

19.4.2024

Sivistysvaliokunnalle

Asia: Kansalaisaloite ”Muutos varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoitukseen ja suhdelukujen toteutumiseen. Muutettava laki 540/2018, varhaiskasvatuslaki” (KAA 1/2024 vp)

Viite: Lausuntopyyntöne 8.4.2024

## **1 Henkilöstömitoitus päiväkotien lapsiryhmissä, lapsiryhmien rakenne ja ryhmien muodostaminen**

Kansalaisaloitteessa esitetään suhdelukutarkastelun muuttamista päiväkotikohtaisesta ryhmäkohtaiseen. Lisäksi nostetaan ongelmina esiin kolme vuotta täyttäneiden enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevien lasten suhdeluku 1:13 sekä ns. 2+2-ryhmät.

## **2 Päiväkodissa pitää olla lapsiryhmien henkilöstömitoituksia vastaava henkilöstömäärä paikalla**

Kansalaisaloitteessa esitetään suhdelukutarkastelun muuttamista päiväkotikohtaisesta ryhmäkohtaiseen. Riittävä henkilöstö lapsiryhmissä olisi jo nykyisellä lainsäädännöllä mahdollista, jos kunnat ja yksityiset palveluntuottajat toteuttaisivat henkilöstömitoitusta lainsäätäjän tahotilan ja aluehallintoviraston (AVI) ohjeistuksen mukaisesti. Valitettava tosiasia on kuitenkin se, että vain lain säätämään minimitasoon korkeintaan pyritään ja jos säännös on epäselvä, tulkitaan sitä mahdollisimman väljästi. Kannatamme siksi, että ryhmätasolla edellytettäisiin henkilöstömitoitusta vastaavan määrän henkilöstöä olevan saatavilla päiväkodin tiloissa. Lapsia voi jossakin toimipaikan osassa hetkellisesti olla paikalla enemmän kuin varhaiskasvatusasetuksen 1 §:ssä säädetty suhdeluku sallii, jos suhdeluku muulloin päivän aikana tasaantuu.

AVI on valvontaohjelmassaan todennut, että 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 tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin vastataan. Lisäksi turvallisesta varhaiskasvatusympäristöstä on kaikkina ajankohtina kyettävä huolehtimaan hyvin.

Näin ollen lasten lukumäärä ammatillisen kelpoisuuden omaavaa henkilöä kohden tulee suunnitella ja pitää toimintapäivän kaikkina ajankohtina mahdollisimman lähellä asetuksessa säädettyä suhdelukua, eikä tiettyinä toimintapäivän ajankohtina toistuva

19.4.2024

merkittävä suhdeluvun ylittäminen ole säädösten mukaista. Jos aamuista ja iltapäivästä puuttuu henkilöstöä lapsimäärään suhteutettuna, on tarpeen tarkastella sekä työvuoroja, mutta harkita myös lisähenkilöstön palkkaamista. Ongelma saattaa korostua, mitä isommasta päiväkodista on kyse. Jos yhdestä ryhmästä on henkilöstön jäsen pois esimerkiksi viikon ja saman aikaisesti eri ryhmistä on yksittäisiä lapsia pois, päiväkotitasolla henkilöstömitoitus on 35 §:n mukaan kunnossa, vaikka yhdessä ryhmässä on koko viikon vajeusta henkilöstöstä. Vaikuttaa siltä, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat tulkitsevat myös varhaiskasvatuslakia niin, että laissa määritelty lasten maksimimäärä onkin minimi. Olisi syytä muistaa, että varhaiskasvatuslain tulee toteutua kokonaisuudessaan eikä ainoastaan henkilöstömitoituksen ja suhdelukujen osalta.

### 3 Poistetaan suhdeluku 1:13 ja kielletään lasten sijoittaminen samalle paikalle

OAJ on jo aiemmin esittänyt varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisesta osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevasta suhdeluvusta 1:13 luopumista. Kaikilla kolme vuotta täyttäneillä tulisi olla sama suhdeluku 1:7 riippumatta siitä, kuinka monta tuntia päivässä lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen.

Myös aluehallintovirasto on todennut, että erilaisten suhdelukujen mukaan laskettuna lapsiryhmän lapsimäärä vaihtelee, jonka takia läsnä olevien lasten määrän laskeminen saattaa olla haasteellista. Virheellinen laskentatapa aiheuttaa tarpeettomia ylityksiä.

Aluehallintovirasto on valvontaohjelmassaan todennut myös, että yksi ylityksiin johtava tilanne on, kun lasten suunnitellut varhaiskasvatusajat eivät toteudu suunnitellusti, jolloin samaa varhaiskasvatuspaikkaa käyttää kaksi lasta yhtä aikaa. Voidaan sijoittaa lapsiryhmään kolmen opetus- ja kasvatushenkilön maksimimäärän ylittävä määrä lapsia, jos lapset eivät ole paikalla yhtä aikaa. Sekä työmäärän rajaamisen näkökulmasta että lapsiryhmän pysyvyyden näkökulmasta olisi hyvä, että yhteen lapsiryhmään voitaisiin sijoittaa korkeintaan kolmea opetus- ja kasvatushenkilöä vastaava määrä lapsia. Siksi olisikin tarpeen säätää, että yhtä varhaiskasvatuspaikkaa kohden voi sijoittaa vain yhden lapsen.

Ylitykset vaikuttavat negatiivisesti sekä varhaiskasvatuksen henkilöstöön että lapsiin. Henkilöstömitoituksesta poikkeaminen vaarantaa varhaiskasvatuksen laadun eikä poikkeaminen ole lapsen edun mukaista. Pysyvä ryhmä tukee lapsen ystävyyssuhteita sekä turvaa leikin ja oppimisen jatkuvuuden. Tällöin ryhmässä on mahdollista huomioida lasten yksilölliset tarpeet paremmin ja tukea osallisuutta. Siitä syystä on perusteltua, että henkilöstön poissaoloja ei paikata siirtämällä lapsia tai henkilöstöä ryhmistä toisiin.

19.4.2024

#### 4 Ns. 2+2-ryhmät ja tilojen porrastus ongelmallista

Kansalaisaloitteessa nostetaan ongelmana esiin myös ns. 2+2-ryhmät. Myös AVI on todennut, että ryhmän enimmäiskoon ylitykseen saattaa johtaa myös 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 ajan. Porrastus saattaa heikentää pitkäkestoisen toiminnan, esimerkiksi leikin, toteutumista ja lisätä turhaa kiireen tuntua lasten varhaiskasvuspäivässä. Mitä pienemmistä lapsista on kyse, sitä enemmän esimerkiksi siirtymiin kuluu aikaa. Varhaiskasvatuksessa tulisi jokaisella lapsiryhmällä olla oma ryhmätila, jonka käyttöä ei porrasteta. Lapsiryhmiä ei pidä sallia muodostettava kahden kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevän ryhmiksi vain paperilla, tarkoituksena kiertää lakia niin, että käytännössä päiväkodin arjessa kaksi kahden kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä työskentelevän työntekijän lapsiryhmää toimii yhtenä ryhmänä.

#### 5 35 §:n avustajakirjaus poistettava

Varhaiskasvatuslain 35 §:ssä säädetään, että ”Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.”

Avustajapalvelut ovat tärkeitä ja osa lapsista tarvitsee niitä. Nyt avustamispalveluista kuitenkin erikseen säädetään 15 c §:ssä, minkä takia edellä mainittu kirjaus tulee poistaa 35 §:n 2 momentista. Avustajan tulee olla asiasta päätettäessä aina lapsi- tai ryhmäkohtainen. Olisi tarpeen säätää, että jos lapsiryhmässä on tehostettua tai erityistä tukea tarvitsevia lapsia, lapsiryhmän lapsimäärää pienennetään tai ryhmään lisätään kasvatus-, opetus- ja hoitohenkilöstöä. Avustajasta päätetään erikseen hallintopäätöksellä. Tällä olisi vaikutusta jokaisen lapsen, mutta erityisesti tukea tarvitsevien lasten, varhaiskasvatuksen toteutumiseen sekä henkilöstön työhyvinvointiin ja työssäjaksamiseen.

#### 6 Varhaiskasvatuslain voimassa olevaa henkilöstörakennetta ja kelpoisuusvaatimuksia ei pidä muuttaa

Varhaiskasvatuslain henkilöstörakenne sekä kelpoisuudet on säädetty tutkimusperustaisesti ja niistä on pidettävä kiinni. Varhaiskasvatuslakiin kirjattua henkilöstörakennetta ja kelpoisuusvaatimuksia ei pidä muuttaa. Tämän puolesta puhuvat myös viimeaikaiset kansalliset arvioinnit. Karvi tuoreessa julkaisussaan (17.4.2024) toteaa, että ”Varhaiskasvatus on jo itsessään merkittävä palvelu ja koulutusjärjestelmän osa, jolla on välittömiä vaikutuksia lapsiin, perheisiin ja yhteiskuntaan. Samaan aikaan varhaiskasvatukseen panostamalla luodaan pohjaa myös perusopetukselle, sillä varhaisella tuella ja lasten oppimisvalmiuksien vahvistamisella voidaan osaltaan vaikuttaa kansallisiin oppimistuloksiin ja niiden nostamiseen.”

19.4.2024

Varhaiskasvatuksen tiekartassa (2017) todettiin, että ”henkilöstörakenteella, jossa valtaosa henkilöstöstä on sosiaali- ja terveydenalan ammattilaisia, erityisopettajien tarve on kasvanut huomiota herättävän paljon. Osittain kyseessä saattaa olla aitoa lasten tuen tarpeen lisääntymistä, mutta osin sen voidaan arvioida muodostuvan myös henkilöstön riittämättömästä osaamisesta erityisesti lapsen kehityksen ja oppimisen sekä varhaiskasvatuksen pedagogiikan alueilla.” Varhaiskasvatukseen tarvitaan lisää opettajia ja heidän koulutuksensa tuottamaa osaamista. Myös Karvin mukaan ”Varhaiskasvatuksen keskeinen lainsäädäntöön kirjattu ja laatua varmistava tekijä on korkeakoulutetun henkilöstön riittävä määrä lapsiryhmissä. Samaan aikaan kaikissa lapsiryhmissä ei kuitenkaan ole tällä hetkellä riittävää osaamista pedagogisten tavoitteiden saavuttamiseen, koska henkilöstöstä, erityisesti kelpoisista opettajista, on pulaa. Henkilöstöpulaan ja uudistuneisiin kelpoisuusehtoihin on viime vuosien aikana pyritty vastaamaan lisäämällä varhaiskasvatuksen opettaja-koulutuksen aloituspaikkoja yliopistoissa ja mahdollisuuksia täydentää aikaisempaa kelpoisuutta joustavilla monimuoto-opinnoilla. Alan veto- ja pitovoimaa tulisikin vahvistaa palkkauksen, perus- ja lisäkoulutuksen sekä suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen kehittämisen avulla.”

Karvi korostaa kasvatustieteellisen osaamisen merkitystä: ”Varhaiskasvatuksen pedagoginen asiantuntijuus kohdentuu arvioinnin perusteella erityisesti kasvatustieteen kandidaatin koulutuksen sisältöihin ja tavoitteisiin. Arviointimme mukaan nykyiset varhaiskasvatuksen opettajan ja päiväkodin johtajan kelpoisuuden tuottavat kasvatustieteen kandidaatin ja -maisterin koulutukset rakentuvat ajantasaiselle kasvatustieteelliselle tutkimustiedolle ja sisällöt vastaavat hyvin nykyisiä työelämän vaatimuksia. Kandidaatinkoulutuksessa painottuvat varhaiskasvatuksen opettajan pedagoginen vastuu ja osaaminen.”

Päiväkodin johtaja vastaa päiväkodin pedagogiikan kokonaisuudesta sekä toimintakulttuurin tietoisesta rakentamisesta, arvioinnista ja kehittämisestä varhaiskasvatusta koskevien lakien, asetusten ja toimintaa ohjaavien pedagogisten suunnitelmien mukaisesti. Hän vastaa myös käytettävissään olevien resurssien suuntaamisesta. Päiväkodin johtajan työhön kuuluu myös työaikaohjaaminen pedagogiikan ja sen toteutumisen sekä riittävän henkilöstön näkökulmasta. Niihin päiväkodin johtajalla on oltava riittävästi resursseja. Varhaiskasvatuksen järjestäjillä ja tuottajilla on vastuu siitä, että riittävät ja toimivat sijais- tai muut varajärjestelyt ovat saatavilla myös henkilöstön äkillisiin ja yllättäviin poissaolotilanteisiin.

Karvin julkaisussa todetaankin, että ”Päiväkodin johtajalla tulee jatkossa olla koulutuksen ja ammatillisen osaamisen kautta kehittyntä pedagogista asiantuntijuutta, jotta hän kykenee johtamaan varhaiskasvatuksen uudistukset osaksi arkea tavalla, joka muokkaa syvemmin työntekijöiden ajattelutapoja ja koko työyhteisön toimintakulttuuria. Varhaiskasvatuksen kokonaisvaltaisen johtamisosaamisen perustan tulisi olla kasvatustieteissä, joka huomioi varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisen painotuksen pedagogisen asiantuntemuksen ohella.” Myös OAJ alleviivaa, että laissa määritellyistä henkilöstörakenteesta ja kelpoisuusvaatimuksista on pidettävä kiinni.

19.4.2024

## 7 Tarvitaan selvitys

OAJ esittää laajaa selvitystä, miten henkilöstömitoitus päiväkotien lapsiryhmissä, lapsiryhmien rakenne ja ryhmien muodostaminen toteutuu peilaten erityisesti varhaiskasvatuslaissa säädettyyn varhaiskasvatuksen määritelmään (2 §), varhaiskasvatuksen tavoitteisiin (3 §) ja lapsen edun ensisijaisuuteen (4 §) sekä miten tilapäisen poikkeaman säädöstä (36 §) kunnissa tulkitaan.

### Yhteenveto

- Riittävä henkilöstö lapsiryhmissä olisi jo nykyisellä lainsäädännöllä mahdollista, jos kunnat ja yksityiset palveluntuottajat toteuttaisivat henkilöstömitoitusta lainsäätäjän tahotilan ja aluehallintoviraston (AVI) ohjeistuksen mukaisesti.
- Laki edellyttää, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin vastataan. Lisäksi turvallisesta varhaiskasvatusympäristöstä on kaikkina ajankohtina kyettävä huolehtimaan hyvin.
- Poistetaan varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisesta osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskeva suhdeluku 1:13 säädetään sen tilalle suhdeluvuksi 1:7
- Täsmennetään lain tulkintaa niin, että yhtä varhaiskasvatuspaikkaa kohden pitäisi sijoittaa vain yksi lapsi.
- Varhaiskasvatuksessa tulisi jokaisella lapsiryhmällä olla oma ryhmätila, jonka käyttöä ei porrasteta.
- Lapsiryhmässä, jossa on tehostettua tai erityistä tukea tarvitsevia lapsia, lapsiryhmän lapsimäärää pitäisi aina pienentää tai ryhmään lisätä kasvatus-, opetus- ja hoitohenkilöstöä.
- Varhaiskasvatuslakiin kirjattua henkilöstörakennetta ja kelpoisuusvaatimuksia ei pidä muuttaa
- On huolehdittava, että koulutusmäärät pidetään sellaisena, että varhaiskasvatuslakiin kirjatun henkilöstön saatavuus turvataan
- OAJ esittää laajaa selvitystä päiväkotien henkilöstömitoitustoteutumisesta lapsiryhmissä, lapsiryhmien rakenteesta ja ryhmien muodostamisesta

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen  
koulutuspolitiikan johtaja

Minttu Ilveskivi  
erityisasiantuntija