



Aluehallintovirasto

Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma

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



Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Opetus- ja kulttuuritoimi

Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma

30.11.2021

3. Painos

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 127/2021

ISSN 2343-3132

ISBN 978-952-5882-60-5

Turku

2021

KUVAILULEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 127/2021

Tekijät Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto		Julkaisuaika 30.11.2020	
		Toimeksiantajat(t) -	
		Toimielimen asettamispäivä -	
Julkaisun nimi Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma			
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 seurantarivissä, jossa on edustus aluehallintovirastosta ja Valvirasta. Tämä on päivitetty versio vuodelle 2022 3. painos			
Asiasanat -			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkopainos) 2343-3132	ISBN (verkkopainos) 978-952-5882-60-5
Kokonaissivumäärä 28		Kieli suomi	Hinta -
Julkaisija Lounais-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 127/2021

Sammanställd av	Utgivningsdatum 30.11.2021		
	Uppdragsgivare -		
	Datum för tillsättandet av organet -		
Publikationens titel Riksomfattande tillsynsprogram för småbarnspedagogiken			
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 och Valvira. Det här är den uppdaterade versionen för år 2022. 3. upplagan			
Ämnesord -			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5882-60-5
Sidantal 28	Språk finska		Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland		Tryckeri -	

Sisällysluettelo

1	Johdanto	6
2	Varhaiskasvatuksen valvonta	7
2.1	Ohjausjärjestelmä ja valvontaviranomaiset	7
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 ilmoitusmenettely	13
4	Valvontaviranomaisen valvontatoimet	14
4.1	Valvontaviranomaisen vireille laittama valvonta ja epäkohtailmoitus	14
4.2	Muistutus ja kantelu	14
4.3	Tarkastuksen toimittaminen	15
4.4	Hallinnollinen ohjaus	17
4.5	Määräyksen antaminen	17
5	Varhaiskasvatuksen valvontaohjelman lähtökohdat	18
5.1	Henkilöstömitoitus	19
5.2	Ryhmän enimmäiskoko	19
5.3	Kelpoisuusvaatimukset	19
6	Valvontaohjelman toteutus ja seuranta	21
6.1	Kaksikieliset kunnat	21
6.2	Painopistealueiden vuosittainen toteutus	21
6.2.1	Vuosi 2020	21
6.2.2	Vuosi 2021	21
6.2.3	Vuosi 2022	22
6.3	Valvontaohjelman päivitys ja seuranta	22
7	Valvonnan suuntaviivoja vuosille 2023–2025	23
8	Liite: Henkilöstömitoitus ja ryhmän enimmäislapsimäärä	24

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 terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa ja valvoo varhaiskasvatusta erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialueita 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 palveluntuottajan ilmoitusmenettely varhaiskasvatuksessa – ohje palveluntuottajille ja kunnan valvontaviranomaiselle" 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 asiakaskeisyyttä vahvistetaan. Varhaiskasvatuslaissa määriteltyjen valvontaviranomaisten on siten toteutettava valvontaa **ensisijaisesti** antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa. Monipuolisen ohjauksen ja valvonnan 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 alkoi 1.1.2020. Ohjelman toteutumista seurataan ja arvioidaan kaksi kertaa vuodessa seurantaryhmässä, jossa on edustus aluehallintovirastosta ja Valvirasta.

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 määrittäminen
- valvontaohjelman toteutumisen systemaattinen seuranta

2 Varhaiskasvatuksen valvonta

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.

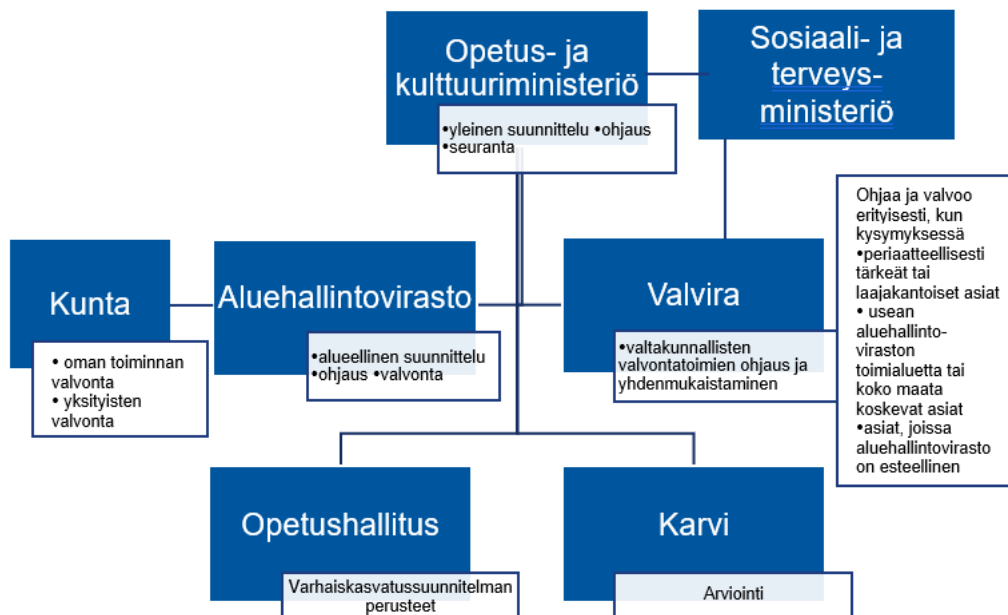
Varhaiskasvatuksen yleinen suunnittelu, ohjaus ja seuranta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle. Alueellista suunnittelua, ohjausta ja valvontaa hoitaa aluehallintovirasto. Varhaiskasvatukseen liittyviä asiantuntijaviraston tehtäviä hoitaa Opetushallitus. Varhaiskasvatuksen laadullinen arviointi 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.

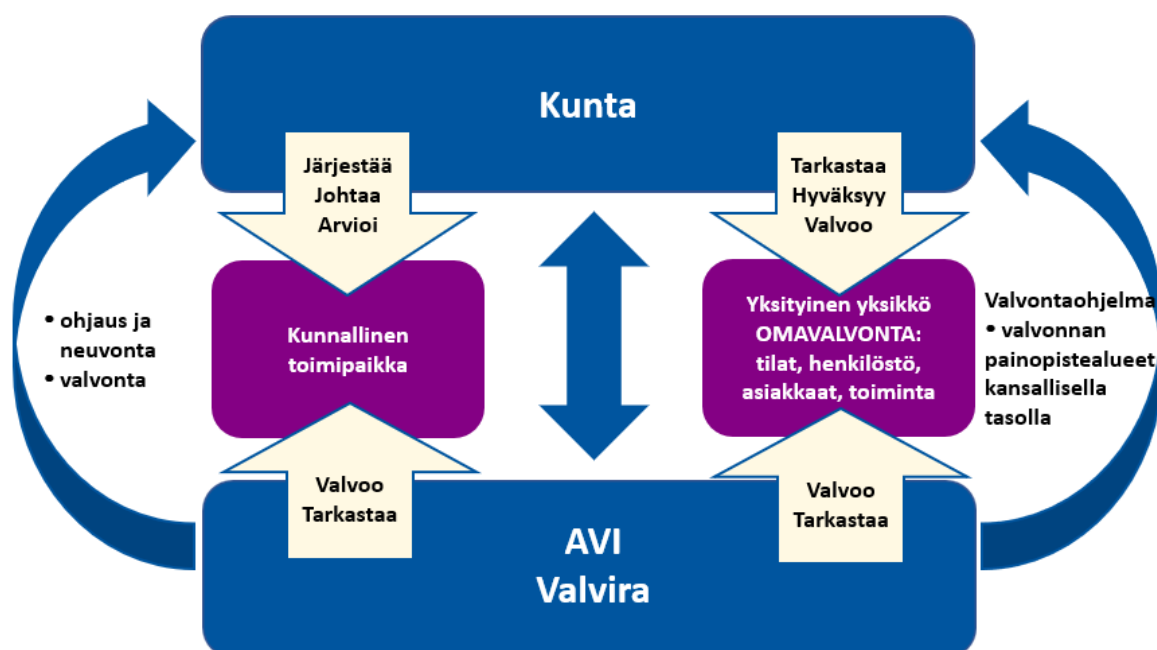
Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii Valviran kanssa tulostavoiteasiakirjan varhaiskasvatukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi neuvoteltuaan asiasta sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

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 koskevilla asioilla 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.

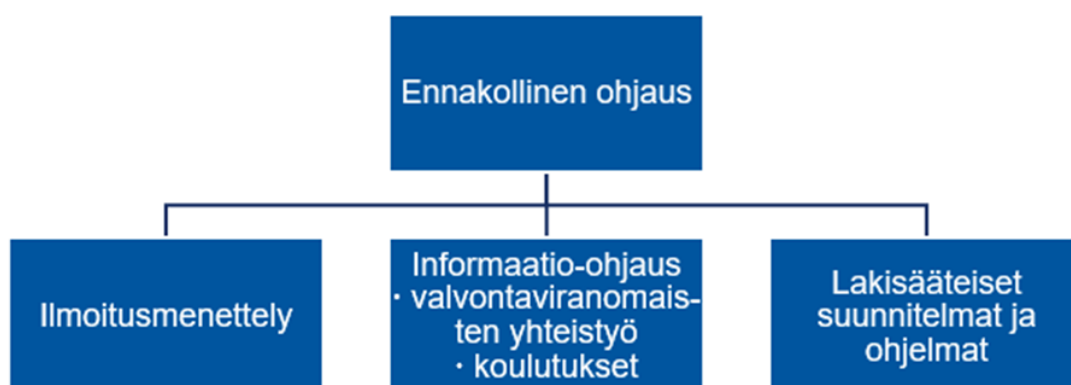
Kuvio 2. Varhaiskasvatuksen valvonnan toimintaympäristö alueellisella tasolla



2.2 Ensisijaisesti ohjausta ja neuvontaa

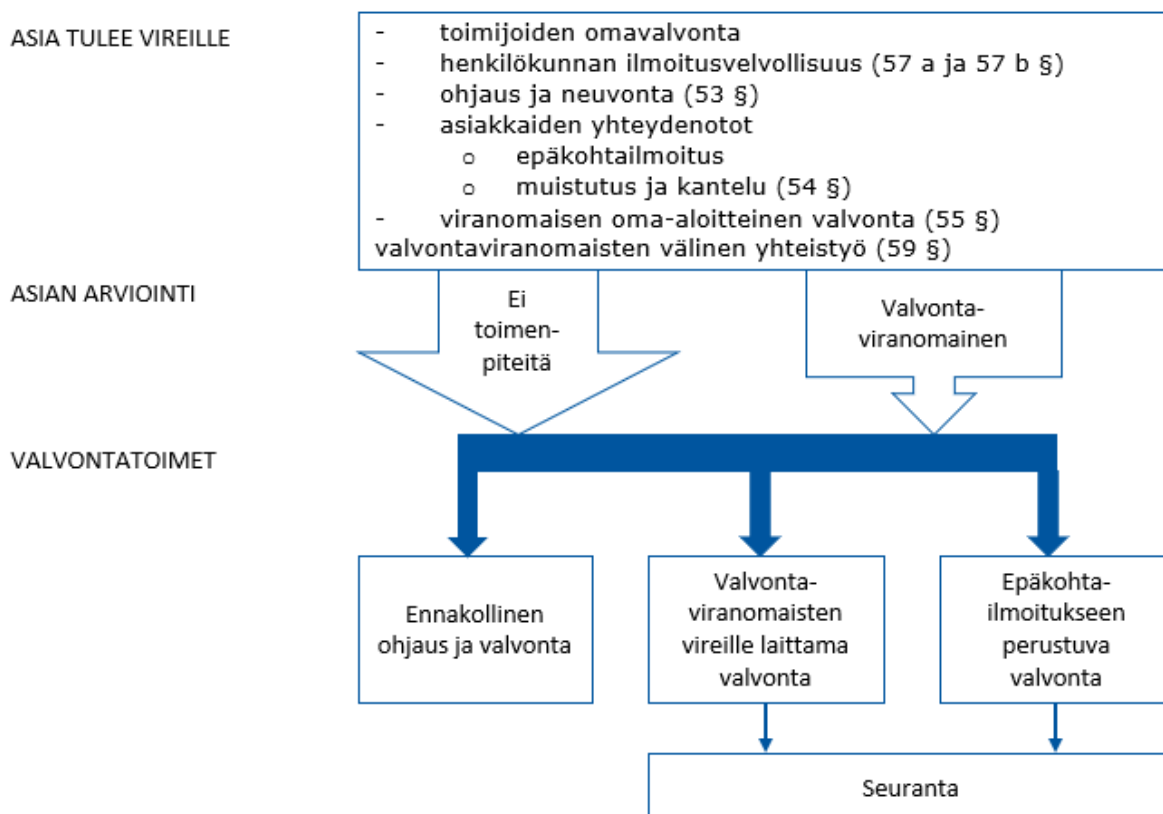
Valvontaviranomaisten on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla varhaiskasvatuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa. Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä varhaiskasvatuslaissa säädettyjä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

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

Mikäli kyseessä on kaksikielinen kunta tai päiväkotia, aluehallintoviraston 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.

Kuvio 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.
- 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).

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).

3.1 Ohjaus ja neuvonta

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta käytettävissä olevista varhaiskasvatuspalveluista. Ohjauksessa on selvítettävä 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 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.

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 omavalvontasuunnitelmineen ovat osa ennakkollista valvontaa. Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelyä varten on erikseen tehty opas "Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettely varhaiskasvatuksessa – opas palveluntuottajalle ja kunnan valvontaviranomaiselle", 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 omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Valvira on antanut määräyksen omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatisemisesta ja seurannasta (Valviran Dnro V/10995/2020). Omavalvontasuunnitelma on julkinen, ja sen toteutumista on seurattava.

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.

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. 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 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.

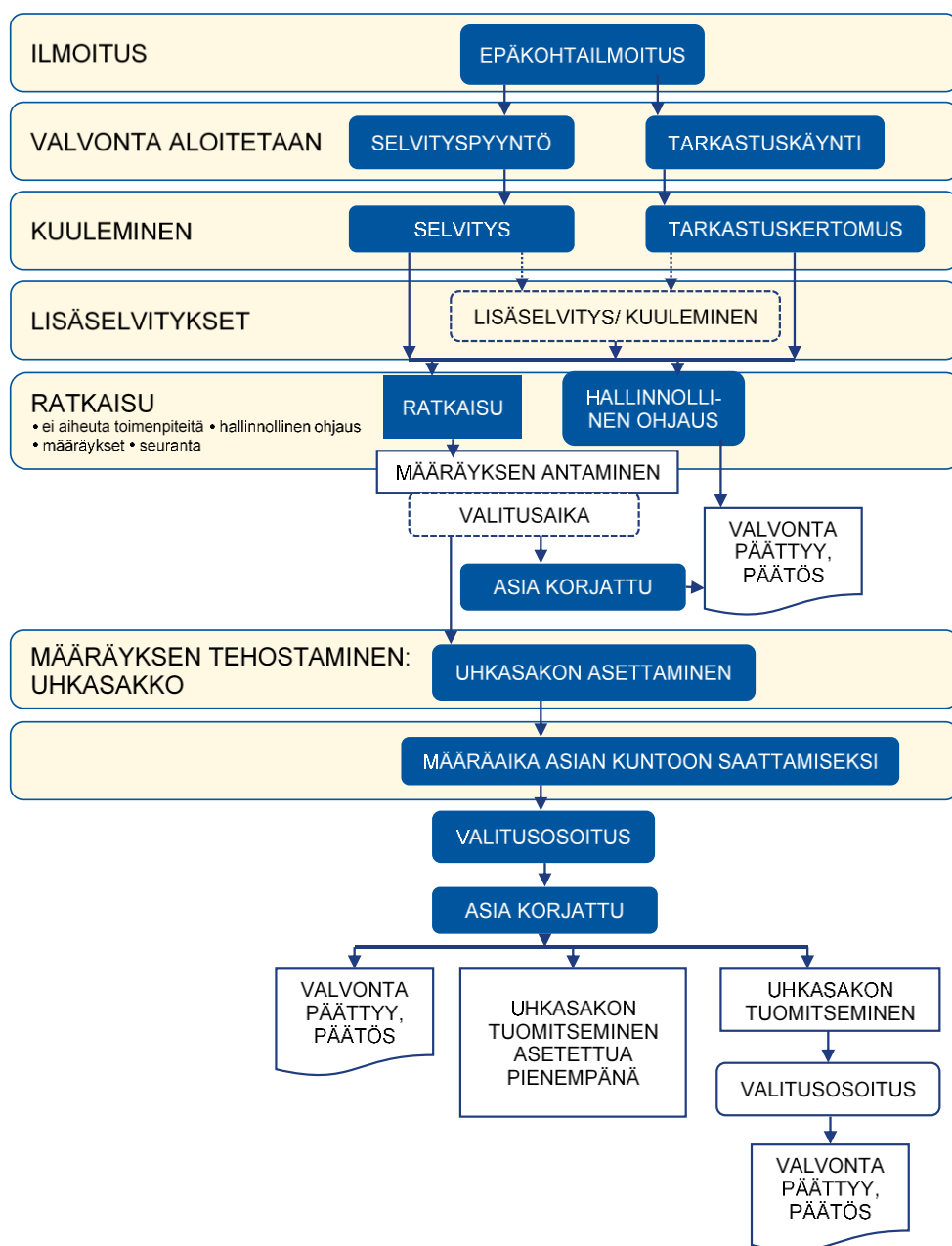
Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota varhaiskasvatuslain toteutumisen kannalta oleellisiin seikkoihin. Näitä ovat **henkilöstö** (määrä ja kelpoisuusvaatimukset), **asiakkaat** (ryhmäkokoo, lasten ja henkilöstön suhdeluku), **tilat** (10 §) ja

¹ Lähde: aluehallintoviraston kanteluprosessin kuvaus 2019

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.

Valvontaviranomaiselle tulleeeseen epäkohtailmoitukseen perustuvan toiminnan valvonta on kuvattu kuviossa 7, jossa on tuotu esimerkinomaisesti esiin määräyksen tehostamiseen liittyvä uhkasakkomenettely.

Kuvio 7. Valvontaviranomaiselle tulleeeseen 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. 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 valvontaohjelman lähtökohdat

Aluehallintovirastoissa seurataan varhaiskasvatuksen ongelmakohtia kantelujen, vireille tulleiden valvontojen sekä neuvonnassa ja erilaisissa ohjaustilaisuuksissa esiin nousseiden kysymysten perusteella. Aluehallintovirastoissa tehtiin vuosina 2017–2018 yhteensä 180 valvontapäätöstä². 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 tulivat 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 lausumat³ tuli ottaa huomioon valvontaohjelmassa. Eduskunta myös edellytti, että jatkossa päiväkodin henkilöstön mitoituksista poikkeamista koskevan säännöksen toimivuutta ja vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan ja tarvittaessa ryhdytään pikaisesti lasten edun takaaviin, riittäviin lainsäädäntötoimiin.

Eduskunta edellytti, 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 äidinkiellään, joko suomen tai ruotsin viittomakielellä, turvataan. Saatavuuskysymykset käsiteltiin erikseen aluehallintovirastojen peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä (<https://www.patio.fi/>).

Varhaiskasvatuksen ohjaus ja neuvonta sekä valvontaa edellyttävät toimet kuuluvat valvontaviranomaisten päivittäisiin tehtäviin. Valvontaohjelmassa päädyttiin tarkastelemaan henkilöstömitoitusta, ryhmäkokoja ja henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksia erityisinä valvonnan painopistealueina, koska suurin osa epäkohtailmoituksista koskee kyseisiä teemoja. Valvonta on kohdistunut vuosina 2020–2021 näiden teemojen osalta erityisesti kuntien järjestämään varhaiskasvatukseen. Seuraavassa kuvataan painopistealueita ja niissä esiin tulleita kysymyksiä.

² Lähde: aluehallintoviraston yleishallintoyksikön keräämä tieto

³ Eduskunnan vastaus EV 67/2018 vp — HE 40/2018 vp

5.1 Henkilöstömitoitus

Valvonta päätettiin kohdentaa henkilöstömitoitukseen, koska lasten määrä suhteessa kasvatushenkilöstöön osoittautui monissa kunnissa haasteelliseksi toteuttaa lain edellyttämällä tavalla. Suurin osa aluehallintovirastoihin tulleista epäkohtailmoituksista vuosina 2017–2018 koski nimenomaan henkilöstömitoitusta.

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 seitsemää enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä 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 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.

Henkilöstömitoitusta sekoittaa lisäksi 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.

5.2 Ryhmän enimmäiskoko

Ryhmän enimmäiskoon ylitykset ovat valvontaviranomaisille tulleiden epäkohtailmoitusten tyypillinen aihe. 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.

5.3 Kelpoisuusvaatimukset

Varhaiskasvatuksessa valtakunnallisella tasolla päiväkodeissa on tilanne, ettei kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä ole riittävästi saatavilla.

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

6.1 Kaksikieliset kunnat

Vuodesta 2021 lähtien valvontaohjelmaa on toteutettu kaksikielisten kuntien osalta siten, että aluehallintoviraston ruotsinkielisen sivistystoimen yksikkö lähettää kaikkiin kaksikielisiin kuntiin selvityspyynnön molemmilla kielillä. Kunta saa valita, millä kielellä vastaa kyselyyn ja päätös tehdään vastauskielen perusteella. Ruotsinkielisen sivistystoimen yksikkö tekee päätöksen, joka kirjataan kyseisen kunnan aluehallintoviraston seurantaan. Jos vastaus tulee suomeksi, päätöksen tekee se aluehallintovirasto, jonka alueella kyseinen kunta on.

Poikkeuksen muodostavat kunnat, joissa on erikseen oma lautakunta ja/ tai varhaiskasvatusjohtaja suomenkielisessä ja ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa.

6.2 Painopistealueiden vuosittainen toteutus

6.2.1 Vuosi 2020

Painopistealueena vuonna 2020 on ollut henkilöstömitoitus.

Painopistealueen informaatio-ohjaus

Vuonna 2020 järjestettiin teeman mukaisia alueellisia informaatio-ohjaustilaisuuksia.

Kirjallinen selvityspyyntö kuntiin

Aluehallintovirastot tekivät 350 valvontaohjelmaan liittyvää valvontapäätöstä ja selvittivät kyselyn avulla kunnallisen 1596 päiväkodin lasten ja henkilöstön päivittäiset lukumäärät kahdelta viikolta koko päiväkodissa. Valvonnan tulokset olivat hyviä: asetuksessa määritellyn lasten ja henkilöstön välisen suhdeluvun ylityspäiviä oli tarkastelujakson aikana vain 78.

Ennalta ilmoittamattomia sekä etukäteen ilmoitettuja tarkastuskäyntejä

Saatujen aineistojen perusteella ei tehty ennalta ilmoittamattomia eikä etukäteen ilmoitettuja tarkastuskäyntejä koronan vuoksi.

6.2.2 Vuosi 2021

Ryhmän enimmäiskoko

Ryhmän enimmäiskokoa tarkasteltiin päiväkodeittain ryhmäkohtaisesti. Ryhmässä voi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa varhaiskasvatuslain 35 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia. Ryhmien tietoja tarkasteltiin viikon ajalta. Tarkastelulla saadaan tietoa lapsiryhmien koosta lasten edun näkökulmasta.

Henkilöstömitoitus

Vuoden 2021 käytössä olevalla lomakkeella seurattiin myös päiväkodin henkilöstömitoitusta.

Ennalta ilmoittamattomia sekä etukäteen ilmoitettuja tarkastuskäyntejä

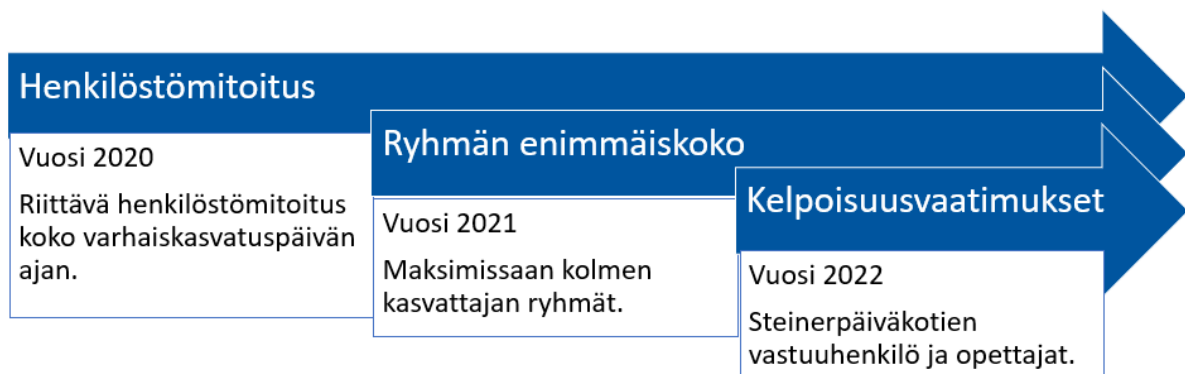
Tarkastuskäyntejä ei tehty koronan vuoksi.

6.2.3 Vuosi 2022

Henkilöstömitoitus ja ryhmän enimmäiskoon valvonta kohdennetaan niihin kuntiin, joissa vuosien 2020 ja 2021 tarkastelussa on todettu epäkohtia henkilöstömitoituksessa tai ryhmän enimmäiskoossa. Kyseisistä kunnista otetaan tarkasteluun isompi otos päiväkotia ja tarkastelun kohteena on pidempi ajanjakso. Tarkempi valvonnan toteutuksen suunnitelma tehdään alueellisesti.

Syksyllä 2022 valvonnan kohteena on Steinerpäiväkotien opettajien ja vastuuhenkilöiden kelpoisuudet (540/2018, 75.6 §). Varhaiskasvatuslain siirtymäsäännösten mukaan steinerpedagogisten varhaiskasvattajaopintojen lisäksi tulee suorittaa Opetushallituksen määräämät lisäopinnot 31.7.2022 mennessä.

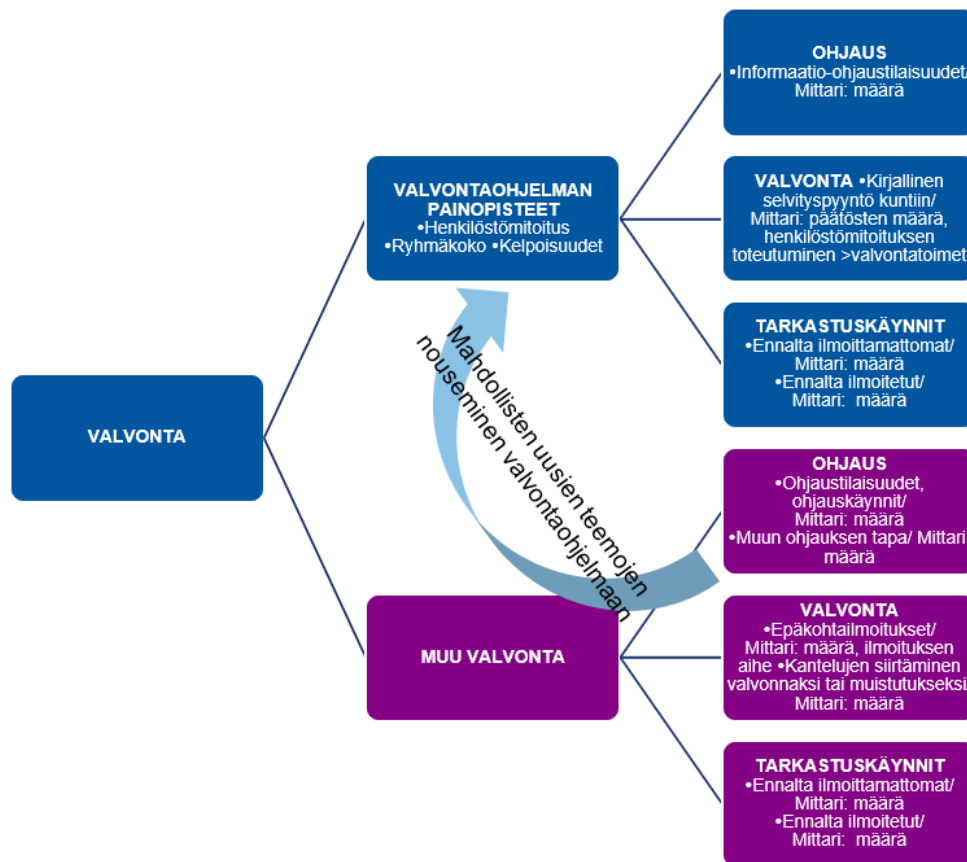
Kuvio 8. Painopistealueiden vuosittainen toteutus 2020–2022



6.3 Valvontaohjelman päivitys ja seuranta

Valvontaohjelmaa on päivitetty ilmiöiden pohjalta vuoden 2021 aikana vuodelle 2022. Valvontaohjelman toteuttaminen voi tuottaa tietoa painopistealueiden valvonnan lisäksi myös uusista, esille nousevista 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. Valvontatoimenpiteiden ja -menetelmien vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain koaamalla tieto tehdyistä valvontatoimenpiteistä ja analysoimalla tietojen pohjalta nousseet ilmiöt.

Kuvio 9. Valvonnan toteuttaminen



7 Valvonnan suuntaviivoja vuosille 2023–2025

Painopistealueiden tarkastelun lisäksi päivittäisen ohjauksen ja valvonnan yhteydessä esille tulleet teemat määrittelevät suuntaviivoja tulevien vuosien valvonnan kohteiksi. Erityisen tärkeää on myös, että 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 otetaan huomioon mahdolliset varhaiskasvatuslaissa tapahtuvat muutokset sekä muut yhteiskunnalliset muutokset.

Mahdollisia tulevia valvonnan painopistealueita ovat 1) kahden ja kolmen perhepäivähoitajan yhdessä hoitamien lasten enimmäislukumäärää ja tällöin edellytetyt hoitajien kelpoisuusehdot sekä 2) yksityisten päiväkotien henkilöstön mitoitus ja ryhmäkoot, joita tarkastellaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

8 Liite: Henkilöstömitoitus ja ryhmän enimmäislapsimäärä ⁴

Varhaiskasvatustilain 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. Varhaiskasvatustilain 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 varhaiskasvatustilain 25 §:ssä. Kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä tässä luvussa säädettyä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetty 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.

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

Varhaiskasvatustilain 35 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä 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

⁴ OKM:n tiedoksiinto 8.5.2015

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 kestävää. Ylitys ei myöskään voi olla etukäteen suunniteltua.

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksesta (1586/2019) 1 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee kasvatusta-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatuslain (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 kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatusta-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä tarkoitettu ammatillinen kelpoisuus.

Valtioneuvoston asetuksen (753/2018) 1 §:n 2. momentin mukaan päiväkodissa tulee kasvatusta-, 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 täyttänyttä 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 kasvatusta-, 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 säädetyt 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 ajankoh-
tina toistuva merkittävä suhdeluvun ylittäminen ole säädösten mukaista.

Työehtosopimuksen mukaisella varhaiskasvatuksen opettajien suunnit-
telu-, arviointi- ja kehittämisajalla (s-a-k) on voimassa varhaiskasvatuslain
mukainen henkilöstömitoitus.

- Koska yhdessä ryhmässä saa olla lapsia yhtä aikaa läsnä korkeintaan kol-
mea 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 vas-
taava määrä. Henkilöstömitoitus ja ryhmän enimmäislapsimäärä on voi-
massa koko päivän ajan, eikä lähtökohtaisesti saa ylittyä toimintapäivän
yhtenäkkään ajankohtana (huom! 36 §:n poikkeus kuitenkin mahdollinen).
Varhaiskasvatuslain 3 §:n mukaan tavoitteena on turvata lasta kunnioit-
tava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten
ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä.
- Kerroinlaskenta edellyttää sitä, että myös varhaiskasvatushenkilöstön työ-
panoksen on oltava päivän koko työajan osalta yhdessä toimipaikassa,
muutoin myös varhaiskasvatushenkilöstön työpanos tulisi laskea alle yh-
den kertoimella. Jos esimerkiksi työntekijä on osa-aikatyössä (4t/pv), hä-
nen kertoimensa on 0,5.

Taulukko. Kertoimet toteutuneen mitoituksen tarkasteluun

ikä / op / kp	suhdeluku/kerroin
alle 3 vuotta	1,75
yli 3 vuotta enintään 5 h/pv	0,538
yli 3 vuotta yli 5 h/pv	1
esiopetuksessa oleva lapsi	0,538
esiopetuksessa oleva lapsi, joka myös esiopetusta täydentävässä varhais- kasvatuksessa	1

Toteumia tarkasteltaessa taulukon kertoimia käyttämällä, ryhmän suurin säädös-
ten mukainen koko on 21.

Esimerkki 1: lapsia eri suhdeluvuilla

Ryhmässä on päivittäin

- 13 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat enintään 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 0,538)
- 7 vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat yli 5 tuntia varhaiskasvatuksessa kolme (kerroin 1)
- 4 alle kolmevuotiaista lasta (kerroin 1,75)
- 3 kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä
 $(13 \times 0,538) + (7 \times 1) + (4 \times 1,75) = 21$

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)
- 6 alle kolmevuotiaista lasta (kerroin 1,75)
- 3 kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä
 $(10 \times 1) + (6 \times 1,75) = 20,50$

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

Ryhmässä on päivittäin

- 12 alle kolmevuotiaista lasta (kerroin 1,75)
- 3 kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä
 $12 \times 1,75 = 21$

Esimerkki 4: ryhmässä enintään 5 tuntia päivässä olevia lapsia

Ryhmässä on päivittäin

- 39 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat enintään 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 0,538)
- 3 kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä
 $39 \times 0,538 = 21$

Esimerkki 5: mitoitus päiväkotitasolla

Päiväkodissa on päivittäin

- 25 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat enintään 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 0,538)
- 58 kolme vuotta täyttänyttä lasta, jotka ovat yli 5 tuntia varhaiskasvatuksessa (kerroin 1)
- 30 alle kolmevuotiaista lasta (kerroin 1,75)
- 17,7 kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä
 $(25 \times 0,538) + (58 \times 1) + (30 \times 1,75) = 123,95$
- ryhmiä vähintään 6



Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Lapin aluehallintovirasto
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

2021