

Varhaiskasvatuksen valvontaohjelma

Raportti 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

Julkaisija

Opetus- ja kulttuuritoimi

Varhaiskasvatuksen valvontaohjelma – Raportti 2020

22.2.2021

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

Aluehallintovirastojen julkaisuja 107/2021

ISSN 2343-3132 (Verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-5882-54-4

Turku

2021

KUVAILULEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 107/2021

Tekijät 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		Julkaisuaika 22.2.2021	
		Toimeksiantajat(t) -	
		Toimielimen asettamispäivä -	
Julkaisun nimi Varhaiskasvatuksen valvontaohjelma – Raportti 2020			
Tiivistelmä Tässä raportissa esitellään vuoden 2020 aikana tehdyt varhaiskasvatuksen valvontaohjelman mukaiset valvonnat.			
Asiasanat -			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkójulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkójulkaisu) 978-952-5882-54-4
Kokonaissivumäärä 12		Kieli Suomi	Hinta -
Julkaisija Lounais-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 107/2021

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		Utgivningsdatum 22.2.2021	
		Uppdragsgivare -	
		Datum för tillsättandet av organet -	
Publikationens titel Varhaiskasvatuksen valvontaohjelma – Raportti 2020			
Referat I den här rapporten presenteras den tillsyn som genomförts år 2020 inom ramen för tillsynsprogrammet inom småbarnspedagogiken.			
Ämnesord -			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5882-54-4
Sidantal 12		Språk Finska	Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland		Tryckeri -	

Sisällysluettelo

1. Varhaiskasvatuksen valvontaohjelma	6
2. Henkilöstömitoitus	6
2.1. Menetelmä	7
2.1.1. Lomakkeen täyttöohje	7
2.2. Tulokset	7
Arviointia toteutuneesta	9
3. Kehittämissuositukset vuodelle 2021	10
Yhteenveto	10

1. Varhaiskasvatuksen valvontaohjelma

Varhaiskasvatustalain 540/2018 52 §:n mukaan varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Yksityisen varhaiskasvatuksen järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta edellä mainittujen lisäksi on varhaiskasvatustalain 50 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija.

Valvontaviranomaisten valvontatoimien yhdenmukaistamista ja valvonnan suunnitelmallista toteuttamista varten laadittiin valtakunnallinen varhaiskasvatuksen valvontaohjelma, jonka tavoitteena on luoda yhdenmukaiset varhaiskasvatuksen ohjauksen ja valvonnan toimintamallit. Valvontaohjelma koskee pääasiassa aluehallintovirastojen ja Valviran ohjaus- ja valvontatoimia.

Valvontaohjelman lähtökohtana on, että valvonnassa siirrytään entistä enemmän **ennakoiviin** menetelmiin ja valvonnan asiakaskeskeisyyttä vahvistetaan. Varhaiskasvatustalain 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 erityiset vuosittaiset painopistealueet, joihin erityisesti kohdistetaan ennakkollista 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. Aluehallintoviraston julkaisussa 74/2019 kuvataan valtakunnallisen varhaiskasvatuksen valvontaohjelman taustaa sekä valvonnan painopistealueita. Tässä julkaisussa keskitytään vuoden 2020 valvontaohjelmassa saatuihin tuloksiin.

2. Henkilöstömitoitus

Päiväkodin henkilöstömitoituksesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa varhaiskasvatuksesta 753/2018. Suhdeluku yli 3-vuotiaiden yli 5 h päivässä varhaiskasvatuksessa olevien lasten osalta oli 1.1.-31.7.2020 kahdeksan. Asetuksella 1586/2019 suhdeluku muuttui seitsemäksi.

”1 § Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatustalain (540/2018) 26-28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmevuotiasta lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-,

opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä tarkoitettu ammatillinen kelpoisuus.”

2.1. Menetelmä

Henkilöstömitoitusta tarkasteltiin lähettämällä kuntiin excel-taulukot ohjeineen (liitteet 1 ja 2). Keväällä 2020 pyydettiin tiedot viikoilta 6-7. Lomaketta ja täyttöohjetta päivitettiin 1.8. alkaen, koska asetukseen (573/2018) tuli muutos koskien suhdelukuja yli 3-vuotiaiden yli 5 tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevien lasten osalta. Syksyllä ei määritelty yhteistä tarkasteluajankohtaa vaan aluehallintovirastot määrittelivät alueellisesti, miltä viikoilta pyysivät tiedot. Osa aluehallintovirastoista oli ehtinyt jo kevätpuolella selvittää alueensa tilanteen henkilöstömitoituksen osalta, joten syksyllä tarkastelu toteutettiin niiden kuntien osalta, joista oli tullut esimerkiksi epäkohtailmoitus.

2.1.1. Lomakkeen täyttöohje

Kuntaa ohjeistettiin täyttämään lomakkeesta valkoisena olevat solut, koska lomake laski automaattisesti päiväkohtaisen suhdeluvun. Lomakkeeseen oli merkitty valmiiksi päivät ja päiväkodit, joilta tiedot annettiin. Jokaista päiväkotiyksikköä varten oli taulukossa oma välilehti, johon päiväkodin tiedot merkittiin. Lomakkeeseen täytettiin tiedot myös esiopetuksesta ja esiopetusta täydentävästä varhaiskasvatuksesta, mikäli se oli varhaiskasvatuksen järjestämää toimintaa.

Ohjeistuksessa kuvattiin seikkaperäisesti, miten lasten ja henkilökunnan tiedot täytettiin. Päiväkodin johtaja merkittiin henkilöstöön, mikäli hän työskenteli lapsiryhmässä. Tällöin arvioitiin, mikä määrä hänen työajastaan toteutui lapsiryhmätyöskentelyssä.

2.2. Tulokset

Tulokset esitellään eriteltyinä kevään ja syksyn ajalta seuraavissa taulukoissa, koska kevään tarkastelun kohteena olevien viikkojen aikana ei vielä ollut mahdollista koronan mukanaan tuomia lasten poissaoloja. Elokuussa myös asetus suhdeluvusta muuttui. Koronan vaikutuksista aluehallintovirastot ovat kyselleet varhaiskasvatuksen järjestäjiltä säännöllisesti ja raportoineet niistä tiedottein ja mm. internetsivuilla.

Päätösten määrä kertoo sen, montako selvityspyyntöä ja niihin tehtyä päätöstä on tehty. Päiväkotien määrästä selviää, montako päiväkotia on tarkastettu.

Taulukko 1. Varhaiskasvatuksen valvontaohjelman toteutus kevät 2020 aluehallintovirastoittain

	Päätöksiä	Päiväkoteja tarkastettu	Ylityspäivien määrä
ESAVI	11	53	0
ISAVI	9	22	7
LAAVI	5	9	1
LSAVI	43	298	12
LSSAVI	75	324	6
PSAVI	8	26	0
Yhteensä	151	732	26

Kevään tarkastelussa oli mukana 116 vuoroa tarjottavaa päiväkotia, joka tarkoittaa sitä, että niiden toimintaa on tarkasteltu 14 päivän osalta, kun muissa yksiköissä kahden viikon valvontaohjelman toteuttaminen tarkoittaa 10 päivän tarkasteluajanjaksoa.

Taulukko 2. Varhaiskasvatuksen valvontaohjelman toteutus syksy 2020 aluehallintovirastoittain

	Päätöksiä	Päiväkoteja tarkastettu	Ylityspäivien määrä
ESAVI	51	220	19
ISAVI	35	108	7
LAAVI	15	72	1
LSAVI	2	6	2
LSSAVI	76	399	17
PSAVI	20	59	6
Yhteensä	199	864	52

Syksyn tarkastelussa oli mukana 164 vuoroa tarjottavaa päiväkotia.

Edelliset taulukot sisältävät myös ruotsinkieliset päiväkodit. Ruotsinkielisiä kuntia ei ole tarkasteltu erikseen. Kaksikieliset kunnat eivät poikkea tuloksiltaan suomenkielisistä kunnista. Erot kuntien välillä syntyvät siitä, onko kysymyksessä iso kunta vai pieni kunta. Isommissa kunnissa suhdeluvut ovat suurempia kuin pienissä. Hallinnollisesti ruotsinkieliseen sivistystoimeen kuuluvissa kunnissa

ruotsinkielinen varhaiskasvatus on tarkasteltu omana tarkastuskohteenaan, ja päätökset sisältyvät kyseisen kunnan aluehallintoviraston tietoihin.

Arviointia toteutuneesta

Valvontaohjelma on saanut hyvää palautetta, mutta myös kritiikkiä siitä, että mitoitusta tarkastellaan koko päiväkodin ja koko päivän osalta. Tulokset antavat vihjeitä siitä, että tuleva mahdollinen lakimuutos ilmoitusvelvollisuudesta (HE 249/2020) ei poista ongelmaa, vaan se edellyttäisi henkilöstömitoituksen tarkempaa määrittelyä sekä lain ja asetuksen muutosta. Suhdelukujen ryhmäkohtainen tarkastelu toisi paremmin esille käytännön tilanteet. Etenkin vuorohoitoyksiköiden osalta suhdeluvut ovat matalia. Vuorohoitopäiväkodissa yhden lapsen läsnäolo edellyttää yhden aikuisen työpanoksen. Lomakkeessa ei kysytty mahdollisia ryhmään sijoitettujen lasten määriä ja miten lasten tuen tarpeet oli huomioitu. Varhaiskasvatuslain 35 §:ssä kirjoitetaan seuraavaa: ”Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa.”

Vaikka suhdelukuja tarkastellaan koko päiväkodin ja koko päivän ajalta, henkilöstö kertoo tilanteista, joissa on työskennellyt yksin suuren lapsimäärän kanssa. Tällöin työvuorosuunnittelulla on suuri merkitys siihen, miten suhdeluvut saadaan riittämään koko päivän osalta. Haasteena on, että perinteisesti lapsiryhmä muodostetaan kolmen kasvatuksesta, opetuksesta ja hoidosta vastaavan henkilön mukaisesti, vaikka varhaiskasvatuslaissa sanotaan, ettei yhtä aikaa paikalla saa olla enempää kuin tuon kolmen henkilön verran lapsia. Joissakin päiväkodeissa on ns. varahenkilöitä, joiden työpanosta resursoimalla pystytään välttämään päivän ääripäiden tuntien yksin työskentely. Lapsiryhmässä voi siis olla henkilökuntaa enemmän kuin tuo kolme, vaikka lapsia saa olla vain kolmen edellä mainitun henkilön verran.

Alhaiset suhdeluvut päiväkodeissa kertovat kuitenkin myös siitä, että lapsia on ollut jostakin syystä paljon pois myös ennen koronaepidemian alkamista. Tällöin pohdittavaksi jää, johtuuko henkilökunnan kiireen tuntu ja uupuminen siitä, että nykylaki ja -asetus antavat mahdollisuuden siihen, että lapsiryhmän koostumus vaihtelee päivittäin tai viikoittain. Myös maksuasetuksen mahdollistama osa-aikainen maksu vaikuttaa lasten läsnäoloon vaihtelevasti.

Etukäteen suunniteltuja tarkastuskäyntejä päiväkodeihin ei voitu koronan vuoksi toteuttaa. Joitakin tarkastuksia tehtiin Teamsin välityksellä, mutta tällöin tiloja ei nähty, vaan keskityttiin muiden asioiden tarkasteluun.

Valvontaohjelman toteuttamisella on saatu yhteys niihinkin kuntiin, joista harvemmin ollaan aluehallintovirastoon yhteydessä. Osa kunnista on ollut myös tyytyväisiä siihen, että aluehallintoviraston taholla on oltu kiinnostuneita kuntien tilanteista. Toki valvontaohjelman taulukon täyttäminen on työllistänyt – etenkin, kun aluehallintoviraston kyselyt eivät olleet ainoita kuntien vastattavaksi tulevia

kyselyjä. Valvontaohjelman kanssa samanaikaisesti varhaiskasvatuksen järjestäjät ovat täydentäneet myös tietojaan Vardaan¹.

Valvontaohjelman toteuttamisesta käydään vielä arviointia aluehallintovirastojen ja Valviran kesken. Valvontaohjelman toteuttamisen myötä Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyö on syventynyt. Tavoitteena on, että valvontaohjelman suunnitelmallinen valvonta palvelee sille annettua tavoitetta.

3. Kehittämisehdotukset vuodelle 2021

Vuonna 2021 valvonnan painopistealueena on ryhmäkoko. Ryhmäkoko tarkastellaan päiväkodeittain ryhmäkohtaisesti. Ryhmässä voi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa varhaiskasvatuslain 35 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia. Ryhmien tiedot merkitään viikon ajalta. Tarkastelulla saadaan tietoa lapsiryhmien koosta lasten edun näkökulmasta. Vuoden 2021 käyttöön otettavalla lomakkeella seurataan myös päiväkodin henkilöstömitoitusta.

Vuoden 2021 painopistealueiden valvontaa on kehitetty syksystä 2020. Ensimmäisen vuoden kokemusten perusteella tehdään valvontatoimissa mm. seuraavia parannuksia:

- lomakkeen ja täyttöohjeen testaus sekä korjaukset saadun palautteen perusteella
- selvityspyynnön ja päätöspohjan sekä toimintamallien yhtenäistäminen
- vuorohoidon tarkastelun täsmentäminen
- aluehallintovirastokohtainen suunnitelma valvonnan toteuttamisesta omalla alueella
- tarkennetaan kaksikielisten kuntien osalta aluehallintovirastojen toimintamallia
- väliarviointi kesäkuussa

Yhteenveto

Tuloksiin ja valvontaohjelman toteuttamiseen liittyvä arviointi voidaan tiivistää seuraavasti:

- suhdeluvut olivat koko maan osalta alhaisia
- päiviä, jolloin suhdeluku oli ylittynyt, tuli melko vähän suhteessa koko aineistoon
- koko päivän tarkastelu koko päiväkodin osalta pelkkien suhdelukujen avulla ei anna todellista kuvaa tilanteista yksittäisissä päiväkodeissa tai ryhmissä
- vuorohoidon tilanteita on haasteellista selvittää ainoastaan excel-taulukolla
- yksityiskohtaisista ohjeista huolimatta taulukon täyttäminen vaikutti monille olevan haasteellista ja niiltä osin tietoja oli annettu virheellisesti, joten joistakin kunnista jouduttiin pyytämään lisäselvityksiä
- suunnitellut alueelliset ohjaustilaisuudet järjestettiin (6 kpl)

¹ Opetushallituksen ylläpitämä varhaiskasvatuksen tietovaranto

Valvontaohjelman toteuttamista jatketaan ja tuloksista tiedotetaan ja raportoidaan säännöllisesti.



Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Turku

2021