

HE 148/2021 vp: Hallituksen esitys laiksi eduskunnalle varhaiskasvatuslain muuttamisesta

- Varhaiskasvatuksen tuen uudistus

Sivistysvaliokunta 22.10.2021

Hallitusneuvos Kirsi Lamberg

Opetusneuvos Kirsi Alila

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Uudistuksen tausta

- Pääministeri Marinin hallitusohjelman (s.167) mukaan varhaiskasvatukseen kehitetään kolmiportaisen tuen malli.
- Nykyinen varhaiskasvatustuki (540/2018) tuli voimaan 1.9.2018. Voimassa olevassa laissa ei säädetä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta. Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti (EV 67/2018 vp), että valtioneuvosto valmistelee hallituksen esityksen varhaiskasvatuksessa tarjottavan tuen sääntelyä kattavana kokonaisuutena.
- Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta sekä sivistysvaliokunta kiinnittävät huomiota, että lakiehdotukseen ei sisältynyt erityisiä säännöksiä vammaisen tai muun erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämisestä (PeVL 17/2018 vp, s. 3 ja 10 ja SiVM 5/2018 vp, s. 8)
- Sivistysvaliokunta on todennut (SiVM 5/2018), että julkisen ja yksityisen palvelun tuottajilla on yhtäläinen velvollisuus järjestää lapsen tarvitsema tuki ja on lasten yhdenvertaisuuden kannalta välttämätöntä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksen tuen nykytila

- Sivistysvaliokunta on todennut mietinnössään (SiVM 5/2018 vp), että lapsen edun kannalta keskeisin puute on se, että siitä puuttuu erityiset säännökset lapsen tuen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa.
- Varhaiskasvatustuki tunnistaa tuen, mutta sääntely ei muodosta vahvaa oikeudellista kokonaisuutta. Tuen toteuttaminen perustuu paikallisiin ja toimipistekohtaisiin toimintatapoihin.
- Viime vuosina julkaistu useita selvityksiä varhaiskasvatuksen tuen tilasta. Eskelinen & Hjelt 2017; Vainikainen ym. 2018; Heiskanen ym. 2021.
 - Tuen toteutustapa vaihtelee paikallisesti.
 - Pääsääntöisesti tukea toteutetaan kolmiportaaisen tuen mallina, mutta toimintatapa ei perustu lakiin.



Varhaiskasvatuksen yhdenvertaista saavutettavuutta on parannettu



- Alentamalla varhaiskasvatusmaksuja muuttamalla varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1052/2020)
- Palauttamalla subjektiivisen oikeuden kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen varhaiskasvatuslakiin (1395/2020).
- Lisäksi valtioneuvosto muutti päiväkotien henkilöstön ja lasten välistä suhdelukua (VN-asetus 1586/2019). Muutoksen jälkeen päiväkodeissa on seitsemän lasta yhtä kasvattajaa kohden. Suhdeluvun muutos koskee kolme vuotta täyttäneitä lapsia, jotka ovat päiväkodissa yli viisi tuntia päivässä.
- Jatkamalla 5-vuotiaiden lasten maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua (4h/pv)

Keskeisimmät ehdotukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Undervisnings- och kulturministeriet

Keskeisimmät ehdotukset:

- Laissa säädettäisiin uutena lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, tuen muodoista, tukipalveluista, hallintopäätöksen antamisesta sekä muutoksenhausta.
- Tukea ehdotetaan vahvistettavaksi lapsen tuen tarpeen mukaan esi- ja perusopetuksen mukaisesti kolmiportaisesti. Tämä muodostaa vahvemman jatkumon esi- ja perusopetukseen.
- Vahvimman tuen tasolla lapselle tehtäisiin hallintopäätös annettavasta tuesta.
- Tuki toteutettaisiin osana varhaiskasvatuksen toimintaa inklusiivisesti.
- Lakia sovellettaisiin kaikkiin varhaiskasvatuslain alaisiin toimijoihin (julkinen/yksityinen varhaiskasvatus)



Varhaiskasvatuslain tuen säännöskokonaisuus

Uusi: 3 a luku Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen

- 15 a § Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen
- 15 b § Lapsen tuen toteutus
- 15 c § Lapselle annettavat tukipalvelut
- 15 d § Tuen tarpeen arviointi
- 15 e § Päätös erityisestä tuesta ja tukipalveluista

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi seuraavia säännöksiä:

- 3 §:n 1 mom. 2 kohta Varhaiskasvatuksen tavoitteet
- 23 § Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma
- 35 §:n 2 mom. Päiväkodin henkilöstömitoitus
- 38 §:n 2 mom. Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus
- 63 §:n 1 ja 2 mom. Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen

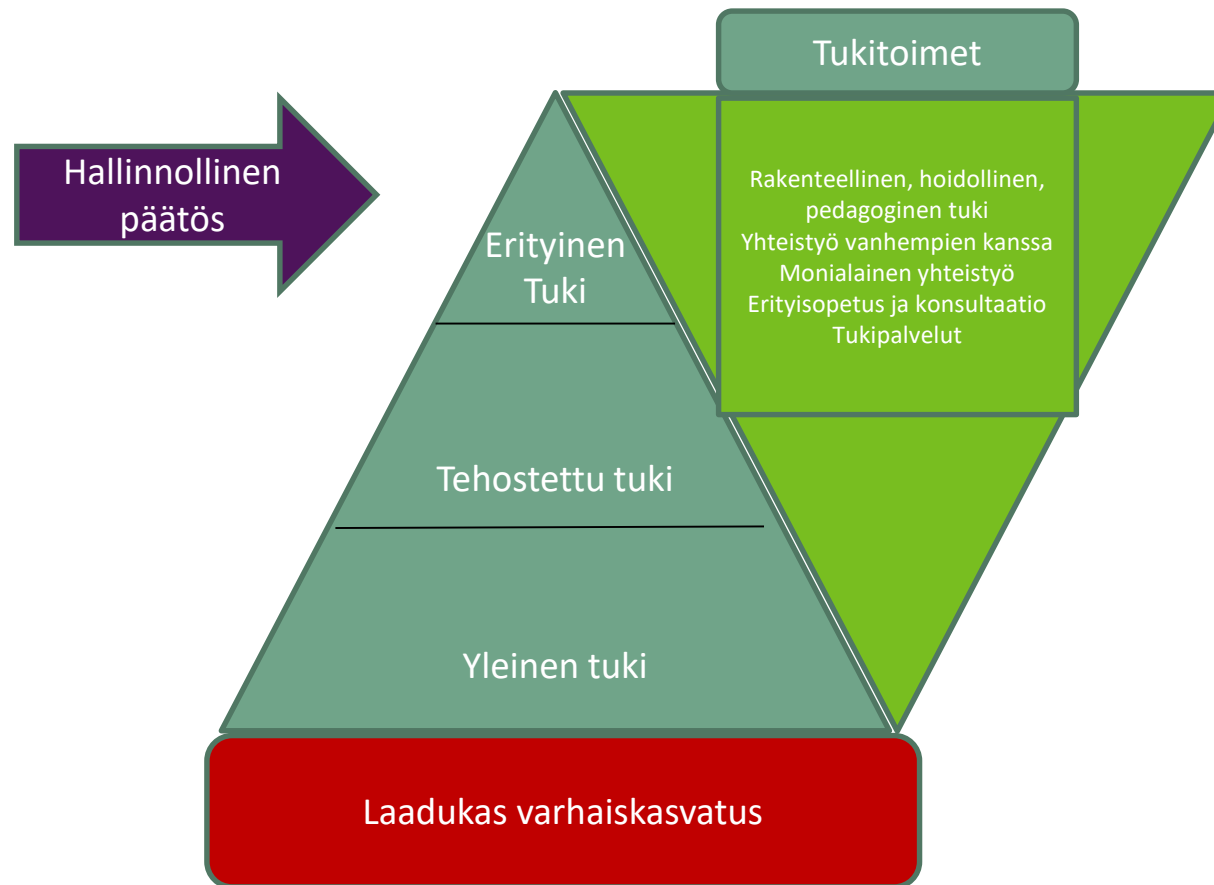
15 a § Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen

- Säännös luo lapselle nimenomaisen oikeuden saada kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukea varhaiskasvatuksessa
- Lapselle annettava tuki vahvistuu tuen tarpeen kasvaessa - tuen kolmiportaisuus (yleinen, tehostettu ja erityinen tuki)

Yleiset periaatteet tuen antamiselle ja saamiselle

- aloitetaan aina heti tuen tarpeen ilmettyä
- perustuu lapsen havainnointiin ja tuen tarpeiden sekä annetun tuen vaikuttavuuden arviointiin
- on aina yksilöllistä, mutta yksilöllisyyden taso kasvaa siirryttäessä tehostettuun ja erityiseen tukeen
- edellyttää aina yhteistyötä huoltajien kanssa
- tehostetussa ja erityisessä tuessa yhteistyö erityisopettajan ja muiden asiantuntijoiden kanssa korostuu
- lapsen saama tuki ei edellytä lääketieteellistä diagnoosia
- kaikilla tuen tasoilla lapsella olisi oikeus tuen palveluihin ja apuvälineisiin tuen tarpeiden mukaisesti
- erityisen ja tehostetun tuen piiriin kuuluva lapsi on otettava huomioon päiväkodin ja perhepäivähoidon henkilöstön mitoituksessa, ja tarpeen mukaan lapselle annettaisiin varhaiskasvatusta pien- tai erityisryhmässä.

Varhaiskasvatuksen tuen tasot



Tuen tasot

Yleinen tuki

- koskee kaikkia varhaiskasvatuslain piirissä olevia lapsia
- toteutetaan osana perustoimintaa, annetaan heti tuen tarpeen ilmettyä, tavoitteena vaikuttaminen varhaisessa vaiheessa
- tuki sisältää yksittäisiä tukimuotoja (pedagogisia ratkaisuja, tukitoimia)
- pääsääntöisesti lyhytkestoista, intensiteetiltään matalampaa kuin tehostetussa/erityisessä tuessa
- ei edellytä hallintopäätösmenettelyä

Tehostettu tuki

- annetaan matalalla kynnyksellä, kun yleinen tuki ei riittävää ja lapsi tarvitsee vahvempaa tukea
- säännöllistä ja samanaikaisesti toteutettavat useat tukitoimet (esim. tuen suunnittelua ja toteutusta kasvatetaan)
- annetaan niin kauan kuin lapsi sitä tarvitsee: voi olla lyhytaikaista tai pidempään jatkuvaa
- oikea-aikaisesti annettu tehostettu tuki ennaltaehkäisee haasteiden moninaistumista
- aloittaminen ei edellytä diagnoosia tai kuntoutuksen olemassaoloa
- ei edellytä hallintopäätösmenettelyä

Erityinen tuki kun tehostettu tuki ei ole riittävää tai

- kun lapsi tarvitsee erityistä tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästymästä tai muusta merkittävästä toimintakykyä alentavasta lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen
- ei edellytä diagnoosia tai kuntoutustarvetta
- suunnitellaan aina yksilöllisesti lapsen toimintakyky arvioiden (kuten muutkin tuen tasot), annetaan heti tuen tarpeen ilmettyä
- vahvin tuen muoto
- jatkuvaa, kokoaikaista tuen tarvetta
- useat tukimuodot, tukipalvelut
- ei edellytetä tehostetun tuen antamista
- edellyttää hallintopäätöstä (15 e §)

Lapselle annettava tuen toteutus (15 b §)

- Tuki voisi sisältää lapsen tarvitsemia **pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia** järjestelyjä
- ***Pedagogisia tuen muotoja tai järjestelyjä*** olisivat varhaiskasvatuksen toistuvien toimintojen ja struktuurin luominen lapsen päivän rakenteeseen, sensitiiviset ja saavutettavat vuorovaikutus- ja kommunikointitavat (kuten puhetta korvaavat kommunikaatiomenetelmät) ja lapsen tarpeisiin vastaamisen edellyttämät yhteiset pedagogiset toimintatavat ja -menetelmät. Pedagogisena tukimuotona voitaisiin pitää myös toiminnan suunnittelua, havainnointia, dokumentointia ja arviointia sekä erityisopettajan antamaa opetusta ja konsultaatiota.

- ***Rakenteellisia tuen muotoja*** olisivat esimerkiksi henkilöstön osaamisen lisääminen, henkilöstön lisääminen lapsiryhmään ja/tai henkilöstörakenteen tarkastelu sekä lapsimäärän pienentäminen lapsiryhmässä. Rakenteellisia tuen muotoja olisivat lisäksi varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustamispalvelut tai apuvälineiden käyttäminen.
- ***Hoidolliset tukitoimet*** ovat keinoja, joilla vastataan lapsen sairaanhoidollisiin, perushoitoon, hoivaan ja avustamiseen liittyviin tarpeisiin.
- Tukitoimet olisi aina suunniteltava myös pedagogisesti niin, että lapsen osallisuus, oikeus oppia ja toimia osana vertaisryhmää toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla.
- Lista ei olisi tyhjentävä, vaan tuen toteuttamistapa jäisi paikalliseen ja tapauskohtaiseen sekä yksilölliseen lapsikohtaiseen harkintaan.

15 c § Lapselle annettavat tukipalvelut

”Lapsella on hänen tuen tarpeensa sitä edellyttäessä oikeus saada varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa konsultaatiota ja opetusta, varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustamispalveluja ja apuvälineitä.”

- Ehdotettu säännös olisi nykytilaan nähden uusi, mutta varhaiskasvatuksen arjessa vastaavia toimintoja toteutetaan kuitenkin laajasti.
- Kaikilla tuen tasoilla lapsella olisi oikeus tuen palveluihin ja apuvälineisiin lapsen tuen tarpeen mukaan.
- **Esimerkkejä:** nimenomaisesti varhaiskasvatuksessa tarvittavat toiminnan käytännön järjestämiseen, liikkumiseen ja muihin fyysisiin toimintoihin liittyvät järjestelyt, kuten esimerkiksi pyörätuoliliuskat ja kaiteet, lapsen kommunikaation, näön, kuulon, liikkumiseen tai muuhun fyysiseen tarpeeseen. Tällaisia apuvälineitä olisivat lapsen oppimisen ja kehityksen tukemiseksi tarvittavat lelut, kommunikointia ja vuorovaikutusta tukevat välineet, kuten esimerkiksi kommunikointia tukevat tietotekniset sovellukset, pelit tai äänikirjat.

15 e § Päätös erityisestä tuesta ja tukipalveluista

- vahvimmallalla tuen tasolla tehdään päätös erityisestä tuesta. Sääntely on nykytilaan nähden uutta.
- hallintopäätös tehdään viipymättä
- päätöksen tekee järjestämisvastuussa oleva kunta kunnallisen toiminnan osalta, myös ostopalveluna ja palvelusetelillä toteutetussa varhaiskasvatuksessa (viranomaisen/toimielimen päättää kunta)
 - yksityisen hoidon tuen osalta hallintopäätöksen tekisi varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta varhaiskasvatuksen tuottajan esityksestä (kunnalle ei muodostu varhaiskasvatustilain 6 §:n mukaista järjestämisvastuuta suhteessa lapseen)
- päätöksessä on mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot, varhaiskasvatuksen järjestämispaikka ja 15 c §:n mukaiset tukipalvelut.
 - huoltajat voivat saattaa muutoksenhaun alaiseksi (63§)
- tehdään tuen tarpeen arvioinnin perusteella (15 d §)
- lapsen huoltaja tai varhaiskasvatuksen henkilöstö voi tehdä aloitteen erityisen tuen antamisesta → arviointi → päätöksenteko

- ei voida päättää sote-palveluista, kuten lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineistä tai vammaispalvelulain mukaista palveluista ja tukitoimista, ne järjestetään ja päätetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön nojalla.
- päätös olisi voimassa toistaiseksi, tulee muuttaa tai kumota mikäli lapsen tuen tarve muuttuu
- tuen tarvetta arvioidaan vähintään kerran vuodessa tai tarpeen mukaan useammin
- päätös on pantava täytäntöön heti
- vastaavasti annetaan pyynnöstä päätös myös tukipalveluista (15 c §)

Lausunto- ja kuulemispalaute

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Undervisnings- och kulturministeriet

Lausunto- ja kuulemispalaute

- Esitysluonnos annettiin lausuntokierrokselle lausuntopalvelu.fi -sivustolla 4.5—11.6.2021.
- Esityksestä annettiin kaikkiaan 75 lausuntoa.
- Varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta säätämistä pääasiallisesti kannatettiin.
- Useissa lausunnoissa tehtiin huomioita muun muassa tuen tasoihin, hallintopäätösmenettelyyn sekä eräisiin oikeusturvaan liittyviin erityiskysymyksiin.
- Lausunnoissa kustannuksia todettiin aiheutuvan arvioitua enemmän myös erityisestä tuesta tehtävistä hallintopäätöksistä sekä kunnan kompensatioista yksityisille palveluntuottajille.



- Monissa lausunnoissa myös tuen tasojen välille toivottiin selkeämpää eroa. Lausujat toivoivat, että tuen eri tasojen konkretisointi perustuisi nimenomaisesti annetun tuen kuvaukselle. Tämän perusteella tuen kuvauksia täsmennettiin.
- Tuen järjestämisen jaottelua pedagogiseen, rakenteelliseen ja hoidolliseen tukeen pidettiin perusteltuna ja sen koettiin tuovan hyvin esille tukimuotojen moninaisuutta.
- Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa oli avattu tuen eri tasoja kuvaamalla esimerkiksi sitä, keitä lapsia tehostetun tuen piiriin voisi kuulua. Lausuntopalautteen perusteella tämänkaltaisesta listauksesta luovuttiin.
- Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin psykologi- ja kuraattoripalveluiden tuomista lakiin, kuten perusopetuksessa. Ehdotettuja palveluita ei kuitenkaan sisällytetty lausuntopalautteen perusteella lakiin.
- Valtaosa lausunnonantajista kannatti ehdotusta siitä, että päätös tehtäisiin vain erityisestä tuesta. Toisaalta muutaman lausunnonantajan mielestä yleisen ja tehostetun tuen antaminen ilman hallintopäätöstä voisi nimenomaan jättää lapsen ilman tarvitsemaansa tukea. Lausuntopalautteen perusteella täsmennettiin, että tukipalveluista saisi pyydettäessä hallintopäätöksen.

Toimeenpanon tuki

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Undervisnings- och kulturministeriet

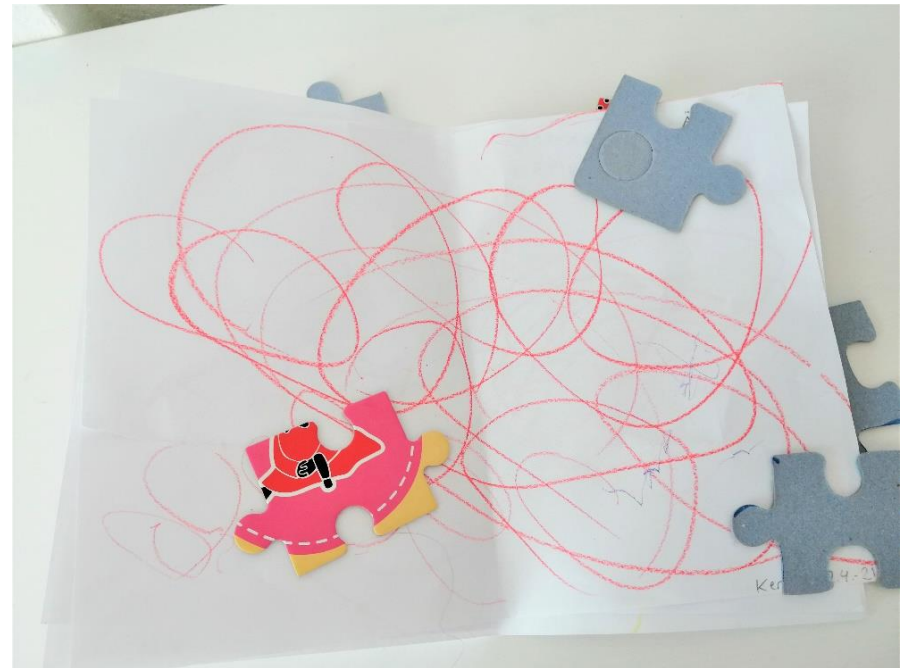
- Karvi laatii kansalliset, tutkimusperustaiset varhaiskasvatuksen laatukriteerit vuoden 2022 loppuun mennessä, yhtenä teemana varhaiskasvatuksen tuki
- Valtion erityisavustus (4.75 milj euroa) keväällä 2021 oppimisen tuen ja inklusion kehittämiseen vuosina 2021-2022
- OKM ja OPH laativat keväällä 2022 ohjeistuksen lain käytännön soveltamisesta sekä tarvittavaa tukimateriaalia.
- OPH päivittää varhaiskasvatuslakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Varhaiskasvatuksen järjestäjät päivittävät paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat 1.8.2022 mennessä.
- Ministeriö toteuttaa yhteistyössä OPH:n ja AVI:n kanssa lain toimeenpanon tueksi koulutustilaisuuksia keväällä 2022
- Ministeriö käynnistää vuosina 2022-2023 arvioinnin, jolla seurataan varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön vaikutusten arviointia
- Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää tuen tilastotiedonkeruuta vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä.

Aikataulu ja yhteys muihin esityksiin

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Undervisnings- och kulturministeriet

Yhteys muihin esityksiin

- Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä (budjettilaki).
- Vuonna 2022 määrälisäys on 6 250 000 euroa ja vuonna 2023 15 miljoonaa euroa. Kyseessä on pysyvä määräraha peruspalvelumomentille.



Laki voimaan 1. elokuuta 2022



- toimeenpanon tuki kevät 2022
- VASU muutokset kevät 2022
- lakimuutosten voimaantulo 1.8.2022



Kiitos!

Hallitusneuvos
Kirsi Lamberg
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Puh. 0295330397
kirsi.lamberg@gov.fi

Opetusneuvos
Kirsi Alila
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Puh. 0295330365
kirsi.alila@gov.fi