Sivistysvaliokunta, Eduskunta

Viite: Lausuntopyyntönne KAA 1/2024 vp Muutos varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoitukseen ja suhdelukujen toteutumiseen; muutettava laki 540/2018, varhaiskasvatuslaki

THL:n lausunto varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoitukseen ja suhdelukujen toteutumiseen, muutettava laki 540/2018, varhaiskasvatuslaki

Kansalaisaloitteen mukaan varhaiskasvatuslaissa (540/2018) henkilöstömitoituksen määrittely päiväkodin tasolla on epäkohta, joka johtaa päiväkotiarjessa lasten turvallisuuden vaarantumiseen ja työntekijöiden uupumiseen. Aloitteessa kuvataan päiväkotien käytänteitä, joilla tosiasiallisesti poiketaan suhdeluvuista rikkomatta kuitenkaan suoranaisesti lakia. Asian korjaamiseksi aloitteessa ehdotetaan paluuta lapsiryhmäkohtaiseen henkilöstömitoitukseen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan aloitteessa esitetyt kirjaukset lasten varhaiskasvatuksen järjestämistavoista ja henkilöstömitoituksen soveltamistavoista ovat huolestuttavia ja vakavasti otettavia, mutta THL ei yhdy aloitteen tarkoittamiin keinoihin tilanteen ratkaisemiseksi.

THL:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestämisessä ja valvonnassa tulee varmistaa, että palvelut tukevat lapsen hyvinvointia, oppimista ja kehitystä siten kuin varhaiskasvatuslaissa säädetään. THL:n mukaan varhaiskasvatuslaissa ja lakia täsmentävässä Valtioneuvoston asetuksessa varhaiskasvatuksesta (753/2018) säädetään kohtuullisen riittävällä tarkkuudella lapsiryhmien koosta, henkilöstömitoituksesta, suhdeluvuista ja niistä tilapäisesti poikkeamisesta. Kuitenkin kuntien välillä esiintyy merkittäviä eroja lain ja asetuksen soveltamisessa ja tulkinnassa.

THL esittää, että lainsäätäjä tiukentaa lapsiryhmän kokoa koskevaa lain tulkintaa ja tarjoaa varhaiskasvatuksen laadun valvonnasta vastaaville aluehallinto- ja valtion viranomaisille nykyistä toimivampia keinoja puuttua

tiukemmin lapsen edun vastaisiin, kunta- ja yksikkökohtaisiin käytäntöihin ja soveltamistapoihin. THL korostaa, että varhaiskasvatuksessa tulee turvata jokaisen lapsen hyvinvointi, kehitys ja oppiminen.

1. **Lapsen turvallinen kiinnittyminen kasvattajaan on yhteydessä lapsiryhmän kokoon ja hoitosuhteen pysyvyyteen**

   Lapsi-kasvattaja -suhteita koskevan meta-analyysin (Ahnert et al. 2006) mukaan lapsen turvallinen kiinnittyminen varhaiskasvattajaan on yhteydessä päiväkodin lapsi-kasvattaja-suhdelukuun, lapsiryhmän kokoon, hoitosuhteen pysyvyyteen, sekä lapsen ikään ja sukupuoleen. Kansalaisaloitteessa tuodaan esille, että päiväkodeissa on jatkuvaa, rakenteelliseksi nimettyä henkilöstövajausta lapsiryhmissä ja henkilöstön vaihtuvuutta.

   THL kiinnittää huomiota siihen, että lapsen hyvinvoinnin kannalta keskeistä on lapsiryhmien henkilöstön pysyvyys ja aikuisten sensitiivisyys lapsen tarpeille. Meta-analyysin mukaan alle kolmivuotiaille lapsille keskeistä on voida solmia turvallinen, lapsi-kasvattaja-suhde, mutta vanhempien lasten hyvinvointi syntyy toimivasta lapsiryhmästä, jossa kasvattaja jakaa huomiota, huolenpitoa ja tukea tasapuolisesti ryhmän lapsille. Lapsen mahdollisuus luoda vakaa, turvallinen suhde kasvattajaan voi vakavasti häiriintyä tilanteessa, joissa lapsiryhmien koostumus ja kasvattajat vaihtuvat jatkuvasti, kuten kansalaisaloitteessa esitetään. Varhaiskasvatustoiminta tulee järjestää tavalla, joka takaa, että lapsella on mahdollisuus luoda turvallinen kiintymyssuhde vähintään yhteen aikuiseen lapsiryhmässä. Tämä edellyttää pysyviä aikuisia lapsiryhmässä.

   Kansalaisaloitteen mukaan päiväkodeissa on käytäntöjä, joissa samassa tilassa voi toimia 2+2 lapsiryhmää 2+2 kasvattajan johdolla siten, että tosiasiassa samassa tilassa on paikalla 28 yli kolmivuotiasta lasta. Käytännön seurauksena samoissa tiloissa on selkeästi alkuperäistä mitoitusta (21) suurempi määrä lapsia, mikä altistaa sekä lapset että aikuiset kohonneen melutason haitoille. Kohonnut melutaso on yhteydessä koettuun stressiin ja aikuisten äänenkäyttöön (Lipponen ym. 2010; Syrjämäki et al. 2017). Lasten määrän kasvattaminen samoissa tiloissa vaikeuttaa lisäksi laadukkaan pienryhmäpedagogiikan toteuttamista, sillä isosta ryhmästä ei saada jaettunakaan riittävän pieniä pienryhmiä, ellei päiväkodissa ole riittävästi yhteisiä ja erillisiä tiloja sekä toimivia ulkotiloja. THL pitääkin kehitystä erittäin huolestuttavana ja lapsen edun vastaisena.

2. Lapsen oikeuksia edistävän toimintakulttuurin ja palvelun laadun valvonnan parantaminen varhaiskasvatuksessa

Lukuisat tutkimukset osoittavat, että suomalainen varhaiskasvatus pystyy keskimäärin vastaamaan lapsen sosioemotionaalisen, sosiaalisen ja fyysisen kehityksen tarpeisiin, kunhan toiminta järjestetään lainsäädännön mukaisesti. Riittävä, osaava ja pysyvä henkilöstö sekä hyvät ulkoympäristöt ja yhteistilat luovat edellytykset laadukkaalle varhaiskasvatukselle. Viime kädessä laadun tekevät osaava henkilöstö, hyvin johdettu toiminta ja laadukas ympäristö. Mutta tämä toteutuu vain, jollei henkilöstö vaihdu resurssipulassa paikasta toiseen. Kansalaisaloitteessa tuodaan esiin, että osassa yksiköitä henkilöstöpula on krooninen.

THL:n näkemyksen mukaan voimassa oleva lainsäädäntö ei sellaisenaan luo esteitä varhaiskasvatuksen laadukkaalle järjestämiselle. Kuitenkin joidenkin kuntien omaksumat suhdelukujen laskentakäytännöt tosiasiallisesti johtavat tilanteeseen, jossa samoissa tiloissa on jatkuvasti enemmän lapsia ja vähemmän aikuisia kuin mitä lainsäädäntö edellyttää. Tämä on viime vuosina näkyvästi heikentänyt erityisesti pääkaupunkiseudulla perheiden luottamusta varhaiskasvatukseen lapsen hyvinvointia ja kehitystä tukevana palveluna.

THL esittää, että kansalaisaloitteessa esitettyihin epäkohtiin vastataan varhaiskasvatuksen laadun arviointia ja seurantaa vahvistamalla. Varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona toimii Opetushallitus ja alueellinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat aluehallintovirastoille yhdessä Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviranomaisen kanssa.

THL ehdottaa, että varhaiskasvatuksen ohjauksesta ja valvonnasta vastaaville viranomaisille ja asiantuntijavirastolle annetaan tehtäväksi toteuttaa säännöllisiä tiedonkeruita varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen ja päiväkodissa läsnä olevien lasten ja aikuisten välisten suhdelukujen tosiasiallisesta toteutumisesta. Tällaista säännöllistä palvelujen laadun seurantaa toteutetaan muun muassa iäkkäiden ihmisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja asiakaskokemuksista (28.12.2012/980) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta.

Henkilöstömitoituksen ja lapsiaikuinen suhdelukujen laskentakäytäntöjen epäkohdat ja kunnittain vaihtelevat käytännöt ovat olleet alan ammattilaisten tiedossa vuosikymmeniä. Kuitenkin asiasta on riittämättömästi hallinnon itsensä ja tutkimusorganisaatioiden tuottamaa tietoa, yksittäisiä arviointitutkimuksia lukuun ottamatta (ks. Repo ym. 2019). THL:n mukaan tämä epäkohta tulee korjata. Suhdelukuihin liittyviin epäkohtiin on vaikea, ellei mahdoton puuttua, ellei siitä ole saatavissa tarkkaa ja säännöllisesti kerättyä seurantatietoa. Suhdelukujen

seuranta on myös lapsen edun ensisijaisuuden valvontaa ja toteuttamista. Lainsäädännön valmistelussa ja perustuslaillisessa tarkastelussa korostettiin lapsen edun ensisijaisuutta varhaiskasvatuksen järjestämistä sekä lain tulkintaa ohjaavana yleisenä periaatteena. Myös Sivistysvaliokunta tähdensi omassa mietinnössään (HE SivM 5/2018 vp), että kaikessa toiminnassa ja henkilöstömitoituksessa on lapsen edun mukaisesti otettava huomioon lapsen ikä ja sen mukainen tarve hoivaan, kasvatukseen ja opetukseen sekä pienimpien osalta hoivan merkitystä turvallisuuden tunteelle ja kiintymyssuhteelle.

THL:n mukaan kansalaisaloitteen esille nostamiin epäkohtiin voidaan puuttua seuraamalla henkilöstömitoituksen toteutumista nykyistä systemaattisemmin, tarkastelemalla suhdelukujen toteutumista monipuolisesti päiväkodeissa olevien lasten hyvinvoinnin toteutumisen näkökulmasta sekä kehittämällä keinoja irtautua sellaisista paikallisista käytännöistä, jotka eivät ole lapsen edun mukaisia.

Pääjohtaja Mika Salminen

vt. osaston johtaja Anu Muuri