

88/05/2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Lausuntopalvelu.fi

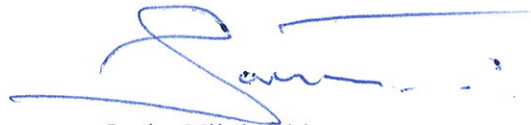
2.3.2018



## Lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi

Viite: lausuntopyyntönnne 6.2.2018, OKM/3/010/2018

Oulun yliopiston lausunto on liitteenä.



Jouko Niinimäki  
Rehtori



Essi Kiuru  
Hallintojohtaja

LIITE  
Lausunto

TIEDOKSI  
Oulun yliopiston intranet Notio

Oulun yliopisto

PL 8000  
90014 Oulun yliopisto

oulu.yliopisto@oulu.fi  
Puh 0294 480 000  
Fax 08 344 064

www.oulu.fi



## **Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi (viitenumero OKM/3/010/2018)**

Oulun yliopisto kiittää mahdollisuudesta esittää lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi. Yliopisto pitää varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamista hyvänä jatkumona varhaiskasvatuksen hallinnonalan muutokselle. Lausunnossa nostetaan esille asioita, joita yliopisto varhaiskasvatuksen tutkimusta ja koulutusta edustavana tahona pitää merkityksellisinä lasten, lapsiperheiden ja varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän kannalta.

### **1. luku. Yleiset säännökset (1-3§)**

Lapsen etu ja varhaiskasvatuksen pedagogiikan korostaminen ovat erinomaisia lähtökohtia uudistuvalla varhaiskasvatuslailla. Luonnos uudeksi varhaiskasvatuslaiksi selkiyttää varhaiskasvatuksessa käytettävää terminologiaa ja lain sovellusala. Se tunnistaa aiempaa paremmin varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmän moninaisuuden, esimerkiksi vuorohoidon osalta. Termin "muu varhaiskasvatus" muuttaminen "avoimeksi varhaiskasvatustoiminnaksi" on kannatettava, koska "muu varhaiskasvatus" on terminä rajoiltaan erittäin epäselvä. Hallituksen esityksessä on myös huomioitu, miltä osin lakia sovelletaan avoimeen varhaiskasvatustoimintaan. Tämä on selkeä parannus aiempaan lainsäädäntöön verrattuna.

### **3. luku. Oikeus varhaiskasvatukseen (12-15§)**

Oulun yliopisto pitää valitettavana sitä, että hallituksen esityksessä lapsen oikeus varhaiskasvatukseen on rajattu 20 tuntiin viikossa ja tätä laajempi varhaiskasvatusoikeus perustuu tarveharkintaan. Vaikka hallituksen esityksessä tuodaan esille, että varhaiskasvatusoikeuden laajuuden tulisi jo nykyisen lain puitteissa mukautua lapsen ja perheen tosiasiallisten tarpeiden mukaisesti, tämä ei toteudu käytännössä tälläkään hetkellä. Tutkimustieto varhaiskasvatusoikeuden rajaamiseen liittyvistä epätasa-arvoistavista ja laatua heikentävistä vaikutuksista tulee ottaa huomioon lainsäädännön uudistuksen valmistelussa (VakaVai-hanke).

University of Oulu  
Oulun yliopisto

P.O.Box 8000  
FI-90014 University of Oulu

university.of oulu @ oulu.fi  
T +358 294 48 0000  
fax +358 8 344 064

www oulu.fi

## **6. luku. Henkilöstö, kelpoisuusvaatimukset ja niiden siirtymäsäännökset (25-33§+75§:n 2 momentti ja 76§ + asetusluonnos 3§)**

Hallituksen esityksessä (s. 54-55) on arvioitu monipuolisesti henkilöstörakenteen muutoksen vaikutuksia alan koulutuksen kehittämiseksi. Varhaiskasvatuksen opettajien määrän lisääminen on varhaiskasvatuksen laadun nostamiseksi välttämätöntä. Arviot koulutustarpeen lisäämisestä vaikuttavat oikeansuuntaisilta. Täydentävien opintojen kautta tapahtuva pätevytyminen on erinomainen muutos verrattuna nykyiseen tilanteeseen, jossa ammatillisia valmiuksia antavien opintojen on täytynyt sisältyä tutkintoon. Määrärahojen osoittaminen täydentävien opintojen järjestämiseen tuo nopeasti pätevää henkilöstöä varhaiskasvatukseen. Hakijamäärät koulutuksiin ovat olleet hienoisessa laskussa viime vuosina. Kun koulutusmääriä nyt lisätään voimakkaasti, herää kysymys hyvien hakijoiden riittävydestä. Ammatin kiinnostavuus on yhteydessä moniin tekijöihin, muun muassa työolosuhteisiin.

Pääpiirteissään henkilöstörakenteeseen esitetyt uudistukset ovat kannatettavia. Nimikemuutokset selkiinnyttävät tehtävänkuvia ja mahdollistavat erilaisten koulutusten tuottaman parhaan osaamisen esilletulon. Kun varhaiskasvatus on rakenteellisesti osa koulutuspolitiikkaa, ylemmän korkeakoulututkinnon edellyttäminen ensin johtotehtäviin ja myöhemmin myös muihin tehtäviin on linjassa perusopetuksessa vaadittavien kelpoisuuksien kanssa. Ylempää korkeakoulututkintoa tulee edellyttää myös varhaiskasvatuksen erityisopettajilta. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 37) mainitaan virheellisesti, että maisteritasoista varhaiserityisopettajien koulutusta on tarjolla vain Jyväskylän yliopistossa. Oulun yliopistossa on aloittanut vuonna 2017 kaksivuotinen maisteriohjelma, josta valmistuu varhaiskasvatukseen erityisopettajia


Steinerpedagogisen päiväkodin henkilöstön kelpoisuutta koskeva säädös (32§) herättää kysymyksen siitä, miten muut pedagogiset suuntaukset, esimerkiksi Montessoripedagogiikka, huomioidaan henkilöstön kelpoisuusehdoissa.

Uudistettujen kelpoisuusvaatimusten ehdotettu voimaantulo vuonna 2030 on hyvin kaukana, useamman vaalikauden takana. Voimaantuloa tulee varhentaa. Käsityksemme mukaan vuosi voisi olla 2025, jolloin on jo saatu työelämään erillisellä rahoituksella koulutettavat 1000 uutta lastentarhanopettajaa.

## **7. luku. Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus ja niiden siirtymäsäännökset (34-39§ + 75§:n 3 momentti + asetusluonnos 1-2§)**

Hallituksen esitys varhaiskasvatuksen ryhmien muodostamisesta noudattelee monilta osin aiempia säännöksiä. Esityksen lähtökohtana on, että yleinen ryhmien muodostamista koskeva säännös sekä vetoaminen varhaiskasvatuksen tavoitteisiin turvaavat laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttamisen sekä lasten oppimista ja hyvinvointia edistävät olosuhteet.

Tutkimus kuitenkin osoittaa, että erityisesti päiväkotiryhmien muodostamisessa on suuria ongelmia. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa esimerkiksi sen, että alle 3-vuotiaita lapsia voi olla yli 30 lapsen muodostamissa ryhmissä, vaikkakaan lapset eivät ole yhtä aikaa läsnä. Päiväkotiryhmien muodostamisen ja henkilöstömitoituksen osalta olisikin toivonut lain valmistelussa rohkeutta tarttua VakaVai-hankkeessa esiin nostettuihin ongelmiin: lasten suureen määrään ryhmissä, ryhmien kokoonpanojen moninaisuuteen, päivien sisällä ja päivien välillä tapahtuvaan lasten vaihtuvuuteen sekä suhdelukuja koskevien poikkeamasäännösten tulkinnanvariasuuteen. Esitys ei millään tavalla edistä nuorimpien lasten tai tukea tarvitsevien lasten aseman parantamista päiväkotiryhmissä, jotka tutkimuksessa nostettiin esille nykytilanteesta eniten kärsivinä lapsina.



Oulun yliopisto ehdottaa, että päiväkotien lapsiryhmien muodostamiseen ja henkilöstön mitoitukseen liittyviä säännösesityksiä tarkennetaan. Kun laissa yleisesti korostetaan lasten edun ensisijaisuutta, sen toteutumista tulee varmistaa myös lapsiryhmien muodostamiseen liittyvällä sääntelyllä. Lasten etu on, että päiväkotiryhmät ovat suhteellisen kiinteitä ja ne tarjoavat lapsille pysyviä aikuissuhteita ja vertaissuhteita. Säännösten tulee estää sellaisten tilanteiden syntyminen, joissa samoissa ryhmissä on suuri määrä vaihtuvasti läsnä olevia lapsia. Myös tuen tarpeessa olevan lapsen huomioiminen lasten määrässä tulee määritellä nykyistä selkeämmin.

Oulun yliopisto esittää myös, että hallituksen esitystä tarkennetaan lasten ja henkilöstön välisen suhdeluvun poikkeamasäännöksen osalta (36§). Lakiin tulee lisätä palveluntuottajan velvollisuus toimiviin sijaisjärjestelyihin. Lisäksi lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee mainita, että henkilöstön työvuorot eivät saa muodostaa perustetta poikkeamasäännöksen soveltamiselle.

Päiväkotien henkilöstörakennetta koskevaa pykälää 37 tulee täsmentää siten, että jokaisessa päiväkotiryhmässä tulee olla varhaiskasvatuksen opettaja.

Hallituksen esitykseen sisältyvää henkilöstön täydennyskoulutus-velvoitetta (39§) Oulun yliopisto pitää erittäin hyvänä.

## **9. luku. Yksityisten palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus (43-49§)**

Hallituksen esityksessä on huomioitu aiempaa paremmin Suomessa kasvava yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden kenttä. Yksityisten palveluiden valvontaan liittyy luonnoksessa kuitenkin liikaa harkinnanvaraisuutta. Valvonta painottuu nykyisellään palveluiden tuottamisen alkuvaiheeseen sekä varhaiskasvatusympäristön puitteisiin, rakenteisiin ja turvallisuuteen. Laissa tulee selkeästi määritellä kunnan velvoite säännölliseen valvontaan, joka kohdentuu paitsi palveluiden puitteisiin ja rakenteisiin myös pedagogiseen laatuun. Pedagogisen laadun näkökulmasta tulee erityisesti varmistaa, että tuen tarpeessa olevien lasten varhaiskasvatukseen resurssoidaan riittävästi.

### 13. luku. Varhaiskasvatuksen tietovaranto ja sen käyttöönoton aikataulusta (65-74§+77§)

Lakiluonnokseen sisältyvää osiota varhaiskasvatuksen tietovarannosta Oulun yliopisto pitää kannatettavana. Valtakunnallisesti kattavaa ja vertailtavaa tietoa tarvitaan muun muassa poliittisen päätöksenteon tueksi. Luonnos kerättävästä tietoaineistosta (70§) vaikuttaa kuitenkin raskaalta ja herättää kysymyksen, kuinka paljon varhaiskasvatuksen henkilöstöä työllistää esimerkiksi lasten ja työntekijöiden muuttuvien tietojen ajantasalla pitäminen.

#### Tiivistelmä:

Oulun yliopisto pitää varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamisen jatkamista hyvänä jatkumona varhaiskasvatuksen hallinnonalan muutokselle. Lapsen etu ja varhaiskasvatuksen pedagogiikan korostaminen ovat erinomaisia lähtökohtia uudistuvalla varhaiskasvatustilalle. Luonnos uudeksi varhaiskasvatustilaksi selkiyttää varhaiskasvatuksessa käytettävää terminologiaa ja lain sovellusala. Oulun yliopisto pitää valitettavana sitä, että hallituksen esityksessä lapsen oikeus varhaiskasvatukseen on rajattu 20 tuntiin viikossa ja tätä laajempi varhaiskasvatusoikeus perustuu tarveharkintaan. Henkilöstörakenteeseen esitetyt uudistukset ovat pääpiirteissään kannatettavia. Nimikemuutokset selkiinnyttävät tehtävänkuvia ja mahdollistavat erilaisten koulutusten tuottaman parhaan osaamisen esilletulon. Kun varhaiskasvatus on rakenteellisesti osa koulutuspolitiikkaa, ylemmän korkeakoulututkimuksen edellyttäminen ensin johtotehtäviin ja myöhemmin myös muihin tehtäviin on linjassa perusopetuksessa vaadittavien kelpoisuuden kanssa. Ylempää korkeakoulututkimusta tulee edellyttää myös varhaiskasvatuksen erityisopettajilta. Uudistettujen kelpoisuussäännösten voimaantuloa tulee varhentaa. Päiväkotiryhmien muodostamisen ja henkilöstömitoituksen osalta olisi toivonut lain valmistelussa rohkeutta tarttua tutkimuksen esiin nostamiin ongelmiin. Oulun yliopisto ehdottaakin, että päiväkotien lapsiryhmien muodostamiseen ja henkilöstön mitoitukseen liittyviä säännösesityksiä tarkennetaan. Myös tuen tarpeessa olevan lapsen huomioiminen lasten määrässä sekä aikuisten ja lasten suhdeluvusta poikkeaminen tulee määritellä nykyistä selkeämmin. Kuntien velvoitetta yksityisten varhaiskasvatustilavaltuutusten valvontaan tulee niinkään tarkentaa. Varhaiskasvatuksen tietovarannon sisällyttämistä lakiluonnokseen Oulun yliopisto pitää kannatettavana.

Oulun yliopisto  
Kasvatustieteiden tiedekunta