

Tampereen kaupungin lausunto hallituksen esityksestä varhaiskasvatustilanteiden muuttamisesta koskien varhaiskasvatuksessa olevan lapsen tuen järjestämistä.

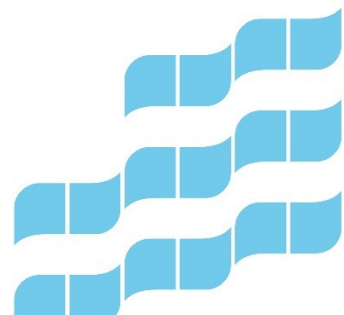
Viite:VN/480/2021

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

Lakiluonnoksessa esitetyt muutokset ovat selkeitä parannuksia voimassa olevaan varhaiskasvatustilanteiden lakiin. Lakimuutokset liittyvät erityisesti tuen rakenteisiin ja tuen järjestämisen jäsennykseen. Ehdotus lapsen tuen **porrastamisesta tehostettuun ja erityiseen tukeen** on erittäin hyvä. Tämä rakenne on linjassa esi- ja perusopetuksen kanssa ja vahvistaa lapsen oikeutta saada tarvitsemaansa tukea. Lakiin tulisi kuitenkin selkeämmin määritellä tehostetun ja erityisen tuen sisältöä eli millaista tukea tulisi antaa tuen eri tasoilla. Tuen järjestämisen **jäsentäminen pedagogisiin, hoidollisiin ja rakenteellisiin** järjestelyihin selkeyttää tuen kokonaisuutta ja tuen muotojen määrittelyä sekä yhtenäistää kuntien ja toiminnan muiden tuottajien käytäntöjä. Lisäksi **uudenlainen jäsenitys selkeyttää lapselle kohdennettavia yksilöllisiä tukimuotoja**. Lakiesitykseen ei ole riittävän selkeästi määritelty rakenteellisen tuen muotoja. Tällöin laki ei ohjaa yhtenevän rakenteen muodostumiseen ja toteutustapoihin eri kunnissa, mikä tulee heikentämään tuen järjestämisen tasa-arvoista toteutumista.

Nykyisen voimassa olevan lainsäädännön tuen säädökset poikkeavat varhaiskasvatustilanteiden ja esi- ja perusopetuksessa toisistaan. Lakimuutoksen tavoitteena on luoda nykyistä yhtenevämpi ja vahvempi lainsäädännöllinen ja käsitteellinen jatkumo esi- ja perusopetukseen. Kannatamme tätä tavoitetta, koska tämä edistäisi lasten tasapuolista, yhdenvertaista kohtelua tuen osalta ja tukisi opinpolun jatkumoa. Tällä hetkellä kunnissa on käytössä toisistaan eriävät käsitteet ja tukimuodot. Yhtenäisten tuen muotojen ja toimintakäytäntöjen saavuttamiseksi pidämme näitä lakimuutoksia välttämättöminä ja oikeasuuntaisina.

Luonnoksessa huomioidaan hyvin yhteiskunnassa yleistyvät tilanteet, kuten vuoroasuminen, joissa lapsi on useamman järjestäjän tai tuottajan järjestämässä varhaiskasvatustilanteessa. Lapsen saama tukea selkeyttää ja vahvistaa se, että erityisen tuen päätöksen osalta lapselle suunnattava tuki tulee suunnitella, toteuttaa ja arvioida yhteistyössä. Tämä varmistaa ja edistää huoltajien ja yhteistyökumppaneiden yhteistyötä. Vuoroasumistilanteissa tuki tulee suunnitella, toteuttaa ja arvioida yhteistyössä lapsen edun mukaisesti. Lapselle päätettävästä erityisestä tuesta molempien asuinkuntien tulee kuulla huoltajia ja tehdä hallintopäätökset erikseen. Lakiesityksen mukaan lapsen tuen tarpeen arviointiin voisivat osallistua

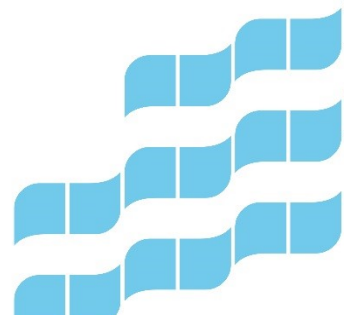


lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot, jolloin ehdotetaan, että sosiaali- ja terveysviranomaisten olisi osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjien pyynnöstä. Tämä esitys on erittäin perusteltua ja kannatettavaa, koska tuen arviointi edellyttää usein myös sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta. On lapsen edun mukaista, että monialaisen yhteistyön linjaukset, kuten tietojen vaihtoon ja salassapitovelvollisuudesta poikkeamiseen liittyvät asiat, säilyvät laissa ennallaan.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että varhaiskasvatuksessa erityisestä tuesta tehdään päätös. Pidämme hyvänä, että muiden tuen tasojen osalta lakiesitys ei ota kantaa siihen, miten päätöksenteko tapahtuu. On hyvä, että kunnat ja palveluntuottajat voivat itse ratkaista, miten muiden tuen tasojen osalta tuen tehostamisesta ja tarvittavista lisäresursseista ratkaistaan. Lapsen etua, oikeusturvaa ja tuen toteuttamista varhaiskasvatuksessa selkeyttää myös se, että hallintopäätöksen tekemisestä ja järjestämistä vastuusta suhteessa lapseen vastaa järjestämistä vastuussa oleva kunta. Kun hallintopäätöksen prosessi on kunnan vastuulla, myös ohjaus ja valvonta päätöksen osalta on kunnan vastuulla. Laissa tulisi luonnosta tarkemmin kuvata yksityisen varhaiskasvatuksen tuottajan vastuuta tuen järjestämisestä, etenkin siinä tilanteessa, kun varhaiskasvatus ostetaan yksityisen hoidon tuella, jolloin kunnalle ei muodostu järjestämistä vastuuta muuten kuin erityisen tuen päätöksen kautta.

Varhaiskasvatuksen kontekstin huomioiminen on tärkeää lain valmistelussa. **Esitettyssä lakiluonnoksessa kannatamme, että varhaiskasvatuksessa tuen suunnittelussa ja arvioinnissa käytetään lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa.** Tällöin varhaiskasvatuksessa ei laadita lapselle erikseen pedagogista selvitystä ja lapsen pääasiallisena ja usein myös ainoana varhaiskasvatuksen asiakirjana säilyy varhaiskasvatussuunnitelma. Siten tuen vahvuuden muutokset, etenkin yleisestä tehostettuun eivät ole kiinni asiakirjoista, vaan muutoksia voidaan tehdä joustavasti ja lapsen tarpeen mukaan. Varhaiskasvatuksen tukea koskevassa selvityksessä (Heiskanen ym. 2021) nostettiin yhdeksi välttämättömäksi muutokseksi kehityksen ja oppimisen tuen toteutumisen kannalta lapsen tuen tiimin perustaminen varhaiskasvatustyksiköissä. Tätä asiaa ei kuitenkaan ole lakiluonnoksessa mainittu, eikä laki tällaisenaan edellytä tuen tiimin perustamista.

Kehityksen ja oppimisen tuen **johtamisesta** lakiluonnos ei kerro mitään. Tällöin vastuukysymykset lapsen tuen toteutumisen osalta jäävät auki. Kuka vastaa siitä, että lapselle suunniteltu tuki toteutuu? On selvää, että varhaiskasvatuksen opettaja vastaa lapsen varhaiskasvatussuunnitelmasta ja sen arvioimisesta. Lisäksi kukin ammattilainen vastaa suunnitelman toteuttamisesta lapsen ja varhaiskasvatusryhmän arjessa. Epäselvissä tilanteissa lakiluonnos ei määrittele riittävästi lapsen edun toteutumista, vrt. perusopetuslakiin kirjatut lapsen oikeudet ja rehtorin vastuut.



Pykäläkohtaiset kommentit/muutostoiveet

Lakiluonnoksen 3 a luvussa, pykälässä 15 a mainitaan: ”Jos 2 momentissa tarkoitettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee tukea vammasta tai sairaudesta, kehityksen viivästymisestä tai muusta lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen, on annettava yksilöllisesti suunniteltua erityistä tukea.”

Luonnoksen ilmaus on liian väljä ja laeva. Tämä voi johtaa suureen määrään lapsen edun kannalta tarpeettomia erityisen tuen päätöksiä. Oppimisen ja kehityksen tuen tarpeita on monenlaisia, eivätkä ne kaikki edellytä erityistä tukea.

Ehdotus muutokseksi: ”...tai muusta, *merkittävästi toimintakykyä alentavasta* lapsen oppimisen ja kehityksen tuen tarpeesta johtuen...”

Lakiluonnoksen 3 a luvussa, pykälässä 15 b mainitaan: ”Lapselle annettava tuki voi sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia järjestelyjä, kuten varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa konsultaatiota ja opetusta, varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustamispalveluja tai apuvälineiden käyttöä.”

Varhaiskasvatuksen kaikki toiminta pedagogista, joten myös lapselle annettavan tuen tulee välttämättä sisältää pedagogisia ratkaisuja.

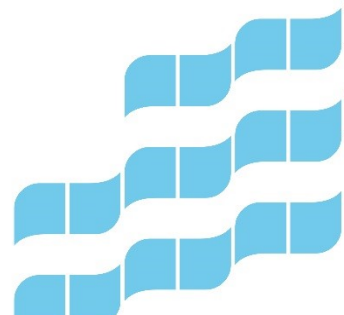
Ehdotus muutokseksi: ”*Lapselle annettavan tuen tulee sisältää pedagogisia järjestelyjä ja niiden lisäksi se voi sisältää myös rakenteellisia ja hoidollisia järjestelyjä, kuten...*”

Tarvitaan tarkempi määrittely siitä, mihin lapsella on oikeus kullakin tuen portaalla, jotta tasa-arvoinen tuen toteuttaminen ja arviointi on mahdollista. Lapsen tuen toteuttamiseen osallistuvat kaikki lapsen kanssa toimivat ammattilaiset ja tuen toteuttamisen tulee tapahtua ensisijaisesti osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa eli inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Erityisopetuksesta vastaa varhaiskasvatuksen erityisopettaja.

Lakiluonnoksen 3 a luvussa, pykälässä 15 c mainitaan: ”Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan.”

Ehdotus muutokseksi: ”*Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen arviointiin.*”

Näin varmistetaan tuen suunnitelmallisuus ja oikeanlaiset pedagogiset ratkaisut. Tämä lisää lasten tasa-arvoista tuen saamista.



Lakiluonnoksen 3 a luvussa, pykälässä 15 d mainitaan: ”Päätös tehdään 15 a §:n 3 momentin mukaisesta tuesta. Päätöksessä on mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot ja tukipalvelut.”

Ehdotus lisäykseksi: ”Erityisen tuen muotoihin tulee aina sisältyä erityisopettajan opetusta.”

Lakiluonnoksen perusteella jää myös epäselväksi, onko lapsella oikeus saada tukea, mikäli huoltaja kieltää tuen antamisen. Jos on, tulee laissa määritellä, mitä tuen muotoja ja tukipalveluita oikeus koskee, vrt. perusopetuslakiin kirjattu lapsen oikeus tukiopetukseen ja osaikaiseen erityisopetukseen.

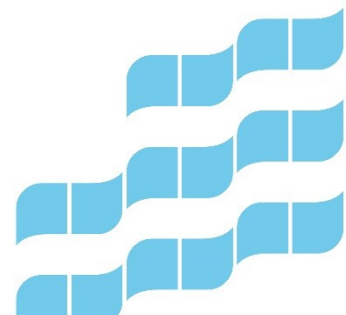
Lakiluonnoksen pykälässä 23 mainitaan: ”Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tuen toteuttaminen 15 b §:n mukaisesti. - - - Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava, ja suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Tätä useammin se on tarkistettava, jos lapsen tarpeet sitä edellyttävät.”

Ehdotus: Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattava **tuen vaikuttavuuden ja toteutuneiden tukitoimien arviointi** tulee lisätä lakiluonnokseen.

Tuen vaikuttavuuden arviointi vahvistaa pedagogista näkökulmaa lapsen (tehostetun ja erityisen) tuen järjestämisessä. Tuen järjestämisen alkuvaiheessa painottuu hyvin suunniteltu ja toteutettu, laadukas varhaiskasvatuksen pedagoginen toiminta, jonka laatua/vaikuttavuutta tulee myös arvioida.

Lakiluonnoksen pykälässä 35 mainitaan: ”Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentin mukaisen tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöitten lukumäärässä. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen.”

Tällaisenaan kirjaus ei ohjaa sitä, miten päiväkotiryhmän lapsimäärässä tai henkilöstön määrässä otetaan huomioon tukea tarvitsevien lasten määrä. Varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrästä ei myöskään ole mainintaa. **Nykylain sanamuoto siitä, että kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja, on riittämätön.** Miten tarve määritellään? Erityistä tukea tarvitsevilla lapsilla tulee olla oikeus erityisopettajan antamaan opetukseen ja vähintään tämä tulee huomioida varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrässä ja/tai erityisopettajien toimenkuvassa. Kun mitään määritelmiä ei ole, on maanlaajuinen vaihtelu todella suurta. Varhaiskasvatuksen tukea koskevan selvityksen mukaan (Heiskanen ym. 2021) eri kunnissa on yhtä varhaiskasvatusopettajaa kohden 0–3000 lasta. Vaihtelu määrän osalta on liian kirjavaa.



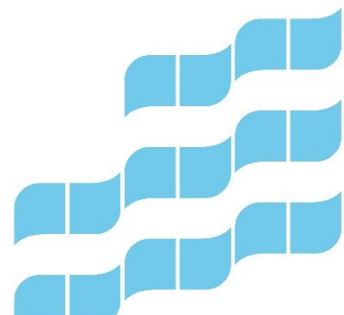
Lausunnon keskeinen sisältö:

Lakimuutoksen tavoitteena on luoda nykyistä vahvempi ja yhtenevämpi lainsäädännöllinen, käsitteellinen ja rakenteellinen tuki varhaiskasvatukseen ja jatkumo esi- ja perusopetukseen. Pidämme tätä tavoitetta erittäin tärkeänä. Varhaiskasvatustuki tulee kirjata vähintään samalla tarkkuudella kuin perusopetuslaki, mikäli lapsen oikeutta saada tukea sekä lapsen saaman tuen jatkumoa halutaan kehittää paremmaksi ja valtakunnallisesti yhtenevämmäksi. Lapsen edun ensisijaisuus ja inklusiivisen toimintakulttuurin periaatteet tulee saada laissa paremmin ja selkeämmin näkyviin. Varhaiskasvatuksen kontekstin huomioiminen on tärkeää. Esitetystä lakiluonnoksesta kannatamme, että varhaiskasvatukseen tuen suunnittelussa ja arvioinnissa käytetään lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa perusopetuksen pedagogisten asiakirjojen sijaan. Tällöin varhaiskasvatukseen ei laadita lapselle erikseen pedagogista selvitystä.

Laki velvoittaa jatkossa kaikkia, sekä kunnallisia että yksityisiä, varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja siten nostaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden astetta sekä lisää varhaiskasvatuksen ammattilaisten yhteisiä toimintakäytäntöjä. Tämä on tärkeää inklusiivisuuden periaatteiden edistämiseksi. Lakiesitys lisää kuntien velvoitteita yksityisen varhaiskasvatuksen osalta, koska erityisen tuen päätöksestä vastaa lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisestä vastuussa oleva kunta. Tämä lisää kunnissa resurssitarvetta yksityisen varhaiskasvatuksen ohjauksen, konsultoinnin ja erityisen tuen päätösvalmistelun sekä mahdollisten muutoksenhaun osalta.

Lakimuutokseen sisältyy taloudellisia ja toiminnan järjestämiseen liittyviä riskejä. Lakimuutoksen valmistelun yhteydessä on arvioitu taloudellisia vaikutuksia. Perustelut eivät ole kattavia ja muutoksesta aiheutuvien lisäkustannusten arviointiin sekä laskentaan tulisi osallistaa kuntia ja tehdä sitä yhteistyössä kuntien kanssa. Pidämme merkittävänä riskitekijänä sitä, että lisäkustannusten arviot ovat alimitoitettuja. Hallitus on sitoutunut kompensoimaan kunnille täysimääräisesti uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi tuen rakenteelliset muutokset haastavat kuntia pätevän henkilöstön saatavuuden osalta. Koulutetuista varhaiskasvatuksen erityisopettajista on pulaa. Tämä edellyttäisi erityisopettajien koulutusmäärien lisäystä.

Ehdotus lapsen tuen porrastamisesta tehostettuun ja erityiseen tukeen on erittäin hyvä, kuten myös tuen järjestämisen jäsentäminen pedagogisiin, hoidollisiin ja rakenteellisiin järjestelyihin. Näiden järjestelyjen toteuttamiseksi tarvitaan täsmällistä lainsäädännöllistä ohjausta tukea tarvitsevien lasten vaikutuksesta varhaiskasvatuksen ryhmäkokoon, henkilöstömitoitukseen ja tuen muodoista eri tuen portailla, jotta järjestämisvastuussa olevat kunnat pystyvät toimimaan mahdollisimman samansuuntaisesti. Tarkempi tuen rakenteen ja henkilöstömitoituksen määrittely laissa antaisi kunnille keinoja vähentää alueellista eriarvoisuutta ja vähentää hyvinvointieroja. Tällaisenaan lakiluonnos ei vielä poista nykyisiä kuntien välisiä



27.5.2021

6 (6)

TRE:3463/12.06.01/2021

eroja tuen järjestämisen tavoissa, eikä varmista lapsen oikeutta saada tarvitsemaansa tukea riippumatta siitä, missä kunnassa hän asuu. Ilman täsmennyksiä laki ei tällaisenaan juurikaan muuttaisi tuen järjestelyjen ja toteuttamisen nykykäytäntöjä.

