

Asia: VN/1093/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kommentit esityksen lakipykäliin ja säännöskohtaisiin perusteluihin

Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto (VOL) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. VOL kannattaa hallituksen esitystä muuttaa yksityisen varhaiskasvatuksen palvelutuottajien muuttamista luvanvaraiseksi nykyisen ilmoituksenvaraisuuden sijaan.

Hallituksen esityksessä on nostettu tiedossa olevia yksityiseen varhaiskasvatukseen liittyviä kipupisteitä muun muassa yhdenvertaisuuskysymykset eri sosioekonomisista taustoista tulevien ja oppimisen tuen tarpeessa olevien lasten mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen. Huomionarvoista on myös esityksen perusteluissa maininta siitä, että toiminnan on voinut aloittaa ilman, että tuottajan yleisiä toimintaedellytyksiä on huolellisesti tarkastettu ja on ajanut tilanteen siihen, että varhaiskasvatoiminta on lakkautettu myöhemmin. Lasten ja perheiden kannalta tällainen tilanne on kestävä, jossa varhaiskasvatuspaikka tulee ottaa vastaan kiireessä sieltä, mistä sattuu saamaan. On myös tärkeää, että esityksessä on huomioitu päiväkotipaikan vaihtamisen kuormittavuus lapselle. Lapsen näkökulmaa soisi nostettavan esiin enemmän varhaiskasvatusta koskevassa päätöksenteossa.

Kuntien kannalta tilanne saattaa myös muodostua vaikeaksi, jos varhaiskasvatuspaikkatarve syntyy yllättäen kunnan kantokykyä suuremmalle joukolle esimerkiksi yksityisen toimijan taloudellisten edellytysten katoamisen takia. Tällaisia tilanteita on muun muassa kansainvälisissä yhteyksissä jo todettu.

VOL nostaa lisäksi esiin opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallisen selvityksen yksityisen varhaiskasvatuksen palveluista (2017), jossa todettiin, että suurimmassa osassa kyselyyn vastanneissa yksityisissä päiväkodeissa toimii kasvatushenkilökunnan lisäksi vain joissakin tapauksissa, erillistä siivous- ja keittiöhenkilökuntaa. Niiden hoitamiseen kuuluva aika on pois itse varhaiskasvatoiminnan suunnittelusta, toteuttamisesta ja arvioimisesta, mikä taas ei voi olla

heijastumatta pedagogiikan laatuun ja lasten yhdenvertaisuuteen. Tulos on huolestuttava, kun ruokailuun ja yleiseen hygieniaan liittyvät työt kuuluvat jokaisen päiväkodin arkeen.

Tärkeä huomio hallituksen esityksessä on ”palveluntuottajien mahdollisuus valita asiakkaansa”. Asiaan on yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittänyt huomiota vuosikertomukseensa vuonna 2018. Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että kunnilla on velvollisuus valita vain sellaisia palveluntarjoajia, jotka toteuttavat varhaiskasvatuslain tavoitteita kokonaisuudessaan. Yhdenvertaisuuslain syrjäntäkielto ja velvollisuus koskee myös yksityisiä palveluntarjoajia. Näitä säädöksiä ei voi kiertää sillä, että esimerkiksi erityisen tuen tarve tai erityisruokavalio olisi peruste irtisanoa palvelusopimus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että kuntien ja aluehallintovirastojen tulee valvontatehtävässään kiinnittää huomiota lasten yhdenvertaiseen kohteluun varhaiskasvatuksessa.

VOL esittääkin, että esityksessä ohjeistetaan aluehallintoviranomaisia arvioimaan jo lupahakemuksen käsittelyssä ja palvelujen järjestäjiä esittämään, miten varhaiskasvatuksen järjestäjä on varautunut muun muassa lapsen kehityksen ja oppimisen tuen tai muihin lasten erityistarpeisiin.

Varhaiskasvatuslain esitöissä (HE 40/2018 vp) ilmoitus- ja tarkastusmenettelyn käyttämistä on perusteltu lasten turvallisuuden varmistamisella. Lapset ovat usein erityisen suojelun tarpeessa, eivätkä välttämättä kykene itse riittävästi ilmaisemaan tahtoaan ja tarpeitaan. Erityisesti tämä korostuu varhaiskasvatikäisten lasten kohdalla. VOL korostaa lisäksi varhaiskasvatuslain tavoitteita, jotka aivan keskeisesti ovat myös koulutuksellisia ja sivistyksellisiä tavoitteita.

Esitetty luvanvaraisuus turvaisi yksityisen päiväkotitoiminnan laadun varmistumista voimassa olevaa ilmoitusmenettelyä paremmin, kun toimintaa ei saisi aloittaa eikä toiminnan olennaista muutosta toteuttaa ennen lupaviranomaisen hyväksyntää. Tämä pyrkimys on kannatettava. On erittäin perusteltua ja tarkoituksenmukaista, että palvelun tuottajien taloudelliset ja ammatilliset toimintaedellytykset selvitetään huolellisesti ennen varhaiskasvatustoiminnan aloittamista. Yksityisen päiväkotitoiminnan muuttaminen luvanvaraiseksi selkeyttäisi hallituksen esityksen mukaan myös viranomaisten välistä toimivaltajakoja, lisäksi yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta luvan myöntämisen ja peruuttamisen osalta sekä turvaisi varhaiskasvatuksen laadun koko toiminnan elinkaaren ajan. Erityisen tärkeänä VOL pitää esityksessä todettua laadun turvaamista koko toiminnan elinkaaren ajan. Tämä edellyttää varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan välistä tiivistä ja säännöllistä yhteyttä koko toiminnan ajan.

VOL huomauttaakin, että esityksessä tulisi vahvemmin korostua kuntien rooli yksityisen päiväkotitoiminnan valvonnassa koko toiminnan ajan. Erityisesti nyt, kun kunnilta poistuu päiväkotitoiminnan osalta tehtävä ottaa vastaan ilmoitus toiminnan aloittamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä yksityisistä varhaiskasvatuspalveluista (2017) todettiin nimenomaan, että yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen ohjaamisen ja valvomisen parantamiseksi kunnat toivovat ennen kaikkea aiempaa selkeämpiä säädöksiä ja konkreettista ohjeistusta kunnan rooliin yksityisen varhaiskasvatuksen ohjaajana ja valvojana. Selkeämpää ohjeistusta toivotaan esimerkiksi siihen, mitä asioita kunnan tulisi yksityisen palveluntuottajan toiminnasta tarkistaa ja kuinka usein. Myös työkaluja yksityisen palveluntuottajan toimintaan puuttumiseen selvityksen mukaan kaivataan.

Esityksessä valvonta jää palvelun tuottajan vastuulle, eikä kunnille asetu roolia oma-aloitteiseen yksityisen päiväkotitoiminnan valvontaan ja sen tarkistamiseen, että edellytykset luvalla ovat olemassa. VOL esittää, että esityksen vaikutuksissa lapsiin ja perheisiin olisi tarpeen tuoda esiin yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnan vaihtelevuus ja millaisia mahdollisia vaikutuksia yksityisen varhaiskasvatuksen voitontavoittelulla on lasten saamaan varhaiskasvatukseen ja siten yhdenvertaisuuteen.

Yksityisen varhaiskasvatuksen omavalvontasuunnitelma on yksi keino valvoa toimintaa, mutta se ei ole riittävä.

VOL esittää, että 43 a §:ään tulee lisäksi säätää, että kuntien tulee oma-aloitteisesti ja säännöllisesti tarkistaa kunnan alueella toimivia yksityisiä palveluntuottajia, jotta voidaan varmistua siitä, että 43 a §:n yleiset edellytykset täyttyvät koko toiminnan ajan.

Näin voidaan varmistua siitä, että säädöksessä todetut yleiset edellytykset yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamiseksi täyttyvät koko toiminnan elinkaaren ajan. Kunta voi näin myös ajoissa ohjeistaa palveluntuottajaa, jos epäkohtia ilmenee.

On kannatettavaa, että ehdotettu lakimuutos ei koske perhepäivähoitoa.

Kommentit pykäliin

43 a § Yleiset edellytykset yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamiseksi

Säännöksessä todetaan, että yleiset edellytykset tulee täytyä koko toiminnan ajan. Tämä on kannatettavaa. VOL tähdentää edelleen jo edellä kuvattua kuntien oma-aloitteista valvontaa. VOL puoltaa listaa palveluntuottajan yleisistä edellytyksistä.

44 § Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi

VOL kannattaa sitä, että varhaiskasvatusta järjestävällä tai tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla olisi jo ennen toiminnan aloittamista oltava lupa päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi. Luvan hakemuksesta myöntäisi aluehallintovirasto, joka toimisi siis lupaviranomaisena. Lupaviranomaisen tehtävien keskittäminen aluehallintovirastolle vahvistaa yksityisen päiväkotitoiminnan edellytysten

tarkistamiseen liittyvää osaamista ja edistäisi näin yhdenvertaisuutta. VOL puoltaa esitystä lupaviranomaisen tehtävien määräytymisestä aluehallintovirastolle.

On myös kannatettavaa, että luvassa päätettäisiin niistä kunnista, joiden alueella päiväkotitoimintaa harjoitetaan; lasten enimmäismäärästä, jolle varhaiskasvatusta voidaan kussakin toimipaikassa antaa sekä vuorohoidon järjestämisestä.

VOL katsoo, että tähän yhteyteen on tärkeää täsmentää, että jokaiseen yksittäiseen kuntaan, johon suunnitellaan päiväkotitoimintaa, tulee hakea lupapäätöstä. Edelleen on tarpeen varmistaa jokaisen päiväkodin kohdalla, että edellytykset lupaan täyttyvät.

On kannatettavaa mitä luvan luovuttamiskiellosta säädetään.

44 a § Luvan hakeminen

VOL pitää hyvänä lupahakemukseen sisältyvää selkeää ja yksityiskohtaista listaa. VOL pitää tärkeänä lisäyksenä listassa kohdassa viisi, esiintyvää viittausta tämän lain 33 §:ssä tarkoitetun toiminnasta vastaavan johtajan nimeämiseen. VOL esittää lisäyksenä, että päiväkodin johtajan työskentely, lupahakemuksiin liittyvissä päiväkodeissa tulee todentaa valvontaviranomaiselle lupahakemuksen yhteydessä. Tämä voisi todentua esimerkiksi otteena työsopimuksesta.

Lisäyksenä (lihavoituna) listaan esitämme myös kohtaan kuusi muun henkilöstön määrä ja koulutus ja tehtävä toimipaikassa.

Esityksen perusteiden mukaan kunnan tulee lupaviranomaisen pyynnöstä suorittaa tarkastus toimipaikassa ja arvioida sen soveltuvuus varhaiskasvatustoimintaan. VOL esittää tätä muutettavaksi siten, että palveluntuottajalla tulee olla yhteydenottovelvoite jo lupaprosessin käynnistyessä siihen kuntaan, johon suunnittelee toimintaa käynnistävänsä ja pyytää samalla tilojen tarkastamista. Kunnan näkemys tilojen soveltuvuudesta tulee liittää aluehallintoviranomaiselle liitettävään lupahakemukseen. Yhteydenottovelvoite tulee koskea myös niitä toimijoita, jotka hakevat lupaa toiminnan muutokseen.

Tämä edistäisi kunnan valvontaa ja toimipaikkojen alueellista suunnittelua. Kunnalla on lakisääteinen vastuu varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnasta. Nämä vastuut edellyttävät, että kunnilla on rooli säädettäessä luvanvaraisuudesta, jotta kunnat voivat hoitaa lakisääteiset tehtävänsä hyvin. Tämä edistäisi myös kunnan tietoa uusista yksityisistä päiväkotitoimijoista jo varhaisessa vaiheessa ja edistäisi myös kunnan neuvontaa luvan hakuprosessiin ja toimintaedellytyksiin.

Aluehallintoviranomaiselle tulee säätää velvollisuus pyytää kunnalta lausuntoa, jossa on esitetty millaista yhteistyötä, kunta suunnittelee tekevänsä yksityisen toimijan kanssa. Lausunnossa tulee lisäksi ilmetä miten yksityinen päiväkotitoiminta mahdollisesti vaikuttaa kunnan lakisääteisiin tehtäviin järjestää varhaiskasvatusta. Lausunnossa tulisi ilmetä myös kunnan valvontavelvollisuuden toteutuminen.

Esitämme lisäyksenä perusteluihin ohjeistuksena, että aluehallintoviranomainen arvioisi lupaa myöntäessään varhaiskasvatuspaikkojen lukumäärän suhteessa muuhun henkilöstöön ja toimipaikassa oleviin tehtäviinsä. Sen lisäksi, että aluehallintoviranomainen arvioi lupaa myöntäessään, että toimipaikassa on varhaiskasvatuslain mukainen henkilöstörakenne suhteessa varhaiskasvatuspaikkoihin.

Aluehallintoviranomaisen tulee arvioida, onko päiväkodeissa muuta kuin varhaiskasvatuslain 26–32 §:ssä todettua henkilöstöä esimerkiksi niin sanottuihin tukitehtäviin. VOL huomauttaa, että hoito-, opetus- ja kasvatusvastuussa oleva henkilöstö vastaa varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toteuttamisesta ja tukipalveluita (esim. puhtaus-, kiinteistö-, ruokapalveluita) tuottavan henkilöstön osuus ja määrä tulee listata erikseen. Kuten esityksen perustetekstissä todetaan, luvanvaraisuuden katsotaan vahvistavan lapsen oikeutta saada varhaiskasvatuksen normien edellyttämää laadukasta varhaiskasvatusta ja turvaavan lapsen etua.

Vaihtoehtoisesti varhaiskasvatuksen järjestäjä voi hankkia alihankintana palvelut (siivous- ja ruokahuolto).

VOL esittää, että yksityiskohtaisiin perusteluihin lisätään yksityisen päiväkodin velvoite (tarvittaessa) osoittaa, ettei tehtäviin ole saatu 26–32 §:ssä säädettyä kelpoista henkilöstöä tehtäviin. 33 §:n mukaan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista voidaan poiketa tilapäisesti enintään vuodeksi, jos kelpoista henkilöstöä ei ole saatavilla. Tämä voidaan tehdä sen jälkeen, kun on selvitetty, onko kelpoisuusvaatimukset täyttyviä hakijoita saatavilla. Tämä osoitettaisiin esimerkiksi julistamalla tehtävä haettavaksi kerran vuodessa mm. julkisella hakumenettelyllä. Tarpeellinen hakumenettely olisi tarpeen myös eksplikoida perustetekstissä.

Nykyinen varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa on tehtäviä, jotka edellyttävät varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksen saaneita henkilöitä jokaiseen päiväkodin ryhmään. Tällainen tehtävä on esimerkiksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatiminen. VOL esittää, että esityksen perusteluihin lisätään, että kelpoisia varhaiskasvatuksen opettajia on oltava kaikissa päiväkodin ryhmissä vähintään yksi ja tämä vaatimus on täytyttävä koko toiminnan harjoittamisen ajan. On myös edellytettävä suunnitelmaa, miten varhaiskasvatuslain mukainen henkilöstörakenne saavutetaan viimeistään vuonna 2030. Jos kelpoisten opettajien suhteen toiminnassa tapahtuu muutos, veloitetaan tästä tekemään aluehallintoviranomaiselle ilmoitus. Toiminnan alkuvaiheessa on palvelun järjestäjän tärkeää tiedostaa, että lupaa ei myönnetä tai se voidaan perua, jollei palvelun järjestäjä osoita pyrkineensä aktiivisesti hakemaan kelpoisia varhaiskasvatuksen opettajaa.

Lisäksi

VOL pitää siirtymäaikaa kannatettavana ja riittävänä.

Varhaiskasvatus on oleellinen osa kasvatus- ja koulutusjärjestelmää, ja sen järjestämistä ja palveluja koskevien säädösten tulee edistää sivistyksellisten oikeuksien ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista sekä koulutuksellista jatkumoa. Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa linjataan, että varhaiskasvatus ja esiopetus säilyvät jatkossakin pääosin julkisesti tuotettuina koko maassa, ja että tarvitaan nykyistä selkeämpi mahdollisuus seurata, ohjata ja koordinoida lasten oikeuksien ja palveluiden yhdenvertaista ja laadukasta toteutumista. Luvanvaraisuus sekä tarveharkintaisuus luvan edellytyksenä tukee tätä, mutta on riittämätön.

VOL esittää, että voitontavoittelu tulee kieltää varhaiskasvatuksessa, kuten se tehdään perusopetuksessa. Asiakasmaksut ja maksuperusteet tulee saada yhdenmukaisiksi kunnallisen varhaiskasvatuksen kanssa ja yksityisellä varhaiskasvatuksessa ei tulisi periä lisämaksuja. VOL esittää, että yksityisen päiväkotitoimintaan tarkoitettujen tukien lainsäädäntö, muun muassa palvelusetelilainsäädäntö uudistetaan opetus- ja ministeriön hallinnossa.

VOL esittää esitykseen lisäksi, että luvan myöntämisen edellytyksenä tulee olla alueellinen tarve. VOL esittää esitykseen samaa kirjausta kuin perusopetuksen osalta on HE 86/1997. Lupa yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamiseksi myönnettäisiin erityisen koulutus- ja sivistystarpeen perusteella. Koulutuksen tarpeellisuutta tarkastellaan esimerkiksi suhteessa asianomaisen paikkakunnan tai alueen varhaiskasvatuskysyntään ja -tarjontaan.

Säännöksessä tarkoitetun yksityisen perusopetusta antavan koulun perustaminen edellyttäisi erityisen koulutus- tai sivistystarpeen lisäksi, että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat asiasta sopineet. Samaa tulisi soveltaa myös varhaiskasvatukseen.

Kunnan kanssa tehtävällä sopimuksella luvan myöntämisen edellytyksenä korostetaan kunnan kokonaisvastuuta varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Tarkoituksena on säilyttää kunnallinen varhaiskasvatusjärjestelmä pääasiallisena toimintana. Tarkoituksena ei ole tavoitella valtion tai yksityisten varhaiskasvatusta järjestävien antavien toimijoiden lukumäärän lisäämistä.

Varhaiskasvatuksen järjestäminen kunnan omana toimintana on kunnan perustehtävä kuten perusopetuksen järjestäminen. Varhaiskasvatustoimintaa voivat pieneltä osaltaan yksityiset järjestäjät täydentää. Tämä on samassa linjassa koulutuspoliittisen selonteon linjauksen kanssa, jossa todetaan, että varhaiskasvatus ja esiopetus säilyvät jatkossakin julkisesti tuotettuina palveluina koko maassa.

Anitta Pakanen

Jaana Lahdenperä-Laine

puheenjohtaja

Varhaiskasvatuksen asiantuntija

VOL ry

VOL ry

Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

-

Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin. Aluehallintovirastoja pyydetään lausumaan ehdotuksena siitä, että mihin aluehallintovirastoon lupaviranomaisen tehtävät voitaisiin keskittää.

-

Kommentit esityksen lapsivaikutuksiin.

-

Kommentit esityksen siirtymäaikaan.

-

Muut kommentit.

-

Max 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta.

-

Pakanen Anitta
Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto