

Lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

HE 148/2021

Alkusanat

Varhaiskasvatuksen nykytilan keskeisenä haasteena ovat vaihtelevat toimintamallit sekä käytänteiden vaihtelevuus. Tästä johtuen yhtenäinen tuen malli on välttämätön, jotta lapsen tuen tarpeeseen voidaan vastata paikkakunnasta riippumatta. Esitetty tuen malli on ensimmäinen askel oikeaan suuntaan. Lakiesityksessä on paljon hyvää, kuten inklusion määritelmä, mutta myös paljon heikkouksia. Laki jää edelleen hyvin tulkinnanvaraiseksi ottamatta kantaa konkreettisiin tuen muotoihin tai varhaiskasvatuksen erityisopettajien riittävyys. Esityksessä lapsen oikeus saada tukea määritellään, jolloin siitä saadaan hallinnollinen työkalu. Tuki toteutetaan kuitenkin lapsiryhmässä ja vuorovaikutuksessa lasten kanssa, joten sillä tulee olla myös käytännön vaikutusta. Lisäksi lakiesitys ei ota kantaa rakenteellisiin ongelmiin, jotka keskeisesti vaikuttavat oppimisen tuen laatuun. Nämä tekijät johtavat siihen, että lapsen saama tuki tulee edelleen vaihtelevaan hyvin paljon riippuen paikkakunnasta, päiväkodista, lapsiryhmästä tai varhaiskasvatuspalvelusta.

Lausunnossani olen pyrkinyt tarkastelemaan hallituksen esitystä eduskunnalle varhaiskasvatuslain muuttamisesta varhaiskasvatuksen opettajana sekä yliopistotutkijana. Tarkastelen lakiesitystä varhaiskasvatuksen opettajan ja erityisesti käytännön työn näkökulmista.

Tukea tulee tarkastella kokonaisuutena

Siirtyminen päivähoidosta varhaiskasvatukseen ja viime vuosien työ varhaiskasvatuksen eteen on ollut erityisen merkityksellistä ja sitä tulee edelleen jatkaa. Nyt olisi tärkeää luoda varhaiskasvatukseen tuen malli, jossa on huomioitu olemassa olevan tuen mallin heikkoudet ja vahvuudet. Tärkeää on korjata nämä heikkoudet ja ottaa mallia näistä vahvuuksista. Lisäksi erityisen tärkeä peruste vahvalle tuen mallille on ymmärrys siitä, että tuki on sitä kannattavampaa, mitä aiemmin sitä tarjotaan. Tukea tulee pystyä tarjoamaan mahdollisimman pienellä kynnyksellä kaikille niille lapsille, jotka sitä tarvitsevat.

Kehityksen ja oppimisen tuen toteutumista on merkityksellistä tarkastella koko varhaiskasvatuslain kehittämisen näkökulmasta. Kolmiportaisen tuen rakentaminen varhaiskasvatukseen ei yksinään riitä, vaan on kehitettävä myös nykyisiä rakenteita ja pyrittävä täsmällisemmin jaottelemaan varhaiskasvatuspalveluita niiden sisällön perusteella. Ensinnäkin olisi ensiarvoisen tärkeää, että laki määritteli selkeästi mitä on pedagoginen varhaiskasvatus: millainen varhaiskasvatuspalvelu sisältää opettajan, mihin palveluun kuuluu varhaiskasvatuksen erityisopettaja ja millaisia tuen keinoja eri palveluissa tarjotaan eri ajankohdat huomioiden. Varhaiskasvatuksessa on eroja, jos sitä toteutetaan kunnallisessa päiväkodissa, yksityisenä varhaiskasvatuspalveluna, vuorohoitona, perhepäivähoitona tai loma-aikoina, kuten kesäaikana.

Kiinteistä lapsiryhmistä suhdeluvuilla määrättyihin lapsiryhmiin siirryttiin 1990-luvulla. Tämä muutos on alusta alkaen ollut ongelmallinen luoden päiväkotien taloudelliseen tehostamiseen käytetyn ohjausinstrumentin. Varhaiskasvatus toiminnan tavoitteeksi ovat tulleet korkeat käyttöasteet, joita on pyritty saavuttamaan ryhmien ylimateoittamisilla, työvuorovaihdoksilla, sijaisten palkkaamatta jättämisellä tai siirtämällä henkilöstöä tai lapsia ryhmien välillä. Suuntaus on jatkunut

ja osa toimenpiteistä on edelleen käytössä. Myös selvitykset eri vuosikymmeniltä ovat osoittaneet, että lapsimäärät suhteessa henkilöstöön ovat olleet hälyttävän suuria. Valvontaviranomaisten viime vuosien aktiivisuus sekä ilmoitusvelvollisuus ovat suotuisia muutoksia kohti pysyvämpiä ryhmiä ja niillä pystytään luomaan työrauhaa varhaiskasvatuksen henkilöstölle. Kuitenkin suhdelukujen ongelmia ei ole vielä pystytty korjaamaan. Erityisen haitallista on se, että suhdeluvut muuttuvat kesken lukukauden lapsen täytettyä kolme vuotta. Suhdeluvut ovat ongelmallisia myös silloin, kun yli kolmevuotiaat lapset osallistuvat varhaiskasvatukseen alle viisi tuntia päivässä. Kolme vuotta täyttävien kohdalla ryhmään voi ilmaantua uusia lapsia kuukausittain. Osapäiväiset lapset puolestaan kasvattavat ryhmäkokoja, jolloin jo olemassa olevista tukitoimista voi tulla tehottomia. Lisäksi nämä aiheuttavat levottomuutta ja lisäävät henkilöstön työmäärää. Ryhmässä tapahtuvat muutokset kuormittavat varsinkin niitä lapsia, joilla on tuen tarvetta erityisesti sosiaalisissa taidoissa. Lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että se ohjaa varhaiskasvatuksen lapsiryhmien muodostamisen pysyviksi siten, että ryhmään kuuluvat tietyt lapset eikä lapsiryhmien muodostamisessa lasketa esimerkiksi täyttöprosentteja tai puolikkaita lapsia.

Kaikki ratkaisut vaativat taloudellisia investointeja. Vuosien aikana resursseja on karsittu päivähoidosta ja varhaiskasvatuksesta, kun toiminnan laadunmittarina on pidetty kustannustehokkuutta. Avustajaresursseja on vähennetty, johtajilla on vastuullaan yhä isompia henkilöstömääriä, varhaiskasvatuksen erityisopettajien asiakasmäärät ovat kasvaneet, henkilöstöetuja on karsittu. Resursseja on karsittu jopa siinä määrin, että olemme vuosikymmeniä hiljaisesti hyväksyneet lain kiertämisen (esim. suhdeluvut). Tämä hiljainen hyväksyntä on kaikkein vaarallisinta, koska ongelmat konkretisoituvat hiljalleen. Samaa hiljaista hyväksyntää tapahtuu myös tällä hetkellä, mutta sisältö on muuttunut. On esimerkiksi osoitettu, että perhepäivähoidossa ei ole mahdollista toteuttaa samanlaista varhaiskasvatusta kuin päiväkodissa, eikä näin ollen lain ja opetussuunnitelmien tavoitteet siellä toteudu. Tiedossa on, että tukea tarvitsevat lapset keskittyvät kunnallisiin päiväkoteihin haastaen henkilökunnan osaamisen. Varhaiskasvatukseen on tulossa uusi ammattiryhmä, varhaiskasvatuksen sosionomi, mutta heidän rooliin tai koulutusmääriin ei kiinnitetä huomiota.

Olemassa olevien ja nyt esitettyjen säädösten puutteellisuudesta johtuen varhaiskasvatuslain jatkokehittämisestä tulee laatia suunnitelma. Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota nykyisiin rakenteisiin sekä erityisopettajan palveluiden tarkempaan määrittelyyn. Olisi tärkeää, että laissa huomioitaisiin lasten erilaiset tuen tarpeet. Erityisopettajan palvelut ja varhaiskasvatuksen järjestäjän velvoitteet tulisi jaotella erityisopetukseen, konsultatiiviseen tukeen ja resurssierityisopettajien palveluihin. Lisäksi varhaiskasvatuksen laatua tulee edelleen kehittää ja vahvistaa henkilöstön osaamista. Varhaiskasvatuksen opettajien maisteritutkintovaatimus olisi merkittävä laatua vahvistava muutos. Myös muiden varhaiskasvatuksen tehtäviin valmistavien koulutusten kehittäminen sekä henkilöstön osaamisen ja tietämyksen lisääminen on tärkeää, koska se mahdollistaa lain toteutumisen ja on myös sen edellytys.

Lakiesitys sisältää myös tärkeitä ja hyviä uudistuksia ollen askel kohti yhtenäisempiä tuen käytänteitä. Lapsen oikeusturvan näkökulmasta erityisen tuen muutoksenhakuun liittyvät uudistukset ovat merkityksellisiä. Inklusion näkökulmasta on myös kannatettavaa, että laki koskee jatkossa myös yksityistä varhaiskasvatusta. Myös tukeen liittyvät tilastointi on tervetullut uudistus. On myös merkityksellistä, että esityksessä ehdotetaan tutkimushankkeen käynnistämistä lakiuudistuksen vaikutusten selvittämiseksi. On merkityksellistä, että lain valmistelussa hyödynnetään tutkittua tietoa ja sellaisia varhaiskasvatuksen asiantuntijoita, joilla on tarkoituksenmukaista erityisosaamista lain sisältöön.

Ehdotukset:

- Tuen portaille konkreettiset toimenpiteet
- Erityispedagogisen osaamisen vahvistaminen
 - o Varhaiskasvatuksen erityisopettajien riittävyyden takaaminen
 - o Varhaiskasvatuksen erityisopettajien tehtävänkuvan vahvistaminen
- Erityisopettajan palveluiden jakaminen erityisopetukseen, konsultatiiviseen tukeen ja resurssierityisopettajien palveluihin.
- Henkilöstörakenteen tulee vastata lasten tuen tarpeita.
 - o Henkilöstörakenne 2+1 tai 1+1+1 riippuen lasten tarpeista
 - o Erityisopettajaresurssi
 - o Avustajaresurssi
- Varhaiskasvatuksen määritelmän täsmentäminen: Varhaiskasvatuksen eri muotojen lainsäädännöllinen erottaminen toisistaan.
- Varhaiskasvatuksen lapsiryhmien muodostamisen pysyviksi
 - o suhdelukujen turvaaminen lukukaudeksi kerrallaan
 - o yli 3-vuotiaiden osapäivälapsien (1:13) suhdeluvusta luovuttava
 - o suhdelukuja tarkasteltava ryhmäkohtaisesti
- Toimet henkilöstörotaation vähentämiseksi
 - o Henkilöstölle on määritetty oma lapsiryhmänsä
 - o Lain tulee ohjata kuntaa tekemään suunnitelma varahenkilöjärjestelmästä
- Maksuton varhaiskasvatus lapsille, jotka tarvitsevat tukea
- Varhaiskasvatuksen opettajien koulutustaso tulee nostaa samantasoiseksi luokan- ja aineenopettajien kanssa.

Lopuksi

Minä ja Itä-Suomen yliopisto olemme mielellämme asiantuntija-apuna kehittämässä suomalaista varhaiskasvatusta.

Rovaniemellä 8.11.2021



KT Samuli Ranta, yliopistotutkija (UEF), varhaiskasvatuksen opettaja
Tutkittua varhaiskasvatuksesta -sivuston perustajasen