



Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 Valtioneuvosto

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö OKM/81/040/2014, 15.4.2014

VARHAISKASVATUSTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN ESITYKSET

Opetushallitus lausuu viitteessä mainitun lausuntopyynnön johdosta seuraavan.

Opetushallituksen kommentit varhaiskasvatustalukilunnonksen pykäliin (luku 2.2)

Luvussa 1 säädetään varhaiskasvatustalukilunnon soveltamisalasta. Ehdotuksessa varhaiskasvatus nähdään ensisijaisesti lapsen oikeutena ja lisäksi vanhempien oikeutena saada varhaiskasvatustalukilunnon. Painotus muuttaa voimassa olevan päivähoitolain mukaista käytäntöä, jossa päivähoito käsitetään huoltajien työssäkäyntiä turvaavaksi palveluksi. Ehdotuksen mukainen linja on toivottava ja noudattaa OECD:n koulutuspoliittista painotusta varhaiskasvatuksesta lasten sivistystalukilunnon ja osana elinikäistä oppimista turvaavaa järjestelmää.

Ehdotuksessa säädetään nykyistä vastaavasti sekä kunnan että yksityisten palveluntuottajien järjestämästä varhaiskasvatuksesta. Säännökset koskisivat päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa annettavaa varhaiskasvatusta ja niissä otetaan huomioon myös peruskoulun alimmilla luokilla olevien lasten mahdolliset erityistarpeet saada hoitoa ja kasvatusta koulupäivää ennen tai sen jälkeen. Vastaavasti myös esiopetuksessa olevilla lapsilla olisi lakiehdotuksen perusteluiden mukaan oikeus saada varhaiskasvatukseen rinnastettavaa hoitoa ja kasvatusta ennen ja jälkeen esiopetustalukilunnon. Käytäntö on osoittanut, että tästä oikeudesta tulee säätää laissa. Lakiehdotuksen perusteluissa esiopetus nimenomaan lasten oikeutena on kuvattu selkeästi, mutta itse lakitekstin muotoilu on harhaanjohtava. Siten 1 §:n 4 momenttia, jossa todetaan, että lakia sovelletaan esiopetukseen, mikäli se järjestetään samassa paikassa kuin lain tarkoittama varhaiskasvatus, tulee muuttaa. Esiopetusta järjestetään päiväkotien lisäksi koulujen tiloissa. Perusopetuslain mukaan esiopetus on osa varhaiskasvatusta. Opetushallitus huomauttaa, että lapsia ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan käytettävän esiopetustalukilunnon tai esiopetuksesta vastaavan hallintokunnan vuoksi. Monet esiopetusikäiset lapset tarvitsevat esiopetuksen lisäksi hoitoa aamuisin ja iltapäivisin riippumatta siitä, järjestetäänkö esiopetus päiväkodin tai koulun tiloissa. Tämä tulee ottaa huomioon 1 §:n 4 momentin muotoilussa.

Luvussa 1 määritellään varhaiskasvatus hoidon, opetuksen ja kasvatuksen kokonaisuudeksi. Määritelmä on pelkistetty. Opetushallitus esittää

harkittavaksi, tulisiko 2 §:n määritelmän olla hienojakoisempi. On hyvä, että lähtökohtana on (pykälien perustelujen mukaan) ns. educare-ajattelu, koska lasten joukossa on paljon hyvää perushoitoa, toimintakyvyn tukemista, pitkäaikaissairauksia sairastavia ja lääkettä tarvitsevia sekä muuta huolenpitoa ja erityistä tukea tarvitsevia lapsia. Varhaiskasvatuksen käsite olisi syytä avata jo määritelmäkohdassa tarkemmin eri henkilöstö-/ammattiryhmien osaamisena. Educaren osa-alueet voivat myös painottua eri-ikäisillä tai eri vuorokauden aikoina eri tavoin. Jo varhaiskasvatuksen määritelmässä olisi syytä näkyä moniammatillinen, yhteinen osaaminen ja sen rooli.

Joka tapauksessa varhaiskasvatus tarkentuu varhaiskasvatuksen tavoitteiden määrittelyn kautta. 3 §:ään kirjatut tavoitteet määrittävät varhaiskasvatuksen laatua verrattain monipuolisesti. Kuitenkaan jotkut kohdat eivät implementoidu lain myöhemmissä pykälissä, esimerkiksi lapsen kielellisen, kulttuurisen, uskonnollisen ja katsomuksellisen taustan kunnioitus (kohta 6.) Hyvää sinänsä on, että tavoitteissa on tuotu esille lapsen kehitystä monipuolisesti tukeva pedagoginen toiminta ja huolenpito. Tosin auki lakiehdotuksissa jää, mitä pedagogisella toiminnalla tarkoitetaan.

Lakiehdotuksen mukaiset tavoitteet ovat sinänsä kokonaisuutena saavutettavissa päiväkodeissa toteutettavassa moniammatillisessa varhaiskasvatuksessa. Perhepäivähoidon näkökulmasta tavoitteet ovat kuitenkin ylimitoitettuja. Laissa säädetyksi ehdotettujen tavoitteiden toteuttamista voidaan kuitenkin tarkentaa lakiehdotuksen mukaisessa (23 §) varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ja perusteiden pohjalta laadittavissa paikallisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa (24 §). Toimintamalli luo mahdollisuuden tarkastella päiväkodeissa annettavaa varhaiskasvatusta ja perhepäivähoidossa annettavaa varhaiskasvatusta omina kokonaisuuksinaan molempien varhaiskasvatuksen muotojen vahvuuksien näkökulmista. Yksityiskohtaisena kommenttina Opetushallitus esittää, että 3 §:ään sisältyvien varhaiskasvatuksen tavoitteiden 2 kohta muutettaisiin ymmärrettävyyden lisäämiseksi muotoon: *mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset leikin ja leikkiin perustuvan toiminnan avulla.*

Luku 2 käsittelee varhaiskasvatuksen järjestämistä. Luku on pääosin selkeä ja siinä määritellään järjestämisen kannalta keskeiset osa-alueet. Opetushallitus esittää kuitenkin muutosta 4 §:ään, jonka 3 momentissa määritellään varhaiskasvatuksen järjestämisen kielet. Momentissa todetaan, että varhaiskasvatusta voidaan järjestää myös muulla kielellä kuin momentissa mainituilla suomen, ruotsin, saamen, romanin tai viittomakielellä. On tärkeää, että varhaiskasvatuksen saaminen edellä mainituilla kielillä turvataan lainsäädännön tasolla. Opetushallitus esittää, että kyseinen kohta tarkennetaan muotoon *osittain muulla kielellä*. Muulla kielellä tarkoitetaan esimerkiksi venäjän- tai espanjankielistä tai muuta vieraskielistä varhaiskasvatusta. Eri kielillä annettava varhaiskasvatus vahvistaa suomalaista kielivarantoa ja on osa monipuolista palvelua. Vieraskieliseen varhaiskasvatukseen osallistuu sekä kotimaisia kieliä että vieraita kieliä äidinkielenään puhuvia lapsia. Kaikessa varhaiskasvatuksessa tulee kuitenkin olla mahdollisuus oppia myös suomea tai

ruotsia, jotta lasten osallisuus yhteiskunnassa ja opiskelu myöhemmällä koulupolulla olisi mahdollista.

Opetushallitus esittää myös muutosta 5 §:ään. Varhaiskasvatuksen järjestäminen sairaalassa potilaana oleville lapsille tulisi säätää kuntia tai sairaanhoitopiirejä velvoittavaksi, silloin kun lapsen sairaus on pitkäkestoista ja varhaiskasvatukseen osallistuminen on lapsen terveyden kannalta mahdollista. Sairaalassa oleminen voi olla lapselle monin tavoin deprivoinvaa. Varhaiskasvatuksella pystytään tukemaan lapsen kokonaisvaltaista kehitystä ja oppimista sekä samalla ennalta ehkäisemään psyykkisen, fyysisen tai motorisen kehityksen viivästyksiä. Suomessa on sairaalapedagogista osaamista, jota voidaan verkostomaisella toiminnalla edelleen laajentaa.

Lakiluonnoksen 5 §:ssä todetaan, että kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle, jos tähän on erityisiä syitä. Tämä muotoilu on Opetushallituksen mielestä liian väljä ja tulee aiheuttamaan eri kunnissa hyvin erilaisia tulkintoja. Säännöksen tarkentamisessa on syytä ottaa huomioon esimerkiksi se, tuleeko kunnan tarjota varhaiskasvatusta kunnan alueella asuville varhaiskasvatukseenikäisille romanikerjäläisten lapsille.

Opetushallitus esittää, että 8 §:n otsikosta poistetaan laadulliset määreet ”Kehittävä, terveellinen ja turvallinen...”. Nämä tulisi määritellä pykälän sisällössä. Lisäksi Opetushallitus esittää harkittavaksi, tulisiko 8 §:ssä määritellä erilaiset varhaiskasvatuksen ympäristöt. Ympäristön kuvaukseen tulisi lisäksi lisätä varhaiskasvatuksen saavutettavuuden ja esteettömyyden näkökulma. Asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet ovat liian suppea ilmaus esteettömyyden tavoitteiden kannalta.

Opetushallitus esittää, että 9 §:n otsikko ”Ravinto” muutetaan muotoon ”Ruokailu” tai ”Ravinto ja ruokailu”, jolloin otsikko vastaisi paremmin pykälän sisältöä. Keskeistä ruoan ravitsemuksellisen koostumuksen ja vaihtelevien, monipuolisten ruokalajien rinnalla on erityisesti kasvatuksen ja ohjauksen näkökulmasta päivittäiset ruokailutilanteet ja niihin liittyvät käytännön järjestelyt ja ohjaus. Oleellista on lapsen ikäkauden ja kehityksen mukainen, suomalaiseseen arkirytmiiin soveltuva ruokailurytmi ja asteittainen ruokaosaamisen ja itseohjautuvuuden kehittyminen. Kasvamisen ja kehittymisen näkökulmasta on tärkeää ottaa huomioon ruokailutilanteeseen liittyvät kasvatukselliset tavoitteet. Koska varhaiskasvatusympäristö on määritelty erikseen 8 §:ssä, olisi harkittava jätettäväksi 9 §:stä pois sanapari ”päiväkodissa ja perhepäivähoidossa”.

Luvussa 3 säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Oikeus sisältää mahdollisuuden saada kokopäiväistä varhaiskasvatusta huoltajien niin päättäessä sekä mahdollisuuden jatkaa samassa päiväkodissa tai perhepäivähoidossa mahdollisten poissaolojaksojen jälkeen. Lasten yhdenvertaisen kohtelun sekä lasten kehityksen ja oppimisen varmistamisen näkökulmasta ratkaisu on perusteltu. Varhaiskasvatuksella vahvistetaan lasten

osallisuutta yhteiskunnassa, tarjotaan heille arjen toiminnassa tarvittavia tietoja ja taitoja sekä tuetaan heidän hyvinvointiaan ja oppimisen edellytyksiä. Varhaiskasvatus eroaa hoidosta lasten kasvulle ja oppimiselle asetettavien tavoitteiden vuoksi. Tavoitteellinen varhaiskasvatus edellyttää osallistumisen säännöllisyyttä ja ihmissuhteiden jatkuvuutta. Varhaiskasvatukseen osallistuminen on myös monille lapsille tärkeä lastensuojelullinen toimenpide. Näistä syistä varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen laissa ei ole tarkoituksenmukaista. Lakiehdotuksessa (20 §) esitetäänkin kunnan velvollisuudeksi järjestää palvelunohjausta käytettävissä olevista lakiehdotuksen mukaisista varhaiskasvatuspalveluista sekä näitä tukevista muista palveluista. Palvelunohjauksen avulla kunnat voivat sopia huoltajien kanssa kullekin lapselle sopivasta palvelumuodosta ja kestosta. Lakiehdotuksen mukainen ratkaisu varmistaa lapsen kokemaan varhaiskasvatuksen laatua, se on myös kustannustehokas.

Lakiluonnoksen 15 §:ssä säädetään varhaiskasvatukseen osallistuvan kielellisistä oikeuksista. Opetushallituksen mielestä ensimmäisen momentin sisältämä lapsen kielellinen oikeus on rajattu liian suppeaksi. Kielellinen moninaisuus on tunnustettava ja sitä tuettava yhdenvertaisesti. Kieli- ja kulttuuritausta tulee ottaa vahvemmin huomioon, maahanmuuttajien oman kielen ja suomen/ruotsin kielen oppimisen tukeminen tulee toteutua jo varhaiskasvatuksessa. Viittomakieltä käyttävien lasten, kuten myös puhetta tukevia ja korvaavia kommunikointikeinoja käyttävien lasten oikeudet on syytä myös mainita. Pykälän sisältö vaikuttaa suoraan myös seuraavan pykälän (16 § Lapsen kehityksen ja oppimisen tuki) sisältöön ja henkilöstön tehtäviin ja kelpoisuusvaatimuksiin (luku 6).

Lakiehdotuksessa säädetään lapsen oikeudesta saada kehityksen ja oppimisen tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Ehdotus avaa myös tuen muotoja sekä määrittää tuen tason määrittämiseen liittyviä käytäntöjä. Ehdotus on periaatteiltaan huomattava parannus nykytilanteeseen, sillä päivähoitolaki on erittäin puutteellinen lasten varhaisen tuen näkökulmasta. Päivähoito-laissa (7 a §) säädetään vain kuntoutussuunnitelmasta. Nykyisen lain puutteet on pyritty korvaamaan monissa kunnissa ja yksityisissä päiväkodeissa omilla järjestelyillä. Päivähoidon tuen toimintamalleissa käytetään osin samoja termejä kuin esi- ja perusopetuksessa. Sisällöltään kuntien toimintamallit kuitenkin vaihtelevat, eivätkä ne ole vuonna 2010 voimaan tulleen perusopetuslain mukaisia.

Lakiluonnoksen 16 §:ssä mainitaan tuen muodoiksi tarvittavat pedagogiset järjestelyt ja esimerkiksi erityisopettajan palvelut sekä tulkitsemis- ja avustajapalvelut. Kohdasta saa käsityksen, että ulkopuoliset tahot hoitaisivat nämä palvelut. Keskeistä kuitenkin on, että tuen tarpeet tulee ottaa huomioon henkilöstön määrässä, sen rakenteessa ja lasten määrässä. Sen vuoksi on perusteltu laajentaa kelpoisuuksia niin, että myös viittomakielen ohjaaja voi toimia varhaiskasvatuksen lastenhoitajana. Samoin puhetta tukevat ja korvaavat kommunikaatiomenetelmät tulee mahdollistaa vammaisille ja muille tukea tarvitseville lapsille.

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, kuinka taataan se, että tuen tarve havaitaan riittävän ajoissa ja, että tukea suunnitellaan, toteutetaan ja arvioidaan laadukkaasti. Esi- ja perusopetuksen henkilöstö sai vuoden 2010 lainsäädännön uudistamisen yhteydessä valtakunnallisen Kelpo-kehittämistoiminnan avulla mahdollisuuden myös täydennyskoulutukseen. Olisi tärkeää huolehtia siitä, että myös varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on vastaava mahdollisuus.

Samanlaiset mutta eri merkityksessä käytettävät termit ovat tällä hetkellä ongelma sekä lasten tuen jatkumon että yksilöiden oikeusturvan kannalta. On käynyt ilmi, että esi- ja perusopetukseen siirtyy päivähoidossa tehostetun tai erityisen tuen ”statuksen” saaneita lapsia. Näiden lasten saamaa tukea ja tukeen liittyviä päätöksiä ei ole kuitenkaan valmisteltu esi- ja perusopetuksen säädösten mukaisesti. Samojen termien käytön vuoksi esi- ja perusopetuksen henkilöstö ja lasten vanhemmat eivät tiedä, ettei kyse ole perusopetuslain mukaisista käytännöistä. Lasten oikeusturvan näkökulmasta kyseessä on merkittävä puute. Erityisesti päätöksellä lapsen erityisestä tuesta on pitkäaikaisia, jopa toisen asteen koulutusvalintoihin ja ammatti-mahdollisuuksiin liittyviä vaikutuksia.

Oppilaalle annettavan tuen käytäntöjä säädellään esi- ja perusopetuksessa lailla (perusopetuslaki 16 - 17a §) sekä opetussuunnitelman perusteiden määräyksillä. Opetushallituksen näkemyksen mukaan tulevassa varhaiskasvatuslaissa lasten kehityksen ja oppimisen tuki tulee määritellä niin, että samoilla termeillä tarkoitetaan samaa käytäntöä sekä varhaiskasvatuksessa että perusopetuksessa. Tämä on myös lakiehdotuksen linja. Varhaiskasvatuslain lisäksi käytännöistä tulisi määrätä tarkemmin varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa. Lakia ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteita laadittaessa tulee myös ottaa huomioon, että ehdotetuilla varhaiskasvatuksen eri muodoilla (päiväkodeilla ja perhepäivähoidolla) on erilaiset valmiudet tukea lasta.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotuksessa otetaan hyvin huomioon monia varhaisen tuen keskeisiä periaatteita. Ehdotus varmistaa lapsen oikeuden kehityksen ja oppimisen tukeen ja ehdotettu kolmiportaisen tuen malli on yhteensopiva esi- ja perusopetuksessa käytäntöjen kanssa. Ehdotus vahvistaa inklusiota. Oleellista on myös lakiesityksen linjaus siitä, että erilaiset tuen muodot ovat käytettävissä tarpeen mukaan eri tuen asteilla. Se, että eri tuen muodot ovat käytettävissä jo yleisen tuen tasolla vähentää tarvetta tehdä tehostetun tai erityisen tuen päätöksiä liian aikaisin. Käytäntöjen kustannustehokkuutta lisää se, että tuen tarvetta arvioitaessa tarkastellaan ensimmäisenä lapsen saaman varhaiskasvatuksen käytäntöjen ja oppimisympäristöjen soveltuvuutta lapselle sekä pyritään tukemaan lasta näitä muuntelemalla. Mikäli henkilöstön suunnittelema eriyttäminen ei riitä, hyödynnetään varhaiskasvatuksen erityisopettajan osaamista ja tarpeen tullen muita asiantuntijoita.

Lakiehdotuksessa otetaan huomioon varhaisen tuen suunnitelmallisuus, moniammatillisen osaamisen hyödyntäminen, päätöksen teon sekä tuen

arvioinnin käytännöt. Opetushallitus ehdottaa kuitenkin lakiehdotukseen seuraavia tarkennuksia erityisen tuen tarpeen arvioinnin ja annettavan erityisen tuen arvioinnin käytäntöjä koskeviin kohtiin. Koska päätöksellä erityisestä tuesta voi olla lapsen elämän kannalta merkittäviä vaikutuksia, tulisi ennen päätöstä tehtävää pedagogista selvitystä täydentää aina sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijalausunnolla tai muulla selvityksellä. Tehdyin kokonaisselvityksen perusteella varhaiskasvatuksen järjestäjä päättäisi lapsen erityisen tuen tarpeesta lapsen huoltajaa kuultuaan. Erityisen tuen päätöksen jälkeen lapselle tulisi laatia henkilökohtainen varhaiskasvatuksen suunnitelma, jossa määritellään lapsikohtaiset kehityksen ja oppimisen tavoitteet sekä lapsen saama kehityksen ja oppimisen tuki. Koska erityisen tuen päätöstä edeltävä selvitysprosessi on laaja, ei erityisen tuen päätöstä ole tarkoituksenmukaista tarkistaa joka vuosi. Varhaiskasvatusikäisten lasten kehityksen nopeuden vuoksi selvitys olisi kuitenkin tehtävä uudelleen joka toinen vuosi ja aina ennen lapsen siirtymistä esiopetukseen. Sen sijaan lapsikohtainen varhaiskasvatuksen suunnitelman toimivuus tulee arvioida ja tarkistaa yhdessä huoltajan ja varhaiskasvatuksen erityisopettajan kanssa vähintään kerran vuodessa lapsen saaman tuen laadun varmistamiseksi.

Varhaiskasvatusta ei esiopetusta lukuun ottamatta ole otettu huomioon tuoreessa oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa. Varhaiskasvatuksella on kuitenkin vahvuutena päiväkotihenkilöstön monialaisuus. Lakiehdotukseen on kirjattu yhteistyö muiden opetustoimen palveluiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kanssa (10 §). Kohta on tärkeä. Varhaiskasvatuspalvelut perustuvat laajaan, moniammatilliseen yhteistyöhön. Yhteistyö ja palvelukokonaisuus tulisikin avata kohdassa tarkemmin, muutoin vaarana on se, että yhteistyö muotoutuu vain ulkopuoliseksi ostotoiminnaksi. Vaikka tietyt tahot on mainittu pykäläluonnoksessa vain esimerkkeinä, pohdittavaksi jää, onko kaikki keskeiset tahot mainittu. Lapsi- ja perhelähtöisyys on oltava monialaisen yhteistyön tavoite, mikä voisi ilmetä laista tarkemmin. Säädösprosessin yhteydessä on analysoitava, edellyttävätkö lainsäädännön muutokset monialaisessa yhteistyössä toimivien ammattilaisten ammattitaitovaatimusten muutoksia ja sitä kautta esimerkiksi muutostarpeita ammatillisten tutkintojen perusteisiin.

Tältä osin Opetushallitus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että myös monialaisessa yhteistyössä tulee kaikille turvata palveluiden saaminen tarvittaessa myös muilla kuin suomen kielellä. Kehittämissuuntana tulisi olla se, että lasta ei lähetetä saamaan tukea, vaan tuki tuodaan lapsen oppimisympäristöihin ja varhaiskasvatushenkilöstön käyttöön. Lain valmistelussa tulee ottaa huomioon lasten mahdolliset vammaispalvelulain mukaiset oikeudet ja tuki, kuten erityiset apuvälineet. Lakiesitystä tulisikin näiltä osin tarkistaa.

Luvussa 5 säädetään varhaiskasvatussuunnitelman perusteista sekä niiden pohjalta laadittavista paikallisista ja lapsikohtaisista varhaiskasvatussuunnitelmista. Lisäksi luvussa säädetään varhaiskasvatuksen arvioinnista.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet määrittellään varhaiskasvatuksen järjestäjiä velvoittaviksi, mikä vahvistaa ohjausjärjestelmää verrattuna nykyiseen suositusperustaiseen käytäntöön. Lakiehdotuksen linja on laajasti hyväksytty varhaiskasvatuksen ammattilaisten keskuudessa. Pykälät 23 - 25 ovat varsin onnistuneita. Opetushallitus esittää kuitenkin, että pykälissä 16 - 17 määriteltyjen lapsen kehityksen ja oppimisen tuen käytäntöjä tarkennettaisiin varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa. Lakiin perustuvien tuen käytäntöjen tarkempi kuvaaminen on osoittautunut tarpeelliseksi esiopetuksen sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Opetushallituksen käsityksen mukaan sama tarve koskee varhaiskasvatusta. Koska varhaiskasvatus on oppilas- ja opiskelijahuoltolain ulkopuolella, myös varhaiskasvatuksen monialaisen yhteistyön periaatteita olisi tarkoituksenmukaista kuvata varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa. Lisäksi Opetushallitus esittää, että varhaiskasvatuksen perusteet laaditaan koskemaan sekä päiväkodeissa että perhepäivähoidossa annettavaa varhaiskasvatusta ja että perusteissa huomioidaan kummankin toimintamuodon luonne. Myös tältä osin tulee turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Varhaiskasvatuksen arviointi on veloitteena uusi. Ehdotettu 26 § on samansuuntainen yleissivistävän koulutuksen arvioinnin periaatteiden kanssa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen suorittamien arviointien lisäksi varhaiskasvatuksen tilastointia tulee kehittää. Tilastoinnin kehittäminen mainitaan lakiehdotuksen ohjausjärjestelmää koskevassa luvussa 2.3. ja tilastointi esitetään tuotettavaksi yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa. Tilastotieto voidaan nähdä myös osana tuotettavaa arviointitietoa. Tilastoinnin osalta Opetushallituksen kommentit on esitetty jäljempänä lausunnossa.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön tehtävät ja kelpoisuusvaatimukset

Luvussa 6 määrittellään varhaiskasvatuksen henkilöstön nimikkeet ja kelpoisuusvaatimukset. Jaottelu selkeyttää periaatteessa nykyistä käytäntöä ja tukee sopivien ammattilaisten rekrytointia jäljempänä esitetyin kommentein. Opiskelupaikkojen tulee turvata riittävästi kelpoisia henkilöitä niin, että 15 §:n mukaiset kielelliset oikeudet toteutuvat.

Varhaiskasvatuksen lastenhoitaja (29 §): Varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuusehtojen tiukentaminen ei ole perusteltua tässä taloudellisessa tilanteessa. Ehdotus on ristiriidassa valtionavarainministeriön linjausten ja rakennepoliittiseen ohjelman kanssa. Jatkossa varmasti tarvitaan muutoksia sosiaali- ja terveysalan perustutkintoon (lähihoitaja) varhaiskasvatuksen näkökulmasta. Kuitenkin tällä hetkellä tulee tuottamaan suuria vaikeuksia, jos vain lasten ja nuorten hoidon ja kasvatuksen koulutusohjelma (jatkossa osaamisala) suorittaneet ovat kelpoisia lastenhoitajan tehtävään. Suuri joukko nykyisen lähihoitajan nimikkeellä työssä toimivista joutuisi täydennyskouluttautumaan. Tätä veloitetta ei tulisi säätää. Työryhmän esityksestä ei ilmene kustannusvaikutukset, mikäli nykyisen henkilöstön osalta edellytettäisiin täydennyskoulutusta. Lisäksi avoimeksi jää, kuka vastaisi näistä kustannuksista.

Lastenhoitajaksi kelpoistavaksi tutkinnoksi tulisi lisätä viittomakielisen ohjauksen 3-vuotinen perustutkinto (viittomakielen ohjaaja), sillä sen suorittaneilla on runsaasti osaamista erityisesti kielen ja kommunikaation tukemisen menetelmissä viittomakielen lisäksi. Tutkintonimike ei anna oikeaa kuvaa osaamisen sisällöstä. Henkilöstöä koskevat vaatimukset erityisesti kommunikaatiota tukevien palvelujen osalta tulee turvata osana lapsen arkea ja päivittäistoimintoja sekä osana varhaiskasvatuksen tavoitteita, ei erillisinä yksittäisinä ostopalveluina.

29 §:n loppuun voitaisiin lisätä 30 §:ssä oleva osuus, joka mahdollistaa muun soveltuvan tutkinnon hyödyntämisen, koska ammatillista tutkintojärjestelmää on kehitetty ja kehitetään entistä joustavammaksi ja työelämälähtoisemmäksi. Esimerkiksi lasten ja nuorten erityisohjaajan ammattitutkinnossa on mahdollista suorittaa valinnainen tutkinnon osa toisesta tutkinnosta, kuten esimerkiksi lapsi- ja perhetyön perustutkinnosta. Jos kelpoisuusvaatimukset määritellään väljemmin, säännös olisi lisäksi sovellettavissa sellaisenaan myös tilanteissa, joissa tutkintojen ja niiden osaamisalojen nimet muuttuvat. Esimerkiksi, määräaikais- ja valvontakatsastuksia suorittavalta katsastajalta edellytetään peruskoulutuksena vähintään *katsastustoimintaan soveltuvaa, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua ammattitutkintoa.*

Perhepäivähoitaja (30 §): On hyvä, että perhepäivähoitajan ammattitutkinto, joka on uudistettu vuonna 2013, on lisätty kelpoisuusvaatimuksena perhepäivähoitajan tehtäviin.

Varhaiskasvatuksen avustaja (32 §): Avustaja-nimike ei ole osuva näihin tehtäviin, varsinkin jos tehtävässä edellytetään lasten hoitoon, kasvatukseen tai opetukseen soveltuvaa ammatillista tutkintoa. Pykälän perusteluissa luetellaan näiksi tutkinnoiksi 3-vuotiset ammatilliset perustutkinnot, niistä vielä erityistä ammatillista osaamista lisäävät ammatti- ja erikoisammattitutkinnot. Osaamista näiden tutkintojen suorittajilla on paljon, jolloin pelkästään avustavat tehtävät eivät ole suhteessa osaamisen tasoon. Epäselväksi myös jää, mistä avustajien tehtävät muodostuvat: ovatko he henkilökohtaisia avustajia vai muiden henkilöstöryhmien yleisiä rutiiniomaisia avustajia?

Lisäksi lakiehdotuksen perusteluissa ja käytännön toiminnassa tulisi paremmin tuoda esille koulunkäynnin ja aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjauksen ammatti- ja erikoisammattitutkinnon suorittaneiden rooli varhaiskasvatuksessa, erityisesti varhaiskasvatuksen avustajan tehtävissä. Lisäksi tämän pykälän osalta avoimeksi jää, mitkä tutkinnot (perhepäivähoitajan tutkinnon lisäksi) täyttävät kelpoisuusedellytyksen.

Luvussa 7 säädetään henkilöstön mitoituksesta, rakenteesta sekä täydennyskoulutuksesta. Opetushallitus huomauttaa, että mitoitusesitys esiopetuksen osalta jatkaa nykyisen päivähoitolain linjaa ja asettaa lapset eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, saavatko he esiopetusta päiväkodin vai koulun tiloissa. Käytännössä eriarvoisuus näkyy eroina ryhmäkoossa ja samalla eroina saada henkilökohtaista tukea ja ohjausta esiopetuksen aikana.

Lakiesityksen 35 § 2 momentissa määritellään päiväkodissa järjestettävän esiopetuksen henkilöstömitoitus niin, että esiopetuksessa tulee olla kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö enintään 13 esiopetuksessa olevaa lasta kohtaan. Mitoitus on esiopetuksen nykyisen tehtävän ja tavoitteiden näkökulmasta perusteltu. Vastaavaa määritystä ei kuitenkaan ole perusopetuslaissa tai -asetuksessa. Esiopetuksen joustavan järjestämisen ja lasten tasa-arvoisuuden kannalta vastaava mitoitus tulisi viedä myös perusopetusta koskevaan lainsäädäntöön tai säätää siitä varhaiskasvatuslaissa. Ilman tätä muutosta suuri osa esiopetuksesta siirtynee säästösyistä kouluissa suuremmissa ryhmissä toteutettavaksi.

Täydennyskoulutusvastuusta säädetään 40 §:ssä. Tältä osin Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, ettei kyseessä saisi olla tiukasti johonkin tutkintoon tai tutkinnon osaan liittyvä vaatimus, vaan muukin ajankohtainen substanssia tukeva koulutus voisi tuottaa uutta osaamista

Lisäksi lakiluonnoksen lukujen 5 ja 6 säännökset saattavat edellyttää varhaiskasvatuksen ammattilaisilta myös sellaista uudenlaista osaamista, joka edellyttää ammatillisten tutkintojen perusteiden uudistamista.

Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä

Luvussa 2.3 kuvataan työryhmän näkemyksiä ohjausjärjestelmästä. Useimmat näkemyksistä ovat toteuttamiskelpoisia.

Työryhmän ehdotuksen mukaan Opetushallitus toimisi jatkossa varhaiskasvatuksen kehittämisen asiantuntijavirastona ja sille osoitettaisiin tehtävän mukaiset resurssit. Opetushallitus on toimittanut opetus- ja kulttuuriministeriölle 13.3.2012 selvityksen varhaiskasvatuksen ja päivähoito-palveluiden hallinnon ja ohjauksen siirron organisatorisista ja asiantuntijuuteen liittyvistä edellytyksistä. Opetushallitus esitti, että varhaiskasvatuksen hallinto- ja kehittämistehtävien laadukas hoitaminen edellyttäisi vähintään viiden henkilötyövuoden lisäystä Opetushallituksessa. Lisäksi siirto edellyttää nykyisen henkilöstön toimenkuvien tarkistamista ja osaamisen kehittämistä.

Eduskunta hyväksyi vuoden 2013 talousarvion hyväksymisen yhteydessä lausuman, jonka mukaan ”Eduskunta edellyttää, että varhaiskasvatuslainsäädännön jatkovalmistelussa hallitus selvittää kaikkien varhaiskasvatukseen liittyvien tehtävien siirtämisen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ja huolehtii siitä, että varhaiskasvatuksen perusteiden laatiminen määritellään selkeästi Opetushallituksen tehtäväksi. Lisäksi Opetushallitukselle on turvattava riittävät resurssit sille siirtyvien tehtävien hoitamiseen.”

Esityksen perusteluihin tulee kirjata esityksen vaikutuksina, että Opetushallituksen työmäärä kasvaa ja että Opetushallitukselle osoitetaan lisäresursseja vähintään edellä todettu määrä henkilötyövuosia ja niitä vastaava korotus Opetushallituksen toimintamenomomentin määrärahoihin.

Kehittämishankkeiden valtionavustukset sekä valtion rahoittama opetushenkilöstön täydennyskoulutus olisi tärkeää ulottaa myös varhaiskasvatukseen. Myös vieraskielisten sekä saamen- ja romanikielisten oppilaiden opetukseen myönnettävää täydentävää valtionavustusta olisi tärkeää jatkossa kohdentaa myös varhaiskasvatukseen. Vaikka kielenoppimisen herkkyysvaihe on varhaislapsuudessa, sitä ei ole tähän asti hyödynnetty ja uusimman Pisatutkimuksen tulosten mukaan toisen polven maahanmuuttajien oppimistulokset eivät ole juuri lainkaan parempia kuin ensimmäisen polven.

Kuntien omavalvontavelvoitetta varhaiskasvatuksessa vahvistettaisiin uudessa laissa. Tällöin aluehallintovirastojen nykyiset voimavarat riittäisivät varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevien kanteluiden ja valitusten käsittelemiseen sekä esille tulleisiin epäkohtiin puuttumiseen. Aluehallinnon ruotsinkieliset palvelut voitaisiin keskittää yhteen aluehallintovirastoon vastaavasti kuin opetustoimessa. Rekisteri yksityisistä varhaiskasvatuksen järjestäjistä voitaisiin myös osoittaa yhden aluehallintoviraston ylläpidettäväksi. Tämä edellyttää myös resurssin osoittamista kyseiselle aluehallintovirastolle. Rekisteri voi olla luonteeltaan pelkistetty. Opetushallitus toimii verkostomaisessa yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa, ja yhteistyö on mahdollista laajentaa koskemaan myös varhaiskasvatusta.

Varhaiskasvatuksen tilastointi

Luonnoksessa varhaiskasvatuksen tilastointiin viitataan lähinnä 43 §:ssä. Opetushallitus katsoo, ettei lain tasolla asiasta ole tarpeen säätää tämän tarkemmin. Pykälän perusteluissa todetaan, että varhaiskasvatuksen järjestäjä toimittaisi valtakunnallista tilastointia varten tarvittavat tiedot Tilastokeskukselle tai muulle tilastoviranomaiselle. Nykyisin Tilastokeskuksen keräämien tietojen lisäksi myös Terveystieteiden tutkimuskeskuksen THL (myös tilastoviranomainen) on suorittanut omaa tiedonkeruutaan. Näitä ovat kunnille suunnattu päivähoitoon tilastokysely kolmen vuoden välein ja yksityisille sosiaalipalvelujen tuottajille vuosittain suunnattu kysely henkilöstön määristä ja tuotetuista palveluista.

Koska Opetushallitus ei ole THL:n tapaan tilastoviranomainen, Opetushallitus kannattaa työryhmän esitystä, jonka mukaan varhaiskasvatusta koskeva tilastointi järjestää samoin kuin opetuspuolella eli yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa. THL:n toteuttamia kyselyitä ei tule siirtää Opetushallituksen tehtäviksi, vaan myös ne tulisi osoittaa Tilastokeskuksen tehtäväksi.

Mikäli Opetushallitus toimisi jatkossa varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona, siirtyisi Opetushallitukselle vastuuuutoksen johdosta käytännössä THL:ltä runsaasti muita varhaiskasvatuksen tilastoihin liittyviä tehtäviä. Nämä liittyvät esim. Tilastopalvelujen tuottamiseen (tietojen tuottaminen Vipunenjärjestelmään), mahdollisiin tilastojulkaisuihin, tilastotietopalveluun ja tilastotuotannon kehittämiseen. Tämä tarkoittaisi useiden henkilötyökuukausien lisäyöpanosta, jonka resursointi on turvattava. Tilastopalvelujen

edellyttämä lisäresursointi ei sisälly edellä Opetushallituksen toimintamenomomentille esitettyyn viiden henkilötövuoden lisäykseen.

Lausunnon keskeinen sisältö

Varhaiskasvatuksen lakiesitys sisältää huomattavia parannuksia nykyisin voimassa oleviin päivähoitoa koskeviin säädöksiin. Varhaiskasvatuksen lainsäädäntö tulee uudistaa pikaisesti. Lainsäädännön uudistamistyöryhmän esitystä voidaan käyttää uuden lainsäädännön säätämisen perustana. Lakiehdotus muuttaa nykykäytäntöä korostamalla lasten oikeutta varhaiskasvatukseen, tämä on toivottava ja kansainvälisen kehityksen mukainen linja. Lakiehdotus on sisällöltään varsin kattava. Esityksessä on kuitenkin joitakin puutteita sekä tarkennusta edellyttäviä kohtia, jotka tulee ratkaista ennen säädöksen hyväksymistä.

Opetushallitus esittää, että esiopetuksessa olevien lasten oikeudet sopivaan ryhmäkokoon sekä esiopetuksen lisäksi tarvittavaan hoitoon aamuisin ja iltapäivisin turvattaisiin uudessa varhaiskasvatuslaissa riippumatta siitä, toteutetaanko esiopetus päiväkodin vai koulun tiloissa. Muutokset voisi tehdä myös perusopetuslakiin, jonka mukaan esiopetus on osa varhaiskasvatusta. Lakiesityksessä kuvatut varhaiskasvatuksen tavoitteet sekä lasten kehityksen ja oppimisen tuen käytännöt ovat merkittäviä uudistuksia varhaiskasvatuksen laadun sekä lasten oppimisen polun jatkumon näkökulmista. Opetushallitus esittää esi- ja perusopetuksesta saatujen kokemusten vuoksi muutamia muutoksia erityistä tukea koskeviin lakiehdotuksen kohtiin lasten oikeusturvan varmistamiseksi. Opetushallitus esittää myös, että muulla kuin kotimaisilla kielillä annettavassa varhaiskasvatuksessa turvattaisiin lasten suomen- tai ruotsinkielen kehitys. Varhaiskasvatuksen sairaalaopetus tulisi määrittää kuntia tai sairaanhoitopiirejä velvoittavaksi. Opetushallitus pitää ehdotusta kuntien antamasta palvelunohjauksesta toivottavana ja kustannustehokkaana tapana saada tietoa palveluntarpeista sekä neuvoa ja sopia palvelujen käytöstä huoltajien kanssa. Opetushallitus ei pidä perusteltuna esityksen tavoitetta kiristää varhaiskasvatusta antavan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia. Opetushallitus korostaa viraston lisäresurssitarvetta, mikäli varhaiskasvatukseen liittyviä tehtäviä jatkossa osoitetaan Opetushallitukselle.

Pääjohtaja


Aulis Pitkälä

Kouluneuvos


Mia Sarpolahti

tiedoksi toimintayksiköiden johtajat / OPH

