

Asia: VN/18285/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Touhula Varhaiskasvatus Oy:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ja henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus)

Lausuntopyyntö diaarinumero: VN/18285/2020

Lakiesityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslain 36 §:ää. Esitys tarkentaisi päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen alaa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen henkilöstön velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan epäkohdasta tai epäkohdan uhasta sekä toimenpiteistä ilmoituksen johdosta.

Johdanto:

Henkilöstön määrää päiväkodeissa säännellään lasten ja henkilöstön välisillä suhdeluvuilla. Pitkäaikainen seuranta lasten ja henkilöstön määrästä suhteessa toisiinsa antaa toimijoille hyvän kokemustiedon ja mahdollisuudet arvioida ja suunnitella tarvittavan henkilöstön määrän. Lakiesityksen johdannossa todetaan, että mediassa on nostettu esiin henkilöstömitoituksen toteutumiseen liittyviä asioita ja että aluehallintovirastoissa on käsitelty toimipaikoissa ilmenneitä tai epäiltyjä epäkohtia. Tämän taustalla saattavat olla erilaiset soveltamiskäytännöt eri toimijoiden välillä.

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. Kunnat voivat järjestää valvonnan haluamallaan tavalla ilman raportointia aluehallintovirastolle. Kunnat ovat Touhulan kokemuksen mukaan aktiivisia valvonnassa, erityisesti keskittyen toiminnan ohjaukseen eikä niinkään sanktiointiin. Kunnat ovat siis varhaiskasvatuksen valvonnan osalta kahdessa roolissa; toisaalta ne tuottavat itse palvelua ja toisaalta valvovat samoista asiakkaista ”kilpailevien” yksityisten toimijoiden toimintaa.

Kommentteja varhaiskasvatuslain mitoitusta koskeviin muutosehdotuksiin

Lakiesityksen muutosehdotus: Henkilöstömitoitukseen liittyen yksi muutosvaihtoehto olisi myös poistaa varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukainen osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskeva suhdeluku 1/13. Erillistä suhdelukua osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten kohdalla on käytännössä monin paikoin erittäin hankala soveltaa, koska lapset harvoin voivat tosiasiallisesti käyttää samaa varhaiskasvatuspaikkaa vuorotellen. Usein osapäiväiset lapset ovat samanaikaisesti paikalla ja silloin henkilöstömitoitus ei toteudu. Osapäivämitoitus kolme vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien lasten osalta on saattanut olla toimiva silloin, kun varhaiskasvatuksessa oli enemmän lapsia osapäiväisesti läsnä ja heitä varten oli erillisiä osapäiväryhmiä. Nykyään suurin osa lapsista on varhaiskasvatuksessa kokoaikaisesti eikä erillisiä osapäiväryhmiä juurikaan ole. Sen sijaan osa-aikaiset lapset ovat samassa ryhmässä kokoajakaisten lasten kanssa ja näissä tilanteissa henkilöstömitoitusten oikea soveltaminen koetaan haastavaksi. Poiston on arvioitu maksavan noin 44 miljoonaa euroa.

Jotta osapäivämitoituksen poisto olisi toimiva, täytyisi varhaiskasvatuslaissa ottaa huomioon varhaiskasvatuspaikan käyttöaika. Tällä hetkellä perheet voivat vapaasti valita tuntimäärän, jota käyttävät. Parhaiten lapsen etu ja varhaiskasvatuksen merkitys lapsen kasvuille, kehitykselle ja oppimiselle toteutuvat säännöllisessä osallistumisessa varhaiskasvatukseen. Ehdotamme, että osallistumisaikojen vaihtoehtoisuutta rajattaisiin esimerkiksi siten, että valittavana olisi 1) kokopäiväinen varhaiskasvatukseen osallistuminen (7h / päivä tai enemmän) ja 2) viikkokohtaisesti määriteltä osa-aikainen osallistuminen (35 h/viikko tai enemmän). Selkeytys edistäisi tarkoituksenmukaisia henkilöstömitoituksia koko päivälle ja selkiyttäisi palvelun organisointia ilman, että se vähentäisi vanhempien oikeuksia. Perhe voi silti halutessaan käyttää varhaiskasvatusoikeuttaan vähemmän, mutta varhaiskasvatuslaki ei kuitenkaan ohjaisi osa-aikaiseen käyttöön.

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

Jos lakisääteisestä mitoituksesta poistettaisiin osa-aikaisuus ja vanhemmat valitsivat sen siitä huolimatta, olisi tästä seurauksena suuria taloudellisia haasteita, sillä toiminnan järjestämisestä syntyisi huomattavasti lisäkuluja niin kunnallisille kuin yksityisillekin toimijoille. Tämä johtuisi siitä, että työnantajan on järjestettävä työ mitoitusmääräysten mukaisesti.

Lakiesityksen muutosehdotus: Päiväkodin mitoituksesta poikkeamisesta säädetään varhaiskasvatustilain 36 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päiväkodissa voidaan poiketa 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluvuista, 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.

Tämä kohta laissa kumoo edellä mainitun lakimuutosehdotuksen, mikäli laissa ei määritetä varhaiskasvatukseen osallistumisaikaa. Jos perheillä on mahdollisuus valita vähäisemmät varhaiskasvatukseen osallistumispäivät kuin kuluvaan kuun toimintapäivät, tarkoittaa se sitä, että henkilöstömitoitusta suhteutetaan läsnä oleviin lapsiin. Jos osa-aikamitoitusta suhdeluvuissa 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. Varhaiskasvatusikäisen lapsen kasvuympäristön pitäisi olla rauhallinen, pysyvä ja toistuva, jotta lapsi voi luottaa olosuhteisiin, jossa viettää ison osan hereillä olo ajastaan. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että osaavan ja ammattitaitoisen työaikoja ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa osa-aikaiseksi, koska tarve henkilöstölle ryhmässä on kuitenkin koko-aikaista.

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, jotka ovat tälle toimialalle keskimääräistä korkeammat. Lisäresurssin määrän määrittely on käytännössä mahdotonta. Perheiden käyttäytyminen ei ole täysin säännöllistä, eivätkä lasten päiväkotiiin tuonti- ja hakuajat ole säännöllisiä. Usein lapsi yllättäen tuodaankin aikaisemmin tai haetaan myöhemmin kuin normaalisti, tästä voi syntyä hetkittäisiä yllättäviä tilanteita.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että vanhemmille ilmoitettaisiin kiireellisesti tarve hakea lapsia pois tai olla tuomatta päiväkotiiin. Lisäksi esitys johtaa siihen, että avustavat työntekijät irrotetaan helpommin sijaisiksi, jolloin muu tärkeä päiväkodin tukitoiminta häiriintyy. Tämä lisäksi varhaiskasvatuspalveluiden kustannuksia merkittävästi ilman varmuutta siitä, että muutos varsinaisesti parantaisi varhaiskasvatuksen laatua 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. Tämä on nykyisessä työntekijöiden saatavuustilanteessa erittäin vaikeaa, miltei mahdotonta.

Nykyinen toimintamalli henkilökunnan mitoittamisen suhteen päiväkodeissa omaa jo pitkän historian. Kyseisellä tavalla on laadukkaasti pystytty Suomessa maailman parhaalla tavalla järjestämään varhaiskasvatuksen henkilöstöresurssit. Sopiva henkilöstön määrä ja koulutustaso on taannut laadukkaan toiminnan, joka on luonut Suomessa korkean vaikuttavuuden koulutuksellisestikin. Tämä on näkynyt Suomessa esimerkiksi lapsen myöhäisemmässä elämänsäkaressa PISA -tuloksissa jo pitkän aikaa.

Touhulassa on seurattu jo usean vuode ajan lasten todellista läsnäoloa päiväkodeissa ja niiden osalta lasten todellinen läsnäolo jää huomattavasti matalammalle tasolle kuin varaamme henkilöstöä toiminnan toteuttamista varten. Seurantaluvut osoittavat, että hallituksen esitys varhaiskasvatuksen mitoituksen tulkinnan muuttamiseksi ei ole tarpeellinen. Varhaiskasvatuksen mitoituksen toteutuminen on erilaista kuin esimerkiksi ikäihmisten asumispalveluissa, joissa asukkaat ovat koko ajan paikalla ja sen mukaan varataan henkilöstöä. Varhaiskasvatuksessa sen sijaan lasten ennalta ilmoittamattomat poissaolot ovat yleisiä. Tietynlaisen joustavuuden säilyttäminen toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa on sekä toiminnan että talouden näkökulmasta tärkeää.

Kunnat ovat varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa ja uudistus lisäisi erittäin merkittävästi kunnan oman toiminnan kuluja sekä velvoittaisi kunnat perheiden tasapuolisen kohtelun ja yhdenvertaisuuden vuoksi korvaamaan vastaavat kulut yksityisille palveluntuottajille (ostopalvelutoiminta ja palvelusetelit). Vastaavat korotukset tulisi tehdä myös yksityisen hoidon tuen korvauksiin uudistuksen voimaan tulosta lähtien. 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 lisäresursointi yhteiskunnalle noin 112 miljoonaa euroa vuodessa.

Kommentteja varhaiskasvatuslain ilmoittamisvelvollisuutta koskeviin muutosehdotuksiin

Lakiesityksen muutosesitys: Esityksessä ehdotetaan lisäksi 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, jotta epäkohtiin tai niiden uhkiin voitaisiin tehokkaasti ja nopeasti puuttua. Tämän puolestaan tulisi ilmoittaa asiasta kunnan varhaiskasvatuksesta vastaavalle viranhaltijalle. Ilmoituksen voisi tehdä salassapitosäännösten sitä estämättä. Esityksessä ehdotetaan, että ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia. Varhaiskasvatuksen toimipaikan toiminnasta vastaavan henkilön tulisi ilman aiheetonta viivytystä käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Varhaiskasvatuksen henkilökunnan

ilmoitusvelvollisuus olisi osa varhaiskasvatuksen ennakollista valvontaa. Epäkohtiin tai niiden uhkiin puuttuminen on nopeinta, helpointa ja tehokkainta silloin, kun se tapahtuu ensisijaisesti siellä, missä epäkohtia tai niiden uhkia esiintyy.

Muutosehdotus korostaa työntekijän vastuuta lapsen edun mukaisen toiminnan varmistamisesta. Pidämme hyvänä asiana, että laki velvoittaisi työntekijän tekemään ilmoituksen toimintayksikön vastuuhenkilölle. Ilmoitusvelvollisuus on osa omavalvontaa ja on selkeä osa hyvää toimintamallia. Touhulassa on ollut vuodesta 2019 alkaen aktiivisessa käytössä henkilöstölle ja asiakkaille tarkoitettu palautekanava, jossa palautteen voi antaa nimettömänä tai jättäen yhteydenottopyynnön. Pidämme tämänkaltaista toimintaa, joka perustuu yksityisen toimijan omavalvontaan kuuluvaan veloitteeseen, toimintaa paremmin edistävänä tapana. Lakialoitteen ilmoittamisvelvoite tuo mukanaan vastakkainasettelun, joka syntyy helposti työntekijöiden ja työnantajan tai esimiehen välille. Tämä voi heikentää luottamusta, yhteishenkeä ja ilmapiiriä työyhteisöissä. Muutos tulee lisäämään jo ennestään lähiesimiesten työn kuormittavuutta.

Sosiaalipalveluiden puolella on ollut valitettavasti havaittavissa jossakin määrin haitallisia lieveilmiöitä, jos viranomaiset ottavat vastaan nimettömiä ilmoituksia. Siksi laissa tulee korostaa velvollisuutta ilmoittaa asiasta ensisijaisesti oman yksikön lähiesimiehelle ja mikäli ilmoitus tästä huolimatta tulisi kuntaan, aluehallintovirastoon tai Valviraan, tulee ilmoituksen tapahtua henkilön nimellä.

Touhula-päiväkodit korostaa, että ilmoitusvelvollisuudesta säädettäessä tulee ottaa huomioon, että nimettömän ilmoittamisen mahdollistaminen saattaa edistää toimintamallia, missä omaan työnantajaan tai työyhteisöön syystä tai toisesta tyytymätön työntekijä tekee ilmoituksen ohi oman yksikön vastuuhenkilön ja aiheuttaa selvitysprosessin, joka työllistää useita tahoja ja aiheuttaa usein kustannuksia lopputuleman ollessa ettei ole tarvetta toimenpiteisiin ja kyseessä on hatarin tiedoin tehty ilmoitus tai väärinkäsitys. Joissakin tapauksissa väärä ilmoitus voi olla myös toisen henkilön oikeusturvaa loukkaava asia, erityisesti kun nimetöntä palautetta ei voida selvittää. 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 tietojen oikeellisuutta.

Nimettömänä tehdyt ilmoitukset eivät myöskään edistä työyhteisön avoimuutta. Esitetyt muutokset lisäävät varmuudella varhaiskasvatuksen hallinnollista työtä ilman varmuutta siitä, että ne tosiasiallisesti parantaisivat varhaiskasvatuksen laatua. Touhulan näkemyksen mukaan kirjallisesti ja nimellä tehty epäkohtailmoitus tuo esiin aidon huolen asiasta paremmalla tavalla kuin nimettömänä tehty ilmoitus. Avoin palaute toimintayksikön toiminnasta vastaaville vastuuhenkilöille on paras ratkaisu edetä asiassa. Asioihin pystytään parhaiten vaikuttamaan siellä missä mahdollinen epäkohta on.

Lakiluonnostekstissä mainitaan työntekijöiden mahdollinen sanktioiminen, mikäli työntekijä nostaa esille toiminnan epäkohtia. Kyseinen ajatus on kaukaa haettu, koska Touhulalle on kunnia-asia noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa, joka perustuu vahvasti voimassa olevan työlainsäädännön, työehtosopimuksen ja läpinäkyvän johtamisen periaatteille. Lisäksi nykyisessä henkilöstötilanteessa kenelläkään työnantajalla ei ole halua kohdella ammattihenkilöstöä epäasiallisesti. Yritysten arvot eivät myöskään tue tällaista ajattelua.

Huomioon on syytä ottaa, miten muissa varhaiskasvatukseen verrattavissa palveluissa toimitaan. Esimerkiksi lastensuojelussa ei lastensuojeluilmoituksen tekoon velvollinen henkilö voi jättää nimenomaa 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.

Varhaiskasvatuslain soveltamisesta syntyvät palautteet ja kantelut liittyvät kokemuksemme mukaan valtaosin tulkintaan, jossa missään tilanteessa ei yhdellä kasvatushenkilöllä voisi olla enempää kuin 7 lasta kyseisessä hetkessä vastuullaan. Tyypillistä on esimerkiksi tilanne, jossa ryhmässä on 14 lasta ja kaksi työntekijää. Pari lasta on esimerkiksi 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. Samankaltaisia tilanteita otetaan esiin myös henkilöstön taholta.

Toinen esimerkki on pienryhmätoiminta, jossa lapset toimivat pedagogisesti ohjatusti. Lapset puuhaavat usein pienissä ryhmissä tietyn aiheen parissa sijoitettuna päiväkodin eri tiloihin, joissa valvonta on mahdollista. Näissä tilanteissa ulkopuolisella henkilöllä tai jopa henkilökunnalla voi helposti tulla väärinymmärryksiä toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Henkilökuntakaan ei välttämättä tiedä koko päiväkodin tarkasta henkilöstötilanteesta, jos esimerkkinä käytetään mitoitus-asiaa. Henkilökunnan määrää tarkastellaan nykylainsäädännön mukaan päiväkotitasolla, ei ryhmätasolla.

Ystävällisesti,

Minna Elomaa

Toimitusjohtaja,

Touhula Varhaiskasvatus Oy

Lamberg Arto
Touhula Varhaiskasvatus Oy