

Aluehallintovirastojen lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 224/2021 vp)

Kommentit esityksen lakipykäliin ja säännöskohtaisiin perusteluihin

Aluehallintovirastot kiittävät mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta yksityisen varhaiskasvatuksen muuttamisesta luvanvaraiseksi.

Aluehallintovirastojen näkemys on, että esityksen mukaista lakimuutosta ei tulisi tehdä. Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettely on jo tällä hetkellä lupamenettelyn kaltaista, eikä yksityinen palveluntuottaja voi aloittaa toimintaa elleivät toiminnan edellytykset täyty.

Varhaiskasvatuslakia voitaisiin yksinkertaisesti muuttaa lisäämällä lause, jonka mukaan yksityinen päiväkotitoiminta voi alkaa vasta, kun palveluntuottaja ja toimipaikka on rekisteröity aluehallintovirastoissa. Varhaiskasvatuslakia voisi myös tarkentaa muutamilta osilta palveluntuottajan edellytyksiin liittyen. Aluehallintovirastot ottavat tässä lausunnossaan kantaa tarvittaviin ja jo ehdotuksessa mukana oleviin muutoksiin. Aluehallintovirastojen esittämällä muutoksilla saavutettaisiin kaikki ehdotuksessa esitetyt tavoitteet ilman lisäkustannuksia.

Lain valmistelun aikataulu on ollut tiukka. Lain yksityiskohtia täytyy tarkastella niin, että vältetään tulkintaongelmilta. Lain valmistelussa tulisi samalla arvioida perusteellisesti palveluntuottajan yleisten

edellytysten osoittamiseen tarvittavat asiakirjat. Lain valmistelun yhteydessä tulee uudistaa myös asetusteksti sellaiseksi, joka vastaa varhaiskasvatuksen toimialaa. Kuten 44 a §:n perustelutekstissäkin mainitaan, varhaiskasvatuslailla ei ole tarkoitus laajentaa viranomaisten tehtäviä. Aluehallintoviraston nimenomainen tehtävä on valvoa, että varhaiskasvatusta järjestetään varhaiskasvatuslain mukaisesti.

Jos lakiehdotus kuitenkin toteutuu esityksen mukaisesti, edellyttää se aluehallintovirastojen mukaan useita muutoksia, joita on lueteltu alla olevassa tekstissä.

43 a § Yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleiset edellytykset

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä, että 43 a §:n yleisten edellytysten sääntelyä selkeytettäisiin. Pykälässä säädettäisiin palveluntuottajan velvollisuudesta ilmoittaa palveluntuottajaa ja määräämisvaltaa käyttäviä henkilöitä koskevista muutoksista. Muutoksesta tulisi ilmoittaa kahden viikon kuluessa määräämisvallan siirtymisestä. Tämä muutos olisi tarpeellinen myös ilmoitusmenettelyssä.

44 § Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi

Ehdotuksen mukaan luvassa päätettäisiin 1) niistä kunnista, joiden alueella päiväkotitoimintaa harjoitetaan; 2) toimipaikoista, joissa päiväkotitoimintaa harjoitetaan; 3) varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärästä kussakin toimipaikassa- ja 4) vuorohoidon järjestämisestä.

Esityksen mukaan lupapäätös on valituskelpoinen. Jos luvassa päätetään vuorohoidosta, tulee laissa määritellä vuorohoito yksiselitteisesti, jotta lupapäätös voi perustua selkeään lainkohtaan. Aluehallintovirastot ehdottavat, että varhaiskasvatuslain 13 §:ään lisätään tarkka ja yksiselitteinen määrittely siitä, mitä vuorohoito on ja milloin varhaiskasvatus muuttuu vuorohoidoksi.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että varhaiskasvatuslaissa määritellään selkeästi varhaiskasvatuksen järjestäjä ja tuottaja. Laissa tulee selkeästi käydä ilmi, missä tapauksessa yksityinen palveluntuottaja on varhaiskasvatuksen järjestäjä.

44 a § Luvan hakeminen

Pykälässä säädetään lupahakemuksen sisällöstä. Aluehallintovirastot ehdottavat pykälään seuraavia muutoksia tai tarkennuksia:

- Palvelujen toimintamuotoa ja tuottamistapaa ei ole tarpeellista hakemuksella ilmoittaa, koska ainoastaan päiväkotitoimintaan haetaan lupaa.
- 1 mom. kohta 5) ehdotetaan muutettavaksi niin, että lupahakemuksen-”tehtävä toimipaikassa” -määritelmä poistettaisiin. Päiväkodin johtajan tehtävä toimipaikassa on päiväkodin johtaja. ”Tehtävä toimipaikassa” olisi turhaa toistaa.
- Omavalvontasuunnitelma: aluehallintovirastot ehdottavat, että omavalvontasuunnitelma voisi kuulua kunnalle toimitettavaan asiakirjoihin. Kunta ottaisi kantaa omavalvontasuunnitelmaan lausunnossaan. Omavalvontasuunnitelma on päivittyvä asiakirja, eikä sen päivityksiä ole esitetty toimitettavaksi lupaviranomaiselle. Omavalvontasuunnitelma kuuluu selkeästi kunnan valvontaviranomaisen vuosittain tarkastettaviin asiakirjoihin.
- Rikostaustaote: aluehallintovirastot toteavat, että lupahakemukseen ei voida pyytää liitteeksi rikostaustaotetta, koska kyseinen asiakirja on ainoastaan esitettävä asiakirja. Varhaiskasvatuslakiin tulisi kirjata lupaviranomaiselle maksuton tekninen käyttöyhteys oikeusrekisterikeskuksen rekisteriin. Ennen sähköisen rajapinnan saamista oikeusrekisterikeskukseen kunnan viranomaisen tulee tarkistaa

rikostaustaote. Aluehallintovirastot eivät voi tarkistaa rikostaustaotteita henkilökohtaisesti.

- Muut tiedot: Lupahakemuksen odotetaan sisältävän palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden sekä muiden varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteuttamisen arvioimiseksi tarvittavat muut tiedot. Laissa tulisi selkeästi määritellä ne asiakirjat, joilla em. seikat tulee osoitettua. Aluehallintovirastot ehdottavat, että nämä asiakirjat voitaisiin liittää osaksi kunnan lausuntoa. Kyseisiä asiakirjoja ei toimitettaisi lupaviranomaiselle lupahakemuksen yhteydessä, vaan ne olisivat kunnalle toimitettavia asiakirjoja. Kunta ottaisi kyseisiin asiakirjoihin kantaa lausunnossaan.

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä sitä, että viranomaishyväksyntöjä ei enää edellytettäisi liitettäväksi lupahakemukseen, vaan tarvittava yhteistyö tarkastuksen toimittamiseksi ja mahdolliset lausuntomenettelyt hoidetaan kunnan ja muiden viranomaisten välillä. Aluehallintovirastot katsovat kuitenkin, että pelastus-, terveydensuojelu- ja rakennuslupaviranomaisten tarkastukset tulisi edelleen näkyä eriteltynä laissa. Jos viranomaisten nimeäminen jätetään pois laista, voi eteen tulla tilanteita, joissa tilojen terveellisyyttä ja turvallisuutta ei ole tarkastettu riittävällä tarkkuudella ja ammattitaidolla. Tämä olisi selkeä heikennys turvallisuuteen ja laatuun ja olisi ristiriidassa lakimuutoksen tavoitteiden kanssa.

Kunnalle tulee säätää velvollisuus antaa lausunto tekemästään tarkastuksesta ja viranomaislausunnoista sähköisen palvelun kautta. Kunnan tulee myös voida liittää tarvittavia asiakirjoja lausuntonsa liitteeksi.

44 b §:än on lisätty uudessa ehdotuksessa kokonaan uusi kohta, jonka mukaan lupa voitaisiin myöntää määräaikaisena. Ehdotuksen mukaan pykälän 2 momentissa säädettäisiin luvan myöntämisestä kokonaan tai osittain poikkeuksellisesti enintään yhden vuoden määräajaksi, jos palveluntuottajan yhdessä tai useammassa

toimipaikassa poiketaan tilapäisesti 33 §:n nojalla päiväkodin johtajan kelpoisuusvaatimuksesta.

Aluehallintovirastot katsovat, että 44 b §:n 2 momentti tulee poistaa kokonaan, koska ehdotus on ristiriidassa muiden lakiin ehdotettujen kohtien kanssa. Päiväkodin johtajasta ei ehdotuksen 44 §:n mukaan päätetä luvassa, joten luvan myöntäminen vain määräajaksi päiväkodin johtajan määräaikaaisuuteen vedoten tai luvan muuttaminen päiväkodin johtajan vaihtuessa ei ole mahdollista.

Ehdotetun menettelyn toteuttaminen olisi myös käytännössä mahdotonta. Tällainen sääntely johtaisi tilanteeseen, jossa monilla toimijoilla, varsinkin päiväkotiketjuilla, olisi jatkuvasti vain määräaikainen lupa. Lisäksi ehdotettu sääntely jättää epäselväksi, tulisiko myös toistaiseksi voimassa olevan luvan voimassaolo arvioitavaksi aina, kun päiväkodin johtaja vaihtuu.

Nykyisen lain mukaan kelpoisuusvaatimukset täyttämätön johtaja rekisteröidään määräajaksi. Tämä ei vaikuta palveluntuottajan tai toimipaikan rekisteröintiin mitenkään. Esityksen perusteluissa on tällä kohdin virheellistä tietoa.

44 c § Luvan muuttaminen tai toiminnan lopettaminen

Hallituksen esityksen mukaan toiminnanharjoittajan on haettava muutosta lupaan, jos luvassa päätettäviin seikkoihin tulee muutoksia, taikka jos luvanhaltija päättää muuttaa toimintansa luonnetta tai laajuutta muutoin oleellisesti siten, että myönnetty lupa ei enää kata muuttunutta toimintaa. Aluehallintovirastot pitävät esitystä tältä osin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena ja katsovat, että lakiin tulee kirjata selvästi se, milloin palveluntuottajan tulee hakea muutosta lupaan.

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä seuraavaa ehdotusta: Ehdotetun lakimuutoksen mukaan lupa olisi palveluntuottajakohtainen toisin kuin nykyinen toimintayksikkökohtainen ilmoitus. Jos lupaa haetaan yksittäistä toimintayksikköä koskevan muutoksen johdosta, ei ole

tarkoitus, että lupaviranomaisen tulisi samalla arvioida uudelleen kaikkien muidenkin toimintayksikköjen toimintaedellytykset. Tämä voitaisiin toteuttaa myös ilmoituksenvaraisessa toiminnassa.

44 d § Luvan peruuttaminen

Lakiesityksessä luvan peruttamiseen liittyvät seikat ovat viranomaisten tehtävien osalta ristiriitaiset. Esityksen mukaan luvan peruuttaa lupaviranomaisena aluehallintovirastot.

Esityksen mukaan aluehallintovirastot lupaviranomaisena voivat peruuttaa luvan kuultuaan ensin palveluntuottajaa. Koska kunta on kuitenkin edelleen ensisijainen valvontaviranomainen yksityisen varhaiskasvatuksen osalta, aluehallintovirastot ehdottavat, että lakiin kirjataan kunnalle velvollisuus antaa asiasta lausunto lupaviranomaiselle. Kunnalla voi olla tiedossaan seikkoja, jotka on hyvä saada myös lupaviranomaisen tietoon palveluntuottajan toimintaedellytysten arvioimiseksi.

Lisäksi aluehallintovirastot esittävät, että lakiin kirjataan kunnalle velvollisuus ilmoittaa lupaviranomaiselle toimipaikan lopettamistarpeesta. Myös toiminnan edellytysten menettämiseen liittyvät kriteerit tulee kirjata selkeästi lakiin.

Ehdotuksen mukaan palveluntuottaja tulisi poistaa rekisteristä myös silloin, jos palveluntuottaja itse ilmoittaa toiminnan lopettamisesta.

Aluehallintovirastot katsovat, että palveluntuottajaa ei tule poistaa rekisteristä. Rekisterissä palveluntuottaja merkitään lopettaneeksi, jolloin se ei näy varsinaisessa rekisterissä. Tämänhetkisen lain mukaan henkilöitä koskevat tiedot poistetaan viiden vuoden kuluttua lopettamisesta. Aluehallintovirastot katsovat, että henkilöä koskevat tiedot voitaisi poistaa ehdotuksen mukaisesti vuoden kuluttua toiminnan lopettamisesta.

Lopettaneet palveluntuottajat ovat tärkeää tilastotietoa, jota ei tule kokonaan rekisteristä poistaa. Tiedot ovat kuitenkin julkista tietoa

henkilöä koskevia tietoja lukuun ottamatta. Palveluntuottajan valvontatietojen pysyminen rekisterissä on tärkeää myös toiminnan lopettamisen jälkeen. Merkitsemällä toiminta tai lupa lopetettutilaan valvontatiedot säilyvät rekisterissä. Näin voidaan vahvistaa esityksestä ilmenevää laadun ja turvallisuuden valvontaa.

58 § Määräyksen antaminen

Ehdotuksen mukaan valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta, jos yksityinen palveluntuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan tai hakenut lupaa päiväkotitoiminnan harjoittamiselle. Tämä säännös ei ole linjassa muun ehdotetun sääntelyn kanssa.

Ehdotuksen 44 §:n mukaan varhaiskasvatusta järjestävällä tai tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla on ennen toiminnan aloittamista oltava lupa harjoittaa päiväkotitoimintaa. Edelleen 44 c §:n mukaan muutosta ei saa toteuttaa ennen kuin lupaviranomainen on hyväksynyt hakemuksen luvan muuttamiseksi. Kun lisäksi otetaan huomioon ehdotetun 49 §:n sääntely varhaiskasvatusrikkomuksesta, vaikuttaa erikoiselta, jos laissa kuitenkin tosiasiaissa sallitaan palveluntuottajan aloittaa toimintansa ilman lupaa ja korjata tilanne vasta jälkikäteen.

Pykälän perusteluissa todetuin tavoin luvan hakemisen laiminlyönnin tulisi johtaa pykälässä tarkoitettuun määräykseen kyseisen toimipaikan sulkemisesta. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tämän tulisi kuitenkin ilmetä selvästi pykälän tekstistä. Nyt pykälässä mahdollistetaan toiminnan välitön keskeyttäminen ainoastaan, jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää. Yksistään luvan puuttuminen ei kuitenkaan välttämättä sellaisenaan tarkoita, että tämä edellytys täyttyy.

Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Lupamenettely lisää huomattavasti resurssin pysyvää tarvetta aluehallintovirastoissa. Luvan

myöntämiseen liittyvien tehtävien lisäksi ohjaus ja neuvonta tulevat lisääntymään kunnan ja palveluntuottajan roolien muuttuessa.

Aluehallintovirastot ovat viime vuosina suunnanneet resursseja kuntien ohjaukseen ja neuvontaan antamalla mm. koulutusta ilmoitusmenettelyn toimeenpanoon. Kunnat ovat tehostaneet yksityisten palveluntuottajien ohjausta, neuvontaa ja valvontaa mm. lisäämällä henkilöstöresurssia valvontatehtäviin.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ilmoitusmenettely on ollut tärkeä osa yksityisen varhaiskasvatuksen ennakollista valvontaa kunnissa ja prosessina tällä hetkellä toimiva.

Taloudellisin vaihtoehto olisi muuttaa voimassa olevaa varhaiskasvatustaloutta niin, että yksityistä varhaiskasvatustoimintaa ei voi aloittaa ennen kuin aluehallintovirasto on rekisteröinyt palveluntuottajan tai uuden toimipaikan. Tämä tuottaisi saman hyödyn kuin nyt esitetty lupamenettely.

Esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa ei ole huomioitu sitä vaihtoehtoa, että yksityisen varhaiskasvatuksen osuus kaikesta varhaiskasvatuksesta edelleen kasvaisi. On mahdollista, että vaikka varhaiskasvatusikäisten lasten kokonaismäärä laskee, yksityisen varhaiskasvatuksen osuus jatkaisi kasvuaan.

Tällä hetkellä yksityisen varhaiskasvatuksen ilmoitusmenettelyssä ei ole käytössä sähköistä palvelua. Lupamenettelyn edellytys on toimiva sähköisen asiainvälisen mahdollistava ohjelmisto. Lupaviranomaisella tulee olla valtuudet saada teknisen käyttöyhteyden kautta tietoja eri viranomaisilta. Sähköisen asiainvälisen lisäksi ohjelmassa tulee olla mukana valvontakokonaisuus. Tämä tuottaa ohjelmistoon lisäkustannusvaikutuksia. Suunnitellussa sähköisessä ohjelmassa tulee huomioida eri viranomaisten mahdollisuus valvonnan kirjaamiseen, tietojen vaihtoon ja katseluun. Valvontaviranomaisena kunnalla tulee myös olla mahdollisuus lisätä rekisteriin valvontaseuraamukset.

Tämänhetkinen palvelunantajien rekisteri (Valveri) poistetaan käytöstä. Soteri-hankkeen myötä rakennetaan uusi Soteri-rekisteri, johon varhaiskasvatukselle on suunniteltu omaa osiota. Soteri-rekisteri on sidoksissa valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakiin. Soteria ei tulla saamaan toimintakuntoon 1.1.2023 eikä edes alkuvuodesta 2023. Valveri-rekisteriin joudutaan tekemään varhaiskasvatuksen osuuteen muutoksia, koska nykyinen ilmoitusmenettely pitäisi muuttaa lupamenettelyksi. Tämä tuottaa rekisterin osalta ylimääräisiä kustannuksia huomattavasti.

Varhaiskasvatuksen lupamenettelyn sähköistämisen aikataulusta ei ole tietoa. Tämä tarkoittaa sitä, että lupakäsittely jouduttaisiin hoitamaan paperilla ja käsin. Tämä vaatii huomattavaa työpanosta ja näin ollen henkilöstöressurssin lisäämistarvetta aluehallintovirastoihin.

Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin.

Aluehallintovirastoja pyydetään lausumaan ehdotuksena siitä, että mihin aluehallintovirastoon lupaviranomaisen tehtävät voitaisiin keskittää

Aluehallintovirastot eivät pidä lupamenettelyn keskittämistä yhteen aluehallintovirastoon mahdollisena ja toimivana ratkaisuna. Lupamenettely on osa ennakollista valvontaa. Yksityisistä palveluntuottajista valtaosalla on vain yksi toimipaikka. Sen sijaan usean aluehallintoviraston alueella toimivat palveluntuottajat (nk. valtakunnalliset ketjut) voitaisiin keskittää yhdelle aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirastot ehdottavat, että:

1. Yhdellä aluehallintoviraston alueella toimivalle palveluntuottajalle myönnetään lupa alueen aluehallintovirastossa.
2. Usean aluehallintoviraston alueella toimivat ja valtakunnalliset ketjut keskitetään yhdelle aluehallintovirastolle. Tehtävään nimitettävä aluehallintovirasto päätetään myöhemmin.

Lupamenettely edellyttää sähköistä asiointia, jonka on oltava toiminnassa välittömästi lain voimaan tullessa.

Lupamenettely vaatii aluehallintovirastoissa huomattavaa pysyvää resurssin lisäämistä arviolta noin neljän henkilötyövuoden verran. Lupamenettelyyn on kohdennettava myös lakimiehen pysyvää työpanosta. Lupamenettelyn alkuvaiheessa resurssia tarvitaan kehittämistyöhön luonnollisesti enemmän, koska koko työprosessi uusitaan digitaalisista työvälineistä lähtien.

Esityksen mukaan siirtymäaikana voidaan olettaa, että lähes kaikki palveluntuottajat hakevat uutta lupaa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan jokaisen palveluntuottajan on haettava lupaa siirtymäkauden aikana. Esityksestä ei selviä, miten toimitaan sellaisen palveluntuottajan kanssa, joka ei hae lupaa siirtymäaikana.

Esityksen mukaan siirtymäajan jälkeen voidaan olettaa, että uusien lupahakemusten ohella haetaan myös muutosta jo myönnettyihin lupiin. Aluehallintovirastot toteavat, että lupamuutoksia tulee myös koko siirtymäajan. Vuoden 2020 aikana aluehallintovirastoissa on käsitelty 658 ja vuoden 2021 aikana 748 yksityiseen varhaiskasvatukseen liittyviä ilmoitusta. Jatkossa lupamuutoksia ja muutosilmoituksia odotetaan tulevan aluehallintovirastoon vähintäänkin sama määrä kuin tällä hetkellä. Lisäksi siirtymäaikana myönnetään kaikille yli viidellesadalle palveluntuottajalle hakemuksesta lupa n. 1100 toimipaikkaan.

Lupamenettely lisää aluehallintovirastojen tehtäviä merkittävästi. Luvan myöntäminen on erilainen toiminto, kuin rekisteröinti. Lupamenettelyssä kunnan tekemät palveluntuottajan edellytysten tarkastelut poistuvat ja tehtävä siirtyy kokonaisuudessaan aluehallintovirastoille.

Nykyisessä ilmoitusmenettelyssä palveluntuottaja on yhteydessä ainoastaan kunnan valvontaviranomaiseen ilmoitusta tehdessään. Lakiehdotuksen myötä lupahakemus, luvanmuutoshakemus ja muutosilmoitus lähetetään aluehallintovirastoihin.

Täydennyspyyntöjen tekeminen siirtyisi kunnilta aluehallintovirastoille. Asiointi palveluntuottajan kanssa tulee lisääntymään moninkertaisesti.

Uutena tehtävänä aluehallintovirastoille tulee esityksen myötä kunnalle tehtävä määräys toimipaikan tarkastuksesta ja kuntien kanssa tehtävä yhteistyö tulee näin ollen myös lisääntymään.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan olisi taloudellista ja perusteltua pysyä edelleen yksityisen varhaiskasvatuksen ilmoitusmenettelyssä. Varhaiskasvatuslakia voitaisiin yksinkertaisesti muuttaa lisäämällä lause, jonka mukaan yksityinen päiväkotitoiminta voi alkaa vasta, kun palveluntuottaja ja toimipaikka on rekisteröity aluehallintovirastoissa. Lakiehdotuksessa on tuotu esiin monia tarkennuksia ja täsmennyksiä, joista olisi hyöty ilmoitusmenettelyssä ja siten ilmoitusmenettely olisi yhtä vaikuttava, kuin lupamenettelyn on ajateltu olevan. Tällä aluehallintovirastojen ehdottamalla muutoksella saavuttaisiin kaikki ehdotuksessa esitetyt tavoitteet ilman lisäkustannuksia.

Kommentit esityksen lapsivaikutuksiin

Aluehallintovirastot eivät näe lakiehdotuksessa muutosta lapsen etuun tai lapsivaikutuksiin. Edotetut muutokset lisäävät lähinnä hallinnollista työtä.

Lisäksi aluehallintovirastot katsovat, että varhaiskasvatus on osa koulutus- ja sivistyspalvelua, eikä sitä tule tarkastella sosiaalipalveluna tai -huoltona. Varhaiskasvatus on osa elinikäistä oppimista ja lapsen oikeus.

Kommentit esityksen siirtymäaikaan

Siirtymäaikana myönnetään kaikille yli viidellesadalle palveluntuottajalle hakemuksesta lupa n.1100 toimipaikkaan. Samaan aikaan tulee palveluntuottajan ja toimipaikkojen tiedoissa tapahtumaan muutoksia kuten aikaisempinakin vuosina.

Muut kommentit

Aluehallintovirastojen näkemys on, että yksityisen varhaiskasvatuksen lupamenettely ei tuo lisäarvoa varhaiskasvatuksen laatuun tai varhaiskasvatuslain toteuttamisen varmistamiseen eikä tehokkuutta valvontaan. Kunnat ja aluehallintovirastot tekevät ennakollista valvontaa jo nyt voimassa olevan lain mukaisesti. Kuntien valvontaviranomaiset tekevät jatkuvaa valvontaa yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Reaktiivinen valvonta on vähäistä verrattuna ennakolliseen valvontaan, koska epäkohtailmoituksia ja kanteluita tulee jokseenkin vähän.

Aluehallintovirastot toteavat, että kunnan ja palveluntuottajan yhteistyö on ensisijaisen tärkeää palvelun laadun takaamiseksi. Eityksen mukainen lupamenettely heikentää kunnan ja palveluntuottajan tämänhetkistä hyvää yhteistyötä ja lisää tarpeetonta byrokratiaa. Laissa palveluntuottajan, kunnan ja aluehallintovirastojen roolit tulee olla määriteltynä selkeästi.

Esityksessä oleva tavoite, jonka mukaan yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraistaminen yhdenmukaistaa varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä suhteessa muuhun koulutusta koskevaan lainsäädäntöön, jää epäselväksi. Varhaiskasvatuslakiin ei olla kirjaamassa tarkoituksenmukaisuusharkintaa yksityisen toiminnan myöntämiseen, poiketen muusta koulutusta koskevasta lainsäädännöstä. Muille koulutuksen järjestäjille luvan myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö.

Esityksen perusteluissa esitetty näkökulma, jonka mukaan nykytilanteessa toiminnan olisi saanut aloittaa ilman, että palveluntuottajan yleisiä edellytyksiä on huolellisesti tarkastettu, on virheellinen. Toiminnan edellytykset on tarkastettava nykyisen lainsäädännön mukaan huolellisesti ja edellytysten on täytyttävä ennen kuin kunta voi hyväksyä toiminnan aloittamisen. Se, että jossain tapauksessa näin ei ole tapahtunut, on johtanut

aluehallintovirastojen tekemään valvontaan ja siitä on seurannut varhaiskasvatuslain mukaiset seuraamukset.

Jos aluehallintovirastot eivät rekisteröi palveluntuottajaa tai toimipaikkaa, kunnalla on velvollisuus tässäkin tapauksessa järjestää varhaiskasvatuspaikka varhaiskasvatuslain mukaisesti. Lakiin on kirjattu kunnalle järjestämisen reunaehdot. Huoltajilla ei ole velvollisuutta etsiä varhaiskasvatuspaikkaa, mutta varhaiskasvatuspaikan saamiseksi heidän on tehtävä hakemus. Tähän asiaan ei ole ehdotuksessa esitetty tulevan muutosta. Luvanvaraisuus ei aiheuta varhaiskasvatuspaikan saamiseen muutosta. Yrittäjällä on edelleen mahdollisuus aloittaa ja lopettaa toimintansa omien intressiensä mukaisesti.

Hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa viitataan Riitakorven, Alilan ja Kahiluodon vuonna 2017 tekemään tutkimukseen, jonka mukaan kunnissa yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen valvontaa on pidetty haasteellisena ja valtakunnallista ohjeistusta epäselvänä. Kunnat kaipasivat selkeämpiä säädöksiä, yhteneviä käytänteitä sekä lisää tukea yksityisten palvelujen ohjaamiseen ja valvomiseen. Tämä tutkimus sisältää vanhentunutta tietoa. Yksityinen varhaiskasvatus siirtyi varhaiskasvatuslain alaisuuteen 1.9.2018. Yksityisen varhaiskasvatuksen osalta kunnan monijäseninen toimielin asetettiin valvontaviranomaiseksi Valviran ja aluehallintovirastojen rinnalle. Lakimuutoksesta alkaen aluehallintovirastot ovat ohjanneet ja neuvoneet kuntia valvontatehtävässä runsaasti ja kuntien valvontaosaaminen on lisääntynyt huomattavasti.

Esityksessä on aluehallintovirastojen yksityisen varhaiskasvatuksen valvontatilastoille annettu turhan suuri painoarvo. Yksityisen varhaiskasvatuksen ensisijainen valvonta kuuluu kunnille, eikä kuntien tekemästä valvonnasta ole valtakunnallista tilastoa olemassa. Aluehallintovirastot ovat tehneet yksityiseen varhaiskasvatukseen valvontoja varsin vähän ja niistä pääosa on osoittautunut aiheettomiksi.

Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma on suunnattu vain kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Valvontaohjelman tulosten mukaan näyttää siltä, että varhaiskasvatuksessa noudatetaan hyvin suurinta sallittua ryhmäkokoja ja varhaiskasvatustilain mukainen päiväkotikohtainen henkilöstömitoitust on ylittynyt päiväkodeissa äärimmäisen harvoin (0,69 % toimintapäivistä). Suurin sallittu ryhmäkoko on ylittynyt 1,21 % toimintapäivistä.

Max 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta

Aluehallintovirastojen näkemys on, että esityksen mukaista lakimuutosta ei tulisi tehdä. Yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettely on jo tällä hetkellä lupamenettelyn kaltaista, eikä yksityinen palveluntuottaja voi aloittaa toimintaa elleivät toiminnan edellytykset täyty. Varhaiskasvatustilain on kuitenkin suositeltavaa tehdä tarkennuksia, jotta nykyisen lain epätarkkuudet saadaan poistettua tai selkiytettyä.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan taloudellisin ja muutoinakin tarkoituksenmukaisin vaihtoehto olisi muuttaa voimassa olevaa varhaiskasvatustilain niin, että yksityistä varhaiskasvatustoimintaa ei voi aloittaa ennen kuin aluehallintovirasto on rekisteröinyt palveluntuottajan tai uuden toimipaikan. Tässä tapauksessa lakia tulisi tarkentaa ainoastaan muutamissa kohdissa. Aluehallintovirastojen ehdottama muutos tuottaisi saman hyödyn kuin nyt esitetty lupamenettely, eikä aluehallintovirastoille aiheutuisi lisäkustannuksia.

Lisäksi lain valmistelussa tulisi arvioida perusteellisesti palveluntuottajan yleisten edellytysten osoittamiseen tarvittavat asiakirjat. Lain valmistelun yhteydessä tulee uudistaa myös asetusteksti sellaiseksi, joka vastaa varhaiskasvatuksen toimialaa.

Aluehallintovirastot eivät näe tarkoituksenmukaisena tai tasavertaisena sitä, että yksityistä perhepäivähoitoa käsiteltäisi ilmoitus- tai lupamenettelyssä eri tavoin kuin päiväkotitoimintaa.



Lausunto on valmisteltu aluehallintovirastojen yhteistyönä ryhmässä, johon ovat kuuluneet ylitarkastajat Heli Söderqvist ja Satu Kilpinen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, ylitarkastajat Tanja Tiainen ja Johanna Rantala Itä-Suomen aluehallintovirastosta, varhaiskasvatuksen ylitarkastaja Netta Halme ja johtaja Kaisa Post 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 Noora Lohi ruotsinkielisestä sivistystoimen yksiköstä.

Johtaja

Marja-Liisa Keski-Rauska

Opetustoimen ylitarkastaja Taru Terho

Tämä asiakirja LSSAVI/19976/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/19976/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Keski-Rauska Marja-Liisa 04.02.2022 16:52

Esittelijä Terho Taru 04.02.2022 16:42