

LAUSUNTO

11.06.2021

Asia: Lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (VN/480/2021)**Lausunnon keskeinen sisältö**

Varhaiskasvatuslakiin esitettävässä uudessa 3 a luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen antamisesta sekä muutoksenhausta. Uusia tukimuotoja ei esitetä, vaan käytössä olevien keinojen suunnitelmallisempaa hyödyntämistä. Näin esitys on lähinnä rakenteellinen uudistus, jolloin edelleen käytännöt tuen sisällöissä voisivat poiketa toisistaan eri kunnissa.

Esityksessä kuvattu monialainen yhteistyö esim. sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tarkoittaisi edelleen varhaiskasvatuksen ulkopuolisten asiantuntijoiden varhaiskasvatuksen ammattilaisille antamaa lapsen tukeen liittyvää konsultaatiota ja ohjausta eikä välttämättä omassa lapsiryhmässä toteuttavaa hyvinvoinnin jatkuvaa ja säännöllistä tukea, mikä ei tue esityksessä mainittujen inklusiivisten periaatteiden toteutumista.

Kuntien ratkaistavaksi jää se, miten lapsen tarvitsema tuki järjestetään sekä se, miten yleiskatteellinen valtionosuus kohdennetaan. Tällöin ei ole mahdollista varmistaa yhdenmukaista laatua varhaiskasvatuksessa, kun otetaan huomioon se, että varhaiskasvatuksen laatuun tosiasiaissa vaikuttavat olennaisesti käytettävissä oleva henkilöstö ja sen osaaminen sekä lisäksi se, miten varhaiskasvatukselle asetettuja tavoitteita ja sisältöjä käytännössä toteutetaan.

Yleistä

Talentia kannattaa esityksen tavoitteita, joilla on tarkoitus vahvistaa varhaiskasvatuksessa olevan lapsen oikeutta tarvitsemaansa tukeen sekä selkiyttää varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakennetta. Talentian pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuspalveluiden piirissä lapsi ja perhe saa tukea ajoissa ja näin voidaan estää ongelmien paheneminen. Varhaiskasvatus on yhteiskunnallinen palvelu, jolla on monia tehtäviä. Yhtenä varhaiskasvatuksen tehtävä on edistää lasten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna. Valiokunnan mukaan tämä lähtökohta ei ole muuttunut, vaikka lainsäädännössä varhaiskasvatusta käsitellään terminologisesti päivähoiton asemesta varhaiskasvatuksena ja se on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle, sillä perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin. Varhaiskasvatus toteuttaa valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. (PeVL 17/2018 vp.)

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a luku. Luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen antamisesta sekä muutoksenhausta. Esityksessä ei ehdoteta uusien tukimuotojen

luomista, vaan nykyisinkin käytössä olevien keinojen suunnitelmallisempaa käyttämistä. Tältä osin esitys on Talentian mielestä lähinnä rakenteellinen uudistus eikä välttämättä korjaa nykytilannetta, jossa käytännöt tuen sisällöissä eroaisivat edelleen eri kunnissa. Lisäksi säätämättä jää edelleen, kuinka nopeasti tuen tulisi järjestyä (lukuun ottamatta 15a§ 1 momenttia) ja tämän vuoksi välittömästi saatavilla olevat tukitoimet voisivat edelleen vaihdella kunnittain.

Koronakriisin myötä on entistä enemmän tullut esille, että hyvinvointi ja oppiminen kulkevat käsi kädessä. Hyvinvoinnin perusta rakentuu lapsuudessa. Lasten ja nuorten suotuisten kasvuedellytysten tukeminen on lähtökohtana pitkäjänteiselle hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyölle. Siksi on tärkeää, että esityksessä tuotaisiin selkeästi ilmi se, miten varhaiskasvatusikäisten oikeutta hyvinvoinnin tukeen vahvistetaan. Esityksen mukaan annettava tuki tarkoittaisi pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia järjestelyjä.

Uusi varhaiskasvatuslaki (540/2018) ja varhaiskasvatusasetus (753/2018) tulivat voimaan 1.9.2018. Lain tavoitteena on selkiyttää eri tiede- ja osaamistaustasta tulevan henkilöstön tehtäviä ja tätä tukee myös uudet tehtävänimikkeet (mm. varhaiskasvatuksen opettaja ja varhaiskasvatuksen sosionomi). Samalla pyritään turvaamaan moniammatillinen yhteistyö niin, että eri koulutustaustoista tulevia ammattilaisia on kaikissa päiväkodeissa ja että uudet tehtävänimikkeet toisivat paremmin esiin henkilöstön moniammatillista osaamista.

Tällä hetkellä varhaiskasvatuksessa toteuttavia hyvinvointia tukevia muita järjestelyjä ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden antama ohjaus ja konsultaatio. Lapsen tuki voi edellyttää henkilöstön erityispedagogisen tai sairaanhoidollisen osaamisen vahvistamista tai monialaista yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden kanssa. (Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, 2018.)

Varhaiskasvatuksen järjestämisen periaatteena on inklusiivisuus. Lausunnolla olevan esityksen mukaan inklusiioon liittyy varhaiskasvatuksen järjestämisen paikka, lähipalveluperiaate eli se, että tuki toteutetaan siellä missä lapsi olisi muutenkin, mutta myös mm. varhaiskasvatuksen järjestämisen edellytykset ja toiminnan lopputulos, jossa tavoitteena on lapsen sosiaalinen ja moninainen osallisuus, sitoutuneisuus ja oppiminen. Inklusiivisten periaatteiden mukaisesti jokaisella lapsella on lähtökohtaisesti oikeus lähipalveluna ja omissa lapsiryhmässään toteutuvaan varhaiskasvatukseen ja siellä toteutuvaan kehityksen ja oppimisen sekä hyvinvoinnin tukeen.

Kuitenkin esityksessä edelleen monialainen yhteistyö esim. sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tarkoittaisi varhaiskasvatuksen ulkopuolisten asiantuntijoiden varhaiskasvatuksen ammattilaisille antamaa lapsen tukeen liittyvää konsultaatiota ja ohjausta, ei välttämättä omissa lapsiryhmässä toteuttavaa hyvinvoinnin jatkuvaa ja säännöllistä tukea.

Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen (luku 3)

15 a §. Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettu tuki ei olisi riittävää tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, olisi tukea tehostettava matalalla kynnyksellä lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Tuen tehostaminen tapahtuisi varhaiskasvatuksen henkilöstön ratkaisusta, lapsen ryhmän henkilöstön ja huoltajien kanssa käydyin keskustelun pohjalta. Ratkaisun tuen tehostamisesta tekisi varhaiskasvatuksen opettaja tai erityisopettaja.

Sääntelyssä on selkeyttämisen tarvetta, sillä lapsen oikeuksia turvaavaa velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. (PeVL 17/2018 vp.) Sääntely kiinnittyy liikaa erityispedagogiikan, rakenteellisiin tai hoidolliseen näkökulmaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteessa, jossa 2 momentissa tarkoitettu tuki ei olisi riittävää tai lapsi tarvitsisi tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen. Tällöin tukea olisi annettava yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena. Erityisestä tuesta olisi tehtävä ehdotetun 15 d §:n mukainen hallintopäätös.

Esitetyn pykälän 2 ja 3 momenttia tulee selkeyttää siten, että laissa säädettäisiin määräajat tuen järjestämiseen ja saavutettavuuteen.

15 b §. Lapselle annettava tuki ja tuen toteutus.

Pykälän 1 momentin mukaan tuki voisi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia järjestelyjä, kuten erityisopettajan palveluja ja monialaista yhteistyötä. Monialainen yhteistyö tarkoittaisi varhaiskasvatuksen ulkopuolisten asiantuntijoiden varhaiskasvatuksen ammattilaisille antamaa lapsen tukeen liittyvää konsultaatiota ja ohjausta.

Vaikka esityksen muotoilu ei ole tyhjentävä, se on kapealainen eikä toteuta 3 §:ään lisättävää inklusiivisen periaatteiden toteutumista. Tähtäkin osin sääntely ei huomioi lapsen oikeuksia turvaavaa velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. (PeVL 17/2018 vp.)

15 c §. Tuen tarpeen arviointi.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma on pedagoginen asiakirja, joka tehdään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kaikille varhaiskasvatuksessa oleville lapsille.

Pykälän 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuisi lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden tai niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin sääntelyä. Pykälän 3 momentin mukaan lapsen tuen tarpeen arviointiin voisivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot.

Varhaiskasvatuslaissa ja varhaiskasvatussuunnitelmassa tulee määrätä tarkemmin lapsi- ja perhekohtaisesta hyvinvointityöstä palveluiden järjestämisen, toteuttamisen ja kehittämisen osalta. Lapsen tuen tarpeen arviointi tapahtuu arjen toiminnassa, jossa tunnistetaan myös lapsen toimintaympäristöjen vaikutuksia lapsen kehitykselle, oppimiselle ja hyvinvoinnille. Entistä enemmän varhaiskasvatuksessa tulee huomioida myös lasten, lapsiryhmien ja perheiden kulttuurinen moninaisuus ja sen vaikutukset lapsen tarvitsemaan tukeen. Lapsen hyvinvoinnin tuki tulee kirjata osaksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa.

Tässä tehtävässä tulee hyödyntää varhaiskasvatuksen sosionomi (AMK) osaamista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämisfoorumi on todennut kehittämisohjelmassaan (OKM 2021:3), että varhaiskasvatuksessa lapsille ja lapsiperheille annettava tuki on laaja, jossa tarvitaan sosiaalipoliittiselle, kasvatuspsykologiselle, pedagogiselle ja erityispedagogiselle tietoperustalle rakentuvaa osaamista.

15 c §:ssä tuen tarpeen arvioinnissa tulee käyttää esitettyä laajemmin päiväkodin monialaista osaamista. Näin voidaan vahvistaa varhaiskasvatuksen inklusiivisen periaatetta ja oikea-aikainen tuki toteutetaan osana lähipalvelua ja osana lapsen omaa lapsiryhmää hyödyntäen myös varhaiskasvatuksen sosionomin osaamista.

Edellä mainittu varhaiskasvatuksen koulutuksen kehittämisfoorumin linjasi varhaiskasvatuksen eri tutkintokoulutusten yhteistä ja eriytynyttä osaamista. Varhaiskasvatuksen sosionomin eriytyneiksi osaamisvaatimuksista tunnistettiin mm.

- tuntee ja tunnistaa lasten ja perheiden hyvinvointiin ja voimavaroihin vaikuttavia tekijöitä sekä osaa vahvistaa lasten ja perheiden hyvinvointia ja voimavaroja.
- tuntee lasten ja perheiden hyvinvoinnin varmistavat palvelut ja tukitoimet, tunnistaa näiden tarpeen ja osaa ohjata lapsia ja perheitä tarvittavien palvelujen ja tukitoimien piiriin.
- osaa vastata lapsiryhmän osalta erityisesti perhetyön ja ehkäisevän lastensuojelutyön suunnittelusta, toteuttamisesta ja kehittämisestä.
- osaa toimia varhaiskasvatuksen ja sosiaali- ja terveystalvaeluiden yhteistyössä ja
- osaa tukea ja ohjata lapsiryhmän henkilöstöä sosiaali- ja terveystalvaeluiden, erityisesti perhetyön ja ehkäisevän lastensuojelun tahojen kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Huomiona vielä, että ko. pykäläesityksen yksityiskohtaiset perustelut ovat jääneet keskeneräisiksi (s. 29).

15 d §. Päätös annettavasta tuesta.

Pykälä olisi nykytilaan nähden uusi ja kannatettava.

35 §. Päiväkodin henkilöstön mitoitus.

Lapsen tuen tarve huomioitaisiin mitoituksessa nykytilan mukaisesti. Mitoitusta koskevaa sääntelyä ei tältä osin esitetä muutettavaksi.

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan (SiVM 1/2021 vp), että jatkossa on hyvä arvioida mahdollisuutta selkeyttää lainsäädännössä osapäiväisten (alle 5 tunnin osallistuminen) ja samaa paikkaa käyttävien osapäiväisesti osallistuvien lasten määritelmää. Tarpeellista on myös arvioida sitä, tarkastellaanko suhdeluvun toteutumista esim. toimipaikka-, ryhmä- tai päiväkotikohtaisesti.

Ehdotettu tarkennus ei tuo nykytilaan välttämättömiä muutoksia, vaan mitoitusta koskeva sääntelyä tulisi tarkentaa selkeämmin.

Positiivisen diskriminaation määrärahat tulee saada pysyväksi osaksi kuntien valtionosuuksia. Näin voidaan pitkäjänteisesti ennaltaehkäistä sosiaalisten ongelmien kasautumista, lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja sosiaalista tasapainoa eri alueiden kesken panostaen esimerkiksi osaavan resurssihenkilöstön palkkaamiseen. Työn tavoitteena tulee olla lapsen hyvinvoinnin ja myönteisen kehityksen tukeminen: ennaltaehkäisevää ja yhteistöllisyyttä tukevaa työtä yhteistyössä vanhempien, varhaiskasvatuksen henkilökunnan ja muiden lapsen verkostoon kuuluvien kanssa.

Esityksen taloudellisista vaikutuksista

Lainvalmistelun yhteydessä on arvioitu, että palkkaamalla kuntiin esimerkiksi 100 varhaiskasvatuksen erityisopettajaa, varhaiskasvatuksen opettajaa ja 100 varhaiskasvatuksen avustajaa, kustannuksia syntyisi arviolta noin 13,5 miljoonaa euroa. Kunta itse lopulta ratkaisee, kuinka se järjestää lapsen tarvitseman tuen, ja miten yleiskatteellinen valtionosuus kohdennetaan.

Lainvalmistelun lähtökohta on kapea-alainen. Varhaiskasvatuksen laatuun vaikuttavat olennaisesti henkilöstön osaaminen sekä se, miten varhaiskasvatukselle asetettuja tavoitteita ja sisältöjä käytännössä toteutetaan.

Lapsen tukeen vastaaminen ei voi yksinomaan tarkoittaa avustavan henkilökunnan lisäämistä, vaan tarpeen mukaan lapsiryhmässä toimivien varhaiskasvatuslain henkilöstön kelpoisuusehdot täyttäviä ammattilaisia tulee lisätä.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry

Jenni Karsio
puheenjohtaja

Marjo Katajisto
erityisasiantuntija