



Aluehallintovirasto

Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma 2023-2025

Etelä-Suomen
aluehallintovirasto

Itä-Suomen
aluehallintovirasto

Lapin
aluehallintovirasto

Lounais-Suomen
aluehallintovirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen
aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen
aluehallintovirasto



Julkaisija

Opetus- ja kulttuuritoimi

Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma 2023-2025

17.3.2023

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Lapin aluehallintovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Aluehallintovirastojen julkaisuja 163/2023

ISSN 2343-3132

ISBN 978-952-5882-66-7

2023



KUVAILULEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 163/2023

Tekijät Etelä-Suomen aluehallintovirasto Itä-Suomen aluehallintovirasto Lapin aluehallintovirasto Lounais-Suomen aluehallintovirasto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto Pohjois-Suomen aluehallintovirasto		Julkaisuaika 17.3.2023	
		Toimeksiantajat(t)	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisunnimi Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma			
Tiivistelmä Varhaiskasvatuksen valvontaohjelma on laadittu yhteistyössä aluehallintovirastojen ja Valviran kanssa. Valvontaohjelmassa kuvataan varhaiskasvatuksen valvonnan keskeiset periaatteet, toimintaa ohjaavat normit ja toimintatavat sekä määritellään erityiset vuosittaiset painopistealueet, joihin erityisesti kohdistetaan ennakollista ohjausta ja neuvontaa. Valvontaohjelmassa vuosille 2020–2022 päädyttiin tarkastelemaan henkilöstömitoitusta, ryhmäkokoa ja henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksia erityisinä valvonnan painopistealueina. Vuosille 2023–2025 valvontaohjelma kohdistuu ilmiöpohjaisen ohjauksen ja neuvonnan ohella myös tarkastuksiin. Valvontaa toteutetaan lakisääteisesti ja tarvittaessa tehdään tarkastuskäyntejä. Painopiste valvontaohjelmassa on uusien lakien toteuttamisen ohjauksessa sekä esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen valvonnassa. Omavalvonnan ohjaus, neuvonta ja valvonta ovat osa valvontaohjelmaa. Valvonnan tuloksia tarkastellaan kaksi kertaa vuodessa aluehallintovirastojen ja Valviran yhteisessä ohjausryhmässä.			
Asiasanat Varhaiskasvatus, valvontaohjelma			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5882-66-7
Kokonaissivumäärä 24	Kieli Suomi ja Ruotsi		Hinta -
Julkaisija Lounais-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 163/2023

Sammanställd av Regionförvaltningsverket i Södra Finland Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland Regionförvaltningsverket i Östra Finland Regionförvaltningsverket i Norra Finland Regionförvaltningsverket i Lappland	Utgivningsdatum 17.3.2023		
	Uppdragsgivare -		
	Datum för tillsättandet av organet -		
Publikationens titel Riksomfattande tillsynsprogram för småbarnspedagogiken 2023-2025			
Referat Tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken har utarbetats i samarbete mellan regionförvaltningsverken och Valvira. Programmet beskriver de centrala principerna för tillsynen över småbarnspedagogik och de normer och den praxis som styr verksamheten. Programmet har också för respektive år slagit fast tyngdpunktsområden som den proaktiva styrningen och rådgivningen särskilt ska inriktas på. Tillsynen enligt tillsynsprogrammet för åren 2020–2022 inriktades särskilt på personaldimensioneringen, gruppstorlekarna och personalens behörighetskrav. Åren 2023–2025 fokuserar tillsynsprogrammet på styrning och rådgivning samt på inspektioner. Tillsynen utövas enligt lag och vid behov görs inspektionsbesök. Tyngdpunkten i tillsynsprogrammet ligger på styrningen av genomförandet av de nya lagarna samt på tillsynen över småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen. Tillsynsprogrammet omfattar även styrning, rådgivning och övervakning när det gäller egenkontroll. Utfallet av tillsynen granskas två gånger per år i regionförvaltningsverkens och Valviras gemensamma styrningsgrupp.			
Ämnesord Småbarnspedagogik, tillsynsprogram, daghem			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5882-66-7
Sidantal 24	Spåk Finska och svenska	Pris -	
Utgivare Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland	Tryckeri -		

Sisällysluettelo

1 Johdanto	6
2 Varhaiskasvatuksen valvonta	8
2.1 Ohjausjärjestelmä ja valvontaviranomaiset	8
2.2 Ensisijaisesti ohjausta ja neuvontaa	9
2.3 Yhteistyö valvonnassa	10
2.3.1 Valvontaviranomaisten yhteistyö	10
2.3.2 Yhteiset valvontaprosessit	11
3 Varhaiskasvatuksen ennakkollisen ohjauksen ja valvonnan menettelyt	12
3.1 Ohjaus ja neuvonta	12
3.2 Informaatio-ohjaus ja erilaiset tilaisuudet	12
3.3 Ohjauskäynnit	13
3.4 Yksityisen palveluntuottajan lupamenettely	13
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	17
4.5 Määräyksen antaminen	18
5 Varhaiskasvatuksen valvonnan nykytilan kuvaus	20
6 Valvontaohjelman toteutus ja seuranta	21
6.1 Painopistealueiden vuosittainen toteutus	21
Vuosi 2023	21
Vuosi 2024	21
Vuosi 2025	21
6.2 Valvontaohjelman päivitys ja seuranta	22
6.3 Valvonnan suuntaviivoja vuosille 2023-2025	22

1 Johdanto

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 lupamenettelyssä kuvataan julkaisuissa "Yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnan käsikirja – Käsikirja kunnan viranomaiselle" ja "Yksityisen varhaiskasvatuksen luvanvaraisuus – Opas palveluntuottajille ja kunnan valvontaviranomaisille". Tavoitteena on, että kussakin kunnassa, jossa on yksityistä palveluntuotantoa, kunta noudattaa tarkasti omaa valvontavelvollisuuttaan.

Valvontaohjelman lähtökohtana on ollut, että valvonnassa siirrytään entistä enemmän ennakoiviin menetelmiin ja valvonnan asiakaskeskeisyyttä vahvistetaan. Varhaiskasvatuslaissa määriteltyjen 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 vuosittaiset painopistealueet, joihin erityisesti kohdistetaan ennakollista ohjausta ja neuvontaa. Valvontaohjelman mukainen valvonta alkoi 1.1.2020. Ohjelman toteutumista seurataan ja arvioidaan kaksi kertaa vuodessa seurantaryhmässä, jossa on edustus aluehallintovirastosta ja Valvirasta.

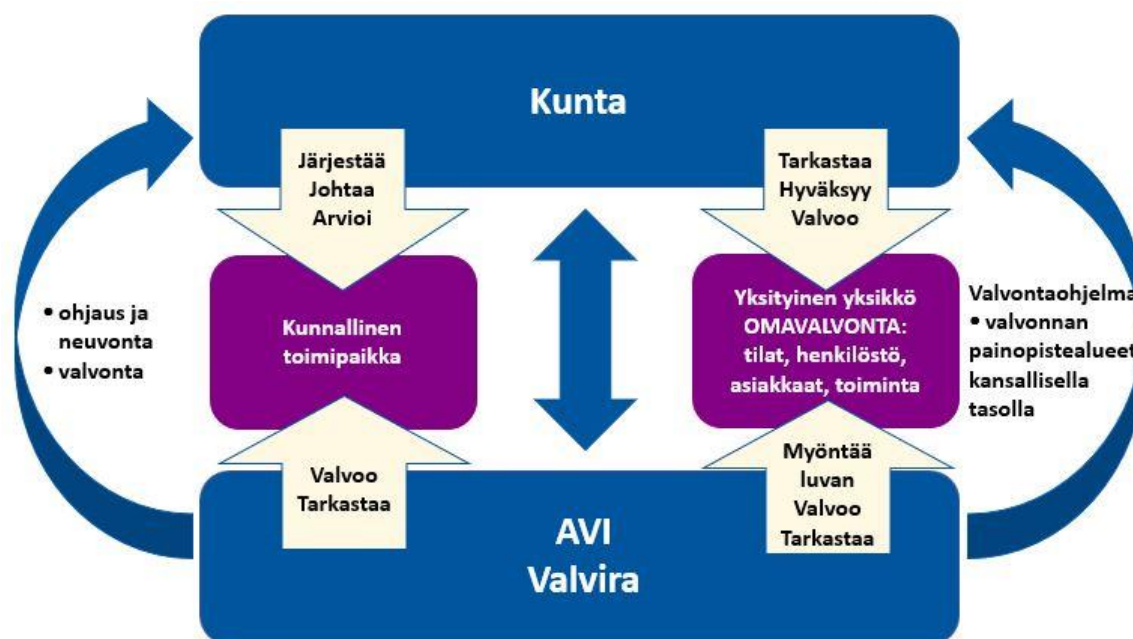
Muutokset varhaiskasvatuslaissa liittyen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuteen (1.8.2021), oikeuteen varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen (1.8.2022 alkaen) ja yksityisen varhaiskasvatuksen luvanvaraisuuteen (1.1.2023 alkaen) aiheuttavat valvonnan toteuttamiseen muutoksia, joihin pyritään vastaamaan valvontaohjelman vuotuisella päivityksellä.

Valvontaohjelman keskeiset periaatteet ovat

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

Kunnassa varhaiskasvatuslaissa säädettyistä 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 koskeissa asioissa sekä tehdä kunnan puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Laissa säädetty päätösvalta ja oikeus puhevallan käyttämiseen voidaan siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille kuntalaissa tarkoitetulla hallintosäännöllä. Kuntayhtymän on asetettava yksi tai useampi toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten.

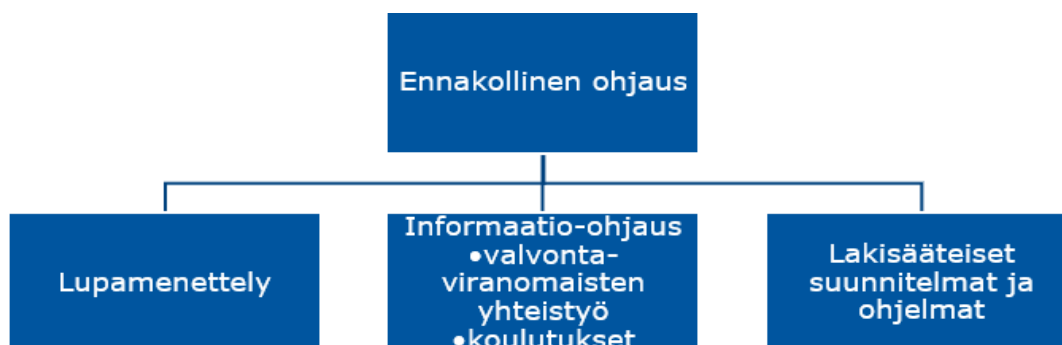
Kuva 2 Varhaiskasvatuksen valvonnan toimintaympäristö alueellisella tasolla



2.2 Ensisijaisesti ohjausta ja neuvontaa

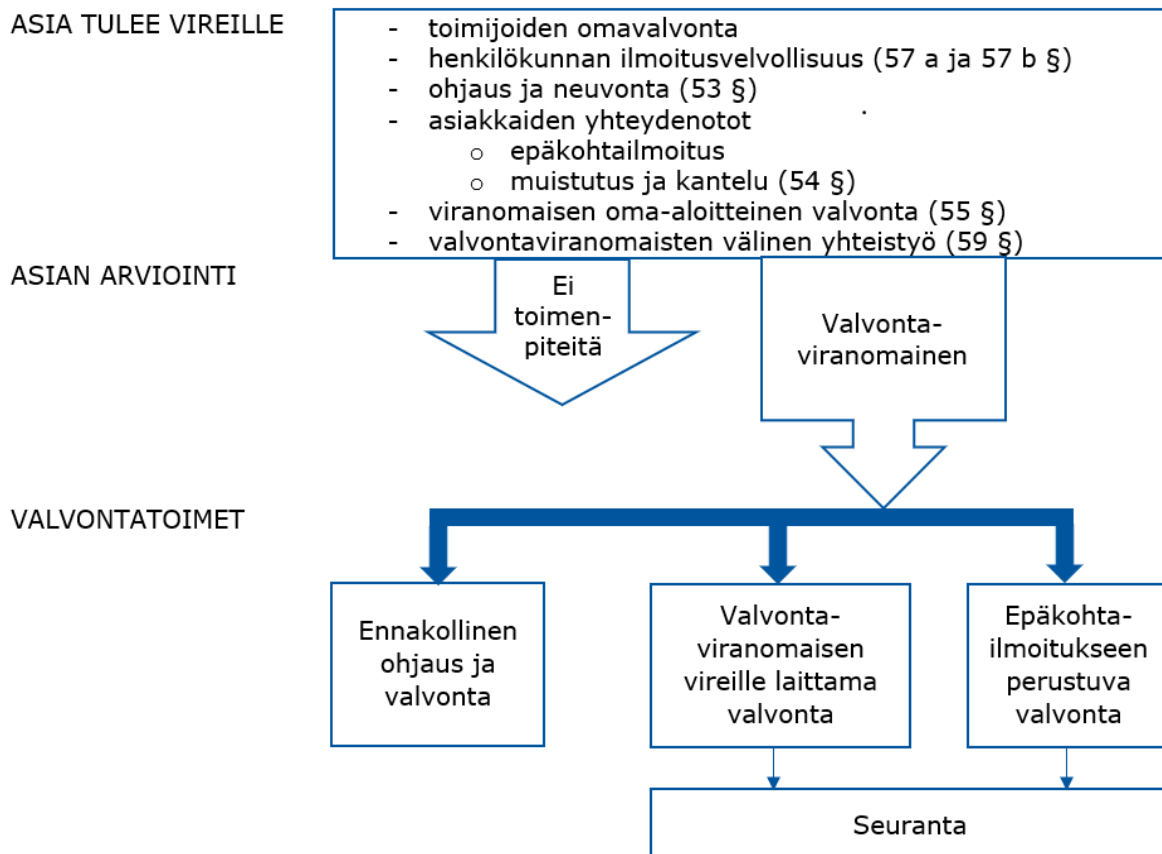
Valvontaviranomaisten on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa. Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä varhaiskasvatuslaissa säädettyjä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

Kuva 3 Ennakollinen ohjaus



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

Kuva 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

2.3.1 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.

2.3.2 Yhteiset valvontaprosessit

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

Kaksikielinen valvontaprosessi

Jos kyseessä on kaksikielinen kunta tai päiväkotitoiminta, 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

Vastuualueiden kesken suunnitellaan yhteistä koulutusta, jonka aiheena on viranomaisvalvonta varhaiskasvatuksessa. Lisäksi toteutetaan yhteistä viestintää sekä matalan kynnyksen yhteistyötä. Aluehallintovirastot vahvistavat prosesseja varhaiskasvatuksen ja työsuojelun kesken. Jos 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 ympäristöterveydenhuollon viranomaisten kanssa. Yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa toteutetaan yhdessä kuntien kanssa.

Kuva 5 Eri tahojen valvontavastuut tiivistetysti

Yksityinen palveluntuottaja vastaa

- Tuottamansa palvelun laadusta.
- Siitä, että asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.
- Siitä, että varhaiskasvatuslain (540/2018) pykälät 57 a ja 57 b - Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus ja toimenpiteet ilmoituksen johdosta - toteutuvat.
- 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 varhaiskasvatussuunnitelma perusteiden mukaisesti.
- Siitä, että varhaiskasvatuslain (540/2018) pykälät 57 a ja 57 b – Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus ja toimenpiteet ilmoituksen johdosta – toteutuvat.

Aluehallintoviraston ja Valviran rooli

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

3 Varhaiskasvatuksen ennakkollisen ohjauksen ja valvonnan menettelyt

Ennakollista valvontaa ovat mm. ohjaus ja neuvonta, koulutus, tiedottaminen, ohjauskäynnit, ilmoitusmenettely, omavalvonnan kehittäminen sekä valtakunnallinen valvontaohjelma ja sen toimeenpano (suunnitelmallinen valvonta). Aluehallintovirasto on julkaissut oppaan yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaan liittyen (<https://avi.fi/julkaisut>).

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.

3.2 Informaatio-ohjaus ja erilaiset tilaisuudet

Valvontaviranomaiset toteuttavat ennakkollista, 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.

Valvira ja aluehallintovirasto järjestävät tarvittaessa yhteistyössä tilaisuuden kuntien yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisille.

3.3 Ohjauskäynnit

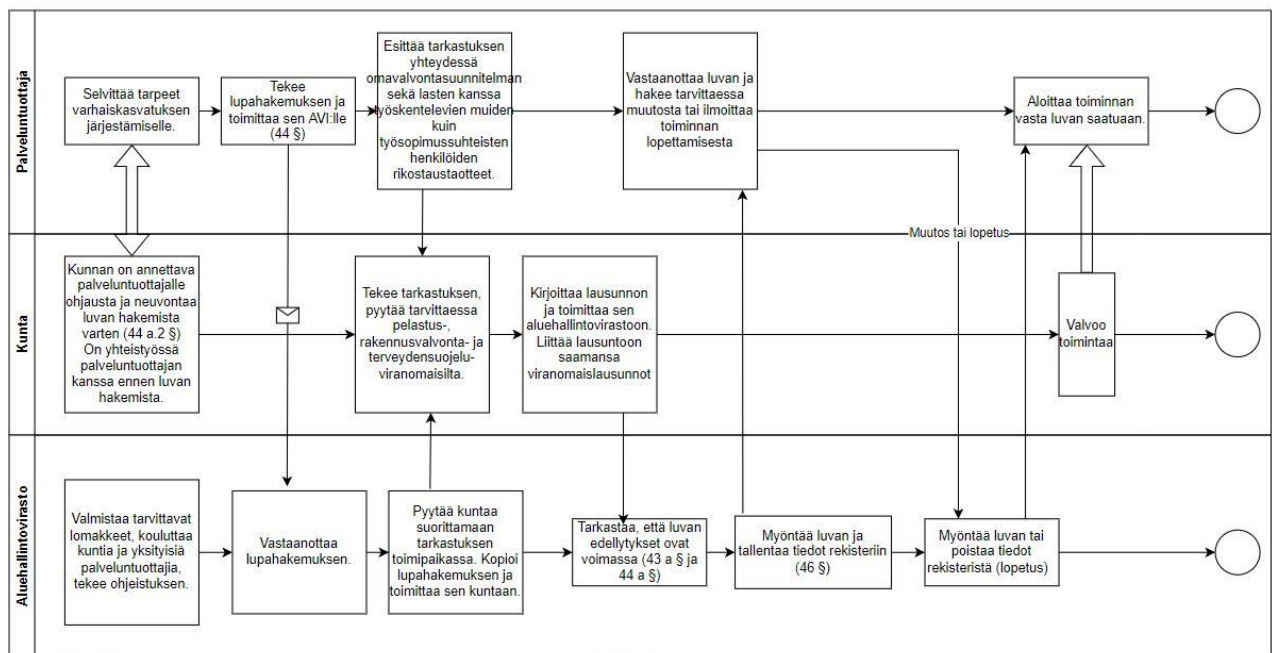
Valvontaviranomaiset tekevät myös ohjauskäyntejä. Niiden tarkoituksena on muun muassa perehdyttää varhaiskasvatuksen johtoa ja henkilöstöä lainsäädäntöön ja sen toimeenpanoon, omavalvontaan sekä muihin asiakasturvallisuuden kannalta ajankohtaisiin asioihin. Ohjauksellisten käyntien ajankohdasta ja niiden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

3.4 Yksityisen palveluntuottajan lupamenettely

Yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatuslain luvussa yhdeksän. Yksityisen varhaiskasvatuksen luvanvaraisuusprosessi omavalvontasuunnitelmineen ovat osa ennakkollista valvontaa. Yksityisen palveluntuottajan luvanvaraisuutta varten on opas sekä hakemuslomakkeet. Kuviossa 6 on esitetty yksityisen palveluntuottajan, kunnan ja aluehallintoviraston tehtävät lupaprosessissa.

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.

Kuva 6 Yksityisen palveluntuottajan, kunnan ja aluehallintoviraston tehtävät lupaprosessissa



Omavalvontasuunnitelma

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) antoi määräyksen yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen toimipaikkakohtaisen omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta 20.1.2021. Yksityisen palveluntuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma varhaiskasvatus toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi. Kirjallisen omavalvontasuunnitelman laatiminen on yksityisille varhaiskasvatuksen palveluntuottajille lakisääteinen velvollisuus (varhaiskasvatuslaki 48 §).

Velvollisuus laatia oma-valvontasuunnitelma koskee myös yksityisiä perhepäivähoitajia. Yksityisen palveluntuottajan on pidettävä oma-valvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista.

4 Valvontaviranomaisen valvontatoimet

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.

Valvonta voi alkaa myös varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden pohjalta. Varhaiskasvatuksen johtavan viranhaltijan on ilmoitettava asiasta aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei toimenpiteistä huolimatta poisteta (57 b §). Aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin 58 §:ssä säädetään.

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 varhaiskasvatustilain 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-asiana¹.

4.3 Tarkastuksen toimittaminen

Valvontaviranomainen voi tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan varhaiskasvatustoiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat. Aluehallintovirasto tai Valvira 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 tarkoitettulla 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

¹ Lähde: Aluehallintoviraston kanteluprosessi kuvaus 2019

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.

Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota varhaiskasvatuslain toteutumisen kannalta oleellisiin seikkoihin. Näitä ovat **henkilöstö** (määrä ja kelpoisuusvaatimukset), **asiakkaat** (ryhmäkozo, 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. Tarkastusta voidaan toteuttaa myös etäyhteyden avulla. Varhaiskasvatuslain 3 a luvun 'Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen' (1.8.2022 alkaen) mukanaan tuomat edellytykset saattavat vaikuttaa omalta osaltaan tarkastettaviin asioihin.

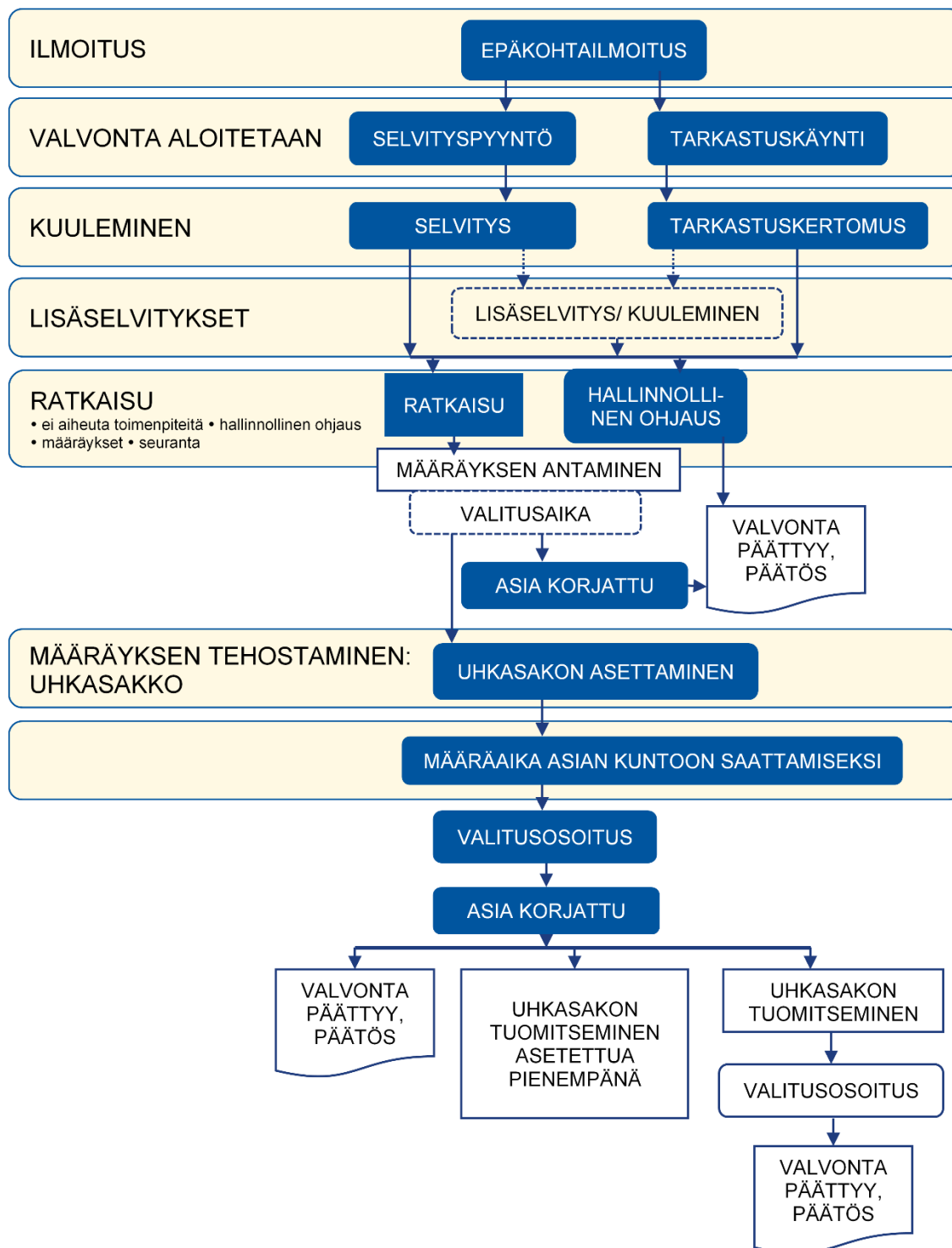
Epäkohtailmoitukseen perustuvan toiminnan valvonta on kuvattu kuvassa 7, jossa on tuotu esimerkinomaisesti esiin määräyksen tehostamiseen liittyvä uhkasakkomenettely.

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.

Kuva 7 Epäkohtailmoitukseen perustuva valvonta



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. Valvonta-asia 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

Aluehallintovirastoissa seurataan varhaiskasvatuksen ongelmakohtia kantelujen, vireille tulleiden valvontojen sekä neuvonnassa ja erilaisissa ohjaustilaisuuksissa esiin nousseiden kysymysten perusteella. Aluehallintovirastot toteuttivat vuosina 2020–2022 varhaiskasvatuksen valvontaohjelmaa, jossa erityisinä valvonnan painopistealueina tarkasteltiin henkilöstömitoitusta, ryhmäkokoja ja henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksia (steinerpedagogisissa päiväkodeissa). Aluehallintovirastoissa tehtiin vuosina 2020–2022 yhteensä noin 1000 valvontapäätöstä, joista varhaiskasvatuksen valvontaohjelman mukaisia päätöksiä oli noin 800. Valvonta-asioissa ovat tulleet esille mm. tiloihin ja olosuhteisiin sekä yleisesti varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät seikat, tyytymättömyys lapsen ja perheen saamaan kohteluun sekä henkilökunnan epäasiallinen käytös. Lisäksi järjestettiin ohjauskäyntejä ja -tilaisuuksia sekä annettiin neuvontaa mm. puhelimitse ja sähköpostitse.

Varhaiskasvatuksen valvontaohjelman 2020–2022 tulosten perusteella ryhmäkoko päiväkodeissa toteutuu pääsääntöisesti voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Huomattavaa myös on, että enimmäisryhmäkoon ylitysten suhteellinen määrä väheni tarkastelukauden aikana. Yleisesti varhaiskasvatuksessa on tilanne, ettei kelpoisuusehdot täyttävää henkilöstöä ole riittävästi saatavilla.

Aluehallintovirastojen tekemä peruspalvelujen arviointi osoittaa, että esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen toteutumisessa oli alueellisia ja kuntakohtaisia eroja vuonna 2021. Kunnissa pitäisi kiinnittää huomiota täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämiseen lain edellyttämällä tavalla. Toimintaan osallistuvien lasten eheän päivän kannalta tärkeää on ympäristön ja aikuisten pysyvyys päivän aikana. Peruspalvelujen arvioinnin pohjalta aluehallintovirastot ehdottavat, että selvitetään, miten varhaiskasvatuslain ja perusopetuslain alaisuudessa toimiminen vaikuttaa lapsen eheän päivän toteutumiseen. Myös esiopetuksen järjestäminen vuorohoidossa kaipaa tarkempaa määrittelyä.

6 Valvontaohjelman toteutus ja seuranta

Valvontaohjelman painopisteinä vuosina 2023–2025 ovat

- ✓ Yksityisen varhaiskasvatuksen lupamenettely, ohjaus ja valvonta
- ✓ Kuntien valvontaosaamisen vahvistaminen
- ✓ Omavalvonnan ohjaus, neuvonta ja valvonta (yksityinen varhaiskasvatus)
- ✓ Lapsen oikeus tukeen varhaiskasvatuksessa, ohjaus ja neuvonta
- ✓ Täydentävä varhaiskasvatus, valvonta

Valvontaohjelman seuranta tapahtuu kahdesti vuodessa aluehallintovirastojen ja Valviran ohjausryhmässä. Lisäksi valvonnan tuloksia tarkastellaan aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välisen tulossopimuksen toteutumaraporteissa.

6.1 Painopistealueiden vuosittainen toteutus

Vuosi 2023

Lupamenettely (ohjaus ja valvonta)
Valvontaosaaminen (ohjaus ja täydennyskoulutus)
Täydentävä varhaiskasvatus (valvonta ja ohjaus)
Omavalvontasuunnitelma (Valviran valvonta ja ohjaus yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa)
Lapsen oikeus tukeen (ohjaus, neuvonta ja täydennyskoulutus)

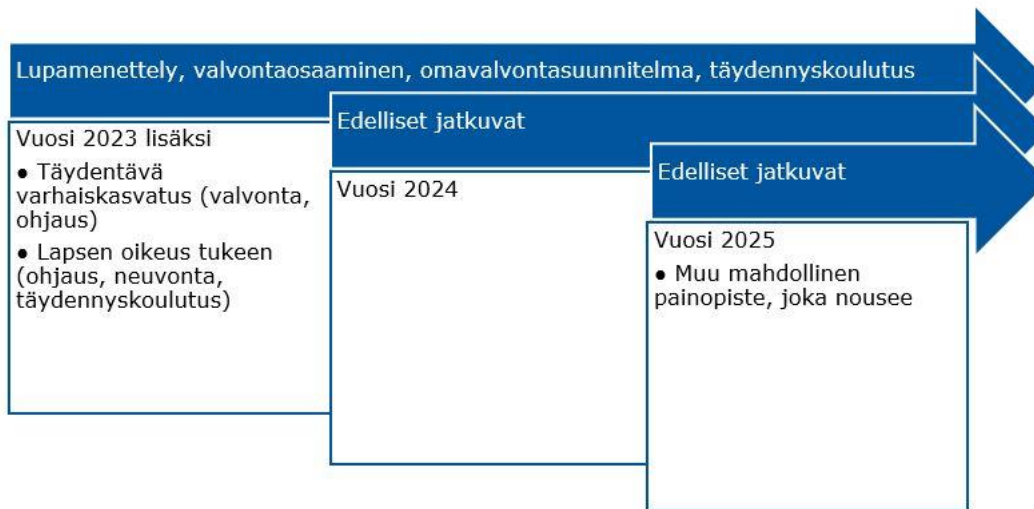
Vuosi 2024

Lupamenettely (ohjaus ja valvonta)
Valvontaosaaminen (ohjaus ja täydennyskoulutus)
Omavalvontasuunnitelma (Valviran valvonta ja ohjaus yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa)

Vuosi 2025

Lupamenettely (ohjaus ja valvonta)
Omavalvontasuunnitelma (Valviran valvonta ja ohjaus yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa)

Kuva 8 Painopistealueiden vuosittainen toteutus 2023-2025



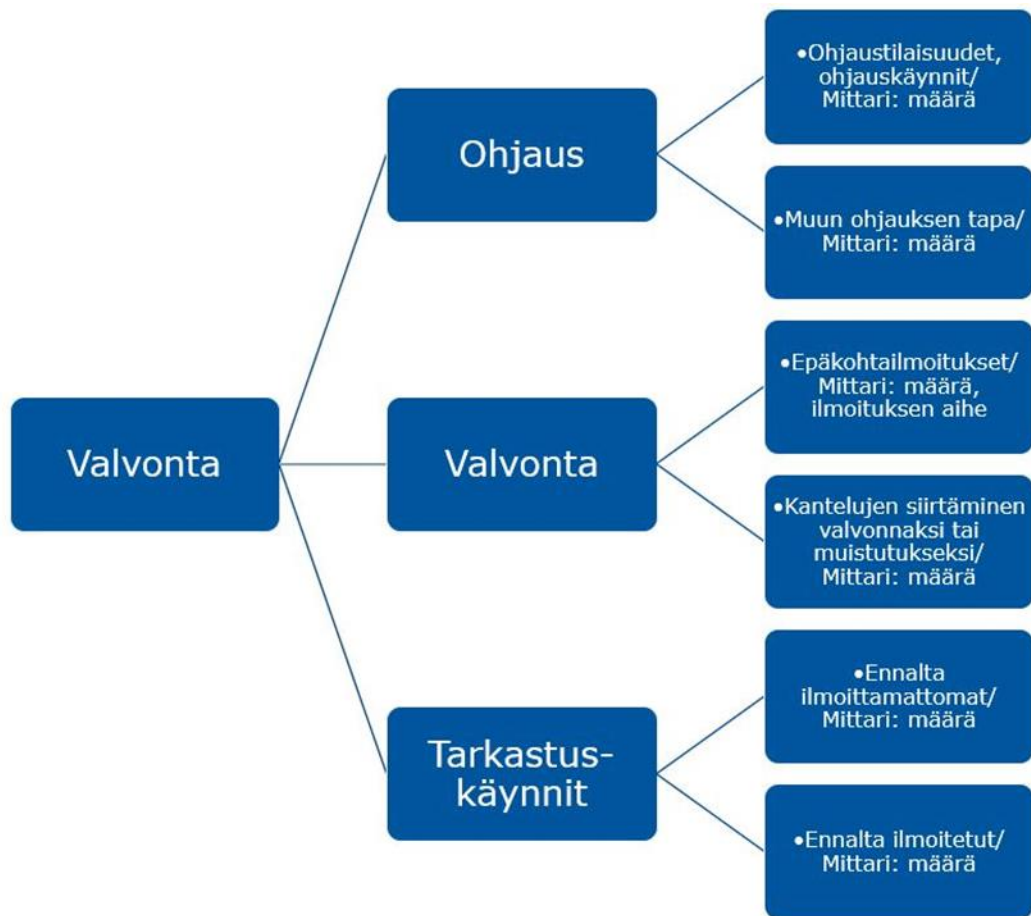
6.2 Valvontaohjelman päivitys ja seuranta

Valvontatoimenpiteiden ja -menetelmien vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain kokoamalla tieto tehdyistä valvontatoimenpiteistä ja analysoimalla tietojen pohjalta nousseet ilmiöt. Valvontaohjelmaa päivitetään ilmiöiden pohjalta vuoden 2023 aikana vuodelle 2024. Valvontaohjelman toteuttaminen voi tuottaa tietoa painopistealueiden valvonnan lisäksi myös uusista, esille nousseista teemoista. Näin voidaan täsmentää ja määritellä tulevia painopistealueita tarpeen mukaan. Valvontaviranomaiset tarkastelevat antamaansa 1) ohjausta ja neuvontaa, 2) muita virittyneitä valvontoja sekä 3) valvontaohjelman painopistealueiden toteutumista erillisseurannalla (kuva 9).

6.3 Valvonnan suuntaviivoja vuosille 2023-2025

Painopistealueiden tarkastelun lisäksi päivittäisen ohjauksen ja valvonnan yhteydessä esille tulleet teemat antavat suuntaviivoja tulevien vuosien valvonnan kohteiksi. Valvonnan painopistealueita tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon mahdolliset varhaiskasvatuslaissa tapahtuvat muutokset sekä muut esiin tulevat ilmiöt.

Kuva 9 Valvonnan toteuttaminen





Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Turku

2023