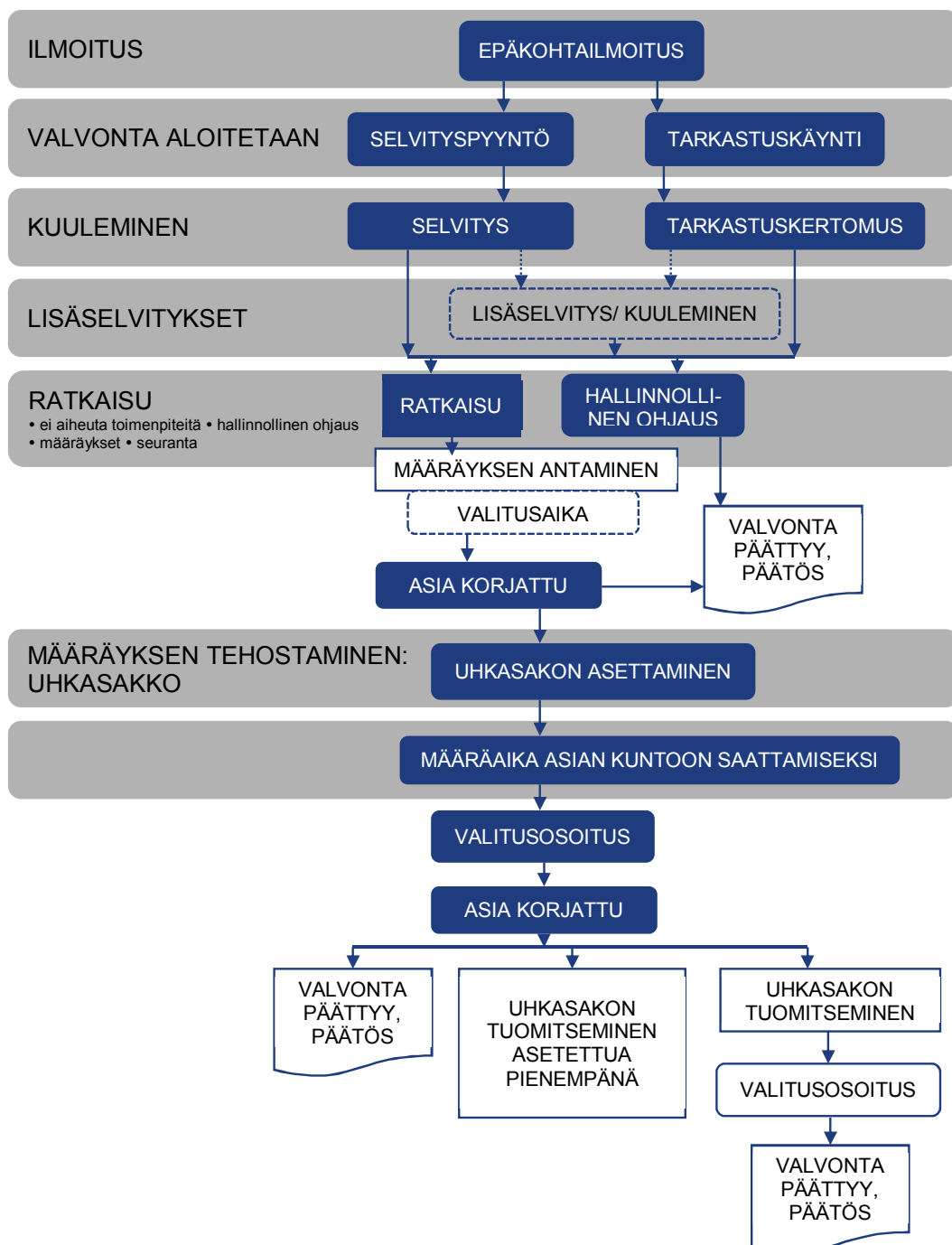
Viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Edellä tarkoitulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

Tarkastajalle on salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki hänen pyytämänsä asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi tarkastajalle on annettava maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömistä asiakirjoista. Tarkastajalla on oikeus ottaa valokuvia tarkastuksen aikana. Tarkastajan apuna voi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia ulkopuolisia asiantuntijoita. Asiantuntijaa koskevat tarkemmat määräykset löytyvät varhaiskasvatuslain 56 §:stä.

¹ Lähde: aluehallintoviraston kanteluprosessin kuvaus 2019

Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota varhaiskasvatuslain toteutumisen kannalta oleellisiin seikkoihin. Näitä ovat henkilöstö (määrä ja kelpoisuusvaatimukset), asiakkaat (ryhmäko, lasten ja henkilöstön suhdeluku), tilat (10 §) ja toiminta (mm. 3 § tavoitteiden mukainen toiminta, 11 § ravintoon ja ruokailuun liittyvät asiat). Tarkastuskäynnillä voidaan tarvittaessa myös huomioida, onko paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja lasten varhaiskasvatussuunnitelmat sekä varhaiskasvatuksen arviointi tehty.

Epäkohtailmoitukseen perustuvan toiminnan valvonta on kuvattu kuviossa 7, jossa on tuotu esi-
merkinomaisesti esiin määräyksen tehostamiseen liittyvä uhkasakkomenettely.



Kuvio 7. Epäkohtailmoitukseen perustuva valvonta

4.4 Hallinnollinen ohjaus

Jos varhaiskasvatuksen ohjauksen ja valvonnan yhteydessä todetaan, että toiminnan järjestäjä on varhaiskasvatuslain mukaista toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä eikä asia anna aiheutta muihin toimenpiteisiin, valvontaviranomainen voi antaa varhaiskasvatuksen järjestäjälle, kunnan tai kuntayhtymän virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle henkilölle tai yksityisen palvelujentuottajan toiminnasta vastaavalle vastuuhenkilölle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle.

Jos asia ei anna aiheutta huomautukseen tai muihin toimenpiteisiin, voivat valvontaviranomaiset kiinnittää huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

4.5 Määräyksen antaminen

Jos varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia, toiminta on muutoin varhaiskasvatuslain vastaista tai jos yksityinen palvelujentuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Valvontasia jää vireille, kunnes korjaavat asiat ovat suoritettu. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi.

Valvontaviranomainen voi velvoittaa toiminnan järjestäjän noudattamaan edellä olevassa kappaleessa tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään tai että toimipaikan, sen osan tai laitteen käyttö kielletään.



5. Varhaiskasvatuksen valvonnan nykytilan kuvaus



Varhaiskasvatuksen valvontaa tehtiin tai ohjausta annettiin erityisesti näistä teemoista: henkilöstön määrä suhteessa lasten lukumäärään, ryhmäkoko, henkilöstön kelpoisuusvaatimusten noudattaminen.

Aluehallintovirastoissa seurataan varhaiskasvatuksen ongelmakohtia kantelujen, vireille tulleiden valvontojen sekä neuvonnassa ja erilaisissa ohjaustilaisuuksissa esiin nousseiden kysymysten perusteella. Aluehallintovirastoissa tehtiin vuosina 2017–2018 yhteensä 180 valvontapäätöstä. Lisäksi järjestettiin ohjauskäyntejä ja -tilaisuuksia sekä annettiin neuvontaa mm. puhelimitse ja sähköpostitse. Varhaiskasvatuksen valvontaa tehtiin tai ohjausta annettiin erityisesti näistä teemoista: henkilöstön määrä suhteessa lasten lukumäärään, ryhmäkoko, henkilöstön kelpoisuusvaatimusten noudattaminen.

Henkilöstömitoituksen, ryhmäkoon ja henkilökunnan kelpoisuusvaatimusten lisäksi valvonta-asioissa ovat tulleet esille mm. toimintapaikkojen turvallisuuteen, tiloihin ja olosuhteisiin sekä yleisesti varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät seikat, tyytymättömyys lapsen ja perheen saamaan kohteluun, henkilökunnan epäasiallinen käytös, ruokailun järjestäminen, katsomuskasvatukseen toteuttaminen ja siihen liittyvät järjestelyt sekä puutteellinen tiedonkulku perheen ja palvelun järjestäjän tai toimintayksikön välillä.

Valvonnoissa esiin tulleiden asioiden lisäksi varhaiskasvatukseen liittyvät eduskunnan lausumat tulee ottaa huomioon valvontaohjelmassa. Myös eduskunta edellyttää, että jatkossa päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamista koskevan säännöksen toimivuutta ja vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan ja tarvittaessa ryhdytään pikaisesti lasten edun takaaviin, riittäviin lainsäädäntötoimiin.

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi varhaiskasvatuslain uudistuksen vaikutuksia riittävien varhaiskasvatuspalvelujen yhdenvertaiseen turvaamiseen ja lapsen edun huomioon ottamiseen kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä sekä ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin varhaiskasvatuslain tavoitteiden toteuttamiseksi (esim. toteutuuko varhaiskasvatuksen saavutettavuus sekä saamenkielisten, ruotsinkielisten ja viittomakieltä käyttävien lasten oikeus varhaiskasvatukseen). Lisäksi eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin siten, että viittomakielisten oikeus saada varhaiskasvatusta omalla äidinkielellään, joko suomen tai ruotsin viittomakielellä, turvataan. Saatavuuskysymykset käsitellään erikseen aluehallintovirastojen peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä.

¹ Lähde: aluehallintoviraston yleishallintoyksikön keräämä tieto

² Eduskunnan vastaus EV 67/2018 vp — HE 40/2018 vp

Varhaiskasvatuksen ohjaus ja neuvonta sekä valvontaa edellyttävät toimet kuuluvat valvontaviranomaisten päivittäisiin tehtäviin. Valvontaohjelmassa on päädytty tarkastelemaan henkilöstömitoitusta, ryhmäkokoja ja henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksia erityisinä valvonnan painopistealueina, koska suurin osa epäkohtailmoituksista koskee kyseisiä teemoja. Valvonta kohdistuu näiden teemojen osalta erityisesti kuntien järjestämään varhaiskasvatukseen. Seuraavassa on kuvattu painopistealueita ja niissä esiin tulleita kysymyksiä.

Henkilöstömitoitus

Lasten määrä suhteessa kasvatushenkilöstöön (henkilöstömitoitus) on osoittautunut monissa kunnissa haasteelliseksi toteuttaa lain edellyttämällä tavalla. Ryhmäkoon lisäksi henkilöstömitoitusta sekoittaa myös varhaiskasvatuksesta perittävät ns. tuntiperusteiset asiakasmaksut. Varhaiskasvatuslaki ja valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksesta eivät sisällä säädöksiä asiakasmaksuista eikä asiakasmaksulaki puolestaan määritä henkilöstömitoitusta. Asiakasmaksuista säädetään varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa (1503/2016). Tuntiperustaisesta maksusta ja etukäteen varatuista hoitoajoista huolimatta lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen 20 tuntia viikossa.

Henkilöstömitoituksesta säädetään tarkemmin varhaiskasvatusasetuksessa. Asetuksen mukaan päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain 26–28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään kahdeksaa enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaasta lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain 26–28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus enintään 13:a enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Tämän valvontaohjelman liitteenä on soveltamisohje henkilöstömitoituksen laskemiseen. Varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä, ikä ja päivittäinen varhaiskasvatuksessa viettämä aika tulee ottaa huomioon mitoituksessa.

Varhaiskasvatuksen lapsiryhmät

Päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Erilaisten suhdelukujen mukaan laskettuna lapsiryhmän lapsimäärä vaihtelee, jonka takia läsnä olevien lasten määrän laskeminen saattaa olla haasteellista. Virheellinen laskentatapa aiheuttaa tarpeettomia ylityksiä.

Ryhmän enimmäiskoon ylitykseen saattaa johtaa esimerkiksi tilanne, jossa on suunniteltu, että kaksi kahden kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevan henkilön muodostamaa lapsiryhmää toimii samoissa tiloissa porrastetusti. Ongelmana on, että porrastus ei toimikaan koko päivän aikana tai henkilökuntaa on äkillisesti pois, eikä sijaista saada. Toinen ylitykseen johtava tilanne on, että lasten suunnitellut varhaiskasvatusajat eivät toteudu suunnitellusti, jolloin samaa varhaiskasvatuspaikkaa käyttää kaksi lasta yhtä aikaa. (Ks. liite.)

Ryhmän enimmäiskoon ylitykset ovat valvontaviranomaisille tulleiden epäkohtailmoitusten tyypillinen aihe. Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja toimijoiden tulee kiinnittää edellä esitettyihin asioihin erityistä huomiota.

Kelpoisuusvaatimukset

Valtakunnallisella tasolla on tilanne, ettei kelpoista henkilöstöä ole riittävästi saatavilla. Yliopistot ovat lisänneet aloituspaikkoja varhaiskasvatuksen opettajan koulutusohjelmiin, mutta lisäys ei vastaa tämän hetken tarpeeseen. Joissakin tapauksissa on ilmennyt, ettei rekrytointiin ole kiinnitetty riittävää huomiota.

Varhaiskasvatuslain mukaan, jos varhaiskasvatuksessa toimivan 26–32 §:ssä säädetyn henkilöstön tehtävään ei saada henkilöä, jolla on säädetty kelpoisuus, tehtävään voidaan ottaa enintään vuoden ajaksi kerrallaan henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset ja tehtävän edellyttämä taito tehtävän hoitamiseen.

Ohjausta ja neuvontaa tulee antaa erityisesti yksityisen päiväkotien johtajien kelpoisuusvaatimuskysymyksissä. Kelpoisuusvaatimusten valvonnassa tulee ottaa huomioon henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös (75 §).



6. Valvontaohjelman toteutus ja seuranta



2020

Henkilöstömitoitus

2021

Henkilöstömitoitus

Ryhmän enimmäiskoko.

2022

Henkilöstömitoitus

Ryhmän enimmäiskoko

Kelpoisuusvaatimukset.

6.1 Painopistealueiden vuosittainen toteutus

Vuosi 2020

Painopistealueena vuonna 2020 on henkilöstömitoitus.

Painopistealueen informaatio-ohjaus

Vuonna 2020 järjestetään teeman mukainen valtakunnallinen informaatio-ohjaustilaisuus, joka striimataan. Tämän lisäksi tehdään ohjausvideo, joka löytyy www-sivuilta. Näistä lähetetään tiedote kaikkiin Suomen kuntiin.

Kirjallinen selvityspyyntö kuntiin

Aluehallintovirastoissa valitaan kunnat, joilta pyydetään tietyltä ajanjaksolta lasten läsnäolotiedot ja henkilökunnan toteutuneet työvuorosunnitelmat. Otannan/valinnan yhtenä perusteena ovat/voivat olla esimerkiksi vuoden 2018 epäkohtailmoitukset.

Ennalta ilmoittamattomia sekä etukäteen ilmoitettuja tarkastuskäyntejä

Kohdassa kaksi saatujen aineistojen perusteella tehdään ennalta ilmoittamattomia sekä etukäteen ilmoitettuja tarkastuskäyntejä.

Vuosi 2021

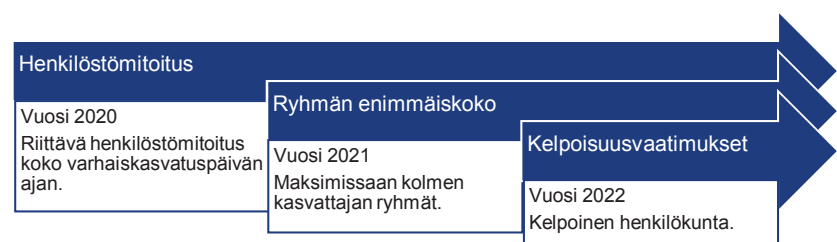
Henkilöstömitoituksen valvonta jatkuu.

Ryhmän enimmäiskoko.

Vuosi 2022

Henkilöstömitoituksen ja ryhmän enimmäiskoon valvonta jatkuu.

Kelpoisuusvaatimukset.



Kuvio 8. Painopistealueiden vuosittainen toteutus 2020-2022

6.2 Valvontaohjelman päivitys ja seuranta

Valvontatoimenpiteiden ja -menetelmien vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain kokoamalla tieto tehdyistä valvontatoimenpiteistä ja analysoimalla tietojen pohjalta nousseet ilmiöt. Valvontaohjelmaa päivitetään ilmiöiden pohjalta vuoden 2020 aikana vuosiksi 2021-2022. Valvontaohjelman toteuttaminen tuottaa tietoa painopistealueiden valvonnan lisäksi myös uusista, esille nousseista teemoista. Näin voidaan täsmentää ja määritellä tulevia painopistealueita tarpeen mukaan. Valvontaviranomaiset seuraavat valvontaohjelman painopistealueiden tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista erilaisilla seurannan välineillä, joita kuvataan seuraavassa kappaleessa.

6.3 Seurannan välineet

Valvontaohjelman seurantaan liittyviä tietoja saadaan aluehallintovirastojen käyttämästä asianhallintajärjestelmästä sekä muusta seurannasta, joiden avulla kootaan valvontaan liittyvien asioiden määrät sekä ratkaisuun kuluneet ajat. Asianhallintajärjestelmästä saadaan myös tieto yksityisten palveluntuottajien päiväkotien rekisteröintien määrästä sekä rekisteröintiin kuluneesta ajasta.

Seurattavia asioita:

	Ohjaus	Valvonta	Tarkastuskäynnit
Painopistealueet: • Henkilömitoitus • Ryhmäkokoo • Kelpoisuusvaatimus • Omavalvonta (Valvira)	• informaatio-ohjaustilaisuus • video • tiedottaminen • alueelliset tilaisuudet	• kirjallinen selvityspyyntö kuntiin	• ennalta ilmoittamattomat käyntien määrä • ennalta ilmoitettujen käyntien määrä
Muut	• ohjaustilaisuuksien määrä • ohjauskäyntien määrä • puhelinneuvonta • sähköpostineuvonta • henkilökohtainen kontakti	• valvonta-asioiden teemat	
Kantelut		• muistutukseksi siirrettyjen kantelujen määrä • valvonnaksi siirrettyjen kantelujen määrä	

7. Valvonnan suuntaviivoja vuosille 2021-2022

Painopistealueiden tarkastelun lisäksi päivittäisen ohjauksen ja valvonnan yhteydessä esille tulleet teemat määrittelevät suuntaviivoja tulevien vuosien valvonnan kohteiksi. Erityisen tärkeää on myös, miten kunnat hoitavat oman ohjaus- ja neuvontatehtävänsä. Kuntien on lain mukaan järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta käytettävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista. Ohjauksessa on selvitettävä varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla on vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

Valvonnan painopistealueita määritellessä tulee ottaa huomioon mahdolliset varhaiskasvatustilaisissa tapahtuvat muutokset. Näyttää siltä, että huomiota täytyy kiinnittää lapsen saamaan tukeen, etenkin, jos kolmiportainen tuki laajenee koskemaan myös varhaiskasvatusta. Mahdollisia tulevia valvonnan painopistealueita ovat toimipaikan sisäilmaan, pihoihin ja turvallisuuteen liittyvät asiat, joita tarkastellaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.



8. Liite

Henkilöstömitoitus ja ryhmän enimmäislapsimäärä

Varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Huomioitavaa on, että laissa ei määritellä tarkkaa aikaa, milloin päiväkodin on oltava auki, vaan yleinen tarve ratkaisee aukioloajan. Varhaiskasvatuslain 9 §:n mukaan yksittäisen lapsen varhaiskasvatus saa pääsääntöisesti kestää enintään kymmenen tuntia yhtäjaksoisesti, lukuun ottamatta vuorohoitoa, jossa päivittäinen kesto on lapsen tarpeen mukainen.

Henkilöstön mitoituksesta säädetään varhaiskasvatuslain 25 §:ssä. Kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä tässä luvussa säädettyä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Lisäksi varhaiskasvatuksessa voi olla lasten tarpeet ja varhaiskasvatuksen tavoitteet huomioon ottaen myös muuta henkilöstöä. Lain 1 §:ssä tarkoitetulla päiväkodilla tulee olla toiminnasta vastaava johtaja.

Varhaiskasvatuslain 34 §:n mukaan varhaiskasvatuksen ryhmät tulee muodostaa ja tilojen suunnittelu ja käyttö järjestää siten, että varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa.

Varhaiskasvatuslain 35 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoito-tehtävissä olla varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämäänsä aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on tässä laissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoitajan ammatillinen kelpoisuus. Mitoituksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Asetuksessa voidaan säätää suhdeluvut erikseen vähintään kolme vuotta täyttäneille ja alle kolmivuotiaille lapsille sekä suhdeluvut erikseen enintään viisi tuntia päivässä ja enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa oleville kolme vuotta täyttäneille lapsille.

Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten tai 35 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.

Päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa 35 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia.

36 §:n mukaan päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluvuista, jos lasten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen siten, että lapsia on päiväkodissa yhtäaikaaisesti enemmän kuin suhdeluku edellyttää, voi tapahtua vain lyhytaikaisesti. Lisäksi 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluvuista voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti, jos lapsen varhaiskasvatusaikaa laajennetaan 17 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla. Lyhytaikainen tai tilapäinen ylitys ei voi olla jatkuvaa, päivittäistä eikä koko päivän kestävä. Ylitys ei myöskään voi olla etukäteen suunniteltua.

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksesta (753/2018) 1 §:n mukaan päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain (540/2018) 26–28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään kahdeksaa enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus. Päiväkodissa tulee

kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on (1 §:n) 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13:a enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden.

Varhaiskasvatuslain mukaan samaa paikkaa voi käyttää useampi lapsi, mutta he eivät voi olla paikalla yhtä aikaa. Näin ollen valvontaviranomainen tarkastelee vain toteutuneita lasten läsnäoloja ja henkilöstömitoitusta (36 §:n poikkeus kuitenkin mahdollinen).

Varhaiskasvatuslaissa ei säädetä kertoimista, ainoastaan lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välisistä suhdeluvuista sekä kolmen kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivan henkilön mukaan määräytyvästä enimmäislapsimäärästä. Kertoimien käytön tarve liittyy etenkin ryhmiin, joissa on sekä yli 5 tuntia että enintään 5 tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevia, 3 vuotta täyttäneitä lapsia. (Puhekielessä nk. osa- ja kokopäiväisiä lapsia. Varhaiskasvatuslaki ei kuitenkaan tunne osapäivä-termiä). Kertoimia voidaan hyödyntää mitoitusta tarkasteltaessa, ottaen kuitenkin huomioon seuraavat seikat:

Suhdeluvun toteutumista tarkastellaan toimipaikka- ja päiväkohtaisesti eli laskemalla lasten ja ammatillisen kelpoisuuden omaavan henkilöstön määrä kussakin toimipaikassa kunakin päivänä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että lapsia voi jossakin toimipaikan osassa hetkellisesti olla paikalla enemmän kuin varhaiskasvatusasetuksen 1 §:ssä säädetty suhdeluku sallii, jos suhdeluku muulloin päivän aikana tasaantuu. Laki kuitenkin edellyttää, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetty tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Lisäksi turvallisesta varhaiskasvatusympäristöstä on kaikkina ajankohtina kyettävä huolehtimaan hyvin. Näin ollen lasten lukumäärä ammatillisen kelpoisuuden omaavaa henkilöä kohden tulee suunnitella ja pitää toimintapäivän kaikkina ajankohtina mahdollisimman lähellä asetuksessa säädettyä suhdelukua, eikä tiettyinä toimintapäivän ajankohtina toistuva merkittävä suhdeluvun ylittäminen ole säädösten mukaista. Työehtosopimuksen mukaisella varhaiskasvatuksen opettajien suunnittelu-, arviointi- ja kehittämisajalla (s-a-k) on voimassa varhaiskasvatuslain mukainen henkilöstömitoitus.

Koska yhdessä ryhmässä saa olla lapsia yhtä aikaa läsnä korkeintaan kolmea ammatillisen kelpoisuuden omaavaa henkilöä vastaava määrä, tulee ottaa huomioon, ettei erilliset ryhmät toimi yhtä aikaa samoissa tiloissa niin, että todellisuudessa lapsia onkin neljää tai kuutta em. henkilöä vastaava määrä. Henkilöstömitoitus ja ryhmän enimmäislapsimäärä on voimassa koko päivän ajan, eikä lähtökohtaisesti saa ylittyä toimintapäivän yhtenäkkään ajankohtana (huom! 36 §:n poikkeus kuitenkin mahdollinen). Varhaiskasvatuslain 3 §:n mukaan tavoitteena on turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä.

Kerrolaskenta edellyttää sitä, että myös varhaiskasvatushenkilöstön työpanoksen on oltava päivän koko työajan osalta yhdessä toimipaikassa, muutoin myös varhaiskasvatushenkilöstön työpanos tulisi laskea alle yhden kertoimella. Jos esimerkiksi työntekijä on osa-aikatyössä (4t/pv), hänen kertoimensa on 0,5.

ikä / op / kp	suhdeluku/kerroin
alle 3 v.	2
yli 3 v. enintään 5 h/pv	0,615
yli 3 v. yli 5 h/pv	1
esiopetuksessa oleva lapsi	0,615
esiopetuksessa oleva lapsi, joka myös esiopetusta täydentävässä varhaiskasvatuksessa	1

Taulukko. Kertoimet toteutuneen mitoituksen tarkasteluun

Toteumia tarkasteltaessa taulukon kertoimia käyttämällä, ryhmän suurin säästösten mukainen koko on 24.



Esimerkki 1: lapsia eri suhdeluilla

Ryhmässä on päivittäin

- 13 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat enintään 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 0,615)
 - 8 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat yli 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 1)
 - 4 alle kolmevuotiaasta lasta (kerroin 2)
 - 3 kasvat-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä
- $$(13 \times 0,615) + (8 \times 1) + (4 \times 2) = 24$$



Esimerkki 2: eri ikäisiä lapsia yli viisi tuntia päivässä

Ryhmässä on päivittäin

- 10 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat yli 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 1)
 - 7 alle kolmevuotiaasta lasta (kerroin 2)
 - 3 kasvat-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä
- $$(10 \times 1) + (7 \times 2) = 24$$



Esimerkki 3: alle 3-vuotiaita (suhdeluku 1/4)

Ryhmässä on päivittäin

- 12 alle kolmevuotiaasta lasta (kerroin 2)
 - 3 kasvat-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä
- $$12 \times 2 = 24$$



Esimerkki 4: ryhmässä enintään 5 tuntia päivässä olevia lapsia

Ryhmässä on päivittäin

- 39 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat enintään 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 0,615)
- 3 kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä

$$39 \times 0,615 = 24$$



Esimerkki 5: mitoitus päiväkotitasolla

Päiväkodissa on päivittäin

- 25 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat enintään 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 0,615)
- 50 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat yli 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 1)
- 4 alle kolmevuotiaasta lasta (kerroin 2)
- 16 kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä

$$(25 \times 0,615) + (50 \times 1) + (27 \times 2) = 119,38$$

- ryhmiä vähintään 5



Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Birger Jaarlin katu 15
PL 150, 13101 Hämeenlinna
puh. 0295 016 000
www.avi.fi

ISSN - (painettu)
ISBN - (painettu)

ISSN 2343-3132 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-952-5890-89-1 (verkkojulkaisu)