



7.4.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi
varhaiskasvatuslaki@minedu.fi
PL 29, 00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönnö 24.2.2015, OKM 15/010/2015

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta varhaiskasvatuslaiksi

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto lausuu luonnoksesta lakiesitykseksi yleisesti seuraavaa

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää varhaiskasvatuslakiluonnosta selkeänä ja hyvänä kokonaisuutena. Lakiuudistus on tarpeellinen ja esitys pyrkii korostamaan lapsen etua, joka on jo lähtökohtaisesti oikea näkökulma.

Uuden lain peruskäsitteistö pohjautuu varhaiskasvatus -käsitteen käyttöön päivähoito -termin sijaan. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää terminologista valintaa onnistuneena, sillä se nojautuu laaja-alaiseen educare -ajatteluun korostaen hoidon lisäksi lapsen kasvua ja oppimista. Tällä pohjustetaan yksilön kasvun ja kehityksen jatkumo laaja-alaisena prosessina myös varhaiskasvatuksen jälkeistä koulutusta silmällä pitäen.

Luonnos uudeksi varhaiskasvatuslaiksi sisältää joitakin uusia avauksia verrattuna voimassa olevaan päivähoitolainsäädäntöön. Esitys uudeksi varhaiskasvatuslaiksi on kuitenkin suurimmaksi osaksi koottu jo olemassa olevasta päivähoitoa säätelevästä sosiaalihuollon lainsäädännöstä yhdeksi kokonaisuudeksi. Kaiken kaikkiaan lakiluonnos on vanhasta parsitusta palapelistä uudistettu johdonmukainen ja ehyt kokonaisuus.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston pykäläkohtaiset kommentit

Luku 1 Yleiset säännökset

2 § Varhaiskasvatuksen määritelmä

Esitys varhaiskasvatuslaiksi korostaa educare-ideologian mukaisesti lapsen kasvun, hoidon ja opetuksen muodostamaa kokonaisuutta, mikä luo palvelulle laajan tieteellisen ja humanistisen viitekehyksen. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää tätä terminologista lähestymistapaa kannatettavana, sillä se tukee varhaiskasvatuksen järjestämistä monialaisesti lapsen hyväksi.

3 § Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Esitykseen listatut varhaiskasvatuksen tavoitteet antavat kattavan arviointipohjan lapsen kasvatuksellisten oikeuksien toteutumiselle. Niissä korostuu lapsilähtöinen tavoitteen asettelu, joka tukee jokaisen lapsen yksilöllisiä tarpeita.

Luku 2 Varhaiskasvatuksen järjestäminen

5 § Kunnan yleinen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että tasa-arvoisten varhaiskasvatuspalvelujen saatavuuden takaaminen on erittäin tärkeää, erityisesti harvaan asutuilla seuduilla. Saavutettavuuden lisäksi varhaiskasvatukseen osallistumisen mahdollisuus tulee olla inhimillistä myös lapsen ja huoltajien kannalta, eikä matka tai siihen kuluva aika saa olla kohtuuton. Jotta palvelut voidaan turvata jokaiselle, on otettava huomioon palvelusta mahdollisesti aiheutuvat kuljetukset ja niiden kustannukset sekä turvattava riittävät resurssit niiden järjestämiseen.

7 § Monialainen yhteistyö

Pykälä tukee lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen tukitoimien järjestämistä ja varhaiskasvatuksen kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltamista moniammatillisessa yhteistyössä. Se pohjustaa oleellisella tavalla myös velvoitetta tietojen avoimeen siirtoon eri toimijoiden kesken. Lisäksi yhteistyöhön velvoittavassa pykälässä tulee ottaa huomioon kaikki kunnalliset palvelut, luonnoksen huomioihin lisäten mm. kirjasto- ja vapaa-aikapalvelut.

10 § Varhaiskasvatusympäristö

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että aikaisempaan esitykseen tehty muutos on hyvä. Esitys huomioi nyt tarkemmin ja paremmin lapsen kehityksen ja tarpeet tavoitteiden saavuttamiseksi.

11 § Ravinto ja ruokailu

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto näkee terveellisen ruokailun merkityksen tärkeänä osana sekä fyysistä hyvinvointia että kasvatuksellista kokonaisuutta jatkumona varhaiskasvatuksesta perusopetukseen. Sen tulee olla myös positiivinen ja kulttuuria tukeva hetki lapsen arjessa.

Luku 3 Oikeus varhaiskasvatukseen ja osallisuus

15 § Paikan säilyminen

Pykälä tukee lapsen oikeutta varhaiskasvatuksen jatkumiseen samassa hoitopaikassa, vaikka hän välillä olisikin tilapäisesti kotona vanhempiensa hoidossa. Tämä turvaa puitteet lapsen kehitykselle ja kasvulle tarkoituksenmukaisella tavalla. Lain hengessä tulee myös huomioida mahdolliset nopeatkin tarpeet, että lapsi ei jää ilman paikkaa esim. huoltajia koskevien yllättävien muutosten johdosta.

16 § Osallisuus ja vaikuttaminen

Lapset itse toivovat pääsevänsä vaikuttamaan omiin ja yhteisiin asioihin varhaiskasvatuksessa. On kannatettavaa, että heidän ja huoltajien osallisuus suunnitteluun ja arviointiin varmistetaan.

Luku 4 Lapsen tukeminen varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksessa annettavan kolmiportaisen tuen järjestelmä vastaa esi- ja perusopetuksessa käytössä olevaa oppimisen ja koulunkäynnin tuen rakennetta. Kasvatuksellisen ja koulutuksellisen jatkumon kannalta on tarkoituksenmukaista, että tuen rakenne on samankaltainen kuin sen jälkeisessä koulutuksessa. Myös tehostettuun ja erityiseen tukeen liittyvät pedagogisen arvion ja pedagogisen selvityksen prosessit ovat ehdotuksessa samanlaiset kuin esi- ja perusopetuksessa. Näissä pykälissä korostuu jokaisen lapsen oikeus saada tukea kasvuunsa ja oppimiseensa sekä hyvinvointiin siten, kun hän sitä tarvitsee. Tuen tunnistaminen ja toteuttaminen on systemaattista ja suunnitelmallista, mikä edistää tukitoimien vaikuttavuutta. Tuki perustuu monialaiseen yhteistyöhön ja uusi rakenne vahvistaa sitä. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kannattaa kolmiportaisen tuen käyttöönottoa varhaiskasvatuksessa. Näin lapsen tarpeet tunnistetaan ja taataan varhainen tuki.

Luku 5 Menettelysäännökset

Ei lausuttavaa

Luku 6 Varhaiskasvatuksen suunnittelu, omavalvonta ja arviointi

26 § Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

On perusteltua, että Opetushallitus laatii varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ja tekee sen yhteistyössä Terveystieteiden- ja hyvinvointilaitoksen kanssa. Varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto STM:stä OKM:öön merkitsee Pohjois-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan sitä, että asiantuntijavirastona toimii vastaisuudessa Opetushallitus. Varhaiskasvatuksen tasalaatuisuuden, yhdenvertaisuuden ja kehittämisen kannalta on tärkeää, että lain lisäksi varhaiskasvatusta ohjaa määräyksenä varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Perusteet täydentävät ja aukaisevat määräyksenä varhaiskasvatustilain henkeä ja kirjainta sekä tarjoaa ohjeistusta käytännön toimijoille.

Luku 7 Henkilöstö ja kelpoisuusvaatimukset

32 § Lastentarhanopettaja

On kannatettavaa, että lastentarhanopettajan tehtäviin vaadittavat kelpoisuusehdot säilyvät ennallaan, mutta niitä tarkennetaan.

33 § Lähihoitaja

Lähihoitajan tehtäviin varhaiskasvatuksessa tehtäviin on määritelty kelpoisuusvaatimukseksi soveltuva sosiaali- ja terveydenhuollon perustutkinto tai muu vastaava perustutkinto. Tämän lisäksi kelpoisuuksia olisi hyvä vielä tarkastella ohjausalan tutkintojen osalta, kuten nuoriso- ja vapaa-ajan ohjauksen perustutkinto, jossa kasvatusta ja ohjaaminen ovat oleellinen osa opetussuunnitelmaa ja koulutusohjelmaa.

34 § Perhepäivähoitaja

Perhepäivähoitajan kelpoisuusehtoja on tarkasteltava siitä näkökulmasta, että lapselle tarjotaan ammatillisesti riittävä kasvatuksellinen osaaminen ja, että perhepäivähoito säilyy edelleen yhtenä päivähoiton muotona. Uusien kelpoisuusehtojen ei tule rajoittaa sen saatavuutta joustavana vaihtoehtona muulle varhaiskasvatukselle. Mm. Pudasjärven maantieteellisesti laajassa kaupungissa tarjotaan suhteellisesti paljon perhepäivähoitoa, koska sen kautta voidaan taata varhaiskasvatuspalveluja harvaan asutuilla seuduilla. Näin ollen perhepäivähoitoon henkilöstön koulutus, palkkaus ja oman kodin kustannuskorvaus tulee ottaa huomioon perhepäivähoitoon reunaehdoista päätettäessä.

35 § Erityislastentarhanopettaja

Luonnoksen mukaan erityislastentarhanopettajan kelpoisuuteen vaaditaan ammatillisia valmiuksia antavat opinnot. On tärkeää, että sosionomeille on yliopistoissa tarjolla tarvittavia silta-opintoja, jotta he saavat riittävän kasvatustieteellisen osaamispohjan.

Luku 8 Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus

38 § Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Henkilöstön mitoitusta koskevat määräykset ovat luonnoksessa säilyneet pitkälti ennallaan, ja on hyvä, että esiopetuksen ryhmäkokoja koskeva suositus kirjataan nyt lakiin.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että esitys on perusteltu. Eri ikäryhmiin (alle 3 vuotta, yli kolme vuotta) kuuluvista lapsista muodostettavan ns. sekaryhmän muodostamiseen tarvittaneen kuitenkin lisäohjeita ja linjauksia varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa. Pykälä antaa kokonaisuudessaan joustavan, mutta selkeästi määritellyn perustan ryhmien muodostamiselle. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto korostaa, että joustava pienryhmäpedagogiikka on tervetullutta ja suositeltavaa varhaiskasvatuksessa.

39 § Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

Esitetty pykälä antaa joustavan mahdollisuuden poiketa ryhmäkokosäädöksestä. Henkilöstön saatavuus esimerkiksi sijaisiksi sairaustapauksissa ei ole taattua kelpoisten työntekijöiden puutteen takia. Kuitenkin määritelmät lyhytaikainen tai tilapäinen ovat kunnan harkinnassa ja se tulee olemaan pykälän kohta, johon haetaan rajoja. Näin ollen se tulisi määritellä tarkemmin esim. siten, että mitoitus tulee saattaa lainmukaiseksi viimeistään neljäntenä päivänä syyn ilmenemispäivän jälkeen.

41 § Perhepäivähoidon henkilöstön mitoitus

Ryhmäperhepäivähoidon ja päiväkotihoidon rajapinnan selkiyttämiseksi on hyvä, että esitetyssä pykälässä tarkennetaan näiden varhaiskasvatusmuotojen määrittelyä. Suuret ryhmäperhepäiväkodit luettaisiin jatkossa osaksi päiväkotitoimintaa ja siten niitä koskisivat päiväkodin säännökset. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää esitettyjä rajauksia onnistuneina, sillä suurien ryhmäperhepäivähoitoryhmien yleistyminen on luonut epäsuhtaa varhaiskasvatuspalveluihin kirjavien käytäntöjen takia. Esitys vahvistaa varhaiskasvatuksen tasalaatuisuutta ja yhdenvertaisuutta.

42 § Täydennyskoulutus

On perusteltua, että varhaiskasvatuksen järjestäjälle säädetään velvollisuus täydennyskoulutuksen järjestämisestä henkilöstölleen.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että aluehallintovirastojen Opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahalla järjestämän opetustoimen täydennyskoulutuksen olisi jatkossa hyvä kattaa myös koko varhaiskasvatuksen henkilökunta. Sosiaalialan osaamiskeskukset eivät ole enää 1.1.2013 tehdyn hallintosiirroksen jälkeen ottaneet vastuuta em. kohderyhmän täydennyskoulutusten järjestämisestä. Koulutuksella

tuetaan henkilöstön ammattitaidon ylläpitoa ja osaamisen lisäämistä sekä turvataan laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttamista. Jatkossa vastuuta voivat kantaa aluehallintovirastot, jotka voivat tarjota täydennyskoulutusta varhaiskasvatuksen henkilöstölle.

Luku 9 Tietojen vaihto ja salassapito

44 § Oikeus poiketa salassapitovelvoitteista

Esitetty pykälä on erittäin tarpeellinen tiedonsiirron ja salassapidon toteutumiseksi varhaiskasvatuksessa. Lapsen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot tulee siirtää tietyissä tilanteissa salassapitosäännösten sitä estämättä. Ongelmana on tarpeellisen ja välttämättömän tiedon määrittely em. palveluiden järjestämisen kannalta.

Luku 10 Yksityisten palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus

Ei lausuttavaa

Luku 11 Hallinto ja valvonta

52 § Ohjaus, neuvonta ja seuranta

Varhaiskasvatuksen suunnittelu, ohjaus ja valvonta on määrätty opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä ohjaus ja valvonta Opetushallitukselle ja aluehallintovirastoille. Lisäksi 46 §:n mukaan kunnallinen toimielin valvoo yksityisen palvelun tuottajia.

Opetustoimessa Opetushallituksella ei ole aluehallintovirastoa ohjaavaa roolia. Tähän ei ole syytä myöskään varhaiskasvatuksen osalta. Aluehallintovirastojen ohjaus tulee säilyttää opetus- ja kulttuuriministeriöllä.

Kaiken kaikkiaan aluehallintoviraston näkemys on, että aikaisemmasta valvonnan kulttuurista tulisi myös varhaiskasvatuksen osa-alueella pyrkiä kohti perusopetuslain hengen mukaista luottamuksen kulttuuria.

Luku 12 Rahoitus ja asiakasmaksut

Ei lausuttavaa

Luku 13 Oikeusturva ja muutoksenhaku

Ei lausuttavaa

Lausunnon keskeinen sisältö

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää uudistamistyöryhmän ehdotusta varhaiskasvatuslain pykäläksi onnistuneena kokonaisuutena.

Varhaiskasvatustalvulun määritelmä, tavoitteet ja järjestäminen ovat luonnoksessa kuvattu selkeästi. Ne ohjaavat varhaiskasvatuksen järjestämistä riittäväällä tavalla.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää hyvänä ratkaisuna ottaa myös varhaiskasvatuksessa käyttöön ns. kolmiportainen tuen malli. Malli takaa lapselle varhaisen tuen tarpeiden tunnistamisen ja tukitoimiin ryhtymisen. Mallin käyttöönottoa tukevat varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia määrittävät pykälät. Myös varhaiskasvatuksessa monialaiseen yhteistyöhön velvoittava pykälä vahvistaa tuen järjestämistä sekä laaja-alaisuutta.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää varhaiskasvatuksen suunnittelun rakennetta hyvänä. Suunnitelmien hierarkkinen kokonaisuus tukee varhaiskasvatuksen laatua ja yhdenvertaisuutta. Lisäksi on tärkeää, että lain ohella varhaiskasvatusta ohjaa määräyksenä varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ja, että Opetushallitus laatii ne yhteistyössä Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen kanssa.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuuksien tarkentaminen, kelpoisuuden hankkimisen joustavoittaminen ja kelpoisuusehtojen tiukentaminen esitetyllä tavalla on perusteltua varhaiskasvatuksen laadun varmistamiseksi. Kelpoisuusehtojen tulisi kuitenkin mahdollistaa perhepäivähoitopaikkojen säilymisen kunnissa. Tarvittavan työvoiman turvaamiseksi voitaisiin vielä harkita ohjausalan henkilöstön kelpoisuutta harkittavaksi varhaiskasvatustyössä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että päiväkodin mitoitukselta poikkeaminen tulee olla mahdollista. Tilapäinen ja lyhytaikainen poikkeaminen tullee kuitenkin ongelmalliseksi ilman tarkempaa määrittelyä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää kannatettavana, että perhepäivähoidon mitoitukset määritellään esitetyllä tavalla. Lapsilla tulee olla mahdollisuudet samanlaatuisiin olosuhteisiin, hoitoon, kasvatukseen ja opetukseen toimintamuodosta riippumatta.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että aluehallintovirastojen Opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahalta järjestämää opetustoimen täydennyskoulutusta tulisi kohdentaa varhaiskasvatuksen henkilöstölle.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että luonnoksessa esitetty oikeudesta poiketa salassapitovelvoitteista on erittäin tarpeellinen tiedonsiirron ja salassapidon toteutumiseksi lapsen edun kannalta oikealla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto näkee, että esityksen valtion ohjausjärjestelmää koskevat ehdotukset selkeyttävät varhaiskasvatuksen viranomaisten ja kuntien vastuunjako. Opetushallituksen nimeäminen varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastoksi sekä aluehallintovirastojen

roolin ja resurssien tarkentaminen varhaiskasvatuksen alueellisena viranomaisena ovat kannatettavia kehittämissuuntia.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto korostaa, että viranomaisten toimivalta ohjata ja valvoa kunnan tai yksityisen tuottajan järjestämää varhaiskasvatusta tulee säilyttää ennallaan. Erityisesti varhaiskasvatuksen ennakoivaan valvontaan sekä ohjaukseen ja alueellisen palvelun kehittämiseen tulee jatkossa kohdentaa resursseja ja virkamiesten työpanosta kantelujen käsittelyn ja jälkivalvonnan sijaan.



Terttu Savolainen
Ylijohtaja



Jyni Ulvinen
Opetustoimen ylitarkastaja