



25.05.2021

Asia/10

§ 218

Kasvatus- ja koulutuslautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

HEL 2021-005463 T 03 00 00

Lausunto

Kasvatus- ja koulutuslautakunta antoi kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon liitteenä 2 olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta:

Keskeisten muutosten tarkastelu ja kannanotot

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia siten, että siinä säädettäisiin varhaiskasvatuksessa olevan lapsen oikeudesta tarvitsemaansa tukeen sekä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta. Lakiin ehdotetaan luotavaksi nykyistä vahvempi jatkumo esi- ja perusopetukseen. Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen tekemisestä sekä muutoksenhausta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta pitää esitystä varhaiskasvatuslain muuttamisesta tarpeellisenä ja oikeansuuntaisena. Esityksen tavoitteena on vahvistaa lapsen lakisääteistä oikeutta tarvitsemaansa tukeen ja vahvistaa varhaiskasvatusikäisten tasavertaista oikeutta kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeen niin kunnallisessa kuin yksityisessä varhaiskasvatuspalvelussa. Lainvalmistelussa on arvioitu, että lapsen ollessa yksityisessä varhaiskasvatuksessa tukea koskevan hallintopäätöksen tekisi järjestämisvastuussa oleva kunta.

Tuen uudistuksella voi olla positiivisia heijastusvaikutuksia siihen, että pienempien varhaiskasvatusikäisten lasten tuen tarpeiden tunnistamiseen ja toteuttamiseen pystytään kiinnittämään entistä paremmin ja aikaisemmin huomiota. Esitys vahvistaa lisäksi vammaisten, sairaiden ja kehityksessään viivästyneiden lasten asemaa, oikeusturvaa ja tasavertaisuutta lapsen varhaiskasvatuksen toimipaikasta riippumatta.

Varhaiskasvatuksen tuesta aiheutuvat kustannukset on arvioitu noin 15,0 miljoonaa euroa vuositasolla, joka maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta yleiskatteellisena rahoituksena. Erityisen tuen hallinnollisista päätöksistä on kustannuksia arvioitu syntyvän valtakunnallisesti noin 1,5 miljoonaa euroa ja henkilöstökustannuksia 13,5



miljoonaa euroa. Kunta itse lopulta ratkaisee, miten yleiskatteellinen valtionosuus kohdennetaan.

3 § Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Varhaiskasvatuksen tavoitteena on tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Tavoitteena tulee olla inklusiivisuuden periaatteiden toteutuminen, kaikille yhteinen varhaiskasvatus kaikessa toiminnassa ja kaikkien lasten kohdalla, ei vain nyt ehdotettavan tuen toteuttamisessa ja tukea tarvitsevan lapsen osalta.

3 a luku Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen

Luvussa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen antamisesta sekä muutoksenhausta. Luku on kokonaisuudessaan selkeä, kun siihen on koottu hajallaan laissa olevia säännöksiä lapsen tukeen liittyen. Esitys antaa raamit nykyisten tukimuotojen suunnitelmallisempaan käyttämiseen.

Yksityinen varhaiskasvatus

Yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajalla olisi velvollisuus järjestää tukea ehdotetun lain mukaisesti. Erityisestä tuesta olisi tehtävä hallintopäätös ja päätöksen tekisi lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Yksityinen varhaiskasvatuksen järjestäjä ei voisi tehdä tuesta hallintopäätöstä. Helsingissä on käytössä yksityisen hoidon tuki, joten järjestämisvastuu aktivoituisi vasta päätettäessä erityisestä tuesta. Koska kunta tekisi erityisen tuen päätöksen myös yksityisen hoidon piirissä olevalle lapselle, päätöksessä määritellystä tuesta saattaisi syntyä lisäkustannuksia myös kunnalle, esimerkiksi koskien avustajaresurssia tai varhaiskasvatuksen erityisopettajaresurssia ja sen kustannusten jakamista. Lakiesitys lisää resurssitarvetta yksityisessä varhaiskasvatuksessa tarvittavien rakenteellisten tukimuotojen lisäksi ohjaus, konsultointi ja erityisen tuen päätösten valmistelussa sekä mahdollisten muutoksenhaun valmistelussa.

Yksityisessä varhaiskasvatuksessa kehityksen ja oppimisen tuki toteutetaan tällä hetkellä siten, että Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla työskentelee yksi alueellinen varhaiskasvatuksen erityisopettaja, joka konsultoi tuen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä yksityisen varhaiskasvatuksen opetus- ja kasvatushenkilöstöä. Hyvä, että esityksessä on tuotu esiin kustannusten kasvu ja niiden mahdollinen kompensointi yksityisille palvelun tuottajille.

15 a § Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen



Pykälä määrittää selkeästi lapsen lakisääteistä oikeutta tarvitsemaansa tukeen: varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada hänen yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämää tukea heti tuen tarpeen ilmettyä osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa.

Esityksessä todetaan, että jos 1 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, on tukea tehostettava lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Tehostetun tuen tarve on määritelty säännöskohtaisissa perusteluissa selkeästi suhteessa erityiseen tukeen. Ratkaisu, milloin lapsen tuen tarve vaatii tehostettua tukea ja milloin erityistä tukea arvioidaan aina tapauskohtaisesti.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tuen tehostaminen tapahtuisi varhaiskasvatuksen henkilöstön ratkaisusta, lapsen ryhmän henkilöstön ja huoltajien kanssa käydyn keskustelun pohjalta. Ratkaisun tuen tehostamisesta tekisi varhaiskasvatuksen opettaja tai erityisopettaja. Tämä ei liene tarkoitus tai mahdollista, että opettajan päätöksellä voidaan päättää tuen tehostamisesta, varsinkin jos se edellyttää rakenteellisia tukitoimia.

Esityksessä todetaan niin ikään, että jos 2 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee tukea vammasta tai sairaudesta, kehityksen viivästyisestä tai muusta lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen, on annettava yksilöllisesti suunniteltua erityistä tukea. Erityisen tuen päätös tehtäisiin hallintolain mukaan, jolloin siihen liittyy huoltajien kuuleminen ja että erityisen tuen piiriin kuuluva lapsi olisi otettava huomioon päiväkodin henkilöstön mitoituksessa. Menettely on hyvin perusopetuslain kaltainen ja yhdistää ja vahvistaa tuen jatkuvuutta ja ehjää opinpolkua.

Ehdotus, että lapsen varhaiskasvatussuunnitelman toimii pedagogisena asiakirjana on hyvä, eikä erillisiä perusopetuslaissa käytettyjä pedagogista arviota, pedagogista selvitystä eikä henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa käytettäisi varhaiskasvatuksessa.

15 b § Lapselle annettava tuki ja tuen toteutus

Esityksessä lapselle annettava tuki on jaoteltu pedagogisiin, rakenteellisiin ja hoidollisiin tukitoimiin ja -muotoihin. Hoidolliset tukitoimet ja -muodot kuvastavat hyvin varhaiskasvatuksen ominaispiirteitä. Niin rakenteelliset kuin hoidollisetkin tukitoimet tulee aina suunnitella pedagogisesti niin, että lapsen osallisuus, oikeus oppia ja toimia osana vertaisryhmää toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla ja edesauttaa osaltaan jokaisen lapsen osallisuutta ja inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttamista.



Rakenteellisiin tukimuotoihin kuuluu mm. varhaiskasvatuksen osallistumiseen edellyttämät avustamispalvelut, jolloin lapsen tukitoimena voi olla varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluva avustaja. Lakiesityksessä mainitut hoidolliset tukitoimet ovat keinoja, joilla vastataan lapsen sairaanhoidollisiin, perushoitoon, hoivaan ja avustamiseen liittyviin tarpeisiin. Pula koulutetuista varhaiskasvatuksen erityisopettajista asettaa haasteita inklusiivisten periaatteiden mukaiselle varhaiskasvatukselle, henkilöstön riittävälle osaamiselle ja lapsen tuen toteuttamiselle. Lakiesitystä laadittaessa tulee tarkastella varhaiskasvatuksen erityisopettajien koulutusmääriä ja varmistaa koulutettujen varhaiskasvatuksen erityisopettajien saatavuus. Jos sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten arvioinnin perusteella lapsen tuen tarve on sairaanhoidollinen, johon varhaiskasvatuksen henkilöstöllä ei ole osaamista eikä pätevyyttä, epäselväksi jää, kuinka lapsen tarvitsema tuki tulisi näissä tapauksissa järjestää.

15 c § Tuen tarpeen arviointi

Pykälä on riittävästi ohjaava. Erillisiä asiantuntijalausuntoja ei edellytetä erityiseen tukeen, joten vastuu jää varhaiskasvatuksen järjestäjälle arvioida, milloin tulee pyytää lapsen kehitystä ja oppimista tukevia sosiaali- ja terveydenhuollon tai muita asiantuntijoita arvioinnin tekemiseen.

15 d § Päätös annettavasta tuesta

Pykälä on selkeä ja prosessit samoja kun esiopetuksessa. Päätöksessä mainitaan vain kaikki sellaiset asiat, jotka huoltajien tulee voida saattaa muutoksenhaun alaiseksi, eli tuen muodot ja tukipalvelut. Pedagogiset keinot ja toteuttamistapojen intensiivisyys kirjattaisiin lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan, mikä on tarkoituksenmukaisin toimintatapa.

Hallituksen esityksen mukaan lapsen varhaiskasvatussuunnitelma ei yhtäläisesti vastaa perusopetuksen pedagogista selvitystä eikä -arviointia, mutta toimintakäytäntönä se sisältää lapsen kehitykseen, tukeen ja oppimiseen sekä varhaiskasvatustoimintaan liittyvää tiedonkeruuta, seurantaa ja arviointia, jota voidaan käyttää hyväksi tehtäessä hallinnollista päätöstä erityisestä tuesta varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain 23 pykälän mukaan, jos tuen tarpeen arviointi edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä. Lautakunta ehdottaa muutosta perusopetuslain 17 pykälään. Tällöin vaihtoehtoisena tapana moniammatillisena yhteistyönä tehty selvitys lapsen kokonaistilanteesta ja hänen saamastaan tehostetusta tai erityisestä tuesta varhaiskasvatuksessa sekä näiden perusteella tehtävä arvio erityisen tuen tarpeesta esiopetuksessa riittäisi



25.05.2021

ilman asiantuntijalausuntoa esiopetuksen erityisen tuen päätöksen perusteeksi.

Voimassa oleva laki mahdollistaa, että lapselle voi järjestää varhaiskasvatusta useampi kuin yksi varhaiskasvatuksen järjestäjä tai tuottaja. Vuoroasumistilanteessa tuki tulee suunnitella, toteuttaa ja arvioida yhteistyössä lapsen edun mukaisesti. Lapselle päätettäessä erityistä tukea molemmat kunnat kuulisivat huoltajia ja tekisivät erityisen tuen hallintopäätöksen erikseen. Ratkaisut tuen järjestämisestä voivat kuntien välillä erota paljonkin, eivätkä erityisen tuen päätökseen kuuluvat rakkenteelliset tukitoimet – ja muodot ole välttämättä molempien kuntien päätöksissä samanlaisia, vaikka ne olisikin valmisteltu hyvässä yhteistyössä.

Lapsivaikutukset

Lakiesityksessä määritelty nykyistä inklusiivisempi toiminta hyödyttäisi jokaista lasta, myös tukea tarvitsevaa lasta, kun toiminnan ja yksittäistä lasta koskevan varhaiskasvatuksen järjestämisen arvopohjana ja periaatteina yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, tasa-arvo ja lapsen sosiaalinen osallisuus edistyisivät. Tämä vahvistaisi lapsen saamaa tukea yksilölliseen kehitykseensä, oppimiseensa ja hyvinvointiinsa heti tuen tarpeen ilmettyä.

Lapsella olisi oikeus saada oppimistaan ja kehitystään tukevaa, intensiteetiltään kasvavaa ja monipuolisia tuen toteuttamistapoja hyödyntävää tukea tarpeidensa mukaisesti. Lakimuutos antaisi lapselle henkilökohtaisen oikeuden saada vahvinta varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea. Esityksen mukaan erityisestä tuesta tehdään muutoksenhakuelpoinen hallintopäätös.

Tuen toteuttamisen jäsentäminen selkiyttäisi tuen muotojen määrittelyä, yhtenäistäisi kuntien ja toiminnan muiden tuottajien käytäntöjä ja lisäksi selkiyttäisi ja vahvistaisi siten myös lapselle kohdennettavia yksilöllisiä tukimuotoja. Esitys selkeyttäisi myös lapsen tuen järjestämistä yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Pasi Brandt, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 42527
pasi.brandt(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 4.5.2021
- 2 Lausuntopyyntö 4.5.2021, liite, luonnos varhaiskasvatuslain muuttami-



25.05.2021

Asia/10

sesta, fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus

Lausunto on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Kaupunginhallitus on pyytänyt kasvatus- ja koulutuslautakunnalta lausuntoa 25.5.2021 mennessä 4.5.2021 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Pasi Brandt, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 42527
pasi.brandt(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 4.5.2021
- 2 Lausuntopyyntö 4.5.2021, liite, luonnos varhaiskasvatuslain muuttamisesta, fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano