

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2014 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten
päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä tammikuuta 2015 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Jari Rajanen ja hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallintojohtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- ylitarkastaja Riitta Husso, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- kehittämisspäällikkö Päivi Lindberg, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- erityissuunnittelija Saira Nevanen, Socca - Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus
- erityisasiantuntija Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto

- erityisasiantuntija Marjo Katajisto, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Anitta Pakanen, Lastentarhanopettajaliitto LTOL ry
- erityisasiantuntija Ritva Semi, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
- puheenjohtaja Tero Ristimäki, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- asiantuntija Johanna Pérez, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Eva Siitonen, Tehy ry
- puheenjohtaja Jaana Manssila, Sosiaalialan ammattikorkeakouluverkosto
- yliopistolehtori Eeva-Leena Onnismäe, Helsingin yliopisto
- professori Pirjo Pölkki, Itä-Suomen yliopisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Espoon kaupunki
- Jyväskylän kaupunki
- Kangasalan kunta
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Lastensuojelun Keskusliitto
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen lähtökohdista

Hallituksen esitys perustuu hallitusohjelmaan ja se on jatkoa vuonna 2013 toteutetulle päivähoiton hallinnon ja ohjauksen sekä lainsäädännön valmistelun siirtämiselle sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Hallinnonalasiirto jäi tuolloin vielä osin puolinaiseksi, koska Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n tehtävät päivähoiton asiantuntijavirastona jäivät ennalleen. Hallinnonalasiirrosta tehty päivähoitolain muutokset oli tarkoitettu väliaikaisiksi, kunnes valmistellaan uusi varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö.

Nyt käsitellyssä oleva esitys on ensimmäinen vaihe kohti uutta varhaiskasvatustalain. Kun lain kokonaisuudistus vaatii vielä jatkovalmistelua, on hyvä, että hallitus nyt esittää edettäväksi osauudistuksen. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että nykyinen päivähoitolaki kokonaisuudessaan uudistetaan.

Varhaiskasvatuksen määrittely ja tavoitteet

Valiokunta pitää hyvänä, että esityksessä varhaiskasvatus määritellään kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaksi kokonaisuudeksi, jonka lähtökohta on lapsen etu. Lakiehdotus korostaa aiempaa vahvemmin lapsen edun ensisijaisuutta suunniteltaessa varhaiskasvatusta ja toteutettaessa lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Samoin ehdotuksessa korostuu lapsen kuuleminen ja osallisuus samoin kuin vanhempien osallisuus.

Valiokunta pitää kannatettavana, että lain nimike muutetaan varhaiskasvatustalain ja päivähoiton käsite korvataan käsitteellä varhaiskasvatus. Lakitekstissä esiintyvät edelleen molemmat käsitteet, koska kyseessä on osittaisuudistus. Lain 1 §:ssä todetaan, että lain muissa säännöksissä olevalla käsitteellä päivähoito tarkoitetaan varhaiskasvatusta. Se, ettei käsitettä ei ole yhtenäistetty varhaiskasvatukseksi koko lain osalta saattaa jonkin verran aiheuttaa epäselvyyttä käsitteiden tulkinnassa. Valiokunta kiin-

nittää huomiota tarpeeseen selkeyttää käsitteitä. Samoin valiokunta kiinnittää huomiota perhepäivähoidon erityispiirteisiin.

Esityksessä varhaiskasvatuksen tavoitteet on määritelty laajasti ja ne perustuvat kokonaisvaltaiseen näkemykseen lapsen kasvusta, kehityksestä ja oppimisesta. Toimintaan liittyvien tavoitteiden lisäksi tavoitteet liittyvät lapsen kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin, vuorovaikutukseen, yhdenvertaisuuteen sekä osallisuuteen. Samoin liikkumisen merkitys on hyvin nostettu esiin esityksessä.

Valiokunta toteaa, että laadukas varhaiskasvatus on investointi lasten tulevaisuuteen ja sillä on merkittävä rooli sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien samoin kuin oppimisvaikeuksien ennaltaehkäisyssä. Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan lisätä lasten tasa-arvoa, vähentää lasten hyvinvointieroja sekä estää syrjäytymistä. Kansainvälisten tutkimusten mukaan eniten laadukkaasta varhaiskasvatuksesta hyötyvät heikoimmassa asemassa olevat lapset.

Lakiehdotuksen mukaan lapsen ympäristö varhaiskasvatuksessa tulee olla sekä fyysisesti että psyykkisesti turvallinen. Perusteluissa tuodaan esiin tarve kiusaamisen estämiseen sekä siihen puuttumiseen. Valiokunta toteaa, että kiusaamiseen puuttuminen ehkäisee syrjäytymistä ja turvaa yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen varhaiskasvatuksen toteutumista.

Varhaiskasvatussuunnitelmat

Hallituksen esityksen mukaan varhaiskasvatukseen liittyvät asiantuntijaviraston tehtävät siirtyvät THL:lta Opetushallitukselle. Opetushallitus vastaa jatkossa varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatimisesta. Vuoden 2015 talousarviota täydentävään talousarvioesitykseen on tarkoitus varata Opetushallitukselle uutta tehtävää varten lisämäärärahaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Opetushallitukselle turvataan riittävät määrärahat.

Opetushallituksen laatimaa varhaiskasvatuksen perusteita koskevaa suunnitelmaa voidaan

täydentää kuntakohtaisella varhaiskasvatussuunnitelmalla. Paikallisen suunnitelman tekeminen ei lakiehdotuksen mukaan ole velvoittavaa, mutta valiokunta pitää tarpeellisenä, että suunnitelmat paikallistasolla laaditaan. Paikallisissa suunnitelmissa on mahdollista ottaa huomioon yhteistyö varhaiskasvatuksen, opetuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kunnassa hoitavien välillä sekä luoda toimivat yhteistyörakenteet. Samoin niissä on syytä varmistaa, että varhaiskasvatuksessa tarvittava ennaltaehkäisevä tuki muodostaa jatkumon ja joustavan kokonaisuuden esi- ja perusopetuksen kanssa.

Esiteksen mukaan kullekin lapselle olisi laadittava yksilöllinen varhaiskasvatussuunnitelma, jotka jo ovat olleet käytössä suurimmassa osassa kuntia. Valiokunnan kuulemisissa on tullut esiin huoli siitä, että lapsen yksilölliseen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattavat lapsen oppimisen ja kehityksen tavoitteet ohjaavat arvioimaan lasten eritahtista oppimista ja kehitystä, kun arvioinnin kohteena tulisi enemmänkin olla varhaiskasvatustoiminnan laadukas toteuttaminen lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla. Tähän tulee kiinnittää huomiota suunnitelman sisällöstä päätettäessä.

Moniammatillinen yhteistyö

Valiokunta pitää myönteisenä, että lakiin ehdotetaan kirjattavaksi moniammatillisen yhteistyön merkitystä korostava säännös. Valiokunta korostaa, että varhaiskasvatuspalvelut ovat olennainen osa monialaista lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuutta. Varhaiskasvatuksella on keskeinen rooli ehkäisevässä lastensuojelussa samoin kuin lastensuojelun avopalveluna. Lapsen hyvinvoinnin kannalta perhe on keskeisessä asemassa, jonka vuoksi varhaiskasvatuksessa on oltava osaamista tunnistaa myös perheen mahdolliset tuen tarpeet.

Valiokunta korostaa, että varhaiskasvatuksen kumppanuus ja yhteistyö sosiaalihuollon perhepalveluiden samoin kuin terveydenhuollon kanssa tulee olla kiinteää. Lapset ja perheet ovat useiden kunnallisten palvelujen asiakkaina, joten on tärkeää, että palvelut on sovitettu yhteen, palvelunantajat toimivat keskenään yhteistyös-

sä ja palvelut muodostavat perheiden näkökulmasta eheän kokonaisuuden yli sektorirajojen.

Valiokunta toteaa, että laadukkaan varhaiskasvatuksen perusedellytyksenä on ammattitaitoinen, monipuolisen koulutustaustan omaava ja riittävä henkilöstö. Uudistuksen ensimmäiseen vaiheeseen ei sisälly henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia eikä henkilöstörakennetta tai -mitoitusta koskevia säännöksiä. Varhaiskasvatuksessa toimitaan lähtökohtaisesti moniammatillisessa työyhteisössä, jossa käytettävissä on laaja, monialainen osaaminen ja asiantuntemus. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös koulutuksen sisältöjä kehitetään niin, että ne vastaavat varhaiskasvatustyön tarpeisiin.

Ryhmäkokoo

Laissa ehdotetaan säädettäväksi ryhmäkoosta. Päiväkodin yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoitohenkilöä vastaava määrä lapsia. Ryhmäkoon rajauksen tavoitteena on edistää varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumista sekä lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimista. Säännöksellä pyritään vähentämään lasten vuorovaikutussuhteiden moninaisuutta samoin kuin melua ja lasten kokemaa stressiä. Perustelujen mukaan rajaus koskee kokopäivähoidossa olevia lapsia. Valiokunta huomauttaa, että mitoituksessa tulee ottaa huomioon myös osa-aikaisesti hoidossa olevat lapset samoin kuin erityistä tukea tarvitsevien lasten vaikutus ryhmäkokoon. Mainitut seikat on otettu huomioon päivähoitoasetuksessa, jossa on säännökset päiväkodissa noudatettavasta hoito- ja kasvatustehtäviin osallistuvien henkilöiden ja lasten suhdeluvusta ja joita ei tässä yhteydessä ole tarkoitus muuttaa.

Valiokunta pitää henkilökunnan mitoituksen sääntelyä suhdeluvun avulla vastaisuudessaakin tärkeänä. Valiokunta huomauttaa myös, ettei ryhmäkoon sääntelyllä ole tarkoitus estää erilaisten ryhmien muodostamista tai toiminnan toteuttamista pienryhmissä, jotka muodostetaan ryhmien sisältä tai tekemällä yhteistyötä päiväkodin muiden ryhmien kanssa. Valiokunta toteaa, että laissa säädettävä ryhmäkokoo on lasten lukumäärän osalta enimmäisraja, jota ei saa ylittää.

Esityksen mukaan ryhmäkoon sääntely ei vaikuta tarvittavan henkilökunnan kokonaismäärään, koska henkilökunnan mitoittamiseen vaikuttavaa kasvatushenkilöstön ja lasten suhdelukua ei muuteta. Uuden säännöksen vaikutuksia kuntien kustannuksiin on kuitenkin syytä seurata.

Arviointi, kehittäminen ja omavalvonta

Valiokunta pitää hyvänä, että varhaiskasvatuksen arviointitoiminnasta esitetään uutta säännöstä lakiin. Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida toimintaansa ja osallistua myös ulkopuolisen tekemään arviointiin. Varhaiskasvatuksen arviointi sisällytetään uutena tehtävänä myös Koulutuksen arviointikeskuksesta annettuun lakiin. Valiokunta korostaa, ettei varhaiskasvatuksen arviointitoimintaa voi rakentaa samanlaiseksi kuin muun opetuksen arviointi, jossa suuri painoarvo on oppimistuloksilla. Arvioinnissa on tärkeää huomioida varhaiskasvatuksen ominaislaatu. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että varhaiskasvatuksen arviointitoiminta resursoidaan riittävästi.

Valiokunta pitää tärkeänä myös varhaiskasvatuksen kehittämis- ja tutkimustoiminnan jatka-

mista. Kehittämis- ja tutkimustyötä koskevat säännökset sisältyivät aiemmin sosiaalihuoltolakiin. Hallinnonalan siirrosta huolimatta kehittämistyötä on tärkeää jatkaa kuntien keskinäisenä yhteistyönä, jota sosiaalialan osaamiskeskukset ovat organisoineet paikallisista tarpeista lähtien.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota varhaiskasvatuspalveluiden omavalvontaan. Yksityisiä päivähoitopalveluja tuottavia koskee velvoite laatia omavalvontasuunnitelma. Uuden sosiaalihuoltolain myötä velvoite koskee sosiaalipalveluiden osalta kaikkia, niin yksityisiä kuin julkisiakin sosiaalipalvelujen tuottajia. Koska päivähoito ei ole sosiaalipalvelua, velvoite ei koske julkisia päivähoitopalvelujen tuottajia. Valiokunta katsoo, että omavalvonta olisi hyvä ottaa käyttöön kaikissa päivähoitopalveluissa.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystoimi valiokunta esittää,

että sivistysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Anneli Kiljunen /sd
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Ari Jalonen /ps
Johanna Jurva /ps
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /kok
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Mikael Palola /kok
Terhi Peltokorpi /kesk
Sari Sarkomaa /kok
Erkki Virtanen /vas
vjäs. Anne Louhelainen /ps
Aila Paloniemi /kesk
Kristiina Salonen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.