

Espoon sivistystoimen lausunto hallituksen esityksestä varhaiskasvatustalain muuttamisesta koskien varhaiskasvatuksessa olevan lapsen tuen järjestämistä

Esityksessä ehdotetaan varhaiskasvatustalain muuttamiseksi lisäämällä lakiin uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, hallintopäätöksen tekemisestä sekä muutoksenhausta. Varhaiskasvatuksen tavoitteisiin lisättäisiin inklusiivisten periaatteiden noudattaminen. Lakimuutosten olisi tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa toteutettavan tuen säädökset poikkeavat toisistaan. Lakimuutoksen tavoitteena on luoda nykyistä vahvempi lainsäädännöllinen ja käsitteellinen jatkumo esi- ja perusopetukseen. Pidämme tätä tavoitetta erittäin kannatettavana. Lähtötilanteessa kunnilla on käytössä toisistaan poikkeavat käsitteet ja tukimuodot, joten lainsäädännön täsmentäminen on lasten tasapuolisen kohtelun ja sujuvien opinpolkujen varmistamisen näkökulmasta tärkeää. Yhtenäisten tuen muotojen ja toimintakäytäntöjen aikaansaaminen tulee kuitenkin edellyttämään kunnilta ja palveluntuottajilta runsaasti työtä, aikaa ja varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutusta.

Pidämme kannatettavana, että lakiesityksessä on huomioitu varhaiskasvatuksen konteksti tuen järjestämisessä ja että esimerkiksi perusopetuksessa käytettävien pedagogisten asiakirjojen sijaan käytetään lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa, joka sopii pedagogisia asiakirjoja paremmin varhaiskasvatustilanteen lapsen tuen arviointiin ja suunnitteluun. Jatkumo on tärkeää ja prosessien näkökulmasta olisi hyvä, että jatkossa myös esiopetuksen tuen prosesseja kehitettäisiin enemmän varhaiskasvatus huomioiden, koska esiopetus toteutetaan pääosin varhaiskasvatuksen yhteydessä.

Lakiesityksen mukaan lapsen tuen tarpeen arviointiin voisivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot, jolloin ehdotetaan, että sosiaali- ja terveystieteiden olisi osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä. Pidämme esitystä hyvin perusteltuna, koska tuen tarpeen arviointi edellyttää usein myös sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta.

Mielestämme lakiesitykseen ei ole riittävän selkeästi kirjattu, minkälaista tukea tulisi antaa eri tuen tasoilla. Tarvitaan selkeämpi määritelmä, mikä ero on tehostetulla tuella ja erityisellä tuella.

Selkeyden vuoksi ehdotettuun 15 a §:ään tulisi kirjata, että lapselle annetaan tämän tarvitsema tuki lapsen edun näkökulmasta, vaikka lapsen huoltajat sitä vastustaisivat.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että erityisestä tuesta tehdään hallintopäätös. Muiden tuen tasojen osalta lakiesitys ei ota kantaa siihen, miten päätöksenteko tapahtuu. On kuitenkin huomattava, että myös tehostetun tuen yhteydessä saatetaan varhaiskasvatustyksikköön tarvita lisäresurssointia, josta yksiköllä ei ole omaa päätösvaltaa. On mielestämme hyvä, että kunnat ja palveluntuottajat voivatkin tältä osin itse ratkaista, miten päätökset tuen tehostamisesta ja tarvittavista resursseista tehdään.

Esityksessä huomioidaan tilanteet, jossa lapsi on useamman järjestäjän tai tuottajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa sekä esimerkiksi vuoroasuminen. Näissä tilanteissa järjestäjillä ja tuottajilla olisi velvollisuus suunnitella, toteuttaa ja arvioida tukea yhteistyössä lapsen edun mukaisesti. Päätökset tehtäisiin ja huoltajien kuuleminen toteutettaisiin järjestäjäkohtaisesti, joka lieneekin ainoa vaihtoehto. Tämä voi kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa tuen järjestelyt saman lapsen kohdalla voivat poiketa toisistaan esimerkiksi vuoroviikoin.

Lakiesityksen perusteluissa mainitaan, että lapsen yksilöllistä huomioimista ja tuen toteuttamista sekä sen arviointia edistävät esityksessä olevat täsmennykset siitä, että tehostetussa ja erityisessä tuessa oleva lapsi on otettava huomioon päiväkodin tai perhepäiväkodin henkilöstön mitoituksessa, ellei kyseisellä lapsella ole avustajaa. Kiinnitämme huomiota siihen, että avustajan lisäksi tässä lainkohdassa olisi huomioon otettava myös muu tukea antava mitoituksen ylittävä lisähenkilökunta, kuten erityisopettaja, opettaja tai lastenhoitaja. Tällöin voidaan myös taata lapselle parempi pedagoginen tuki kuin avustajaresursseilla on mahdollista.

Lakiesityksen tavoite siitä, että lasten tarvitsema tuki toteutuisi yksityisessä varhaiskasvatuksessa yhtä hyvin kuin kunnallisessa, on kannatettava. Lakiesityksen mukaan jatkossa kunta tekisi erityisen tuen päätöksen myös yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä olevalle lapselle, jolloin päätöksessä määritellystä tuesta saattaisi syntyä lisäkustannuksia myös kunnalle. Laki ja hallintopäätös velvoittavat palveluntuottajaa järjestämään tuen. Koska yksityisen varhaiskasvatuksen tulovirrat muodostuvat vain kunnan maksamamista tuista sekä asiakasmaksuista, kunta joutuu väistämättä korvaamaan palveluntuottajalle tuen järjestämisestä syntyvät kustannukset tavalla tai toisella. Tämä tulee lisäämään kunnan kustannuksia, joka tulee ottaa huomioon valtionosuuksissa.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että kunnissa lasten tarvitseman tuen järjestäminen voitaisiin taata esimerkiksi lisäämällä varhaiskasvatuksen henkilökuntaa. Jo nykytilanteessa Espoossa lasten tuen järjestämiseen varhaiskasvatuksessa kohdennetaan mittavasti resursseja. Kunnassa työskentelee tuen tehtävissä runsaat 100 varhaiskasvatuksen erityisopettajaa ja runsaat 150 avustajaa ja erityisavustajaa, jota resurssia täydennetään lisäksi vuokratyövoimalla. Kunnassa toimii myös tavanomaista pienempiä erityisryhmiä ja pedagogisesti vahvistettuja ryhmiä. Varhaiskasvatuksen henkilökunnasta, erityisesti varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajista on kova pula jo nykyisilläänkin

henkilöstörakenteilla. Ilman henkilökunnan saatavuuden paranemista kunnilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta toteuttaa nykyistä väljempää henkilöstömitoitusta, vaikka lisärahoitusta saataisiinkin valtiolta.

Lakiesityksen mukaan Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää tuen tilastotiedonkeruuta vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Pidämme tätä hyvänä uudistuksena, jolloin jatkossa on käytettävissä nykyistä vertailukelpoisempaa tietoa.

Lakimuutoksen valmistelun yhteydessä on arvioitu taloudellisia vaikutuksia. Pidämme laskelmia alimitoitettuina ja huonosti perusteltuina. Esimerkiksi hallintopäätöksen valmisteluun, tekemiseen ja viestintään kuluu huomattavasti arvioitua kahta tuntia enemmän aikaa ja prosessiin liittyy usean eri työntekijän työpanosta sekä mahdollisia muutostarpeita sähköisiin päätöksentekojärjestelmiin ja prosesseihin.

Kustannuslaskelmissa ei myöskään mitenkään perustella tai mitoiteta esimerkiksi kuntiin palkattavan lisähenkilökunnan määrää. Edellytämme, että lisäkustannukset lasketaan uudelleen yhteistyössä kuntien kanssa.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että varhaiskasvatuksen tuesta aiheutuvia kustannuksia korvattaisiin kunnille osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta yleiskatteellisena rahoituksena. Käytännössä tämä ei kunnissa tuone lisärahoitusta tuen järjestämiseen varhaiskasvatuksessa. Korostamme, että lisärahoitus tulisi osoittaa käyttötarkoitukseensa korvamerkittynä rahoituksena. Muistutamme lisäksi, että hallitus on sitoutunut kompensoimaan kunnille täysimääräisesti uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset.

Lakiesityksessä on määritelty rekisterinpitäjä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatijan kautta. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisesta vastaa päiväkodeissa varhaiskasvatustilassa lapsen varhaiskasvatuksen opettaja. Esityksessä on katsottu, että lapsen tukeen liittyvien henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä olisi pääsääntöisesti se taho, jonka organisaatioon varhaiskasvatuksen opettaja kuuluu. Näin ollen esimerkiksi palvelusetelillä tai ostopalveluna toteutetussa varhaiskasvatuksessa lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä vastaisi yksityinen palveluntuottaja, ei kunta. Toteamme, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 11 §:ssä kunta on määritelty palvelusetelillä järjestettävässä palvelussa syntyvien asiakasasiakirjojen rekisterinpitäjäksi. Myös ostopalveluna toteutetussa varhaiskasvatuksessa järjestämisvastuussa oleva kunta on tulkintamme mukaan asiakasasiakirjojen rekisterinpitäjä. Näin ollen katsomme, että järjestämisvastuussa olevan kunnan tulee olla myös lapsen tukeen liittyvien henkilötietojen rekisterinpitäjä ja yksityinen palveluntuottaja toimii henkilötietojen käsittelijänä.

Lausunnon keskeinen sisältö

Lakimuutoksen tavoitteena on luoda nykyistä vahvempi lainsäädännöllinen ja käsitteellinen jatkumo esi- ja perusopetukseen. Pidämme tätä tavoitetta erittäin

kannatettavana. Varhaiskasvatuksen kontekstin huomioiminen tuen järjestämisessä on tärkeää. On hyvä, että tuen suunnittelussa ja arvioinnissa käytetään lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa pedagogisten asiakirjojen sijaan. Jatkumojen edelleen kehittämiseksi näemme lisäksi tärkeänä, että jatkossa esiopetuksen tuen prosesseja kehitettäisiin enemmän varhaiskasvatus huomioiden, koska esiopetus toteutetaan pääosin varhaiskasvatuksen yhteydessä.

Lakiesitykseen tarvitaan selkeämpi määritelmä, miten tuki eroaa sen eri tasoilla. Lakiesityksen mukaan erityisestä tuesta tehdään hallintopäätös. Muiden tuen tasojen osalta lakiesitys ei ota kantaa päätöksentekoon. On mielestämme hyvä, että kunnat ja palveluntuottajat voivatkin tältä osin itse ratkaista, miten päätökset tuen tehostamisesta ja tarvittavista resursseista tehdään.

Esityksen mukaan tehostetussa ja erityisessä tuessa oleva lapsi on otettava huomioon henkilöstön mitoituksessa, ellei kyseisellä lapsella ole avustajaa. Avustajan lisäksi tässä lainkohdassa olisi mielestämme huomioitava myös muu mitoituksen ylittävä lisähenkilökunta, kuten erityisopettaja, opettaja tai lastenhoitaja.

Tavoite siitä, että lasten tarvitsema tuki toteutuisi yksityisessä varhaiskasvatuksessa yhtä hyvin kuin kunnallisessa, on kannatettava. Yksityisen varhaiskasvatuksen tulot muodostuvat kunnan maksamamista tuista sekä asiakasmaksuista, jolloin kunta joutuu korvaamaan palveluntuottajalle tuen järjestämisestä syntyvät kustannukset, jotka tulee ottaa huomioon valtiosuoksissa.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että tuen järjestäminen voitaisiin taata esimerkiksi lisäämällä henkilökuntaa. Henkilökunnasta, erityisesti varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajista on pulaa nykyisilläkin henkilöstörakenteilla. Ilman henkilökunnan saatavuuden paranemista kunnilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta toteuttaa nykyistä väljempää henkilöstömitoitusta.

Lakimuutoksen valmistelun yhteydessä on arvioitu taloudellisia vaikutuksia. Pidämme laskelmia alimitoitettuina ja huonosti perusteltuina. Edellyttämekin, että lisäkustannukset lasketaan uudelleen yhteistyössä kuntien kanssa.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että tuesta aiheutuvia kustannuksia korvattaisiin kunnille osana kuntien peruspalvelujen valtiosuutta yleiskatteellisena rahoituksena. Korostamme, että lisärahoitus tulee osoittaa käyttötarkoitukseensa korvamerkittynä. Muistutamme lisäksi, että hallitus on sitoutunut kompensoimaan kunnille täysimääräisesti uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset.