



Opetus- ja kulttuuriministeriö

§ 630

Lausunto varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksistä

HEL 2014-005310 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavan lausunnon varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksistä:

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että varhaiskasvatustalake uudistetaan. Esitys uudistuvasta varhaiskasvatustalake edistää varhaiskasvatustalake tavoitteellisuutta ja tuo valtakunnallista yhtenäisyyttä suunnittelun ja arvioinnin avulla.

Varhaiskasvatustalake koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän raportissa ja raporttiin liittyvissä taustamateriaaleissa käsitellään laajasti varhaiskasvatustalake, sen tavoitteita, kehittämistä, järjestämistä, henkilöstöä, lapsen kehityksen ja oppimisen tukemista sekä varhaiskasvatustalake suunnittelua ja arviointia. Sen sijaan raportissa on arvioitu varsin lyhyesti ja puutteellisesti säädösehdotusten taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Työryhmän tuli asettamispäätöksen mukaan valmistella esitykset valtiontalouden kehysten puitteissa, mutta tehtyjen esitysten osalta tätä ei ole varmistettu. Esitykset eivät ole valmis lakikokonaisuus, vaan valmistettava lainsäädäntö edellyttää vielä runsaasti jatkotyötä selkeine perusteluineen ja taloudellisten vaikutusten arvioineen.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman marraskuisessa toimeenpanopäätöksessä on todettu, että on pidättäytyttävä uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että samalla esitetään vastaavan suuruisten tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Työryhmän raportissa ei ole edellä mainittuja esityksiä.



Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Työryhmän esityksen mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on:

- 1) edistää jokaisen lapsen tasapainoista kasvua, kehitystä, oppimista sekä terveyttä ja hyvinvointia;
- 2) toteuttaa lapsen leikkiin perustuvaa toimintaa ja mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset;
- 3) tarjota lapsen iän ja kehityksen mukaista monipuolisesti tukevaa pedagogista toimintaa ja huolenpitoa;
- 4) varmistaa kehittävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö;
- 5) turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä;
- 6) antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset ja tasa-arvoiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen, edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä kunnioittaa kunkin kielellistä, kulttuurillista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa;
- 7) tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja elinikäistä oppimista;
- 8) tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tukea varhaiskasvatuksessa mahdollisimman varhain tarvittaessa moniammatillisessa yhteistyössä;
- 9) tukea lapsen kasvua toisen ihmisen kunnioittamiseen, kehittää lapsen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, edistää lapsen toimimista vertaisryhmässä sekä ohjata eettisesti vastuunalaiseen toimintaan ja yhteiskunnan jäsenyyteen;
- 10) varmistaa lapsen mahdollisuus osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin;
- 11) toimia yhdessä lapsen huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen huoltajaa kasvatustyössä

Työryhmän esityksen lain yleisissä säännöksissä määritellään varhaiskasvatusta ja sen tavoitteita onnistuneella tavalla. Se on lähipalvelu, jolloin matkat toimipaikkoihin ja niiden saavutettavuus hyvien liikenneyhteyksien avulla otetaan huomioon palveluja järjestettäessä. Varhaiskasvatus on



osa monialaista yhteistyötä ja toimintaa muiden lapsiperheiden palvelujen kanssa. Varhaiskasvatuksen lähtökohtana on lapsen etu.

Työryhmän esityksen mukaan toiminnan järjestäjän tulee seurata varhaiskasvatusympäristön kehittävyttä, terveellisyttä ja turvallisuutta kolmen vuoden välein. Varhaiskasvatus sisältöineen ja ympäristöineen on tärkeä ja sitä seurataan ja arvioidaan säännöllisesti yksiköitten varhaiskasvatussuunnitelmassa ja toiminnan seurannassa. Lakiesityksessä mainittu raportointi tulee olla mahdollista toiminnan säännöllisenä seurantana ilman lisäkustannuksia tai uusia, kustannuksia tuottavia raportointitapoja.

Varhaiskasvatuksen jatkuvuus samassa päivähoitopaikassa on laadullisesti perusteltu. Päiväkodissa varhaiskasvatuksessa olevien, sinne palaavien ja uusien varhaiskasvatuspalveluihin hakeutuvien lasten sijoittuminen palveluun lähipalveluperiaatteen mukaisesti ja asiakaslähtöisellä tavalla tulee entistä vaativammaksi nykyiseen verrattuna myös siksi, että päiväkodin henkilöstömitoituksesta ja siitä poikkeamiselle on esityksessä selvästi vähemmän liikkumavaraa kuin tällä hetkellä.

Lapsen kehityksen ja oppimisen tukeminen sekä varhaiskasvatuksen suunnittelu ja arviointi

Kaupunginhallitus kannattaa suunnittelun ja arvioinnin painotusta sekä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen prosessien yhdenmukaistamista, mutta suunnittelu, arviointi ja yhdenmukaistaminen tulee suunnitella siten, että hallinnollinen työ ei lisäännä. Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen säännökset ovat esityksessä käsitteellisesti samoja kuin esiopetuksessa ja perusopetuksessa. Työryhmän esityksessä lapsen tukemista koskevat säännökset ohjaavat toimintaa selkeästi lapsen tarpeita arvioivaan toimintatapaan. Lapsen kannalta on tärkeää, että lapselle annettava kehityksen ja oppimisen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki voidaan toteuttaa joustavalla tavalla osana laadukasta varhaiskasvatusta ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ennen tehostetun tuen käyttöönottoa edellytetään pedagogisten arvioiden laatimista ja ennen erityisen tuen käyttöönottoa edellytetään pedagogisten selvitysten tekemistä ja lapsen huoltajan kuulemista.

Raportissa esitetään lakiin valtakunnallista, paikallista sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa. Kuitenkin valtakunnallisen suunnitelman perusteet ja varhaiskasvatuksen arviointivelvoite ovat riittäviä kirjauksia lainsäädännön tasolla. Toimintaa ohjaavat paikallisen suunnittelun ja



lapsen varhaiskasvatuksen suunnittelun sisällölliset säännökset on selkeämpää antaa kunnille varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa.

Henkilöstön kelpoisuusehdot ja henkilöstön mitoitus

Työryhmän esityksessä tiukennetaan osin varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia. Kuitenkin hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaan tulee kaikin tavoin edesauttaa tehokkaampaa työnjakoa palvelujen tuotannossa ja tämä voidaan toteuttaa järkevällä tavalla väljentämällä kelpoisuusvaatimuksia ja luomalla joustavia mahdollisuuksia tutkintojen täydentämiseen.

Työryhmän esityksessä varhaiskasvatuslaiksi tiukennetaan myös henkilökunnan mitoitusta ryhmäperhepäivähoidossa ja ryhmien kokoa päiväkodin osapäiväryhmien osalta.

Työryhmän esityksen mukaan ryhmäperhepäivähoidossa voisi olla enintään kaksi perhepäivähoitajaa hoitamassa yhteistä lapsiryhmää. Nykyinen lainsäädäntö on mahdollistanut myös kolme perhepäivähoitajaa käsittäviä ryhmäperhepäiväkoteja. Helsingin suomenkielisen päivähoidon 50 ryhmäperhepäiväkodista 21 on kolmen hoitajan ryhmäperhepäiväkoteja ja ruotsinkielisen päivähoidon kymmenestä ryhmäperhepäiväkodista seitsemän on kolmen hoitajan ryhmäperhepäiväkoteja. Tämän säännöksen toteutuminen edellyttää riittävän pitkää siirtymäaika.

Työryhmä esittää päiväkodin osapäiväisen (enintään 5 tuntia päivässä) varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukseen muutosta nykyisestä. Yli 3-vuotiaiden lasten osapäiväiseen varhaiskasvatukseen tarvittaisiin jatkossa sama määrä henkilökuntaa kuin kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen eli henkilöstön ja lasten suhdeluku olisi 1:7. Tämä merkitsee sitä, että päiväkodissa samanaikaisesti hoidettavien lasten määrä pienenee nykyisestä (1:13). Seurauksena on osapäiväisen varhaiskasvatuksen henkilöstökustannusten nouseminen samalle tasolle kokopäiväisen varhaiskasvatuksen henkilöstökustannusten kanssa. Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että lasten ryhmän enimmäiskoko on esityksessä tarkennettu ja että se on määritelty myös osapäiväisten osalta.

Työryhmän esityksen mukaan päiväkodin mitoituksesta voidaan poiketa vain äkillisen ja ennakoimattoman syyn ilmetessä toimintapäivän aikana. Mitoituksesta poikkeaminen ei saa jatkua kuin kyseisen päivän loppuun saakka ja henkilöstö on saatettava mitoituksen mukaiseksi viimeistään toisena toimintapäivänä.



Työryhmän esitys henkilöstömitoituksen poikkeamisesta edellyttää päivittäisen toiminnan seurantajärjestelmän kehittämistä. Erityisesti pienet ja etäällä muista sijaitsevat toimintayksiköt ovat haavoittuvia tehden henkilöstösiirroista hankalia ja lisäten sijaistarpeita, jotta mitoituksesta poikkeaminen ei riko lakia. Mitoituksen poikkeamista koskeva säännös aiheuttaa myös kustannuksia lisäämällä tarpeita täydennyskoulutuksen järjestämiseen.

Kaupunginhallitus kannattaa esitettyä tiukennusta poikkeustilanteiden henkilöstömitoituksiin, sillä esitys vahvistaa varhaiskasvatuksen pitkäjänteisyyttä ja sisältöjä.

Lausunnon keskeinen sisältö

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuslakia uudistetaan. Esitys uudistuvasta varhaiskasvatuslaista edistää varhaiskasvatuksen tavoitteellisuutta ja tuo valtakunnallista yhtenäisyyttä suunnittelun ja arvioinnin kautta.

Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän raportissa ja raporttiin liittyvissä taustamateriaaleissa käsitellään laajasti varhaiskasvatusta, sen tavoitteita, kehittämistä, järjestämistä, henkilöstöä, lapsen kehityksen ja oppimisen tukemista sekä varhaiskasvatuksen suunnittelua ja arviointia. Sen sijaan raportissa on arvioitu varsin lyhyesti ja puutteellisesti säädösehdotusten taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Työryhmän tuli asettamispäätöksen mukaan valmistella esitykset valtiontalouden kehysten puitteissa mutta tehtyjen esitysten osalta tätä ei ole varmistettu. Esitykset eivät ole valmis lakikokonaisuus, vaan valmisteltava lainsäädäntö edellyttää vielä runsaasti jatkotyötä selkeine perusteluineen ja taloudellisten vaikutusten arviointineen.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman marraskuisessa toimeenpanopäätöksessä on todettu, että on pidättäytyttävä uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että samalla esitetään vastaavan suuruisten tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Työryhmän raportissa ei ole edellä mainittuja esityksiä.

Työryhmän esityksen lain yleisissä säännöksissä määritellään varhaiskasvatus ja sen tavoitteet onnistuneella tavalla. Se on lähipalvelu, jolloin matkat toimipaikkoihin ja niiden saavutettavuus hyvien liikenneyhteyksien avulla otetaan huomioon palveluja järjestettäessä. Varhaiskasvatus on osa monialaista yhteistyötä ja toimintaa muiden lapsiperheiden



palvelujen kanssa. Lasten ja heidän huoltajiensa osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet varhaiskasvatuksen toteuttamisessa ovat tärkeitä.

Työryhmän esityksen mukaan toiminnan järjestäjä tulee seurata varhaiskasvatusympäristön kehittävyttä, terveellisyyttä ja turvallisuutta kolmen vuoden välein. Lakiesityksessä mainittu raportointi tulee olla mahdollista toiminnan säännöllisenä seurantana ilman lisäkustannuksia tai uusia, kustannuksia aiheuttavia raportointitapoja.

Raportissa esitetään lakiin valtakunnallista, paikallista sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa. Kuitenkin valtakunnallisen suunnitelman perusteet ja varhaiskasvatuksen arviointivelvoite ovat riittäviä kirjauksia lainsäädännön tasolla. Toimintaa ohjaavat paikallisen suunnittelun ja lapsen varhaiskasvatuksen suunnittelun sisällölliset säännökset on selkeämpää antaa kunnille varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa.

Työryhmän esityksessä varhaiskasvatuslaiksi tiukennetaan myös henkilökunnan mitoitusta ryhmäperhepäivähoidossa ja ryhmien kokoa päiväkodin osapäiväryhmien osalta.

Käsittely

Vastaehdotus:

Hannu Oskala: Muutos 1:

Poistetaan kappaleen 26 viimeinen lause:

"Tämä työryhmän esitys ei ole toteutettavissa kuntatalouden kehysten puitteissa eikä ole hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukainen."

ja kappaleen 37 viimeinen lause:

"Tämä työryhmän esitys ei ole toteutettavissa kuntatalouden kehysten puitteissa eikä ole hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukainen."

ja lisätään kappaleeseen 26 lause:

"Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että lasten ryhmän enimmäiskoko on esityksessä tarkennettu ja että se on määritelty myös osapäiväisten osalta."

Muutos 2:

Poistetaan kappale 29:



26.5.2014
Pöytäkirjanote
tarkastamaton

"Esitetyn poikkeussäännöksen säätämistä lailla ei kannateta, sillä esitetyn kaltainen poikkeamissäännös aiheuttaa tilanteita, jolloin joudutaan harkitsemaan jopa toimipisteiden sulkemista, mikäli sijaista ei ole saatavilla esityksessä mainitussa yhdessä päivässä. Tästä syystä poikkeussääntöä ei tule säätää lailla."

ja kappale 38:

"Esitetyn poikkeussäännöksen säätämistä lailla ei kannateta, sillä sen kaltainen poikkeamissäännös aiheuttaa tilanteita, jolloin joudutaan harkitsemaan jopa toimipisteiden sulkemista, mikäli sijaista ei ole saatavilla esityksessä mainitussa yhdessä päivässä. Tästä syystä poikkeussääntöä ei tule säätää lailla."

Lisätään kappaleen 28 jälkeen:

"Kaupunginhallitus kannattaa esitettyä tiukennusta poikkeustilanteiden henkilöstömitoituksiin, sillä esitys vahvistaa varhaiskasvatuksen pitkäjänteisyyttä ja sisältöjä."

Kannattaja: Tarja Tenkula

Äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Muutos 1: Poistetaan kappaleen 26 viimeinen lause: "Tämä työryhmän esitys ei ole toteutettavissa kuntatalouden kehysten puitteissa eikä ole hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukainen." ja kappaleen 37 viimeinen lause: "Tämä työryhmän esitys ei ole toteutettavissa kuntatalouden kehysten puitteissa eikä ole hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukainen." ja lisätään kappaleeseen 26 lause: "Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että lasten ryhmän enimmäiskoko on esityksessä tarkennettu ja että se on määritelty myös osapäiväisten osalta." Muutos 2: Poistetaan kappale 29: "Esitetyn poikkeussäännöksen säätämistä lailla ei kannateta, sillä esitetyn kaltainen poikkeamissäännös aiheuttaa tilanteita, jolloin joudutaan harkitsemaan jopa toimipisteiden sulkemista, mikäli sijaista ei ole saatavilla esityksessä mainitussa yhdessä päivässä. Tästä syystä poikkeussääntöä ei tule säätää lailla." ja kappale 38: "Esitetyn poikkeussäännöksen säätämistä lailla ei kannateta, sillä sen kaltainen poikkeamissäännös aiheuttaa tilanteita, jolloin joudutaan harkitsemaan jopa toimipisteiden sulkemista, mikäli sijaista ei ole saatavilla esityksessä mainitussa yhdessä päivässä. Tästä syystä



26.5.2014
Pöytäkirjanote
tarkastamaton

poikkeussääntöä ei tule säätää lailla.” Lisätään kappaleen 28 jälkeen:
”Kaupunginhallitus kannattaa esitettyä tiukennusta poikkeustilanteiden
henkilöstömitoituksiin, sillä esitys vahvistaa varhaiskasvatuksen
pitkäjänteisyyttä ja sisältöjä.”

Jaa-äännet: 6

Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Lasse Männistö, Marcus Rantala, Tatu
Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 8

Jorma Bergholm, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Osku Pajamäki, Erkki
Perälä, Sirpa Puhakka, Tuomas Rantanen, Tarja Tenkula

Tyhjä: 1

Nina Huru

Poissa: 0

Äänin 8 - 6 (1 tyhjä) kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Oskalan
vastaehdotuksen mukaisesti muutetun ehdotuksen.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Laura Rätty

Lisätiedot

Annikki Thoden, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36048
annikki.thoden(a)hel.fi

Otteet

Ote

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Kaupunginhallitus

Anna Villeneuve
pöytäkirjanpitäjä



MUUTOKSENHAKUOHJEET

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 91 §