

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausuntopyyntö diaarinumero: VN/18285/2020

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Kiitämme lausuntopyynnöstä ja lausumme seuraavaa:

Johdanto

Henkilöstön määrää päiväkodeissa säännellään lasten ja henkilöstön välisillä suhdeluvuilla. On totta, että suhdelukujen soveltaminen on ollut käytännössä jonkun verran kirjavaa ja vaikeaselkoista. Lakiesityksen johdannossa todetaan, että mediassa on nostettu esiin henkilöstömitoituksen toteutumiseen liittyviä asioita ja että aluehallintovirastoissa on käsitelty toimipaikoissa ilmenneitä tai epäiltyjä epäkohtia.

Suomessa on yhteensä yli 3 200 varhaiskasvatuksen toimipaikkaa ja varhaiskasvatuksen piirissä on yhteensä yli 250 000 lasta. Varhaiskasvatusta valvotaan valtakunnallisen valvontasuunnitelman mukaisesti. Julkisen sektorin varhaiskasvatuksen valvonta kuuluu aluehallintovirastolle ja Valviralle. Yksityisen sektorin valvonta on pääosin kunnilla. Noin 80 % varhaiskasvatuspalveluista tuotetaan kuntien toimesta ja yksityisten tuottajien osuus on noin 20 %. Esityksessä on tuotu esiin, että elokuun 2020 puoliväliin mennessä aluehallintovirastot ovat tarkastaneet 559 päiväkodin henkilöstömitoitukset. Valvonta-ohjelman toimeenpanon osalta todetaan, että ylityksiä on ollut vain 18 päivän aikana, mikä vastaa 0,3 %:a kaikista tarkastetuista päivistä. Edellisellä hallituskaudella tehtyjen varhaiskasvatuslain muutosten yhteydessä edellytettiin, että mitoituserämuutosten toteutumista seurataan (EV 67/2018 vp) ja em. selvitykset osoittavat, että asiassa ei ole tällä hetkellä merkittävää korjaustarvetta.

Esityksen mukaan esityksestä on neuvoteltu Kuntaliiton, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n sekä Varhaiskasvatuksen Opettajien liiton VOL ry:n kanssa. Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että hyvä hallintotapa sekä esityksen huolellinen vaikutusarviointi olisi edellyttänyt, että neuvotteluja olisi käyty myös yksityisiä palveluntuottajia työnantajina erittäin kattavasti edustavan ja alan yksityisiä palveluntuottajia (yritykset ja yhdistykset) koskevan työehtosopimuksen neuvotteluosapuolena olevan Hyvinvointiala HALIn kanssa.

Hyvinvointiala HALI ry pitää valvonnan suurimpina puutteina tällä hetkellä sitä, että kunnat voivat järjestää valvonnan haluamallaan tavalla ilman raportointia aluehallintovirastolle. Kunnat ovat siis varhaiskasvatuksen valvonnan osalta kahdessa roolissa; toisaalta ne tuottavat itse palvelua ja toisaalta valvovat samoista asiakkaista ”kilpailevien” yksityisten toimijoiden toimintaa. Valvovien viranomaisten tulee valvoa palvelun laatua eikä palveluntuottajatahoa ja Hyvinvointi HALI ry edellyttääkin, että ministeriö ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin, joilla 1) kunnat veloitetaan laatimaan omavalvontasuunnitelma kuten yksityisten toimijoidenkin velvollisuus on ja 2) viranomaisvalvonta järjestetään siten, että aluehallintovirastot pystyvät puuttumaan samalla tavalla kunnallisen ja yksityisen palveluntuottajan toimintaan ja että valvonnan periaatteet ovat samat.

Hyvinvointiala HALI ry pitää kestävämmänä epäkohtana sitä, että vaikka kunnat tuottavat valtaosan (noin 80 %) kaikista varhaiskasvatuspalveluista, eikä lainsäädäntö edellytä kunnilta omavalvontasuunnitelmaa ja sen julkistamista.

Tällä hetkellä henkilöstöllä ei ole velvollisuutta ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista tai epäkohdan uhasta. Vaikka velvollisuutta ei olekaan, on henkilöstöllä, vanhemmilla ja muilla kuitenkin mahdollisuus ilmoittaa havaitsemistaan asioista kuten viranomaisille tulleet kantelut ja epäkohtailmoitukset osoittavat. Tältä osin näyttäisi siltä, että asian kirjaaminen lakiin ei parantaisi nykytilannetta.

Länsi- ja Sisäsuomen aluehallintovirasto on antanut 13.11.2020 Lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistun lausunnon em. asiaan liittyen:

”Siltä osin kuin esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uudet pykälät varhaiskasvatuksen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta, aluehallintovirastot eivät pidä esitystä kannatettavana. Aluehallintovirastoihin saapuneissa varhaiskasvatuksen kanteluissa ei ole tullut esiin varhaiskasvatuksen johdon pyrkimyksiä henkilöstön vaientamiseen eikä epäkohtien piilottamiseen. Myös suurin osa aluehallintovirastoon tulleista henkilöstömitoitukseen liittyvistä epäkohtailmoituksista on osoittautunut aiheettomiksi. Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus lisäisi hallinnollista työtä varhaiskasvatuksessa ilman, että se toisi mitään vahvempaa tai nopeampaa työkalua puuttua työntekijöiden epäasialliseen toimintaan. Ilmoitusvelvollisuus ei myöskään poistaisi varsinaista henkilöstömitoitukseen liittyvää ongelmaa.

Lausunto on valmisteltu aluehallintovirastojen yhteistyönä ryhmässä, johon ovat kuuluneet ylitarkastajat Heli Söderqvist ja Satu Kilpinen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, ylitarkastaja Anu Liljeström Itä-Suomen aluehallintovirastosta, ylitarkastaja (varhaiskasvatus) Netta Halme Lapin aluehallintovirastosta, varhaiskasvatuksen ylitarkastaja Ulla Soukainen Lounais-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastajat (varhaiskasvatus) Taru Terho ja Mirja Kivikangas sekä johtaja Marja-Liisa Keski-Rauska Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastaja Jyri Ulvinen Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta ja sivistystoimen ylitarkastaja Malin Eriksson ruotsinkielisestä sivistystoimen yksiköstä.”

Osalla yksityisiä toimijoita on kotisivuillaan kohta, jossa työntekijät voivat ilmoittaa anonymisti oman päiväkotinsa epäkohdista ja se toimitetaan keskitetyn palvelun kautta päiväkodin johtajalle tiedoksi. Tämä on hyvä käytäntö ja vähentänee myös viranomaisten hallinnollista taakkaa. Tiedossamme ei ole, onko kuntien varhaiskasvatuksessa tarjolla vastaavaa mahdollisuutta ilmoitusten tekoon.

Kommentteja varhaiskasvatuslain mitoitusta koskeviin muutosehdotuksiin

Lakiesitys sisältää muutosehdotuksen varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisia osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevan suhdeluvun 1/13 poistamisesta. Poiston on arvioitu maksavan noin 44 miljoonaa euroa.

Hyvinvointiala HALI ry näkemys suhdeluvun poistoon: jotta osapäivämitoituksen poisto olisi toimiva, täytyisi varhaiskasvatuslaissa ottaa huomioon varhaiskasvatuspaikan käyttöaika. Tällä hetkellä perheet voivat vapaasti valita tuntimäärän, jota käyttävät. Lapsen etu huomioiden ja varhaiskasvatuksen merkitys lapsen kasvulle, kehitykselle ja oppimiselle tulee parhaiten toteutuneeksi säännöllisessä osallisuudessa varhaiskasvatukseen. Ehdotamme, että osallistumisaikojen vaihtoehtoisuutta rajattaisiin esimerkiksi siten, että valittavana olisi 1) kokopäiväinen varhaiskasvatukseen osallistuminen (7h / päivä tai enemmän) ja 2) viikkokohtaisesti määritelty osa-aikainen osallistuminen (35 h/viikko tai enemmän). Selkeytys edistäisi tarkoituksenmukaisia henkilöstömitoituksia koko päivälle ja selkeyttäisi palvelun organisointia ilman, että se vähentäisi vanhempien oikeuksia. Perhe voi silti halutessaan käyttää varhaiskasvatusoikeuttaan vähemmän, mutta varhaiskasvatuslaki ei kuitenkaan ohjaisi osa-aikaiseen käyttöön.

Jos lakisääteisestä mitoituksesta poistettaisiin osa-aikaisuus ja vanhemmat valitsivat sen siitä huolimatta, olisi seurauksena suuria haasteita talouden ja toiminnan järjestämisessä ja järjestämisvelvollisille kunnille syntyisi tarpeettomia kuluja. Työnantajan on järjestettävä työmitoitusmäärien mukaisesti.

Päiväkodin mitoituksesta poikkeamisesta säädetään varhaiskasvatuslain 36 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluista, jos lasten keskimääräiset varhaiskasvatuspäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti päiväkodissa enempää kuin suhdeluku edellyttää. Edellinen lain kohta kumoaa edellä mainitun lakimuutosehdotuksen, mikäli laissa ei määritetä varhaiskasvatukseen osallistumisaikaa.

Jos perheillä on mahdollisuus valita vähäisemmät varhaiskasvatukseen osallistumispäivät kuin kuluvaan toimintapäivä, tarkoittaa se sitä, että henkilöstömitoitusta suhteutetaan läsnä oleviin lapsiin. Jos osa-aikamitoitusta suhdeluissa ei voida käyttää, tarjotaan osalle työntekijöistä osa-aikatyötä. Tämä tekee varhaiskasvatuksen ryhmistä jatkuvasti muuntuvia niin lasten kuin varhaiskasvattajien osalta ja se ei edistä lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen turvallista, vakaata ja pitkäjänteistä kasvupolkua.

Lakiesityksen mukaan tällä hetkellä olemassa oleva tilapäinen poikkeaminen kiellettäisiin siten, että lakiin lisättäisiin maininta ”henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä”. Maininta tarkoittaisi käytännössä muun muassa sitä, etteivät äkilliset sairastumistapaukset toimisi perusteena tilapäiselle mitoituksesta poikkeamiselle. Tällaisten äkillisten tilanteiden ehkäisemiseksi jouduttaisiin tilanteeseen, että päiväkodissa olisi oltava pysyvä lisäresurssi mahdollisia äkillisiä poissaoloja varten. Tämä lisäisi varhaiskasvatuspalveluiden kustannuksia merkittävästi ilman varmuutta siitä, että muutos varsinaisesti parantaisi varhaiskasvatuksen sisältöä tai lasten etua.

Sijaisten saatavuus vaihtelee ja on jo nyt tietyillä alueilla erittäin haastavaa. Tarvittavaa lisäresursointia ei voi rakentaa sijaisjärjestelmän varaan, vaan se vaatisi pysyvän järjestelyn. Kunnat ovat varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa ja uudistus lisäisi erittäin merkittävästi kunnan oman toiminnan kuluja sekä velvoittaisi kunnat korvaamaan vastaavat kulut yksityisille palveluntuottajille (ostopalvelutoiminta, palvelusetelit sekä yksityisen hoidon tuki kuntalisineen).

Palvelusetelitoiminnassa käytetään muun muassa alle 3 -vuotiaan osapäiväistä (50%) palveluseteliä. Muutoinkin palveluseteli -toimintamallissa on käytössä useilla eri välyksillä olevia tuotteita (esimerkiksi 60,70,80,80 tai 90%) sekä alle että yli kolmevuotiaille. Nämä osapäiväiset lapset aiheuttavat kustannuksia todellisuudessa lähes saman kuin kokopäiväiset lapset. Esimerkiksi 80 % palveluseteli mahdollistaa 150 kuukausituntia varhaiskasvatusta, mutta työnantajan on mahdotonta mitoitaa työntekijän työpanosta tässä tilanteessa esimerkiksi 80 %:iin.

Mitoitukseen liittyvien lakiehdotusmuutosten yleisiä vaikutuksia

Ehdotetut mitoitusmuutokset aiheuttaisivat epätasa-arvoa suurten ja pienten yksiköiden kesken sekä lisääisivät merkittävästi varhaiskasvatuksen kokonaiskustannuksia. Maassamme on tällä hetkellä yli 3 200 varhaiskasvatuksen toimipaikkaa. Jos laskennallisesti arvioimme, että lisäresurssin tarve olisi 1 henkilö per toimipaikka ja yhden henkilön palkkakustannus olisi yleiskuluineen 35 000 euroa, maksaisi lisäresurssointi yhteiskunnalle noin 112 miljoonaa euroa.

Ainoaksi laissa hyväksytyksi poikkeamisperusteeksi jäisi ”päiväkodissa samaa paikkaa käyttävät lapset ovat satunnaisesti ja lyhytaikaisesti samanaikaisesti paikalla esimerkiksi vanhempien työvuoron yllättävän muuttumisen vuoksi”. Ehdotettu muutos asettaisi suuret ja pienet päiväkodit eriarvoiseen asemaan (case -esimerkit).

Case-esimerkki 1. Jos kyseessä olisi esimerkiksi päiväkotia, jossa lapsia on kaikkiaan 140 ja ryhmiä 8 ja jossa ryhmät olisi jaettu edelleen neljään eri soluun. Näin yhdessä solussa on 2 ryhmää ja yhteensä 30 – 35 lasta. Soluissa ryhmillä on yhteinen jaettu tila. Jos toisessa ryhmässä on lapsia paljon poissa ja toisesta taas henkilöstöä, voi toisen ryhmän aikuinen tulla apuun ja tilanne olisi lain mukainen. Pienessä päiväkodissa, jossa kasvattajia on vähemmän, ei vastaava järjestely olisi mahdollinen.

Case-esimerkki 2. Varhaiskasvattajien työaika on keskimäärin 7h 39 min/pv. Ryhmässä 14 lasta ja kaksi kasvattajaa, joista toinen opettaja. Päiväkotia on auki klo 6.30-17.00, ryhmän toiminta-aika siis 10 h 30 min. Toinen tulee 6.30 => lähtee 15.09, ja toinen tulee 9.21 => lähtee 17.00. Kasvattajat ovat paikalla yhtä aikaa 5 h 48 min/pv ja tästä on vähennettävä vielä opettajan SAK-aika max 5h/viikko. Jos jaetaan tunti työpäiville niin kasvattajat ovat yhtä aikaa paikalla 4 h 48 min/pv. Lapsiryhmässä on käytännössä siis yli 50 %:a aikaa, jolloin mitoitus ei näy vaikkakin henkilöstö on mitoitettu lain mukaan.

Mitoituksen varmistamiseen liittyvää lisäresurssointia harkittaessa tulee nykytilannetta analysoida huolellisesti, jotta voidaan arvioida, voidaanko ehdotetuilla muutoksilla saada aikaan suunniteltuja vaikutuksia. Arkipäivän haasteita on, että vanhemmat eivät muista aina ilmoittaa sairauspoissaoloista ja päiväkodissa on erittäin harvoin kaikki lapset paikalla. Työvuorosunnittelussa lähdetään kuitenkin siitä, että kaikki lapset ovat paikalla.

Yleisesti ottaen on Hyvinvointiala HALIn näkemys, että mitoitusäännöksissä ei sinänsä ole nykytilanteessa suuria ongelmia ja säännökset varmistavat hyvin lapsen turvallisuutta. Päiväkodeissa pedagoginen ohjaus tapahtuu merkittävässä määrin pienryhmissä ja lapsiryhmien joustava muodostaminen edellyttää, että mitoitusta tarkastellaan päiväkotikohtaisesti. Lisäksi huomautamme, että ennalta arvaamattomia tilanteita on mahdotonta säädellä lailla ja sääntelyn kohteen tulee olla oikeassa suhteessa säädöksen merkittävyyteen lapsen edun kannalta.

Mitoituspoikkeamia esiintyy suhteessa toiminnan volyyymiin vain vähän. Vuosina 2017 – 2018 aluehallintovirastoissa tehtiin yhteensä 180 valvontapäätöstä. Valvontapäätöksiä on tehty

moninaisin perustein ja henkilöstömitoituksen toteutuminen on yksi muiden joukossa (muita ovat esimerkiksi kelpoisuusvaatimukset, tyytymättömyys kohteluun, henkilökunnan epäasiallinen käytös, ruokailuun liittyvät asiat, kasvatukseen liittyvät näkemykset, tiedonkulku). Etelä-Suomen aluehallintovirastosta saatujen tietojen mukaan alueella (asukkaita 2,3 miljoonaa) oli vuonna 2019 yhteensä 33 kantelua ja 36 epäkohtailmoitusta. Tämän vuoden osalta syyskuun loppuun mennessä Etelä-Suomen aviini oli tullut 26 kantelua. Suhteutettuna Etelä-Suomen alueen asukasmäärään ja varhaiskasvatuspäivien määrään pidämme ilmoitusten määrää melko pienenä ja se antaa viitteitä siitä, että myös koko maan luvut ovat kokonaisuuteen suhteutettuna pienet. Mitoituksista tehtyjen kanteluiden ja epäkohtailmoitusten taustalla on myös tiedonkulkuun liittyviä syitä. Esimerkiksi päiväkodin koko mitoitus ei välttämättä ole yksittäisen työntekijän tiedossa ja vanhemmat saattavat tehdä lasta tuodessaan tai hakiessaan virheellisiä johtopäätöksiä paikalla olevien työntekijöiden määristä. Tyypillinen tilanne päiväkodin arjessa on esimerkiksi se, että muutamia lapsia on wc-käynnillä toisen kasvatushenkilön kanssa, ja toisella on hetkellisesti ryhmän loput lapset ohjattavanaan. Näistä tilanteista syntyy tyypillinen tilanne, jossa asiakas (lapsen huoltaja) saapuu paikalle, laskee suhdeluvun ja reklamoi siitä kertomatta asiaa yksikössä. Oikean mitoituksen toteutuminen on palveluntuottajan vastuulla oleva asia, jonka toteutumista tulisi ensisijaisesti selvittää työyksikössä.

Kommentteja varhaiskasvatuslain ilmoittamisvelvollisuutta koskeviin muutosehdotuksiin

Lakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen henkilökunnan velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan lapsen varhaiskasvatukseen kohdistuvasta epäkohdasta tai ilmeisen epäkohdan uhasta (54 a §) sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta (54 b §). Esityksessä ehdotetaan, että jos varhaiskasvatuksen henkilöstöön kuuluva huomaa tai saa tietoonsa lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen kohdistuvan epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan, hänen tulisi viipymättä ilmoittaa siitä varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavalle henkilölle. Tämän puolestaan tulisi ilmoittaa asiasta kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavalle viranhaltijalle. Varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulisi ilman aiheetonta viivytystä käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Hyvinvointiala HALI ry pitää hyvänä ehdotusta, että työntekijät veloitetaan tekemään ilmoituksia toimintayksikön vastuuhenkilölle, jos työntekijä havaitsee puutteita palvelussa. Näin tulee toimia jo nykyääräysten näkökulmasta katsottuna. Jos omassa organisaatiossa on käytössä anonyymin ilmoittamisen mahdollistava järjestelmä, on kynnys ilmoitusten tekoon matala. Muutosehdotus korostaa työntekijän vastuuta lapsen edun mukaisen toiminnan varmistamisesta yksikössä, mutta henkilöstöä ei tule asettaa yksikön ulkopuolisen valvojan rooliin.

Nimettömien epäkohtailmoitusten jättäminen viranomaiselle voi aiheuttaa jossain määrin haitallisia lieveilmiöitä. Siksi laissa (mikäli ilmoitusvelvollisuudesta erikseen säädettäisiin) tulee korostaa velvollisuutta ilmoittaa asiasta omaan yksikköön ja mikäli ilmoitus tehdään kuntaan, aluehallintovirastoon tai Valviraan tulee ilmoituksen joka tapauksessa tapahtua nimellä. Nimettömänä ilmoittaminen saattaa esimerkiksi mahdollistaa esimerkiksi tilanteen, että missä omaan työnantajaan tai työyhteisöön syystä tai toisesta tyytymätön työntekijä tekee ilmoituksen puutteellisin tiedoin ohi oman yksikön vastuuhenkilön. Nimettömistä ilmoituksista saattaa aiheutua nimellä tehtyä enemmän runsaasti hallinnollista työtä ja kustannuksia aiheuttavia selvitysprosesseja lopputuleman ollessa, ettei ole tarvetta korjaustoimenpiteisiin tai että kyseessä on väärinkäsitys. Valtaosa tällä hetkellä viranomaisille menevistä ilmoituksista on tällaisia, kuten aluehallintovirastot yhteisessä lausunnossaan toteavat.

Jos ilmoituksia sallitaan tehtävän nimettömästi, ei ilmoituksen tekijälle voida antaa esityksen mukaista palautetta ilmoituksen käsittelystä.

Lakitekstin mukaan toimipaikan vastuuhenkilön pitää käynnistää toimet epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi välittömästi ja hän ei voi sitä tehdä, jos tieto kulkee hänelle useamman tahon kautta. Ilmoitusten jättäminen nimettöminä aluehallintovirastoihin ja kuntiin, saattaa myös lisätä aiheettomien epäkohtailmoitusten määrää, koska ilmoituksen tekijällä ei ole velvollisuutta tarkistaa tietoja tms. Nimettömänä tehdyt ilmoitukset eivät myöskään edistä työyhteisön avoimuutta. Huomioon on syytä ottaa, miten muissa varhaiskasvatukseen verrattavissa palveluissa toimitaan. Esimerkiksi lastensuojelussa ei lastensuojeluilmoituksen tekoon velvollinen henkilö voi jättää nimetöntä lastensuojeluilmoitusta. Pidämme tärkeänä, että ilmoituksen asianmukaisuus pystytään varmistamaan ja että se kohdistuu nimenomaan palvelussa ilmenneisiin seikkoihin. On myös eri asia, onko ilmoittaja alan ammattihenkilö vai kyseessä olevaan palveluun liittymätön ulkopuolinen henkilö.

Ilmoitusvelvollisuuden säättämisen yhteydessä on syytä pohtia myös niitä menettelyitä, joiden mukaisesti yksiköiden vastuuhenkilöt ilmoittavat tarvittaessa asiasta aluehallintovirastoille. Pelisääntöjen tulee olla yhdenmukaiset julkisella ja yksityisellä sektorilla.

Case-esimerkki 3 (tuore kentän esimerkki siitä, miten kunnassa on käsitelty nimetöntä ilmoitusta): Yksityiseen varhaiskasvatusyksikköön tuli selvityspyyntö kunnan varhaiskasvatusjohtajalta. Selvityspyynnön lähtökohtana oli aluehallintovirastoon mennyt nimetön soitto. Soittaja oli kertonut epäilevänsä puutteita yksikön työvuorosunnittelussa ja henkilökuntamäärässä. Selvityspyyntö oli ohjattu aluehallintovirastosta edelleen kuntaan selvitettäväksi.

Tehdyt toimenpiteet:

- kunta pyysi ja yksikön johtaja toimitti kunnan varhaiskasvatusjohtajalle pyydetty kolmen viikon työvuorolistat
- kunta teki tarkastuskäynnin ja päiväkodin esimiehet ja varhaiskasvatusjohtaja kävivät läpi yksikön henkilöstöön liittyviä asioita
- -> lopputulema oli, että asiat ovat kunnossa ja ilmoituksen mukaisia puutteita ei ole olemassa

Tästä huolimatta kunnan varhaiskasvatusjohtaja totesi raportissaan, että

- työyksikössä tulee käydä loka-marraskuun aikana tiimikeskustelut henkilökunnan riittävydestä ja työvuorosunnittelusta. Tiimeissä tulee keskustella myös yhteistyöstä talon sisällä.
- lisäksi kunnan varhaiskasvatusjohtaja edellyttää, että yksikössä järjestetään lähiviikkona kaikkia yksikön työntekijöitä koskeva iltapalaveri, johon kunnan varhaiskasvatusjohtaja osallistuu. Keskustelun tarkoitus on varhaiskasvatusjohtajan mukaan nostaa esille tiimipalaverissa esille tulleita asioita ja yhteistyökysymyksiä sekä keskustella henkilökunnan riittävydestä ja työvuorosunnittelusta.
- lisäksi kunnan varhaiskasvatusjohtaja ilmoitti, että hän tulee vielä erikseen haastattelemaan henkilökuntaa iltapalaverin jälkeen, jos iltapalaverissa nousee sellaisia epäkohtia, joihin valvovan viranomaisen tulee puuttua.

Lopputulema nimettömästä soitosta oli siis se, että valvova viranomainen ja yksikkö työntekijöineen tekee kymmeniä tunteja perusteetonta työtä ja kaikki kustannukset jäävät palveluntuottajan kustannettavaksi. Koska mitään epäkohtia ei ole osoitettu, ei niitä voi myöskään poistaa. Toimenpiteillä ei ole merkitystä lasten turvallisuuden tai varhaiskasvatuksen laadun kehittämisen näkökulmasta.

Hyvinvointiala HALI ry korostaa case -esimerkin näkökulmasta valvonnan toimenpiteisiin liittyen seuraavaa

- työnantajalle kuuluu lähtökohtaisesti oikeus päättää työn laadusta ja suoritustavasta, suorittamisen ajasta ja paikasta sekä siitä, ketkä tekevät työtä ja missä laajuudessa työtä tehdään. Työnjohto-oikeuden perusteella annettavien ohjeiden ja määräysten tulee olla lain ja hyvän tavan mukaisia. Lisäksi määräysten on oltava kohtuullisia ja tasapuolisia siten, etteivät työnjohtomääräykset loukkaa laissa säädettyjä syrjäntäkieltoja eivätkä tasapuolisen kohtelun vaatimusta.
- valvovan viranomaisen tehtävänä ei ole puuttua yksikön sisäisiin asioihin, kuten työpaikkakokousten järjestämiseen. Jos valvova viranomainen edellyttää esimerkiksi suuren työntekijäjoukon kutsumista illalla työajan ulkopuolella yhteiseen kokoukseen, on valvovan viranomaisen vastattava kaikista järjestelyn aiheuttamista kustannuksista kuten palkkakustannuksista, ylityökorvauksista, matkakustannuksista jne.
- Valvovan viranomaisen lähtökohtana on Valtakunnallisen varhaiskasvatuksen valvontaohjelman 2019-2020 mukaan se, että valvonnassa siirrytään entistä enemmän ennakoiviin menetelmiin ja valvonnan asiakaskeskeisyyttä vahvistetaan. Varhaiskasvatuslaissa määriteltujen 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.
- Valvira tai aluehallintovirasto voi määrätä kunnan toimielimen perustellusta syystä tarkastamaan yksityisen palveluntuottajan toimipaikan. Tarkastaja on päästettävä kaikkiin toimipaikan tiloihin. 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.
- Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota varhaiskasvatuslain toteutumisen kannalta oleellisiin seikkoihin. Näitä ovat henkilöstö (määrä ja kelpoisuusvaatimukset), asiakkaat (ryhmäkojo, 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.

Esimerkkitapauksessa kunnan varhaiskasvatusjohtaja oli todennut pyytämästään materiaalista, että nimettömän ilmoittajan epäilemiä virheitä työvuorosunnittelussa ja työntekijöiden määrässä ei ollut osoitettavissa. Tästä huolimatta kunnan varhaiskasvatusjohtaja vaatii työyhteisön ulkopuolisena

LAUSUNTO
18.11.20



henkilönä asioita, jotka kuuluvat yksikön johtajan päätäntävaltaan ja tehtäviin sekä aiheuttavat palveluntuottajalle merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia. Valvovan viranomaisen valvonta on lähinnä tuotettavan palvelun lainmukaisuuden valvontaa, palveluntuottajan ohjausta ja neuvontaa. Yksikön johtaminen, työnjohdolliset kysymykset tai koko henkilöstöä koskevat tilaisuudet ovat työnantajan direktio -oikeuden piirissä olevia seikkoja, kuten myös esimerkin tarkastuskäynnin aiheena ollut työvuorosunnittelu ja työntekijöiden riittävä määrä.

Molemmat lausuttavana olevat lakiesitykset lisäävät hallinnollista taakkaa ja siten varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia kunnissa. Kyse on uusista hallinnollisista tehtävistä, jotka edellyttävät, että ministeriö arvioi kustannusvaikutukset ja osoittaa tarvittavat määrärahat valtionvaroista kunnille ja sitä kautta yksityisille toimijoille kaikissa varhaiskasvatuspalveluiden järjestämismalleissa (palveluseteli, yksityisen hoidon tuki ja ostopalvelu). Kyseessä ovat kustannukset ainakin mahdollisesta yli kolmivuotiaiden osa-aikaisten mitoituksen suhdeluvun poistosta (esityksen mukaan kustannus olisi 44 meur), pysyvän lisäresurssin palkkaamisesta mikäli mitoitusmääräyksistä poikkeamista muutettaisiin esityksen edellyttämällä tavalla (kustannus ainakin yli 100 meur) sekä työntekijöiden ilmoitusvelvollisuuden lisäämisestä lakiin aiheutuvan hallinnollisen taakan kustannukset sekä viranomaisille että toimintayksiköille.

Annamme mielellämme lausuntoon liittyviä lisätietoja, yhteyshenkilömme johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, 0400 436 438.

Ulla-Maija Rajakangas
Toimitusjohtaja
Hyvinvointiala HALI ry

LAUSUNTO
18.11.20

