

## Sivistysvaliokunta

**Muutos varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoitukseen ja suhdelukujen toteutumiseen. Muutettava laki 540/2018, varhaiskasvatuslaki**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

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

#### *Julkinen kuuleminen*

Valiokunta järjesti 23.4.2024 asiasta julkisen asiantuntijakuulemisen, joka lähetettiin verkkolähteyksensä ja taltioitiin. Julkisessa kuulemisessa kuultavina olivat:

- aloitteen tekijä Hanna Mäkiaho
- aloitteen tekijä Minna Möller
- aloitteen tekijä Annele Wiman
- opetusneuvos Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kehittämisspäälikkö Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Minttu Ilveskivi, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- asiantuntija Aleksi Sandroos, Sivistysala ry
- varhaiskasvatuksen asiantuntija Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry

#### *Asiantuntijat*

Julkisen kuulemisen lisäksi valiokunta on kuullut:

- yliopistotutkija Satu Valkonen, Itä-Suomen yliopisto
- arviointineuvos Janniina Vlasov, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- opetusneuvos Kati Costiander, Opetushallitus
- tenure track -professori Maiju Paananen, Tampereen yliopisto
- varhaiskasvatusjohtaja Miia Kemppi, Helsingin kaupunki
- erityisasiantuntija Kaisu Muuronen, Lastensuojelun Keskusliitto ry
- toiminnanjohtaja Saija Ohtonen-Jones, Suomen Vanhempainliitto ry
- professori Nina Sajaniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp

- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

### KANSALAISALOITE

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan ryhtymistä lainvalmisteluun, jotta varhaiskasvatuksen yksikkökohtaisesta henkilöstömitoituksesta siirryttäisiin ryhmäkohtaiseen henkilöstömitoitukseen. Aloitteessa painotetaan, että säädettyjen suhdelukujen tulisi toteutua koko päivän ajan ja tämä tulisi huomioida lapsiryhmän henkilökunnan määrässä.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Sivistysvaliokunta pitää varhaiskasvatuksen henkilöstön mitoitukseen liittyvää kansalaisaloitetta tärkeänä ja ajankohtaisena keskustelun herättäjänä. Huoli varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen esteistä, riittämättömistä resursseista ja työntekijöiden uupumisesta on perusteltu ja ajankohtainen. Aloitteessa esiin tuodut tilanteet lasten varhaiskasvatuksen järjestämistavoista ja henkilöstömitoituksen soveltamistavoista ovat huolestuttavia ja vakavasti otettavia. Sivistysvaliokunta tukee vahvasti kansalaisaloitteeseen kirjattua tavoitetta siitä, että varhaiskasvatuksessa tulee turvata lasten arki ja antaa yhtäläiset mahdollisuudet oppimiseen, leikkiin ja turvallisiin aikuihin.

Nykyinen hallitusohjelma sisältää useita varhaiskasvatukseen liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelmassa todetaan, että laadukas varhaiskasvatus edistää oppimisen edellytyksiä ja koulutuksellista tasa-arvoa. Yksi hallituskaudelle asetetuista tavoitteista on, että varhaiskasvatuksen laatu parane. Hallitus sitoutuu varhaiskasvatuslain mukaiseen lapsen oikeuteen pedagogisesti johdettuun ja toteutettuun varhaiskasvatukseen. Lisäksi hallitus vahvistaa alan veto- ja pitovoimaa kehittämällä työoloja ja varhaiskasvatuksen laatua.

Valiokunta toteaa, että Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tänä vuonna julkaisemassa varhaiskasvatuksen politiikkasuosituksessa (1:2024) on nostettu esiin viisi keskeistä varhaiskasvatuksen laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvää teemaa. Näitä ovat henkilöstön riittävydestä ja osaamisen tasosta huolehtiminen, alan johtamisosaamisen vahvistaminen, inklusiivisen ja lasten osallisuutta vahvistavan varhaiskasvatuksen edellytysten varmistaminen, palveluiden saavutettavuuden takaaminen sekä perheiden kanssa tehtävän yhteistyön merkityksen tunnistaminen.

#### *Voimassa oleva lainsäädäntö*

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 3 §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen tavoitteista. Säännöksen mukaan laissa tarkoitettun varhaiskasvatuksen tavoitteena on:

- 1) edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia;

## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp

- 2) tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti;
- 3) toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa monipuolista pedagogista toimintaa ja mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset;
- 4) varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö;
- 5) turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä;
- 6) antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen, edistää yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa;
- 7) tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä;
- 8) kehittää lapsen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, edistää lapsen toimimista vertaisryhmässä sekä ohjata eettisesti vastuulliseen ja kestävään toimintaan, toisten ihmisten kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen;
- 9) varmistaa lapsen mahdollisuus osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin; ja
- 10) toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä.

Lain 25 §:n mukaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Päiväkodin henkilöstön mitoituksesta säädetään lain 35 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä tulee olla varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään, heidän ikäänsä ja varhaiskasvatuksessa päivittäin viettämäänsä aikaan suhteutettuna riittävä määrä henkilöitä, joilla on varhaiskasvatustilaisissa säädetty varhaiskasvatuksen opettajan, sosionomin tai lastenhoitajan ammatillinen kelpoisuus. Lisäksi 35 §:n 3 momentin mukaan päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa 1 momentissa tarkoitettua henkilöä vastaava määrä lapsia.

Varhaiskasvatuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (753/2018) 1 §:ssä säädetään tarkemmin päiväkodin henkilöstön mitoituksesta. Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on varhaiskasvatustilain 26—28 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus (varhaiskasvatuksen opettaja, varhaiskasvatuksen sosionomi, varhaiskasvatuksen lastenhoitaja), enintään seitsemää enemmän kuin viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä tarkoitettu ammatillinen kelpoisuus.

Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on ammatillinen kelpoisuus enintään 13:a osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa eli enintään viisi tuntia päivässä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden.

## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp

Varhaiskasvatuslain 36 §:n 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.

Lisäksi 35 §:ssä tarkoitetuista suhdeluista voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti laajennettaessa lapsen varhaiskasvatusaikaa 17 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla eli jos varhaiskasvatuksessa olevan lapsen varhaiskasvatuksen tarve laajentuu ennakoimattomasta työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta johtuen, jolloin kunnan on järjestettävä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatuspaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.

Varhaiskasvatuslaki sisältää myös säännöksen siitä, että poikkeaminen 35 §:ssä tarkoitettua suhdeluvusta ei ole sallittua henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä.

### *Aloitteen arviointia*

Useat lausunnonantajat ovat tuoneet esille, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa riittävän henkilöstön lapsiryhmissä ja että mitoituksista huolehtiminen luo pohjan laadukkaan ja turvallisen varhaiskasvatuksen toteutumiselle ja varhaiskasvatuslain 3 §:n mukaisten tavoitteiden toteutumiselle. Toisaalta joissakin asiantuntijalausunnoissa on katsottu, että paras tapa lisätä turvallisuutta, työhyvinvointia ja muitakin varhaiskasvatuksen keskeisiä tavoitteita ovat tilannekohtaisen harkinnan salliminen ja lainsäädäntöön perustuvan sääntelyn väljentäminen. Asiantuntijalausunnoissa on myös todettu, että kuntien välillä esiintyy merkittäviä eroja lainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa.

Asiantuntijalausunnon mukaan varhaiskasvatusta koskevat kansalliset arvioinnit osoittavat, että varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet saavutetaan keskimäärin hyvin, henkilökunta on osaavaa ja motivoitunutta ja lasten ja huoltajien tarpeet pystytään ottamaan hyvin huomioon. Varhaiskasvatuksen laatu ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen kuitenkin vaihtelevat ryhmien ja päiväkotien välillä sekä kunnan sisällä.

Aluehallintovirastojen sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran laatiman varhaiskasvatuksen valvontaohjelman mukaisena valvontakohteena on vuosina 2021 ja 2022 ollut erityisesti kunnallisten päiväkotien henkilöstömitoitus ja ryhmäkoko. Valvonnan tulosten perusteella on todettu, että varhaiskasvatuksen järjestäjät noudattavat henkilöstömitoitusta ja ryhmäkokoä säätelevää varhaiskasvatuslakia ja että päiväkotien henkilöstömitoitus ja ryhmäkoko toteutuvat hyvin. Tuloksissa on kuitenkin ilmennyt alueellisia eroja. Eroja ryhmäkoon ylityksissä tai henkilöstömitoituksen alituksissa on ollut sekä aluehallintovirastojen alueiden välillä että niiden sisällä. Erityisesti haasteet ovat korostuneet henkilöstömitoituksen osalta pääkaupunkiseudulla. Yhtenä merkittävänä syynä siihen, että henkilöstömitoitus ei ole toteutunut, ovat olleet henkilöstön poissaolot, joihin ei ole saatu sijaista yrityksistä huolimatta. (Aluehallintovirastojen julkaisut 130/2022 ja 161/2023)

Asiantuntijalausunnoissa on tunnustettu kansalaisaloitteessa esille nostettuja haasteita ja ilmiöitä henkilöstön saatavuudesta ja työolojen kehittämistarpeista ja yhdytty aloitteen keskeiseen viestiin siitä, että pysyvät ja turvalliset vuorovaikutussuhteet sekä mahdollisuudet hyvään ja kehittä-

## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp

vään varhaiskasvatukseen tulee taata jokaiselle siihen osallistuvalla lapsella jokaisena päivänä. Sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa ei kuitenkaan ole kannatettu lainvalmistelun aloittamista kansalaisaloitteen pohjalta, vaikka sinällään on ymmärretty aloitteessa esille nostettuja huolia.

Valiokunta katsoo asiantuntijalausunnon tavoin, että varhaiskasvatuksen toimivuutta on tärkeää tarkastella yksittäisten tekijöiden sijaan kokonaisuutena, jossa sekä toimintaa tukeviin rakenteisiin että arjen pedagogisiin prosesseihin liittyvät laatutekijät yhdessä tuottavat jokaiselle lapselle hyvää varhaiskasvatusta. Kuten aloitteessa todetaan, ovat arjen ennakoitavuus, toisilleen tutut aikuiset ja lapset sekä turvallinen leikki- ja oppimisympäristö tärkeitä varhaiskasvatuksen elementtejä.

Asiantuntijalausunnossa todetun mukaisesti suhdeluvun muuttaminen ryhmäkohtaiseksi ei välttämättä johtaisi toivottuun varhaiskasvatustyön selkeytymiseen. Riskinä on, että ryhmätasoinen tarkastelu kuormittaisi entisestään sekä henkilöstöä että päiväkodin johtajaa, kun työaikaa kuluu suhdelukujen laskemista koskevien reunaehtojen tulkintaan ja ratkaisujen etsimiseen akuuteissa tilanteissa. Ryhmäkohtaisen suhdeluvun varmistaminen voi johtaa myös lasten näkökulmasta entistä lyhytnäköisempien ratkaisujen tekemiseen ja enenevässä määrin niin henkilöstön kuin lastenkin siirtelyyn ryhmästä toiseen. Asiantuntijalausunnossa on lisäksi tuotu esiin, että aloitteen mukainen suhdelukukäytäntö estäisi pedagogisin perustein toteutetun toiminnan, jossa on mahdollista harkita tilanteeseen sopivaa henkilöstömäärää suhteessa lapsiin.

Useassa lausunnossa korostetaan, että lapsen hyvinvoinnin kannalta keskeistä on lapsiryhmien henkilöstön pysyvyys. Henkilöstön ja lasten siirtäminen ryhmästä toiseen vaarantaa lapsen oppimista, kehitystä ja hyvinvointia tukevien pysyvien ja turvallisten ihmissuhteiden muodostumista varhaiskasvatuksessa ja on näin ollen vastoin varhaiskasvatuslaissa asetettua tavoitetta. Varhaiskasvatustoiminta tulee järjestää tavalla, joka takaa sen, että lapsella on mahdollisuus luoda turvallinen kiintymyssuhde vähintään yhteen aikuiseseen lapsiryhmässä.

Asiantuntijalausunnossa todetaan myös, että päiväkodin johtajan työajasta suuri osa kuluu jo nykyisellään sijaisjärjestelyihin, ja mitoituksen muuttaminen ryhmäkohtaiseksi lisäisi sijaisten tarvetta entisestään. Korkeiden täyttö- ja käyttöasteiden tavoittelu koetaan nykyisin voimakasta kuormittumista aiheuttavana tekijänä erityisesti suurten kaupunkien varhaiskasvatustoiminnassa.

### *Poissaoloista ilmoittaminen*

Osassa asiantuntijalausunnoista on nostettu esiin ilmoittamattomista poissaoloista aiheutuvat ongelmat. Henkilöstön oikean määrän takaamiseksi on tärkeää, että perheet ilmoittavat riittävän ajoissa lapsen päivittäisestä osallistumisesta varhaiskasvatukseen. Poissaoloista ja loma-ajoista ilmoittamatta jättäminen luo haasteita riittävän joustavan ja varhaiskasvatustavoitteiden mukaisen työvuorosunnittelun kannalta. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi Helsingissä varhaiskasvatuksesta oli lapsia poissa ilmoittamatta yli 100 000 päivän verran vuonna 2023. Joissakin asiantuntijalausunnoissa on esitetty harkittavaksi, että perheiden velvollisuudesta ilmoittaa päivittäisestä varhaiskasvatuspalvelun käytöstä riittävän ajoissa säädettäisiin laissa. Valiokunta kuitenkin katsoo, että poissaoloilmoitusmenettely voidaan jo nykyään hoitaa kunnallisella tasolla ilman, että asiasta kirjataan erikseen lakiin. Poissaolojen vähentämiseksi on esimerkiksi tehostet-

## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp

tava tiedotusta ja mahdollistettava joustavammat digitaaliset mahdollisuudet ilmoittaa hyvissä ajoin poissaolosta. Huoltajia velvoittavampi poissaoloilmoitusmenettely mahdollistaisi sen, että varhaiskasvatusta voidaan tosiasiallisesti järjestää suunnitelmallisesti, resurssit tarkoituksenmukaisesti kohdentaen ja siten, että varhaiskasvatuksen tavoitteet ja lakisääteiset henkilöstömitoitukset toteutuvat.

### *Osa-aikaista varhaiskasvatusta koskeva suhdeluku*

Useissa asiantuntijalausunnoissa on kannatettu ehdotusta siitä, että osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevasta suhdeluvusta 1:13 luovuttaisiin. Tällöin kaikilla kolme vuotta täyttäneillä olisi sama suhdeluku 1:7 riippumatta siitä, kuinka monta tuntia päivässä lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen. Asiantuntijalausunnoissa on katsottu, ettei lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisajalla pitäisi olla vaikutusta siihen, millä suhdeluvulla lapsi lasketaan ryhmän jäseneksi ja mikä on henkilöstön mitoitus päivän aikana.

Sivistysvaliokunta on valtioneuvoston koulutuspoliittisen selonteon (VNS 1/2021 vp) käsittelyn yhteydessä todennut, että varhaiskasvatuksen laadun kannalta sekä ryhmäkoot että lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön väliset suhdeluvut ovat tärkeässä asemassa. Valiokunta on pitänyt ongelmallisena suhdelukujen vaihtelemista sen mukaan, minkä pituisen ajan lapsi on varhaiskasvatuksessa. Valiokunnan mietinnössä (SiVM 19/2021 vp) on todettu, että lapsen edun kannalta on olennaista parantaa osa-aikaisen varhaiskasvatuksen suhdelukua vastaamaan kokopäiväisen varhaiskasvatuksen suhdelukua.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on arvioinut lausunnossaan, että valtiontalouden kustannusvaikutukset osapäivämitoituksen muuttamisesta kokopäivämitoitukseen 3—5-vuotiailla tulisi maksamaan palkkakustannusten osalta arviolta 39 milj. euroa.

Sivistysvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena pitkän aikavälin tavoitteena sitä, että henkilöstön ja lasten välinen suhdeluku yli kolmevuotiaiden osalta (1:7) koskisi myös alle viisi tuntia päivässä varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia. Tämä vaikuttaisi lapsiryhmien koon lisäksi ryhmien pysyvyyteen ja yhteisyyteen. Päiväkotien lapsiryhmien kokoonpano saattaa erilaisten suhdelukujen laskemisen vuoksi vaihdella jatkuvasti, jolloin varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden painottamalle oppivan yhteisön rakentumiselle jää vähäisesti mahdollisuuksia. Kiinteät lapsiryhmät vähentäisivät varhaiskasvatuksessa koettua arjen pirstaleisuutta.

### *Kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön saatavuuden turvaaminen*

Vaikka voimassa olevalla lainsäädännöllä on pyritty varmistamaan se, ettei henkilöstövajetta ole missään ryhmässä päivittäin tai pitkäkestoisesti, sillä ei voida vastata henkilöstön saatavuuteen liittyviin ongelmiin. Useassa asiantuntijalausunnossa onkin tuotu esiin tarve kiinnittää erityistä huomiota kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön saatavuuteen. Mitoituksen muuttamista tärkeämpänä seikkana on pidetty sitä, että varhaiskasvatuksessa turvataan riittävä kasvatus- ja opetustehtäviin kelpoisen henkilöstön määrä, sillä kelpoinen ja pysyvä henkilöstö on yksi keskeinen varhaiskasvatuksen laatutekijä. Näin ollen kelpoisen henkilöstön saatavuudesta huolehtiminen on edellytys sille, että varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet voivat toteutua.

## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp

Monissa asiantuntijalausunnoissa on todettu, että voimassa olevaa henkilöstörakennetta ja alan kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä ei tule muuttaa. Jokaisella varhaiskasvatuksen eri tehtävällä ja kelpoisuudella on merkittävä rooli varhaiskasvatuksen kokonaisuudessa. On tärkeää jatkaa eri tehtävänkuvien selkeyttämistä ja näin saada eri ammattiryhmien osaaminen täysimääräisesti käyttöön varhaiskasvatuksessa.

Sivistysvaliokunta on jo aiemmin useaan otteeseen korostanut sitä, että varhaiskasvatuksen yksi merkittävimmistä laadun tekijöistä on koulutettu ja työhön sitoutunut henkilökunta (mm. SiVL 6/2023 vp, SiVM 17/2022 vp, SiVM 14/2021 vp). Valiokunta on myös eri yhteyksissä tuonut vahvasti esiin tarpeen löytää ratkaisut varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuuden parantamiseksi (mm. SiVL 3/2024 vp, SiVM 12/2022 vp, SiVM 19/2021 vp).

Sivistysvaliokunta pitää myönteisenä, että hallitusohjelman mukaan varhaiskasvatuksen opettajien aloituspaikkoja lisätään yliopistoissa. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan joka vuosi on koulutettava vähintään 1 400 uutta varhaiskasvatuksen opettajaa molempien kansalliskielten tarpeet huomioiden. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että hallitus lisää varhaiskasvatuksen sosionomien koulutusta. Lisäksi hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan hallitus turvaa jo alalla työskenteleville erilaiset mahdollisuudet pätevyitä varhaiskasvatuslain mukaisiin tehtäviin muunto- ja monimuotokoulutuksella.

Saadun selvityksen mukaan varhaiskasvatuksen opettajan koulutukseen on vuodesta 2018 lähtien myönnetty lisärahoitusta yhteensä noin 35 milj. euroa, jolla on lisätty yliopistoissa yhteensä yli 1 700 aloituspaikkaa. Joulukuussa 2023 yliopistoille myönnettiin lisärahoitusta erillisten varhaiskasvatuksen erityisopettajan opintojen tarjoamiseen. Tällä hallituskaudella valtion julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2024—2027 on varattu 17,36 milj. euron määräraha yliopistojen varhaiskasvatuksen opettajien koulutuksen aloituspaikkamäärien lisäämiseen. Helmikuussa yliopistoille osoitettiin tästä 16,2 milj. euroa, jolla rahoitetaan yhteensä 875 lisäaloiutuspaikkaa vuosina 2024—2026. Näistä 60 on ruotsinkieliseen koulutukseen. Yliopistot laajentavat lisärahoituksella myös monimuotokoulutuksen tarjontaa, mikä antaa alalla jo oleville henkilöille mahdollisuuden kouluttautua varhaiskasvatuksen opettajiksi joustavasti työn ohessa.

Sivistysvaliokunta korostaa alan veto- ja pitovoiman merkitystä. Henkilöstön veto- ja pitovoiman vahvistamista on pidetty myös useissa asiantuntijalausunnoissa tärkeänä, ja keinoina on mainittu mm. työolojen ja -hyvinvoinnin parantaminen, mahdollisuus osallistua oman työnsä kehittämiseen, johtamisresurssin vahvistaminen, palkkaus ja palkitsemisjärjestelmät, perus- ja lisäkoulutus, riittävät varahenkilö- ja sijaisresurssit sekä suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen kehittäminen.

Valiokunta toteaa myös tässä yhteydessä, että eduskunta on hyväksynyt sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisesti varhaiskasvatuslain uudistamista koskevan käsittelyn yhteydessä (SiVM 5/2018 vp — HE 40/2018 vp) edelleen voimassa olevan lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto huolehtii varhaiskasvatuksen opettajien koulutustarjonnan tasalaatuisesta ja riittävästä sekä alueellisesti ja kielellisesti tasapainoisesta kohdennuksesta Suomen kaikissa osissa. Eduskunta on myös edellyttänyt, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi uudistukseen liittyvän mittavan henkilöstörakenteen muutoksen etenemistä, koulutuspaikkojen riittävyyttä ja valmistuvien määrää pitkän siirtymäkauden aikana sekä sen vaikutuksia varhaiskasvatukseen.

## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp

### *Lopuksi*

Sivistysvaliokunta toteaa, että voimassa oleva lainsäädäntö ei luo esteitä varhaiskasvatuksen laadukkaalle järjestämiselle. Sen sijaan osassa kunnista tiukka taloustilanne voi sitä haastaa. Lisäksi suhdelukujen laskentakäytännöt voivat johtaa tilanteeseen, jossa samoissa tiloissa on jatkuvasti enemmän lapsia ja vähemmän aikuisia kuin mitä lainsäädäntö edellyttää. Tämä puolestaan voi heikentää perheiden luottamusta varhaiskasvatukseen lapsen hyvinvointia ja kehitystä tukevana palveluna. Vaikka varhaiskasvatusta koskevat haasteet ovat osin alueellisia tai päiväkotikohtaisia, ahdinko ja huolestuneisuus värittää tällä hetkellä koko alasta käytävää julkista keskustelua. Tämän vuoksi moni varhaiskasvatuksessa hyvin oleva asia jää pimentoon.

Aloitteessa esiin tuotu epäkohta, jossa kaksi virallisesti erillistä lapsiryhmää toimii käytännössä yhtenä porrastettuna ryhmänä arjessa, ei ole lainsäätäjän tarkoituksen mukainen. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että tällaiset paikalliset menettelyt tuodaan valvovan viranomaisen tietoon sen varmistamiseksi, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat eivät tulkitse lakia tavalla, joka vaarantaa varhaiskasvatukselle säädettyjen tavoitteiden saavuttamisen ja lapsen turvallisen arjen toteutumisen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen asiantuntijalausunnossa todettuun seikkaan, että lasten näkökulmasta on kuormittavaa ja aivoterveyttä vaarantavaa, jos lapsilla ei ole päiväkotiin aamuisin tullessaan käsitystä siitä, keiden aikuisten ja lasten kanssa tänään on tarkoitus toimia. Valiokunta katsoo asiantuntijalausunnon tavoin, että oma ryhmä ja omat tilat luovat turvaa ja jatkuvuutta. Turvallisessa ympäristössä, missä sekä aikuiset että lapset kokevat joukkoon kuulumista, tuetaan aivoterveyttä ja sen kautta tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista.

Sivistysvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että varhaiskasvatushenkilöstön kuormittuneisuutta aiheuttavat erityisesti ongelmat kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön saatavuudessa, sijaisjärjestelmien toimimattomuus, tiukentuvat toiminnallisen tehokkuuden tavoitteet liittyen käyttöasteisiin ja tilojen käyttöön sekä henkilöstön kokemus siitä, että heidän esiin nostamiaan huolia ei kuulla.

Valiokunta toteaa, että kansalaisaloitteen esille nostamiin epäkohtiin voidaan puuttua riittävän resursoinnin lisäksi mm. seuraamalla henkilöstömitoituksen toteutumista nykyistä systemaattisemmin ja tarkastelemalla suhdelukujen toteutumista monipuolisesti päiväkodeissa olevien lasten hyvinvoinnin toteutumisen näkökulmasta sekä huolehtimalla varhaiskasvatushenkilöstön työhyvinvoinnista.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 1/2024 vp sisältyvän ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä.*



## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp

Helsingissä 30.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd  
varapuheenjohtaja Ari Koponen ps  
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd  
jäsen Pia Hiltunen sd  
jäsen Veronika Honkasalo vas  
jäsen Inka Hopsu vihr  
jäsen Hanna Kosonen kesk  
jäsen Milla Lahdenperä kok  
jäsen Mia Laiho kok  
jäsen Mikko Ollikainen r  
jäsen Nasima Razmyar sd  
jäsen Sara Seppänen ps  
jäsen Markku Siponen kesk  
jäsen Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Oskari Valtola kok  
varajäsen Pia Sillanpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

## Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp Vastalause

### Vastalause

### Perustelut

Vihreä eduskuntaryhmä yhtyy kansalaisaloitteen huoleen ja esiin nostamien epäkohtien korjaamistarpeeseen. Laadukas varhaiskasvatus on yksi parhaimpia sijoituksia tulevaisuuteen, sillä se kaventaa oppimiseroja jo varhaisessa vaiheessa ja ehkäisee syrjäytymistä. Lasten oikeus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen ei voi toteutua ilman pätevää henkilöstöä ja riittäviä henkilöstöresursseja. Varhaiskasvatuksen veto- ja pitovoimaa on parannettava sekä asetusten mukaisten kelpoisuuksien täyttyminen jokaisessa varhaiskasvatuksen ryhmässä ja yksikössä varmistettava.

Kansallinen arviointikeskus Karvi on nostanut lausunnossaan esiin, että opiskelupaikkoja on lisätty systemaattisesti jo usean vuoden ajan vastaamaan koulutetun henkilöstön tarvetta. Alan vetovoimaisuus on kuitenkin laskenut, ja työntekijöiden poissaolot, vaihtuvuus sekä pula kelpoisesta henkilöstöstä ovat johtaneet työntekijöiden väsymiseen heikentäen työhyvinvointia. Kevan tuore tutkimus osoittaa varhaiskasvatuksen henkilöstöllä olevan kohonnut riski työkyvyttömyyteen. Työhyvinvoinnilla on yhteys myös varhaiskasvatuksen laatuun. Nämä kaikki ovat todellisia huolia, joihin tulee löytää ratkaisu.

Kuitenkin, kuten monessa lausunnossa on todettu, riittävä henkilöstömäärä lapsiryhmissä olisi mahdollista toteuttaa nykyisen lainsäädännön puitteissa, jos nykyistä lainsäädäntöä tulkittaisiin lainsäätäjän tahtotilan sekä aluehallintoviraston antaman ohjeistuksen mukaisesti. Valiokunnalle annetuissa lausunnoissa esitettiin ratkaisuja, joista tarvitaan jatkossakin keskustelua ja toimenpiteitä. Erityisen suuri huoli koskee kasvukaupunkeja, joissa kuntien resurssit eivät riitä vastaamaan tarpeeseen uusista päiväkotitiloista ja kasvavasta henkilöstön määrästä.

THL:n esitti lausunnossaan, että lainsäätäjät tiukentaisi lapsiryhmän kokoa koskevaa lain tulkintaa ja tarjoaisi varhaiskasvatuksen laadun valvonnasta vastaaville aluehallinto- ja valtion viranomaisille nykyistä toimivampia keinoja puuttua tiukemmin lapsen edun vastaisiin, kunta- ja yksikkökohtaisiin käytäntöihin ja soveltamistapoihin. OAJ esitti selvitystä siitä, miten henkilöstömitoitus päiväkotien lapsiryhmissä, lapsiryhmien rakenne ja ryhmien muodostaminen toteutuvat suhteessa lainsäädäntöön. Näitä vihreä eduskuntaryhmä kannattaa.

Vihreä eduskuntaryhmä esittää, että aloitteen ja asiantuntijakuulemisten perusteella varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisesta osapäiväisiä kolme vuotta täyttäneitä lapsia koskevasta suhdeluvusta 1:13 luopumista. Lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisajalla ei pitäisi olla vaikutusta siihen, millä suhdeluvulla lapsi lasketaan ryhmän jäseneksi ja mikä on henkilöstön mitoitus päivän aikana.

Aluehallintovirasto on todennut, että läsnä olevien lasten määrän laskeminen saattaa olla haasteellista, koska lapsimäärä vaihtelee erilaisten suhdelukujen mukaan laskettuna. Laskentatapa ja se, että lasten suunnitellut varhaiskasvatusajat eivät toteudu suunnitellusti, aiheuttavat tarpeettomia suhdelukujen ylityksiä. Tämän pohjalta kaikilla kolme vuotta täyttäneillä tulisi olla sama suhdeluku 1:7 riippumatta siitä, kuinka monta tuntia päivässä lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen.

**Valiokunnan mietintö SiVM 2/2024 vp**  
**Vastalause**

Myös sivistysvaliokunnan mietinnössä on nähty tarkoituksenmukaisena pitkän aikavälin tavoitteena kolme vuotta täyttäneiden lasten osa-aikaisen varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos vastaamaan nykyistä täyspäiväisessä hoidossa olevien yli kolmevuotiaiden suhdelukua. Tämä tarkoittaisi sitä, että suhdeluku 1:7 koskisi myös alle viisi tuntia päivässä varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia.

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että valiokunnan mietinnön SiVM 2/2024 vp perustelujen kappale 23 muutetaan kuulumaan seuraavasti:*

*”Sivistysvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että valtioneuvosto valmistelee muutokset kolme vuotta täyttäneiden lasten osa-aikaisen varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen osalta siten, että henkilöstön ja lasten välinen suhdeluku yli kolmevuotiaiden osalta (1:7) koskisi myös alle viisi tuntia päivässä varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia. Tämä vaikuttaisi lapsiryhmien koon lisäksi ryhmien pysyvyyteen ja yhtenäisyyteen. Päiväkotien lapsiryhmien kokoonpano saattaa erilaisten suhdelukujen laskemisen vuoksi vaihdella jatkuvasti, jolloin varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden painottamalle oppivan yhteisön rakentumiselle jää vähäisesti mahdollisuuksia. Kiinteät lapsiryhmät vähentäisivät varhaiskasvatuksessa koettua arjen pirstaleisuutta.”*

*ja että hyväksytään yksi lausuma. (Vastalauseen lausumaehdotus)*

***Vastalauseen lausumaehdotus***

*Eduskunta edellyttää valtioneuvoston valmistelevan muutokset kolme vuotta täyttäneiden lasten osa-aikaisen varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen osalta siten, että suhdeluku 1:7 koskisi myös alle viisi tuntia päivässä varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia.*

Helsingissä 30.5.2024

Inka Hopsu vihr