

Varhaiskasvatuksen

UUDISTAMISEN LINJAUKSIA

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan jaosto
varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämiseksi



ISBN 978-952-00-2847-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF)

ISSN 1236-2115 (painettu)
ISSN 1797-9897 (verkkójulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-2848-0
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2848-0>

Yliopistopaino, Helsinki 2009


KUVAILEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö	Julkaisun päivämäärä 20.8.2009	
Tekijät Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta Varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisjaosto Puheenjohtaja: Reijo Väärälä Varapuheenjohtaja: Eeva-Riitta Pirhonen Sihteerit: Hanna Kiiskinen Outi Luoma-aho Anna-Maija Puroila	Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM104:01/2007, 18.12.2008	
Julkaisun nimi Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksia		
Tiivistelmä <p>Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan yhteydessä toimineen varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisjaoston tavoitteena ja tehtävänä oli tehdä esitys varhaiskasvatustalain soveltamisalasta ja muista laissa säädettävistä asioista sekä tehdä esitys päivähoitolain kiireellisiksi muutoksiksi. Jaoston toimikausi oli 1.1.–30.6.2009.</p> <p>Sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön kannat lakiuudistuksen peruskysymyksestä, eli siitä minkä hallinnonalan alle varhaiskasvatustalainsäädäntö kuuluu, olivat jaoston toimikaudella eriävät. Jaosto ei siten päässyt työstämään tehtävänannon mukaisesti esitystä molempien hallinnonalojen yhteisestä varhaiskasvatustalain, vaan työn painopiste oli kysymyksessä, miten lasten päivähoidosta annettua lakia tulee uudistaa vastaamaan nykyajan tarpeita. Uudistetun lain nimenä on jaoston näkemyksen mukaan edelleen laki lasten päivähoidosta.</p> <p>Päivähoitolain uudistamisen periaatelähtökohtina nostetaan esiin lapsen etu ja oikeudet sekä niiden toteutuminen. Jaosto teki esityksiä päivähoitolaissa säädettävistä asioista liittyen päivähoidon palvelumuotoihin, päivähoitopalvelujen järjestämisen periaatteisiin, varhaiskasvatuksen tavoitteisiin päivähoidossa, päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen sekä erityisen tuen järjestämiseen ja yhteistyöhön viranomaisten kesken. Päivähoitolain kiireellisimmiksi muutostarpeiksi jaosto esittää lasten ja henkilöstön määrän nykyistä tarkempaa sääntelyä ja henkilöstörakenteen muuttamista.</p> <p>Raportti rakentuu neljästä luvusta. Ensimmäisen luvun muodostaa johdanto, joka koostuu käsitteistöä ja päivähoitolain uudistamisen tarvetta koskevista kappaleista. Toisessa luvussa käsitellään jaoston esitystä päivähoitolain uudistamisen lähtökohdiksi eli lain soveltamisalaa, päivähoidon periaatelähtökohtia sekä lapsen oikeuksia. Luku kolme esittelee jaoston näkemystä päivähoitolaissa säädettävistä asioista. Neljännessä luvussa käsitellään muita päivähoitoa koskevaan lainuudistamistyöhön liittyviä teemoja. Raportin lopusta löytyvät lähteet ja liitteet.</p>		
Asiasanat Varhaiskasvatus, päivähoito, lainsäädäntö, kehittäminen		
Bibliografiset tiedot Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:28 ISBN 978-952-00-2847-3 (nid.), ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF) ISSN 1236-2115 (painettu), ISSN 1797-9897 (verkkojulkaisu) URN:ISBN:978-952-00-2848-0 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2848-0	Muut tiedot www.stm.fi/julkaisut	
	Kokonaissivumäärä 73	Kieli Suomi
	Hinta 16,00 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Tätä julkaisua myy ja välittää Yliopistopainon kirjamyynä http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/books@yliopistopaino.fi PL 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 HELSINGIN YLIOPISTO Puhelin (09) 7010 2363 tai (09) 7010 2366 Fax (09) 7010 2374	Kustantaja 	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 20.8.2009
Författare Delegationen för småbarnsfostran Sektionen för utveckling av lagstiftningen om småbarnsfostran Ordförande: Reijo Väärälä Vice ordförande: Eeva-Riitta Pirhonen Sekreterare: Hanna Kiiskinen Outi Luoma-aho Anna-Maija Puroila	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet Projektnummer och datum för tillsättandet av organet SHM104:01/2007, 18.12.2008
Publikationens titel Riktlinjer för en reform av småbarnsfostran	
Referat <p>Sektionen för utveckling av lagstiftningen om småbarnsfostran i samband med delegationen för småbarnsfostran hade som mål och till uppgift att framlägga ett förslag om tillämpningsområdet för en lag om småbarnsfostran och andra frågor som ska regleras av den samt ett förslag om brådskande behov att ändra lagen om barndagvård. Sektionens mandatperiod var 1.1 – 30.6.2009.</p> <p>Social- och hälsovårdsministeriet och undervisningsministeriet var under sektionens mandatperiod av olika åsikt om grundfrågan när det gäller lagreformen, dvs. vilket förvaltningsområde lagstiftningen om småbarnsfostran ska höra till. Därför har sektionen inte kunnat arbeta på ett förslag till en lag om småbarnsfostran, som det skulle ha gjort, utan arbetets tyngdpunkt var på frågan hur lagen om barndagvård bör revideras för att den ska kunna svara mot aktuella behov. Enligt sektionens uppfattning ska den reviderade lagen fortfarande heta en lag om barndagvård.</p> <p>Som utgångspunkter för revidering av lagen lyfts fram barnets fördel och rättigheter samt hur dessa ska säkerställas. Sektionen lade fram förslag om frågor som ska regleras genom lagen om barndagvård med anknytning till serviceformerna, principerna för att ordna dagvårdstjänster, målen för småbarnsfostran inom dagvården, planering, utvärdering och utveckling av den småbarnsfostran som ges inom dagvården samt ordnande av särskilt stöd och samarbete mellan myndigheter. Sektionen anser att de mest brådskande ändringsbehoven gäller en noggrannare reglering av antalet barn och personal samt ändring av personalens struktur.</p> <p>Rapporten består av fyra kapitel. Det första kapitlet utgörs av inledningen, som inbegriper stycken som behandlar begrepp och behovet att revidera lagen om barndagvård. Det andra kapitlet behandlar sektionens förslag om utgångspunkterna för revideringen av lagen, dvs. dess tillämpningsområde, de principiella utgångspunkterna samt barnets rättigheter. Kapitel 3 handlar om sektionens uppfattning om frågor som ska regleras genom lagen om barndagvård, och det fjärde kapitlet behandlar andra teman som ansluter sig till lagreformen. En förteckning över källorna samt bilagorna finns i slutet av rapporten.</p>	
Nyckelord Dagvård, lagstiftning, småbarnsfostran, utveckling	
Bibliografiska data Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:28 ISBN 978-952-00-2847-3 (inh.), ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF) ISSN 1236-2115 (print), ISSN 1797-9897 (online) URN:ISBN:978-952-00-2848-0 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2848-0	Ovriga uppgifter www.stm.fi/svenska Sidoantal 73 Pris 16,00 € Språk Finska Sekretessgrad Offentlig
Distribution och försäljning Universitetstryckeriets bokförsäljning http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/ books@yliopistopaino.fi PB 4 (Berggatan 3 A) FI-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET Tfn (09) 7010 2363 eller (09) 7010 2366 Fax (09) 7010 2374	Förlag  SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland	Date 20 August 2009
Authors Advisory Board on Early Childhood Education and Care Subcommittee for developing the legislation on early childhood education and care Chairman: Reijo Väärälä Vice Chair: Eeva-Riitta Pirhonen Secretaries: Hanna Kiiskinen Outi Luoma-aho Anna-Maija Puroila	Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health Date of appointing the organ 18 December 2008
Title of publication Guidelines for reforming early childhood education and care	
Summary <p>The objective and task of the subcommittee for developing the legislation on ECEC under the Advisory Board on Early Childhood Education and Care was to draft a proposal for the scope of application of an act on early childhood education and care and other matters to be regulated under it, as well as a proposal for urgent amendments to the present Children's Day Care Act. The subcommittee's term was from 1 January to 30 June 2009.</p> <p>The Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry of Education had during the subcommittee's term differing views regarding the basic question related to the law reform, i.e. under which administration ECEC should fall. Therefore the subcommittee was been able to work on a proposal for an act on ECEC, as it was assigned, but the focus in the work was on how to amend the Children's Day Care Act so as to meet the present needs. The subcommittee is of the opinion that the revised act should still be titled Children's Day Care Act.</p> <p>As the basic principles for the reform of the Act the subcommittee raises the child's best interests and rights and their implementation. The subcommittee has put forward proposals on the matters to be regulated by the Act relating to the types of day care services, principles of day care provision, the objectives of ECEC in day care, planning, assessment and development of the ECEC provided within day care, organising particular support, and cooperation between the relevant authorities. According to the subcommittee the most urgent amendments that are needed to the Act are to regulate more exactly the number of children and staff members and to adjust the staff structure.</p> <p>The report consists of four chapters. The first of them is the introduction consisting of sections dealing with relevant concepts and the need to reform the Children's Day Care Act. The second chapter deals with the subcommittee's proposal for basic amendments to the Act, i.e. its scope of application, basic principles, and the rights of the child. Chapter 3 presents the subcommittee's view on the matters to be regulated by the Children's Day Care Act, while chapter 4 deals with other themes related to the legislative reform regarding day care. The sources used and the Annexes can be found at the end of the report.</p>	
Key words Child day care, development, early childhood education and care (ECEC), legislation	
Bibliographic data Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2009:28 ISBN 978-952-00-2847-3 (pb), ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF) ISSN 1236-2115 (print), ISSN 1797-9897 (online) URN:ISBN:978-952-00-2848-0 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2848-0	Other information www.stm.fi/ Number of pages 73 Price 16.00 € Language Finnish Publicity Public
Distribution and sales Helsinki University Print Bookstore http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/books@yliopistopaino.fi P.O. Box 4 (Vuorikatu 3 A) FI-00014 HELSINKI UNIVERSITY, FINLAND Tel +358 9 7010 2363 or +358 9 7010 2366 Fax +358 9 7010 2374	Financier  MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnalle

Valtioneuvosto on 14 helmikuuta 2008 asettanut varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan¹, jonka tavoitteena on tukea varhaiskasvatuksen laaja-alaista kehittämistä. Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää ja yhteen sovittaa yhteistyötä eri hallinnonalojen, järjestöjen, tutkimus- ja koulutuslaitosten, kuntien ja muiden tahojen kesken. Neuvottelukunnan toimikausi on 15.2.2008–31.12.2010.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan yhteyteen asetettiin 17.12.2008 **jaosto varhaiskasvatustulainsäädännön kehittämiseksi**. Jaoston toimikaudeksi määrättiin 1.1.–31.5.2009. Toimikautta jatkettiin myöhemmin 30.6.2009 asti. Jaosto raportoi työstään varhaiskasvatuksen neuvottelukunnalle. Jaoston tavoitteena ja tehtävänä oli tehdä esitys varhaiskasvatuslain soveltamisalasta ja muista laissa säädettävistä asioista sekä tehdä esitys päivähoitolainsäädännön kiireellisiksi muutoksiksi.

Jaoston puheenjohtajana toimi apulaisosastopäällikkö *Reijo Väärälä* sosiaali- ja terveysministeriöstä, varapuheenjohtajana toimi hallitusneuvos *Eeva-Riitta Pirhonen* opetusministeriöstä. Jaoston jäseninä (ja varajäseninä) olivat seuraavat henkilöt:

- Neuvotteleva virkamies *Tarja Kahiluoto* sosiaali- ja terveysministeriöstä (neuvotteleva virkamies *Pirjo Sarvimäki* sosiaali- ja terveysministeriöstä),
- opetusneuvos *Jari Rajanen* opetusministeriöstä (kehittämispäällikkö *Anna Mikander* opetusministeriöstä),
- kehittämisspäällikkö *Anna-Leena Välimäki* Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta (erikoissuunnittelija *Päivi Lindberg* Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta),
- opetusneuvos *Hely Parkkinen* Opetushallituksesta (erityisasiantuntija *Hanna-Mari Sarlin* Opetushallituksesta),

¹ A 524/2004 Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta.

- koulutusasiain päällikkö *Matti Lahtinen* Opetusalan ammattijärjestö OAJ:sta 30.4.2009 asti, 3.6.2009 alkaen johtaja *Tarja Honkalampi* Tehy ry:stä (sopimustoimit-sija *Minna Pirttijärvi* Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:stä),
- erityisasiantuntija *Anna-Maija Haliseva-Lahtinen* Suomen Kuntaliitosta (neuvotteleva lakimies *Sami Uotinen* Suomen Kuntaliitosta),
- professori *Leena Alanen* Jyväskylän yliopistosta (dosentti, lehtori *Kirsti Karila* Tam-pereen yliopistosta) sekä
- pääsihteeri *Eeva Kuuskoski* Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:stä (työalasihteeri *Heljä Petäjä* Kirkkohallituksesta).

Sihteereinä toimivat tutkijatohtori *Anna-Maija Puroila* Oulun yliopistosta, hallitusneuvos *Ou-ti Luoma-aho* opetusministeriöstä sekä hallitussihteeri *Hanna Kiiskinen* sosiaali- ja terveys-ministeriöstä.

Jaosto kokoontui kaikkiaan 10 kertaa sekä osallistui lisäksi varhaiskasvatuksen neuvottelu-kunnan ja jaoston yhteiseen Kohti uutta varhaiskasvatuslainsäädäntöä -seminaariin, jossa käy-tiin laajaa ja perusteellista keskustelua varhaiskasvatuslainsäädännön uudistamisen taustoista ja tarpeista. Seminaarissa kuultiin lapsiasiavaltuutettu *Maria-Kaisa Aulan*, Jyväskylän yliopis-ton professori *Leena Alasen*, Tampereen yliopiston lehtori ja dosentti *Kirsti Karilan*, Terve-yden ja hyvinvoinnin laitoksen erikoistutkija *Liisa Heinämäen* sekä kasvatustieteen maisteri *Anne Rytilahden* esitykset. Jaosto antoi varhaiskasvatuksen neuvottelukunnalle työstään väli-selvityksen 5.5.2009.

Jaostolla oli työvaliokunta, joka kokoontui jaostokokousten välillä valmistelemaan kokouksia ja jaistoraporttia. Työvaliokuntaan kuuluivat puheenjohtajat, sihteerit sekä sosiaali- ja terve-yministeriön virkamiehet neuvotteleva virkamies *Tarja Kahiluoto* ja ylitarkastaja *Kirsi Alila*.

Jaosto kutsui kuultavaksi seuraavat varhaiskasvatuksen asiantuntijat:

Barbro Högström, ruotsinkielisen päivähoidon ja opetuksen johtaja, Espoo

Liisa Keltikangas-Järvinen, professori, Helsingin yliopisto

Kirsi Laento, Neidonkallion päiväkodin johtaja, Kirkkonummi

Hilkka Munter, varhaiskasvatuksen yliassistentti, Oulun yliopisto

Leena Toivonen, Ilvespuiston päiväkotia, Vantaa

Jaoston toimintaa on rajoittanut se, että opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kannat lakiuudistuksen peruskysymyksestä, eli minkä hallinnon alalle varhaiskasvatuslainsäädäntö kuuluu, ovat olleet eriävät. Tästä syystä yhtenäinen varhaiskasvatuslaki, jonka alla säänneltäisiin päivähoidosta, esiopetuksesta ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta ei ole tässä vaiheessa mahdollinen. Käytännössä jaosto ei näin ollen ole päässyt työstämään tehtävänannon mukaisesti esitystä varhaiskasvatuslaista, vaan jaoston työn painopiste on ollut kysymyksessä, miten lasten päivähoidosta annettua lakia² tulee uudistaa paremmin vastaa-maan nykyajan tarpeita. Uudistetun lain nimenä on jaoston näkemyksen mukaan edelleen laki lasten päivähoidosta. Tehtävänannon toisen puolen, esityksen tekemisen päivähoitolainsäädännön kiireellisiksi muutoksiksi, osalta jaosto on nostanut esiin kaksi kiireellisimpien muu-tostarpeiden osa-aluetta: Lasten ja henkilöstön määrän nykyistä tarkemman sääntelyn sekä henkilöstörakenteen muuttamisen.

² L 36/1973.

Raportti rakentuu neljästä luvusta. Ensimmäisen luvun muodostaa johdanto, joka koostuu käsitteistöä ja päivähoitolain uudistamisen tarvetta koskevista kappaleista. Toisessa luvussa käsitellään jaoston esitystä päivähoitolain uudistamisen lähtökohdiksi eli lain soveltamisalaa, päivähoiton periaatelähtökohtia sekä lapsen oikeuksia. Kolmannessa luvussa on esitetty jaoston näkemys päivähoitolaissa säädettävistä asioista. Neljännessä luvussa käsitellään muita päivähoitoa koskevaan lainuudistamistyöhön liittyviä asioita. Raporttiin on liitetty listaus jaoston esityksistä sekä Tehy ry:tä edustaneen jaoston jäsenen, Tarja Honkalammen ja Suomen Kuntaliittoa edustaneen jaoston jäsenen, Anna-Maija Haliseva-Lahtisen jättämä eriävä mielipide ja täydentävä lausuma. Jaosto on huomionnut myös Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:n, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentian sekä Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n jaostolle jättämät lausumat ja liittänyt ne jaoston asiakirjoihin.

Jaostolla ei ole ollut annetussa määräajassa mahdollisuutta arvioida esitystensä tarkkoja kustannusvaikutuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto tulevat elokuussa 2009 tekemään esitykseen liittyvät tarkemmat kustannuslaskelmat.

Helsingissä 20 päivänä elokuuta 2009

Reijo Väärälä

Leena Alanen

Anna-Maija Haliseva-Lahtinen

Tarja Honkalampi

Tarja Kahiluoto

Eeva Kuuskoski

Hely Parkkinen

Eeva-Riitta Pirhonen

Jari Rajanen

Anna-Leena Välimäki

Hanna Kiiskinen

Outi Luoma-aho

Anna-Maija Puroila

Sisälllys

1 Johdanto	15
1.1 Käsitteistö.....	15
1.2 Päivähoitolain uudistamisen tarve	16
2 Päivähoitolain uudistamisen lähtökohdat	19
2.1 Soveltamisala ja lain nimi	19
2.2 Päivähoidon periaatelähtökohdat	20
2.3 Lapsen oikeudet	22
3 Päivähoitolaissa säädettävät asiat	24
3.1 Päivähoidon palvelumuodot.....	24
3.2 Päivähoitopalvelujen järjestämisen periaatteet	27
3.3 Varhaiskasvatuksen tavoitteet päivähoidossa	29
3.4 Päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen suunnittelu.....	30
3.4.1 Valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet	30
3.4.2 Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma	32
3.5 Erityisen tuen järjestäminen.....	32
3.6 Lasten ja henkilöstön määrän sääntely.....	34
3.7 Henkilöstö	41
3.8 Yhteistyö viranomaisten kesken	47
3.9 Päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen arviointi ja kehittäminen	48
3.10 Muut laissa säädettävät asiat	50
4 Muut asiat.....	51
4.1 Hallinto.....	51
4.2 Päivähoitolainsäädännön uudistamisen yhteys muuhun lainsäädännön uudistustyöhön	52
4.3 Vanhempainvapaa	52
4.4 Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki	52
LÄHTEET	53
LIITTEET	
Liite 1. Varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisjaoston esitykset	57
Liite 2. Anna-Maija Haliseva-Lahtisen eriävä mielipide	65
Liite 3. Tarja Honkalammen eriävä mielipide	70

1 Johdanto

1.1 Käsitteistö

Varhaiskasvatuksen käsite tuli suomalaiseen keskusteluun 1970- ja 1980-luvuilla³. Eri aikoina ja eri yhteyksissä varhaiskasvatusta on määritelty eri tavoin eikä käsitteenmäärittelystä ole tutkijoiden ja asiantuntijoiden keskuudessa edelleenkään yksimielisyyttä⁴. Joissakin määrittelyissä varhaiskasvatusta painotetaan sisällöllisenä ja pedagogisena terminä⁵, joka kattaa laajasti erilaisissa toimintaympäristöissä – kotona, julkisissa kasvatusinstituutioissa ja eri elämänpiireissä – tapahtuvan kasvatuksellisen vuorovaikutuksen lasten ja aikuisten välillä⁶. Toisissa määrittelyissä taas varhaiskasvatus rajataan yhteiskunnalliseen palvelujärjestelmään ja ammatilliseen varhaiskasvatukseen liittyväksi käsitteeksi⁷.

Tässä raportissa **varhaiskasvatus** ymmärretään Varhaiskasvatuksen valtakunnallisten linjausten⁸ ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden⁹ mukaisesti sisällöllisenä terminä. Näissä asiakirjoissa varhaiskasvatus määritellään lapsen eri elämänpiireissä tapahtuvaksi kasvatukselliseksi vuorovaikutukseksi, jonka tavoitteena on tukea lapsen kasvua, kehitystä ja oppimista. Tämän määrittelyn perusteella varhaiskasvatus on toisaalta kodin yksityiseen elämänpiiriin liittyvää toimintaa, toisaalta julkisen palvelujärjestelmän piirissä harjoitettua ammatillista toimintaa. Suomalaisessa yhteiskunnassa peruslähtökohtana on lapsen vanhempien ensisijainen kasvatusoikeus ja -vastuu sekä yhteiskunnan tarjoamien varhaiskasvatuspalvelujen kotikasvatusta tukeva tehtävä. Jaoston näkemyksen mukaan varhaiskasvatusta annetaan kodin lisäksi muun muassa päivähoidossa, esiopetuksessa sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa. Vielä laajemmin määriteltynä varhaiskasvatusta voidaan katsoa annettavan myös perusopetuksen ensimmäisillä vuosiluokilla sekä koululaisten kerhotoiminnassa. Tässä varhaiskasvatuksen kontekstissa varhaiskasvatustilainsäädännön kehittämisjaoston työ on kohdistunut yhteiskunnan tarjoamiin varhaiskasvatuspalveluihin.

Varhaiskasvatuspalveluilla tarkoitetaan *päiväkotihoidtoa, perhepäivähoitoa, esiopetusta, koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa* sekä *avointa varhaiskasvatustoimintaa*. **Päivähoi-dolla** tarkoitetaan nykyisen lasten päivähoidosta annetun lain¹⁰ (jäljempänä *päivähoitolaki*) mukaan lapsen hoidon järjestämistä *päiväkotihoidtona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitona*. Kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Varhaiskasvatuspalveluja tuottavat myös seurakunnat, järjestöt ja yksityiset palveluntuottajat. Esiopetus osana varhaiskasvatusta on perusopetus-

³ Karila, Kinos & Virtanen 2001; Niikko 2006.

⁴ Ks. Brotherus, Hytönen & Krokfors 2002; Hakkarainen 2002; Hujala, Puroila, Parrila-Haapakoski & Nivala 1998; Husa & Kinos 2005, 133; Härkönen 2003; Ojala 1985.

⁵ Esim. Niikko 2006.

⁶ Karila, Kinos & Virtanen 2001.

⁷ Esim. Kinos 2001.

⁸ STM 2002:9.

⁹ Stakes 2005.

¹⁰ L 36/1973.

lain¹¹ mukaan vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista tarjottavaa suunnitelmallista opetus- ja kasvatustyötä. Varhaiskasvatuksen piiriin katsotaan kuuluvaksi myös aamu- ja iltapäivätoiminta. Viimeaikaisissa asiakirjoissa tavoitteeksi on asetettu, että päivähoito, esiopetus ja perusopetus muodostavat lapsen kehityksen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden.¹²

Suomalaista varhaiskasvatusta sekä palvelujärjestelmän että palvelujen sisällön osalta luonnehtii **educare**-käsite. Palvelujärjestelmän tasolla suomalaisessa varhaiskasvatuksessa yhdistyy lapsen oikeus yhteiskunnan järjestämään varhaiskasvatukseen ja vanhemman oikeus saada lapselle päivähoitopaikka. Sisällöllisesti varhaiskasvatusta kattaa kasvatuksen [education] ohella lapsen hoidon [care]. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa varhaiskasvatusta määritellään hoidon, kasvatuksen ja opetuksen muodostamana kokonaisuutena¹³. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa julkisen varhaiskasvatuksen sisältöä linjataan seuraavasti:

”Yhteiskunnan järjestämä, valvoma ja tukema varhaiskasvatusta koostuu hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta. Se on suunnitelmallista ja tavoitteellista vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa, jossa lapsen omaehtoisella leikillä on keskeinen merkitys. Lähtökohtana on kasvatustieteelliseen, erityisesti varhaiskasvatukselliseen, mutta myös laaja-alaiseen, monitieteiseen tietoon ja tutkimukseen sekä pedagogisten menetelmien hallintaan perustuva kokonaisvaltainen näkemys lasten kasvusta, kehityksestä ja oppimisesta.”¹⁴

Sisällöllinen kokonaisvaltaisuus on erityisesti suomalaiselle varhaiskasvatukselle tunnusomainen piirre. Joissakin muissa maissa ”kasvatusta” [education] yhdistetään ensisijaisesti lapsen älylliseen kehitykseen ja akateemisten taitojen oppimiseen liittyväksi käsitteeksi. Suomalaisen varhaiskasvatuksen kontekstissa sen sijaan kasvatusta ymmärretään toimintana, joka tähtää laajemmin lapsen hyvinvoinnin, kasvun, kehityksen ja oppimisen tukemiseen [upbringing].¹⁵ Kun tässä jaostoraportissa käytetään käsitettä varhaiskasvatusta, se sisältää hoidon, kasvatuksen ja opetuksen näkökulmat.

1.2 Päivähoitolain uudistamisen tarve

Tällä hetkellä päivähoitopalvelujen toteuttamisen kannalta keskeiset säädökset sisältyvät vuonna 1973 säädettyihin päivähoitolakiin ja lasten päivähoidosta annettuun asetukseen¹⁶ (jäljempänä *päivähoitoasetus*). Esiopetuksesta, perusopetuksesta, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta sekä koululaisten kerhotoiminnasta säädetään perusopetuslaissa. Vuosien varrella päivähoitolakiin on tehty useita osittaisia uudistuksia. Viimeisen kymmenen vuoden aikana monet eri työryhmät ovat esittäneet päivähoitolain kokonaisuudistusta. Lainsäädännön uudis-

¹¹ L 628/1998.

¹² Opetushallitus 2000; STM 2002:9; STM 2007:72; STM 2008:14. Stakes 2003.

¹³ STM 2002:9.

¹⁴ Stakes 2005, s. 11.

¹⁵ Niikko 2006; Ojala 2004; myös Melhuis & Petrogiannis 2006.

¹⁶ A 239/1973.

tamista on esitetty esimerkiksi Varhaiskasvatustyöryhmän muistiossa¹⁷, Valtioneuvoston periaatepäätöksessä varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista sekä vuosina 2005–2007 toimineen varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan raportissa¹⁸. Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy päivähoitolain uudistuksen toteuttaminen.

Lakiuudistuksen tarvetta on perusteltu sillä, että suomalainen varhaiskasvatusjärjestelmä ja sen yhteiskunnallinen toimintaympäristö ovat päivähoitolain säätämisen jälkeen muuttuneet niin voimakkaasti, että päivähoitolaki ei vastaa enää lähtökohdiltaan, sisällöltään, terminologialtaan eikä edes säädösteknisesti nykypäivän vaatimuksia¹⁹.

Nykyinen palvelujärjestelmä on periaatteiltaan, ideologialtaan, rakenteeltaan ja toteuttamis-
muodoiltaan monessa suhteessa toisenlainen kuin päivähoitolain säätämisen aikana. Muutokset suomalaisessa varhaiskasvatuksessa noudattelevat muissa Pohjoismaissa tapahtunutta kehitystä²⁰. Palvelut ovat kehittyneet harkinnanvaraisista, vahvasti työvoimapoliittisesti määrittyneistä päivähoitopalveluista universaaleiksi varhaiskasvatuspalveluiksi, joihin kaikilla lapsilla on subjektiivinen oikeus vanhempien elämäntilanteesta riippumatta. Lapsen oikeudet ja lapsilähtöisyys ovat nousseet kasvatustyötä ohjaavina periaatteina aikaisempaa enemmän esille. Tähän velvoittaa myös vuonna 1989 voimaan tullut YK:n lapsen oikeuksien sopimus²¹. Julkisen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen ja kehittämiseen ovat merkittävästi vaikuttaneet valtakunnalliset varhaiskasvatuksen suunnittelua kehystävät asiakirjat. Myös palvelutarpeet ovat muuttuneet niin, että yhä useammat lapset tarvitsevat kodin ulkopuolista hoitoa iltaisin, öisin ja viikonloppuisin. Palvelutarpeita vastaavasti varhaiskasvatuspalveluiden tarjonta on tullut monimuotoisemmaksi eikä nykyinen päivähoitolaki tunnista tätä monimuotoisuutta esimerkiksi avointen varhaiskasvatuspalveluiden osalta.

Vuonna 2005–2007 toiminut varhaiskasvatuksen neuvottelukunta nosti loppuraporttissaan lainsäädännön uudistamistyön varhaiskasvatuspalvelujen tulevan kehittämisen ydinasiaksi. Varhaiskasvatuksen visiossa vuodelle 2020 sekä toimenpide-esityksissä vision toteuttamiseksi neuvottelukunta linjasi lainsäädännön uudistustyötä seuraavasti:

”Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö on uudistettu tukemaan lapsen kokonaisvaltaista hyvinvointia, ihmissuhteiden pysyvyyttä ja jatkuvuutta sekä tasapainoista kasvua ja kehitystä. Lapsen hoidon, kasvatuksen ja opetuksen jatkumo kotikasvatuksen ja muun kasvat- ja koulutusjärjestelmän välille on rakennettu. Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä on selkeä ja vastuut määritetty.”

”Päivähoitoa koskeva lainsäädäntö on uudistettu nykyistä selkeämmin myös varhaiskasvatusta koskevaksi lainsäädännöksi. Lainsäädäntö vastaa lasten ja perheiden varhaiskasvatustarpeisiin monipuolisesti ja turvaa lapsen edun ja hyvinvoinnin toteutumisen. Varhaiskasvatuksen pedagogiikka ja sen sisällöllinen erityislaatu huomioidaan lainsäädännössä.”

¹⁷ STM 1999:4.

¹⁸ STM 2007:72.

¹⁹ Ks. esim. STM 1999:4.

²⁰ Niikko 2006.

²¹ A 1130/1991, SopS 60.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta ja sen asettama Varhaiskasvatuslainsäädännön kehittämisjaosto järjestivät yhteisen seminaarin 10.2.2009, jossa käytiin laajaa ja perusteellista keskustelua lainsäädännön uudistamisen taustoista ja tarpeista. Erityisesti seminaarissa korostui tarve arvioida nykyhetken valossa varhaiskasvatuksen perusideologiaa ja niitä näkökulmia joilla varhaiskasvatuspalvelut perustellaan. Keskeistä on kiinnittää huomio lapsen oikeuksien toteutumiseen ja siihen miten lapsilähtöisyys tällä hetkellä nähdään.

Varhaiskasvatuslainsäädännön kehittämisjaoston toimintaa on rajoittanut se, että opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kannat lakiuudistuksen peruskysymyksestä, siitä mikä hallinnon alalle varhaiskasvatuslaki kuuluu, ovat olleet eriävät. Tästä syystä yhtenäinen varhaiskasvatuslaki, jonka alla säädeltäisiin päivähoidon ohella myös esiopetuksesta sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta, ei ole tässä vaiheessa mahdollinen. Jaoston työn painopiste on ollut kysymyksessä, miten päivähoitolakia tulee uudistaa paremmin vastaamaan nykyajan tarpeita.

2 Päivähoitolain uudistamisen lähtökohdat

2.1 Soveltamisala ja lain nimi

Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa varhaiskasvatus määritellään lapsen eri elämänpiireissä tapahtuvaksi kasvatukselliseksi vuorovaikutukseksi, jonka tavoitteena on tukea lapsen kasvua, kehitystä ja oppimista. Kansainvälisessä tiedekeskustelussa varhaiskasvatus määritellään usein kattavaksi 0–8-vuotiaat lapset. Kansainvälisesti yhdenmukaisen ikäperusteisen määrittelyn luominen on kuitenkin vaikeaa, koska järjestelmät ovat kovin erilaisia. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ei myöskään oteta kantaa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten ikään. Ikämäärittelyn sijaan käytetään ilmausta ”pienet lapset”. Molemmista asiakirjoista välittyy lähtökohta, jonka mukaan varhaiskasvatus kattaa käsitteellisesti myös esiopetusikäiset lapset sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuvat lapset. Perusopetuslain mukaan kunta voi järjestää ja hankkia aamu- ja iltapäivätoimintaa. Jos kunta järjestää tai hankkii aamu- ja iltapäivätoimintaa, tulee sitä tarjota kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta erityisopetuksen piirissä oleville oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa.

Nykyisen päivähoitolain mukaan päivähoitoa voivat saada lapset, jotka vielä eivät ole oppivelvollisuusikäisiä sekä milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty, myös sitä vanhemmat lapset. Sovellusalaaksi määritellään päiväkotihoito, perhepäivähoito, leikkitoiminta tai muu päivähoitotoiminta. Lisäksi laissa viitataan lapsen päivähoitopaikassa toteutettuun esiopetukseen (1 a §) ja säädetään yksityiseen päivähoitotoimintaan liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta (28 §:n 1 momentti) ja yksityisen päivähoiton valvonnasta (28 §:n 2 momentti). Päivähoidon vaihtoehtoista säädetään lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa²². Esiopetuksesta ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta säädetään perusopetuslaissa.

Päivähoitolain uudistamistarpeista käytävässä keskustelussa ja valmistelutyössä on tullut esille tarve koota varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä yhtenäisen varhaiskasvatuslain alle. Vuonna 2007 valmistuneessa selvityksessä avoimesta varhaiskasvatustoiminnasta²³ esitetään, että avoin varhaiskasvatus ja sen toimintamuodot sisällytetään uuteen lakiin. Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyössä joudutaan ottamaan kantaa myös siihen, mikä on esiopetuksen, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä seurakuntien, järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien toteuttaman varhaiskasvatustoiminnan asema ja suhde uudistettuun lakiin.

Jaosto on käsitellyt lain sovellusala ja pitää hyvänä sitä, että laki edelleenkin kohdistuu yhteiskunnan toteuttamaan, valvomaan ja rahoittamaan varhaiskasvatukseen. Jaoston työssä on tullut esille, että tässä vaiheessa ei ole mahdollisuuksia kokoavaan varhaiskasvatukseen, joka kattaisi päivähoiton ja sen vaihtoehtojen lisäksi myös esiopetuksen ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan. Tästä syystä **jaosto esittää, että uudistetun lain nimenä on edelleen laki lasten päivähoitosta**. Lakiuudistuksessa käsite varhaiskasvatus tulee kuitenkin sisällyttää

²² L 1128/1996.

²³ STM 2008:14.

lakitekstiin sovellusala määriteltäessä, jotta laki vastaa viimeaikaisten valtakunnallisten asiakirjojen mukaista näkemystä varhaiskasvatuksesta.

Lainsäädännön uudistamistyössä tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, että uudistetun päivähoitolain säädökset ja linjaukset ovat yhteensopivia perusopetuslain, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta säädetyn lain sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain²⁴ linjausten kanssa. Avoimen varhaiskasvatuksen osalta sääntelyä tulee tarkentaa, kuitenkin siten että säädökset eivät estä ja kangista järjestöjen ja yhteisöjen monimuotoista toimintaa lasten ja perheiden parissa. Haasteellista on rajankäynti siinä, mitkä avoimen varhaiskasvatuksen toimintamuodoista kuuluvat uudistetun päivähoitolain sovellusalan ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden piiriin. Jaosto pitää tärkeänä myös sitä, että yksityiset päivähoitopalvelut ovat laadultaan tasavertaisia kunnan järjestämien palveluiden kanssa. Avoimen varhaiskasvatuksen ja yksityisten päivähoitopalveluiden sääntely tulee selvittää ennen päivähoitolain uudistamista.

Jaoston esitys:

Uudistetun lain nimenä on edelleen laki lasten päivähoidosta. Uudistettua päivähoitolakia sovelletaan osana varhaiskasvatusta niihin yhteiskunnan järjestämiin, rahoitamiin ja valvomiin varhaiskasvatuspalveluihin, joihin lapset osallistuvat ennen oppivelvollisuuskäyttä. Lain sovellusalan piiriin ei kuitenkaan kuulu esiopetus. Esiopetuksesta, perusopetuksesta, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta sekä kerhotoiminnasta säädetään perusopetuslaissa. Lain soveltamisalan piiriin eivät myöskään kuulu seurakuntien järjestämät varhaiskasvatuspalvelut, vaikkakin seurakunnat voivat soveltaa säännöksiä myös omaan toimintaansa soveltuvien osien. Seurakuntien eri muodoissa järjestämien varhaiskasvatuspalveluiden osalta yhteisistä rajapinnoista neuvotellaan erikseen. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta säädetään erillisessä laissa. Päivähoitolain säädösten ja linjausten tulee olla yhteensopivia perusopetuslain, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain kanssa. Ennen päivähoitolain uudistamista avointen varhaiskasvatuspalvelujen ja yksityisen päivähoiton sääntely selvitetään.

2.2 Päivähoidon periaatelähtökohdat

Julkisen varhaiskasvatuksen periaatelähtökohtia ja tavoitteita määriteltäessä tulee huomioida kansainvälisesti ja kansallisesti sitovat asiakirjat, sopimukset, muu lainsäädäntö sekä varhaiskasvatusalan yleinen kehitys. Varhaiskasvatuksen arvopohjaa linjaavat muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimus, perusoikeussäännökset sekä muu kansallinen lainsäädäntö. Päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen sisällöllisen toteuttamisen ja kehittämisen kannalta merkittäviä ovat Varhaiskasvatuksen valtakunnalliset linjaukset ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirja. Lisäksi useista kansallisista periaatepäätöksistä, ohjelmista, strategioista ja laatusuosituksista seuraa velvoitteita varhaiskasvatuksen toteuttamiseen.

²⁴ L 603/1996.

Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa (s. 15) YK:n lapsen oikeuksien sopimuksesta ja perusoikeussäännöksistä ilmenevää varhaiskasvatuksen arvopohjaa kuvataan seuraavasti:

”Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille osuuden yhteiskunnan voimavaroista, oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään sekä oikeuden suojeluun ja huolenpitoon. Sopimuksessa painotetaan lapsen edun näkökulmaa kaikissa lasta koskevissa toiminnoissa.

Perustuslain perusoikeussäännöksissä varhaiskasvatuksen toteuttamisessa keskeisiä oikeuksia ovat yhdenvertaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen, uskonnonvapaus sekä kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Erityisesti säännöksissä todetaan, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.”

Tarve päivähoidossa annettavaa varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön peruslähtökohtien uudistamiseen nousee esiin tarkasteltaessa rinnakkain nykyistä päivähoitolakia sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimusta ja varhaiskasvatuksen viimeaikaisia valtakunnallisia asiakirjoja. Nykyisessä päivähoitolaissa lapsen etua tai lapsen oikeuksia ei tuoda peruslähtökohtina esille. Päivähoito-oikeus määritellään vanhempien oikeutena, ei lapsen oikeutena varhaiskasvatukseen ja oikeuksiin varhaiskasvatuksessa. Tämä on yksi lainsäädännön peruslähtökohtien keskeisistä puutteista.

Toiseksi huomiota tulee kiinnittää siihen, miten laissa määritellään päivähoidossa annettavan julkisen varhaiskasvatuksen merkitys ja funktio. Nykyisessä päivähoitolaissa funktio määrittyy lähinnä lapsen vanhempien näkökulmasta, heidän oikeutenaan saada lapselle päivähoitopaikka. Tämä määrittely ei tuo esiin varhaiskasvatuksen merkitystä lapselle. Mikäli lain lähtökohtana ovat lapsen oikeudet, myös varhaiskasvatuksen merkitys tulee määrittyä ensisijaisesti lapsen näkökulmasta ja vasta sen jälkeen vanhempien näkökulmasta. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisten linjausten mukaan julkinen varhaiskasvatus tulee nähdä nykyistä selkeämmin hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuutena sekä osana elinikäisen oppimisen jatkumoa. Varhaiskasvatus on luonteeltaan vuorovaikutusta, jossa lapsi toimii yhdessä aikuisen ja toisten lasten kanssa. Vuorovaikutusta tapahtuu sen lisäksi monilla eri tasoilla eri toimijatahojen kesken. Tärkeää on myös tunnistaa varhaiskasvatuksen merkitys kehityksen viiveitä ennaltaehkäisevänä ja korjaavana toimintana. Näin ollen yhteiskunnan järjestämä päivähoito yhtenä varhaiskasvatuksen muotona tulee määrittyä palveluna, jossa yhdistyy lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ja vanhempien oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka.

Kolmantena tarkennusta/muutosta edellyttävänä periaatekohtana on lapsen vanhempien ja julkisen varhaiskasvatuksen välisen suhteen määrittely. Suomalainen lainsäädäntö ja kasvatuserinne painottavat lapsen vanhempien ensisijaista kasvatusoikeutta ja -vastuuta sekä yhteiskunnan järjestämän kasvatuksen kotikasvatusta tukevaa tehtävää. Päivähoitolaissa tämä lähtökohta on ilmaistu kasvatustavoitepykälässä, jossa päivähoidon tavoitteeksi asetetaan ”päivähoidossa olevien lasten kotien tukeminen näiden kasvatustehtävässä”. Myös Lapsen oikeuksien sopimuksessa tuodaan esille, että vanhemmille on annettava apua ja tukea kasvatustehtävässä. Toisaalta sekä varhaiskasvatustutkimuksessa että viimeaikaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa on painotettu vanhempien ja ammattilaisten tasavertaista vuorovaikutussuhdetta. Tästä näkökulmasta vanhempia ei tulisi nähdä yksinomaan tuen kohteina, vaan tasa-vertaisina kumppaneina, joilla on oikeus osallistua ja vaikuttaa oman lapsensa varhaiskasva-

tukseen, lapsiryhmän toimintaan yhdessä toisten vanhempien kanssa sekä laajemminkin julkisen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen ja sen sisältöön.

Oikeus osallistua ja vaikuttaa tulevat esille Varhaiskasvatuksen valtakunnallisten linjausten ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden ohella esimerkiksi kuntalaissa²⁵, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisissa laatusuosituksissa ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa²⁶ (jäljempänä *sosiaalihuollon asiakaslaki*). Kun päivähoitolainsäädäntöä uudistetaan, lapsen vanhempien ja julkisen varhaiskasvatuksen suhde tulee määritellä nykyistä monipuolisemmin siten, että peruslähtökohtiin sisältyvät vanhempien ensisijaisen kasvusoikeuden ja -vastuun sekä vanhempien kasvatustyön tukemisen ohella myös kumppanuuden, osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmat. Lisäksi varhaiskasvatuspalveluissa tulee luoda edellytyksiä vanhempien keskinäiselle yhteistyölle.

Jaoston esitys:

Uudistetun päivähoitolain läpäisevänä periaatteena on lapsen oikeuksien näkökulma. Lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus hoitoon sekä kasvun, kehityksen ja oppimisen tukeen hänen kehitystasonsa ja muut edellytykset huomioon ottaen hänen varhaisina elinvuosinaan. Peruslähtökohtana on lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen. Varhaiskasvatuspalveluissa yhdistyvät lapsen oikeudet varhaiskasvatukseen ja varhaiskasvatuksessa sekä vanhempien oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka. Palveluilla tulee myös luoda edellytyksiä vanhempien keskinäiselle yhteistyölle. Lapsen vanhemmilla on ensisijainen kasvusoikeus ja -vastuu. Vanhempien ja henkilöstön välinen vuorovaikutus perustuu tasavertaiseen kasvatuskumppanuuteen. Lapsen vanhemmat saavat tukea kasvatustehäväänsä. Vanhemmilla on oikeus osallistua ja vaikuttaa oman lapsensa varhaiskasvatukseen, lapsiryhmän toimintaan yhdessä toisten vanhempien kanssa sekä varhaiskasvatuspalvelujen suunnitteluun, toteuttamiseen, arviointiin ja kehittämiseen yhdessä varhaiskasvatuksen henkilöstön kanssa. Nämä oikeudet ovat myös lasten oikeuksia.

2.3 Lapsen oikeudet

Nykyisessä päivähoitolaissa lapsen oikeuksia ei tuoda eksplisiittisesti esille. Esimerkiksi subjektiivinen oikeus määrittää lapsen vanhempien tai muiden huoltajien oikeutena saada lapselle kunnan järjestämä päivähoitopaikka. Toisaalta laissa tulee esille lapsen oikeuksien kaltaisia asioita. Laki määrää muun muassa toteuttamaan päivähoitoa lapsen äidinkielenä olevalla suomen, ruotsin tai saamen kielellä (11 §:n 2 momentti) sekä järjestämään lapselle päivähoitopaikassa tarpeellisen ravinnon (2 b §).

Jaoston näkemyksen mukaan uudistetun päivähoitolain peruslähtökohdan tulee olla lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen turvaaminen. Lapsen oikeuksien näkökulman tulee läpäistä koko päivähoitolaki. Lisäksi on tarpeen, että laissa konkretisoidaan lapsen oikeuksia ja lapsen edun toteutumista päivähoitopalveluissa. Esimerkiksi perusopetuslaissa säädetään oppilaan

²⁵ L 365/1995.

²⁶ L 812/2000.

oikeudesta esiopetukseen, koulunkäyntiin, turvalliseen opiskeluympäristöön, opetukseen, opetuksen maksuttomuuteen, tarvittavaan oppilashuoltoon sekä maksuttomaan kuljetukseen tietyillä edellytyksillä.

Jaoston kanta on, että uudistetussa päivähoitolaissa subjektiivinen oikeus päivähoitopalveluihin tulee säilyttää nykyisen laajuisena. Subjektiivinen oikeus tulee määrittellä siten, että määrittelyssä näkyy sekä lapsen oikeus saada kasvun, kehityksen ja oppimisen tukea yhteiskunnan järjestämissä päivähoitopalveluissa että vanhempien oikeus saada lapselle hoitopaikka. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti laissa tulee tuoda esille myös lapsen oikeus osallisuuteen sekä lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi itseään koskevilla asioissa. Lisäksi laissa tulee säätää lapsen oikeudesta 1) saada päivähoito äidinkielenään olevalla suomen, ruotsin tai saamen kielellä kuten tähänkin asti, 2) ravintoon ja 3) maksuttomaan kuljetukseen päivähoito- ja esiopetuspaikan välillä nykyisen lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. Jaosto pitää tärkeänä myös maahanmuuttajataustaisten lasten huomioimista konkreettisesti lapsen oikeuksia uudistetussa päivähoitolaissa. Jaosto kannattaa Varhaiskasvatuksen maahanmuuttajatyön kehittämisjaoston²⁷ esitystä, jonka mukaan kotouttamissuunnitelman piirissä oleville lapsille tulee taata oikeus osallistua maksuttomasti viimeistään 3-vuotiaasta alkaen vähintään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Lakiuudistuksen yhteydessä on myös otettava huomioon lapsen oikeus omaan uskontoon ja kulttuuriin.

Jaoston esitys:

Uudistetussa päivähoitolaissa subjektiivinen oikeus päivähoitoon määritellään nykyisen laajuisena. Lain peruslähtökohtana on lapsen edun ja oikeuksien turvaaminen. Lapsen oikeuksien näkökulma läpäisee koko lain. Lisäksi lapsen oikeuksia ja lapsen edun toteutumista konkretisoidaan laissa. Lapsella on subjektiivinen oikeus saada kasvun, kehityksen ja oppimisen tukea yhteiskunnan järjestämissä päivähoitopalveluissa ja lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla on oikeus saada lapselle hoitopaikka. Lapsella on oikeus osallisuuteen ja hänellä on oikeus ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi itseään koskevilla asioissa. Lapsella on oikeus saada päivähoitoa äidinkielenään olevalla suomen, ruotsin tai saamen kielellä. Päivähoitopalvelujen piirissä lapsella on oikeus ravintoon sekä maksuttomaan kuljetukseen nykyisen lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. Kotouttamissuunnitelman piirissä olevilla maahanmuuttajataustaisilla lapsilla on viimeistään 3-vuotiaasta alkaen oikeus osallistua osa-aikaisiin varhaiskasvatuspalveluihin maksuttomasti. Lakiuudistuksen yhteydessä on myös otettava huomioon lapsen oikeus omaan kieleen, uskontoon ja kulttuuriin.

²⁷ STM 2007:62.

3 Päivähoitolaissa säädettävät asiat

3.1 Päivähoidon palvelumuodot

Nykyisen päivähoitolain mukaan päivähoitoa voidaan järjestää päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana. Näihin nykyisen lain mukaisiin päivähoitomuotoihin kohdistuu muutostarpeita, varsinkin perhepäivähoidon ja leikkitoiminnan osalta.

Ryhmäperhepäivähoito

Perhepäivähoidon osalta suurimmat ja kiireellisimmät lainsäädännölliset muutostarpeet liittyvät jaoston näkemyksen mukaan ryhmäperhepäivähoidon epäselvään asemaan perhepäivähoidon ja päiväkotihoidon välimaastossa sekä erityisesti kolmen hoitajan ryhmäperhepäivähoitoyksiköiden toimintaan. Päivähoitoasetuksen säätämiseen johtaneen perustelumuistion mukaan kolmen hoitajan yksikköjen toiminta on perusteltua silloin, kun kunnan päivähoiton alueellisen kehittämisen tarve ei edellytä päiväkodin perustamista, eikä edellytyksiä perhepäivähoidon järjestämiselle pienemmissä yksiköissä ole olemassa. Perhepäiväkodissa voidaan perustelumuistion mukaan muun muassa ympärivuorokautisesti toteutettuna toimintana hoitaa useampia lapsiryhmiä ja useamman peräkkäin perhepäiväkodissa työskentelevän perhepäivähoitajan toimesta.

Ryhmäperhepäivähoidosta päivähoiton palvelumuotona on keskusteltu laajasti viime vuosina. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemissa selvityksissä (Lasten päivähoiton tilannekatsaus²⁸ sekä Ryhmäperhepäivähoitoselvitys²⁹) tuodaan esiin tähän toimintamuotoon liittyviä vahvuuksia mutta myös kielteisiä piirteitä. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan Perhepäivähoidon kehittämisjaoston raportissa³⁰ vahvuuksina mainitaan pienet, perhepäivähoidon omaiset ryhmät kahden hoitajan ryhmissä, perhepäivähoitajan työuran vaihtoehtojen lisääminen sekä toiminnan joustava järjestäminen kunnissa. Heikkouksia ovat liian suuret, päiväkotitoimintaa vastaavat lapsiryhmät, lasten hoitoaikojen ja työaikalain mukaisen työajan yhteen sovittamisen vaikeudet, liialliset lasten ja aikuisten vaihtuvuudet ryhmissä. Edelleen jaoston raportissa todetaan, ettei perhepäivähoidon muotojen moninaisuus tässä vaiheessa vastaa perhepäivähoidolle asetettuja sisältö- ja kasvatustavoitteita. Ryhmäperhepäivähoito on haluttu rajata käsittämään vain kahden hoitajan yksiköitä. Tätä suuremmat yksiköt olisivat selkeästi päiväkotitoimintaa siihen liittyvine henkilöstörakenteineen ja kelpoisuusehtoineen.

Perhepäivähoidon kehittämisjaosto esitti selvityksen tekemistä ryhmäperhepäivähoidon tilanteesta. Hyvinvointipalveluja tarjoava Verve teki valtakunnallisen selvityksen³¹ ryhmäperhepäivähoidosta sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta vuonna 2007. Selvityksen mukaan ryhmäperhepäiväkodeista valtaosa (67 %) on kolmen tai sitä useamman hoitajan yksi-

²⁸ STM 2006:16.

²⁹ STM 2007:54.

³⁰ STM 2007:5.

³¹ STM 2007:54.

köitä, joissa on kirjoilla jopa neljäkymmentä lasta. Ryhmäperhepäivähoidon laadun kehittäminen on jäänyt kunnissa määrällisen kehittämisen jalkoihin. Kunnissa ei ole panostettu riittävästi hoitomuodon johtamiseen, sisällölliseen kehittämiseen ja oman identiteetin muotoutumiseen. Tilanne näkyy päivähoiton säännösten laiminlyönteinä esimerkiksi siten, että hoidossa on samanaikaisesti liian monta lasta, yksikössä aikuisten ja lasten välinen suhdeluku ei vastaa asetuksen säädöksiä, hoitajien kelpoisuuksissa on puutteita ja lapsikohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat puuttuvat.

Avoim toiminta

Avoimen varhaiskasvatustoiminnan monimuotoistuminen on tuonut tarpeen täsmentää avoimen toiminnan määritelmää ja vakiinnuttaa avoin varhaiskasvatus tasavertaiseksi toimintamuodoksi muiden päivähoitopalvelujen rinnalle säilyttäen kuitenkin toiminnan omaleimaisuuden. Toimikaudelle 2005–2007 asetettu Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta totesi loppuraportissaan, että käsitteen määrittelyllä voidaan selkiinnyttää avoimen varhaiskasvatuksen asemaa osana päivähoiton palvelumuotoja ja toisaalta suhteessa muihin lapsi- ja perhepalveluihin.

Avointen varhaiskasvatuspalvelujen nykytilaa ja kehittämistarpeita koskeneessa selvityksessä esitetään leikkitoiminta korvattavaksi avoimen varhaiskasvatuksen käsitteellä. Selvityksessä avoin varhaiskasvatus määritellään seuraavasti:

Avoimen varhaiskasvatuksen tavoitteena on tarjota varhaiskasvatusikäisille lapsille ohjattua ja valvottua, säännöllistä, suunnitelmallista, tavoitteellista ja monimuotoista varhaiskasvatustoimintaa. Avoin varhaiskasvatus tarjoaa sosiaalisia kontakteja, kohtaamispaikkoja ja tukea myös pieten lasten vanhemmille ja muille lasta hoitaville aikuisille.

Selvityksessä esitetään lisäksi avoimen varhaiskasvatuksen toimintamuodoiksi 1) varhaiskasvatuksen avoin toiminta (vanhemmat/hoitajat lapsen mukana), 2) varhaiskasvatuskerhotoiminta (lapset ilman vanhempia), 3) varhaiskasvatuksen puistotoiminta (leikkikentät ja -puistot, asukaspuistot, puistotätitoiminta) ja 4) muu avoin varhaiskasvatus, joka tarkoittaa muun muassa leikkivälinelainaamoita.

Selvityksen määrittelyn tavoitteena on ollut ajankohtaistaa, selkeyttää ja yhtenäistää avointa varhaiskasvatusta koskevaa terminologiaa sekä muun muassa toiminnan tilastointia. Toisaalta tavoitteena on ollut tuoda esille varhaiskasvatusta toiminnan fokuksena ja lähtökohtana. Tästä syystä käsitteen määrittelyn taustalla on ollut varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden määrittely varhaiskasvatuksesta. Käsitteen muuttamisella leikkitoiminnasta avoimeen varhaiskasvatukseen on myös haluttu tuoda esiin toiminnan omaleimaisuus, avoimuus, ja korostaa sen kuulumista olennaisena toimintamuotona päivähoito- ja varhaiskasvatusjärjestelmään. Varhaiskasvatuksen määrittelyn on katsottu pitävän jo sisällään leikin keskeisenä varhaiskasvatuksen toimintana. Määrittely edesauttaa myös avoimen varhaiskasvatuksen ja sen palvelujen tarpeellista selkiyttämistä suhteessa muihin lapsi- ja perhepalveluihin ja niiden avoimiin toimintamuotoihin.

Muu päivähoitotoiminta

Varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisjaoston näkemyksen mukaan nykyisessä päivähoito-laissa yhtenä päivähoitomuotona mainittu ”muu päivähoitotoiminta” voidaan poistaa. Tämä

vuonna 1973 säädettyyn päivähoitolakiin kirjattu palvelumuoto sisällytettiin turvaamaan erilaisten päivähoitomuotojen kehittämiseen liittyvä kokeilutoiminta. Päivähoitomuotona se ei enää uudistuvassa laissa ole ajankohtainen eikä tarpeellinen.

Kunnan järjestämisvelvoite

Kunnalle kuuluvan päivähoidon järjestämisvelvoitteen laajuudesta on käyty vilkasta keskustelua. Esillä ovat olleet erityisesti ne tapaukset jolloin vanhemmat ovat työttöminä tai vanhempien työvuorojärjestelyt edellyttävät poikkeuksellisia järjestelyjä (vuorohoitoa). Vuorohoidon tarpeen kasvuun vaikuttaa tulevana vuosina muun muassa kauppojen aukioloaikojen lisääntyminen sekä muu ympärivuorokautisen toiminnan lisääntyminen. Tällöin yhteiskunnan on välttämättä huolehdittava myös siitä, että pienten lasten hoitotarpeet turvataan.

Jaoston käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisen päivähoitomuodon valintaan ei ole syytä puuttua rajoittamalla lasten ja vanhempien oikeuksia. Mahdolliset ongelmat ovat hoidettavissa parantamalla ja kehittämällä varhaiskasvatuksen suunnittelua sekä tehostamalla vanhemmille suunnattavaa palveluohjausta.

Palveluohjaus

Varhaiskasvatuksen sekä lasten ja perheiden palvelujen monimuotoistuminen edellyttävät palveluja käyttäviltä asiakkailta yhä enemmän tietoa palveluista. Kunta- ja palvelurakennemuutos luo myös uusia rakenteita, jotka vaikuttavat varhaiskasvatuspalvelujen ja muiden palvelujen yhteistyösuhteisiin. Valintamahdollisuuksien lisääminen ja varhaiskasvatuspalvelujen suunnittelu lasten ja perheiden tarpeiden mukaan edellyttävät uudenlaista palveluohjausta, jotta perheet voivat valita omat vaihtoehdot.

Yksityiset palveluntuottajat

Yksityisten palveluntuottajien asemaa osana palvelujärjestelmää tullaan tarkentamaan yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain uudistamisen yhteydessä.

Jaoston esitys:

Uudella päivähoitolailla säänneltäviksi palvelumuodoiksi tulee määritellä päiväkotihoito, perhepäivähoito ja avoin varhaiskasvatus.

Ryhmäperhepäivähoito nivotaan osaksi perhepäivähoitoa kirjaamalla se lakiin yhdeksi perhepäivähoidon toteuttamistavaksi. Perhepäivähoito rajataan koskemaan yhden tai kahden hoitajan ja heidän mukaansa määräytyvän lapsimäärän mukaiseksi toiminnaksi. Kahden hoitajan lapsiryhmää voidaan tarvittaessa (lasten hoitoaikojen niin edellyttäessä) täydentää varahoitajan työpanoksella työaikalainsäädännön ehtojen toteutumisen varmistamiseksi, mutta tällöin lapsiryhmää ei kasvateta kahden hoitajan ryhmästä. Kolmen hoitajan ryhmäperhepäiväkodit määritellään vastaamaan päiväkodin säännöksiä mitoitukseltaan, henkilöstörakenteeltaan ja henkilöstön kelpoisuusehdoiltaan.

Kunnan tulee järjestää avoimia varhaiskasvatuspalveluja tarpeen mukaan, ja toiminnan mahdollisten maksujen tulee mahdollistaa kaikkien perheiden osallistuminen toimintaan. Avoimen varhaiskasvatuksen sääntelyn tarvetta selvitetään osana päivähoitolain uudistamista, jotta turvattaisiin laadukkaan varhaiskasvatuksen toiminnan edellytykset myös avoimissa varhaiskasvatuspalveluissa.

Nykyisen kokopäivä- ja osapäivähoidon määrittelyt uudistetaan joustavampaan suuntaan kuitenkin niin, että lapsen päivittäisen päivähoitoajan maksimipituus on edelleenkin 10 tuntia. Osa-aikainen ja tilapäinen hoitomuoto määritellään ja sisällytetään lakiin. Vuorohoidon ja ympärivuorokautisen hoidon käsitteet määritellään laissa. Oikeus vuoro- ja ympärivuorokautiseen hoitoon turvataan laissa silloin kun siihen on lapsen vanhempien työssäkäynti- ja/tai opiskeluperuste. Tarkoituksena on edelleenkin tarjota lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva hoitopaikka ja jatkuva hoito sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.

Päivähoitolainsäädäntöön lisätään säännös palveluohjauksesta.

Huolehditaan sääntelyn yhteensovittamisesta muun muassa yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevan lain kanssa.

3.2 Päivähoitopalvelujen järjestämisen periaatteet

YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltiot huolehtimaan siitä, että kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja päätöksenteossa on huomioitava **lapsen etu**. Viranomaisen on kaikissa lasta koskevissa päätöksissään ja toimenpiteissään arvioitava niiden vaikutukset lapseen ja kuunneltava lapsen mielipidettä. Lapsen oikeus osallisuuteen on yksi tärkeimmistä lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteista. Päivähoidossa lapsen osallisuudessa on kyse yhteisöön kuulumisesta ja siihen vaikuttamisesta. Lapsella on oikeus saada tietoa häntä itseään koskevista asioista, ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi. Lapsen edun näkökulman tulee sisältyä kaikkeen lainsäädäntöön, jolla on vaikutusta lapsiin. Nykyisessä päivähoitolaissa lapsen edun ja osallisuuden näkökulmaa ei kuitenkaan erityisesti nosteta esille. Vastikään uudistetuista ”lapsilaeista” esimerkiksi vuonna 2007 voimaan tulleessa lastensuojelulaissa³² (4 §) lapsen etuun otetaan kantaa seuraavasti:

”Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon;
- 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen;
- 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen;

³² L 417/2007.

- 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä
- 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi. Kun sijaishuolto on lapsen edun kannalta tarpeen, se on järjestettävä viivytyksettä. Sijaishuoltoa toteutettaessa on otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä.”

Lapsen edun ensisijaisuus ja lapsen oikeus osallisuuteen tulee näkyä päivähoitolaissa palveluiden järjestämistä koskevana periaatteena.

Varhaiskasvatuksen järjestäminen päivähoitossa julkisena toimintana tulee edelleen määritellä kunnan velvollisuudeksi. Velvollisuuden laajuuden lähtökohtana voidaan pitää nykyisen päivähoitolain määrittelyä. Laissa tulee näkyä myös se, miten päivähoitopalvelut järjestetään uudistuvassa kunta- ja palvelurakenteessa. Palvelut voidaan jakaa saatavuuden perusteella kolmeen ryhmään: lähipalveluihin, etäämmällä sijaitseviin seudullisiin palveluihin ja laajaa väestöpohjaa edellyttäviin keskitettyihin palveluihin. Lähipalveluille on luonteenomaista, että väestö tai osa asukkaista käyttää niitä toistuvasti, jopa päivittäin. Lähipalvelut toteutetaan kuntalaisten lähiympäristössä. Niiden järjestämisvastuu voi kuitenkin kuulua laajan väestöpohjan kuntayhtymälle tai erityisvastuualueelle. Valtaosan lähipalveluista järjestää vähintään 20 000 asukkaan kunta tai kuntayhtymä. Esimerkiksi perusopetus toteutetaan lähipalveluna kaiken kokoisissa kunnissa.³³ Päivähoitolain soveltamisalaan kuuluvien varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisen tulee perustua lähipalveluperiaatteelle. Toisaalta huomiota tulee kiinnittää siihen, että monissa perheissä vanhemmat käyvät työssä toisen kunnan alueella ja perheiden kannalta joustavinta voi olla myös lapsen osallistuminen toisen kunnan alueella järjestettäviin päivähoitopalveluihin. Päivähoitolain tulee mahdollistaa myös kuntarajojen ylittäminen ja kuntien yhteistyö päivähoitopalveluja järjestettäessä.

Jaoston esitys:

Päivähoitolain mukaisia varhaiskasvatuspalveluja järjestettäessä on otettava huomioon lapsen etu ja lapsen oikeus osallisuuteen. Lapsen osallisuus sisältää oikeuden saada tietoa häntä itseään koskevista asioista, ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi. Päivähoitopalvelujen järjestäminen määritellään edelleen kunnan velvollisuudeksi. Palvelut tulee toteuttaa ensisijaisesti lähipalveluperiaatteella. Lainsäädännön tulee mahdollistaa kuntarajojen ylittäminen ja kuntien välinen yhteistyö päivähoitopalveluja järjestettäessä lapsen edun ja perheiden tarpeiden niin edellyttäessä.

³³ Kuntaliitto 2009 a.

3.3 Varhaiskasvatuksen tavoitteet päivähoidossa

Varhaiskasvatuksen sisällöllistä toteuttamista ja kehittämistä on ohjannut 1980- ja 1990-luvuilla vuodelta 1980 peräisin olevan Päivähoidon kasvatustavoitekomitean mietintö³⁴ sekä sen pohjalta päivähoitolakiin lisätty kasvatustavoitepykälä (2 a §). Kasvatustavoitepykälän mukaan päivähoidon tavoitteena on:

” [...] tukea päivähoidossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvu ympäristö. Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoidon tulee yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta. Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta. Edistäessään lapsen kehitystä päivähoidon tulee tukea lapsen kasvua yhteisvastuuseen ja rauhaan sekä elinympäristön vaalimiseen.”

Kasvatustavoitepykälää täydentää päivähoitoasetuksen pykälä (1 a §), jonka mukaan lasten päivähoidosta annetun lain sisältämiin kasvatustavoitteisiin kuuluu myös suomen- tai ruotsinkielisten, saamelaiden, romanien ja eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa.

2000-luvulla tarve varhaiskasvatuksen sisällöllisen ohjauksen uudistamiseen on ollut ilmeinen. Lain sisältämän kasvatustavoitepykälän rinnalle merkittäväksi sisällöllisen ohjauksen välineeksi on tullut Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirja. Päivähoitolaista ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteista on löydettävissä sekä yhteisiä että erilaisia painotuksia. Molemmissa tavoiteltavana pidetään lämpimiä, turvallisia ja jatkuvia ihmissuhteita, lapsen kasvua edistävää suotuisaa ympäristöä sekä lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden huomioimista varhaiskasvatustoiminnassa. Toisaalta päivähoitolaki ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet edustavat kumpikin oman aikakautensa pedagogista ajattelua ja niiden sisältämä tavoitekieli on erilaista. Keskeisenä erona on se, että Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa lapsen näkökulma on lakia painokkaammin esillä. Esimerkiksi varhaiskasvatustoiminnan lähtökohtana on lapselle ominainen tapa toimia, laissa aikuisen lapselle järjestämä toiminta. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden sisältämiä keskeisiä teemoja ovat myös hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuus, tarve varhaiskasvatukseen, esiopetuksen ja perusopetuksen muodostamaan jatkumoon, moniammatillisen verkostoyhteistyön merkitys sekä lapsen tuen tarpeiden mahdollisimman varhainen havaitseminen.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa varhaiskasvatuksen toteuttamisen ensisijaiseksi tavoitteeksi määritellään lapsen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistäminen. Lisäksi esille nostetaan kolme yksittäisten kasvatustavoitteiden yläpuolelle nousevaa kokoavaa kasvatuspäämäärää: 1) henkilökohtaisen hyvinvoinnin edistäminen, 2) toiset huomioon ottavien käyttäytymismuotojen ja toimintatapojen vahvistaminen sekä 3) itsenäisyyden asteittainen lisääminen. Uudistetussa päivähoitolaissa varhaiskasvatuksen tavoitteet tulee määritellä siten,

³⁴ KM 31/1980.

että ne ovat linjassa Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden sisältämien tavoitteiden kanssa. Lisäksi tavoitteiden määrittelyssä on huomioitava se, että esimerkiksi lasten kansalaisuutta koskeva tieteellinen keskustelu ja tutkimus on tuottanut runsaasti lasten hyvinvoinnin kannalta tärkeitä näkemyksiä, joita on kirjattu muun muassa muiden pohjoismaiden julkisen varhaiskasvatuksen lainsäädäntöön ja tavoitteisiin (kuten kestävä kehitys, demokraattinen kansalaisuus, yhteisöllisyys, yhteisvastuu ja niin edelleen).

Jaoston esitys:

Päivähoitolainsäädännön uudistamisen yhteydessä päivähoidon sisällöllistä ohjausta selkiytetään. Laissa päivähoitossa annettavan varhaiskasvatuksen tavoitteet ilmaistaan yleisellä tasolla, Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa yksilöidymmin. Tavoitepykälä kirjoitetaan lapsesta käsin.

Yhteiskunnan järjestämien päivähoitopalvelujen tavoitteena on lapsen edun ja oikeuksien toteuttaminen sekä lapsen hyvinvoinnin edistäminen. Lapsen vanhemmat ja henkilöstö yhdessä luovat lapsen kehitykselle mahdollisimman suotuisat olosuhteet. Lapsi kokee, että häntä kunnioitetaan, hänestä välitetään, häntä kuunnellaan ja kuullaan, hänen näkemyksensä ja tarpeensa otetaan huomioon. Lapsen lähellä on luotettavia aikuisia, joihin lapsi voi luoda pysyviä, turvallisia ihmissuhteita. Lapsen kasvatusympäristö on fyysisiltä, psyykkisiltä ja sosiaalisilta tekijöiltään sellainen, että se edistää lapsen terveyttä, hyvinvointia, kasvua, kehitystä ja oppimista. Varhaiskasvatustoiminnan tulee tukea lapsen oikeutta tasa-arvoisuuteen sukupuolesta tai etnisestä taustasta riippumatta. Lapsia on varhaiskasvatustoiminnassa kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti³⁵.

Lapsella on mahdollisuuksia monipuoliseen omaehtoiseen toimintaan sekä yhteistoimintaan aikuisten ja muiden lasten kanssa. Varhaiskasvatustoiminnassa lapsi saa yksilönä ja ryhmän jäsenenä tukea ja ohjausta, joka edistää kokonaisvaltaisesti hänen kasvuaan, kehitystään ja oppimistaan sekä ottaa huomioon mahdolliset erityisen tuen tarpeet. Päämääränä on, että 1) lapsi toimii ja kehittyy omana ainutlaatuisena persoonallisuutenaan, 2) lapsi suhtautuu myönteisesti itseensä, toisiin ihmisiin sekä erilaisiin kulttuureihin ja ympäristöihin, 3) lapsi oppii huolehtimaan itsestään, läheisistään ja elinympäristöstään sekä tekemään elämäänsä koskevia päätöksiä ja valintoja. Lapsi saa tarvitsemaansa tukea siirtyessään kasvuympäristöstä toiseen.

3.4 Päivähoitossa annettavan varhaiskasvatuksen suunnittelu

3.4.1 Valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

OECD teki 2000-luvulla kansainvälisen arvioinnin varhaiskasvatuksen toteutumisesta kahdessa kymmenessä maassa. Suomalainen varhaiskasvatusjärjestelmä oli yhtenä arviointikohteenä. Kansainvälisessä vertailussa suomalaista pienten lasten ja lapsiperheiden palvelu- ja

³⁵ Ks. perustuslaki (731/1999) 6 §.

tukijärjestelmää pidettiin korkeatasoisena esimerkiksi palvelujen saatavuuden ja monipuolisuuden, henkilöstön koulutustason sekä vanhempien valinnan mahdollisuuksien ansiosta. Arvioinnissa suomalaisen järjestelmän haasteena nousi esiin muun muassa kattavan varhaiskasvatussuunnitelman puuttuminen.³⁶ Moniin maihin oli vuosituhannen vaihteeseen mennessä syntynyt varhaiskasvatuksen suunnittelua kehystäviä valtakunnallisia asiakirjoja³⁷.

Vuonna 2002 Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Linjauksiin sisältyvän toimenpideohjelman yhtenä kohtana oli valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatiminen varhaiskasvatuksen sisällön ja laadun ohjausvälineeksi. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirja valmistui Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) laatimana syyskuussa 2003 ja toinen tarkistettu painos elokuussa 2005. Opetushallituksen kanssa yhteistyössä laadittavat Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet muodostavat yhdessä Opetushallituksen antamien esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden kanssa valtakunnallisesti lapsen hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävän kokonaisuuden.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on valtakunnallinen varhaiskasvatuksen ohjauksen väline. Perusteiden tavoitteena on edistää varhaiskasvatuksen sisällöllistä kehittämistä ja yhdenvertaista toteuttamista koko maassa. Lähtökohtana varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa on varhaiskasvatuksen valtakunnallisten linjausten mukainen näkemys varhaiskasvatuksesta.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin sisältyy myös kunnan varhaiskasvatussuunnitelman rakentumista, sisältöä ja merkitystä toiminnan laadun kehittämisessä koskeva osio. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta lähes kaikki kunnat³⁸ toteuttavatkin varhaiskasvatussuunnitelmatyötä laatimalla kuntiin kolmitasoisien suunnitelmakokonaisuuden. Kunnat ovat laatineet oman kunnan lähtökohdista sekä kuntakohtaiset että yksikkökohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat. Lisäksi kunnissa laaditaan lapsikohtaiset suunnitelmat yhdessä vanhempien kanssa. Varhaiskasvatulainsäädännön kehittämisjaosto jättää Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan harkittavaksi, onko tarvetta myös kuntakohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen lakisäätämiseksi.

Useissa muissa maissa varhaiskasvatusta ohjaavat asiakirjat ovat lakisäätteisiä. Suomessa varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatimisesta ei ole säädetty lailla. Päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä sisällön ja laadun kehittämiseksi varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatimisesta tulee säätää lailla.

Jaoston esitys:

Uudistettuun päivähoitolakiin sisällytetään säännös, jonka mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) vastaa Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja arvioinnista. Suunnitelma laaditaan yhteistyössä Opetushallituksen kanssa. Jaosto jättää neuvottelukunnan harkittavaksi, onko tarvetta myös kuntakohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen lakisäätämiseksi.

³⁶ Stakes 2001; Starting Strong I 2001; Starting Strong II 2006.

³⁷ Ks. esim. Leavers 2005; May & Carr 1997; Soler & Miller 2003.

³⁸ Harju, Lindberg & Välimäki 2007.

3.4.2 Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa koskeva sääntely kaipaa selkiyttämistä. Jo nykyisin sosiaalihuollon asiakaslakiin sisältyy säännös (7 §), joka velvoittaa laatimaan palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman, jollei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Päivähoitolaissa suunnitelman laatiminen tulee esille velvoitteena laatia kuntoutussuunnitelma erityistä tukea ja hoitoa tarvitsevalle lapselle yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan muun sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa (7 a §).

Päivähoitolain uudistamisen yhteydessä lakiin tulee sisällyttää säännökset jokaiselle lapselle laadittavasta varhaiskasvatussuunnitelmasta sekä suunnitelman tarkistamisesta. Päivähoidon toteuttamisen kannalta on olennaisen tärkeitä, että varhaiskasvatussuunnitelma on aina ajantasaisena käytettävissä lapsen päivähoitopaikassa saaman hoidon, kasvatuksen ja opetuksen pohjana. Päivähoitoa ja sen vaikuttavuutta tulee myös jatkuvasti seurata ja arvioida ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin suunnitelman tarkistamiseksi paremmin vastaamaan lapsen tilannetta.

Jaoston esitys:

Päivähoitolakiin sisällytetään säännös, jonka mukaan jokaiselle päiväkotitai perhepäivähoitoon tulevalle tai siellä olevalle lapselle tulee laatia henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä lapsen vanhempien tai muiden lapsen huolenpidosta vastaavien henkilöiden kanssa. Lapsi voi myös itse osallistua varhaiskasvatussuunnitelman laadintaan.

Lapsikohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman yksi keskeinen tehtävä on lapsen kaikinpuolisen kasvun, kehityksen ja oppimisen seuraaminen ja arviointi. Lapsikohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman tehtävänä on myös yhdessä vanhempien kanssa sopia mahdollisesta tuen tarpeesta ja siinä tarvittavista toimenpiteistä.

Varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan lapsen päivähoitopaikassa saaman hoidon, kasvatuksen ja opetuksen tavoitteet, joiden toteutumista seurataan yhdessä vanhempien kanssa. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan, miten kodin ja päivähoitopaikan yhteistyö on sovittu toteutettavaksi sekä lapselle sovittu hoitoaika. Laissa tulee säätää lapsen varhaiskasvatussuunnitelman tarkistamisesta vähintään kerran vuodessa.

3.5 Erityisen tuen järjestäminen

Päivähoidossa lapsen erityisen tuen tarpeisiin vastaaminen on perinteisesti yhdistetty erityispäivähoidon tehtäväkenttään. Tämä määrittely on osoittautunut nyky-yhteiskunnassa riittämättömäksi. Lasten tuen tarpeet ovat moninaistuneet ja raja normaalin ja erityisen välillä on muodostunut häilyvämmäksi. Erityisen tuen ohella on alettu peräänkuuluttaa koko henkilöstön valmiuksia varhaiseen tukeen, jolla tarkoitetaan sekä lapsen varhaisvuosina tapahtuvaa tukemista että mahdollisimman varhain käynnistyviä tukitoimia. Myös näkemys siitä, miten

lasta tulisi palvelujärjestelmässä tukea, on muuttunut. Päivähoitolain säätämisen aikaan lähtökohtana oli segregaatio, erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten sijoittaminen omiin, erityisiin ryhmiin. Nykyisin varhaiserityiskasvatuksen toteuttaminen perustuu ensisijaisesti integraation ja inklusion periaatteille.³⁹

Kunnan järjestämässä päivähoitossa olevista lapsista noin 8,5 prosenttia on sellaisia, joilla on varhaiskasvatussuunnitelmassa tai kuntoutussuunnitelmassa määritelty erityisen tuen tarve⁴⁰. Nykyinen päivähoitolaki käyttää näistä lapsista termiä ”erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi” (7 a §). Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa⁴¹ käsite on ”erityistä tukea tarvitseva lapsi”. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa otsikkotasolla käytetään käsitettä ”erityinen tuki varhaiskasvatuksessa”, mutta tekstissä puhutaan lapsen tuen tarpeesta ja sen arvioinnista. Päivähoitolain uudistamisen yhteydessä terminologiaa tulee tarkistaa niin, että laissa käytetyt käsitteet ovat yhdenmukaisia Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden ja Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden kanssa.

Nykyisessä päivähoitolaissa lapsen erityisen tuen tarpeita ei erikseen määritellä. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa (s. 33) tuen tarpeet ilmaistaan seuraavasti:

”Lapsen tuen tarpeen arvioinnin lähtökohtana varhaiskasvatuksessa on vanhempien ja kasvatushenkilöstön havaintojen yhteinen tarkastelu tai lapsen aiemmin todettu erityisen tuen tarve. Lapsi voi tarvita tukea fyysisen, tiedollisen, taidollisen tai tunne-elämän tai sosiaalisen kehityksen osa-alueella eripituisia aikoja. Tuen tarve voi syntyä myös tilanteessa, jossa lapsen kasvuolot vaarantavat tai eivät turvaa hänen terveyttään tai kehitystään.”

Päivähoitolaissa erityisen tuen järjestäminen tulee esille kolmella tavalla. Lain mukaan päiväkotiki tai sen osa voidaan järjestää lasten erityisen tuen tarpeen perusteella erityispäiväkodiksi (3 §). Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan lapsen kuntoutuksen yhteensovittamiseksi lapselle laaditaan kuntoutussuunnitelma yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan muun sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa (7 a §). Vuonna 2007 lakiin lisättiin pykälä, jonka mukaan kunnan käytettävissä tulee olla lasten päivähoitossa esiintyvää tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palveluja (4 a §).

Jaosto esittää, että uudistetussa päivähoitolaissa lapsen tarvitseman erityisen tuen järjestäminen perustuu nykyistä paremmin lapsen henkilökohtaiseen varhaiskasvatussuunnitelmaan, johon kirjataan lapsen yksilöllisen tuen, ohjauksen ja kuntoutuksen tarpeet sekä niiden vuoksi tarvittavat tukitoimet. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi, miten tukitoimet on tarkoitus järjestää ja toteuttaa. Suunnitelmassa tulee myös arvioida, miten lapsen hoidon ja kasvatuksen vaatimus otetaan huomioon henkilöstön määrässä. Uudistuksen myötä nykyinen päivähoitolain 7 a § voidaan kumota, sillä siinä mainittu kuntoutussuunnitelman laatiminen sisältyy asiallisesti uuteen, lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn.

Tuen järjestämisen lähtökohtien tulee uudistetussa päivähoitolaissa olla yhdenmukaiset Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden kanssa. Tuki järjestetään mahdollisimman pitkälle yleisten varhaiskasvatuspalvelujen yhteydessä. Tavoitteena on järjestää lapsen tarvitsema eri-

³⁹ Heinämäki 2005.

⁴⁰ Stakes 2008.

⁴¹ Opetushallitus 2000.

tyinen tuki osana päivähoitoa. Päiväkoti tai sen osa voidaan muutoksesta huolimatta järjestää toimimaan erityispäiväkotina. Laissa tulee edelleen turvata se, että kunnassa on tarvetta vastaavasti saatavilla erityislastentarhanopettajan palveluja.

Lakiuudistuksen yhteydessä tulee huomioida perusopetuslakiin ehdotetut muutokset, jotka liittyvät esi- ja perusopetuksen oppilaan oikeuteen saada oppimiselleen ja koulunkäynnilleen tukea riittävän varhain ja joustavasti opetuksen yhteydessä.

Jaoston esitys:

Uudistetussa päivähoitolaissa käytetään Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden ja Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti termiä ”erityistä tukea tarvitseva lapsi”. Erityisen tuen järjestäminen perustuu nykyistä paremmin lapsen henkilökohtaiseen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan lapsen yksilöllisen tuen, ohjauksen ja kuntoutuksen tarpeet sekä niiden vuoksi tarvittavat tukitoimet. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi, miten tukitoimet on tarkoitus järjestää ja toteuttaa. Suunnitelmassa tulee myös arvioida, miten lapsen hoidon ja kasvatuksen vaatavuus otetaan huomioon henkilöstön määrässä. Lapsen tarvitsema erityinen tuki järjestetään inklusion periaatteiden mukaisesti mahdollisimman pitkälle yleisten varhaiskasvatuspalvelujen piirissä. Kunnan velvoitteena on huolehtia siitä, että kunnassa on tarvetta vastaavasti saatavilla erityislastentarhanopettajan palveluita. Päivähoitolain uudistamisen yhteydessä kiinnitetään huomiota siihen, miten perusopetuslakia uudistetaan erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden osalta.

3.6 Lasten ja henkilöstön määrän sääntely

Rakenteelliset tekijät osana varhaiskasvatuksen laatua

Lasten ja henkilöstön määrää koskeva sääntely on yksi keskeinen – joskaan ei ainoa – tekijä laadukkaiden varhaiskasvatuspalvelujen rakentumisessa. Varhaiskasvatuksen laatua koskevassa tutkimuksessa laadun katsotaan muodostuvan kasvatusprosessista, jonka toteutumista säätelevät tietyt rakenteelliset puitetekijät. Nämä yhdessä vaikuttavat siihen, millaisia vaikutuksia varhaiskasvatuksella on lapselle tai perheelle. Kasvatusprosessin laatu liittyy muun muassa lasten ja henkilöstön väliseen vuorovaikutukseen, lasten keskinäiseen vuorovaikutukseen, perushoittoon sekä lasten toimintaan, leikkiin ja oppimiseen. Laadun rakennetekijöissä on kyse muun muassa sellaisista tekijöistä kuin lapsiryhmän koko ja koostumus, henkilökunnan koulutustaso, ihmissuhteiden pysyvyys ja fyysinen ympäristö.⁴²

Laadun rakenteellisten tekijöiden ja prosessitekijöiden on todettu olevan kiinteässä suhteessa toisiinsa. Esimerkiksi yhtä aikuista kohden olevien lasten pienemmän määrän on todettu ennustavan laadukkaampaa kasvatusprosessia erityisesti alle 3-vuotiaiden lasten varhaiskasvatuksessa. Tutkimuksissa on havaittu, että olosuhteissa, joissa on vähemmän lapsia yhtä aikuista kohden, aikuiset ovat sensitiivisempiä lapselle, tukevat ja kuuntelevat häntä enemmän.⁴³

⁴² Harrison 2008; Hujala ym. 1999; Huntsman 2008; Parrila 2004.

⁴³ Harrison 2008; Koivisto 2007.

Huomionarvoista on kuitenkin se, että henkilöstön ja lasten määrä ei ole ainoa kasvatusprosessin laatuun vaikuttava tekijä. Henkilöstön koulutustaso määrittää kasvatusprosessin laatua jopa henkilöstön ja lasten välistä suhdelukua enemmän.⁴⁴ Päivähoidon arjen muotoutumiseen vaikuttavat myös yksikön toimintakulttuuriin, johtajuuteen sekä henkilöstön pedagogiseen ajatteluun ja osaamiseen liittyvät tekijät. Yksinomaan laadukkaat puitteet eivät siten takaa laadukasta kasvatusprosessia, sillä suurin piirtein samanlaisten resurssien vallitessa varhaiskasvatustoimintaa voidaan organisoida monella eri tavalla.⁴⁵

Lasten ja henkilöstön määrän sääntely

Varhaiskasvatuspalveluissa lasten ja aikuisten määrää säädellään kahdella eri tavalla. Joissakin maissa käytäntönä on säätää yhdessä hoidettavien lasten enimmäismäärä ja lapsiryhmää kohden tarvittavien aikuisten määrä. Toinen tyypillinen tapa on ilmaista lasten ja aikuisten määrä suhdelukuna. Näiden kahden sääntelyn tavan keskeisenä erona on se, että suhdelukupe-
rusteisessa määrittelyssä lapsiryhmän kokoa voi kasvattaa lisäämällä aikuisia eikä yhdessä hoidettavien lasten enimmäismäärää siis rajoiteta. Suhdelukuperustainen toiminta antaa toisaalta mahdollisuuden joustaviin ryhmäratkaisuihin.

Suomessa lasten ja aikuisten määrän sääntely perustui 1970- ja 1980-luvuilla enimmäisryhmäkokoisiin. Vuoden 1993 alusta luovuttiin lapsiryhmän enimmäiskoon määrittelystä päiväkotitoiminnassa ja siirryttiin henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun sääntelyyn. Muutoksen yhteydessä kaikkein pienimpiä lapsia koskevasta sääntelystä luovuttiin. Asetusmuutoksen perustelumui-
stiossa todetaan, että muutos mahdollistaa päivähoiton alueellisen palvelutarjonnan paremman suunnittelun, päiväkotikohtaisen sisällön määrittelyn ja toteuttamisen vallitsevista olosuhteista, alueellisista tarpeista sekä käytettävissä olevista resursseista lähtien. Muutoksen tavoitteena oli lisätä toiminnan organisointiin liittyvää joustavuutta sekä hyödyntää mahdollisimman hyvin päivähoiton voimavaroja ja ehkäistä vajaakäyttöä.

Nykyisessä päivähoitoasetuksen 6 §:ssä lasten ja henkilöstön määrä **päiväkotihoidossa** määritellään seuraavalla tavalla:

”Päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/92) 4 tai 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.

Jos päiväkodissa on yksi tai useampia erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, on tämä otettava huomioon hoidettavien lasten lukumäärässä tai

⁴⁴ De Schipper, Riksen-Walraven & Geurts 2007; Kalliala 2008; Suhonen 2009.

⁴⁵ Puroila 2002.

hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa.

Päiväkodissa tulee vähintään joka kolmannella hoito- ja kasvatustehtävissä toimivalla olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 4 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus ja muilla hoito- ja kasvatustehtävissä toimivilla 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Kunta voi poiketa 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.

Lisäksi 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti laajennettaessa lapsen hoitoaikaa edellä 2 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla.”

Perhepäivähoidon osalta lasten ja henkilöstön määrää säädellään päivähoitoasetuksen 8 §:ssä seuraavasti:

”Perhepäiväkodissa voidaan samanaikaisesti hoitaa enintään neljää lasta mukaan luettuina perhepäivähoitajan omat lapset, jotka eivät vielä ole perusopetuksessa. Lisäksi voidaan hoitaa yhtä perusopetuslain (628/1998) mukaista esiopetusta saavaa lasta, perusopetuksen aloittanutta lasta tai sellaista kunnan järjestämässä osapäivähoidossa olevaa lasta, joka aloittaa perusopetuksen toimintavuotta seuraavana vuonna.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, perhepäiväkodissa kaksi hoitajaa voi samanaikaisesti hoitaa enintään kahdeksaa lasta ja lisäksi osapäiväisesti kahta 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettua lasta.

Eriyisistä syistä ja huomioon ottaen paikalliset olosuhteet kolme hoitajaa voi hoitaa samanaikaisesti enintään kahtatoista lasta.

Kun perhepäiväkodissa hoidetaan samanaikaisesti useampaa lasta kuin 2 momentissa säädetään, tulee yhdellä perhepäivähoitajalla olla vähintään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Kun perhepäiväkodissa hoidetaan yhtä tai useampaa erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevaa lasta, tulee tämä ottaa huomioon perhepäiväkodissa samanaikaisesti hoidettavien lasten lukumäärässä, ellei tällaista lasta varten ole erityistä avustajaa.

Mitä tässä pykälässä on säädetty, ei sovelleta kunnan järjestäessä perhepäivähoitoa saman perheen lapsille heidän omassa kodissaan.”

Tulkintoja nykyisen sääntelyn toimivuudesta

Perhepäivähoidon osalta nykyistä sääntelyä voi pitää suhteellisen toimivana. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan alaisena toimineen Perhepäivähoidon kehittämisjaoston mukaan nykyistä perhepäivähoidon suhdelukua (1:4.5) ei ole tarpeen muuttaa. Jaosto korosti myös sitä, että ryhmään koon ohella perhepäivähoidossa tavoitteena on ikärakenteeltaan toimiva ryhmä, jossa ei ole liian monta pientä lasta. Jaosto esitti myös, että perhepäivähoidon osapäiväinen lapsi voisi olla muukin kuin esiopetus- ja perusopetusikäinen lapsi. Tällöin jaoston mukaan tulee kuitenkin huomioida se, että osapäiväisen viidennen lapsen tulee olla yli 3-vuotias, jos perhepäivähoitajan lapsiryhmässä on jo ennestään kaksi alle kolmevuotiasta. Vastaavaa järjestelyä esitettiin myös ryhmäperhepäivähoitoyksikköön. Varhaiskasvatuslain-säädännön kehittämisjaoston näkemyksen mukaan osapäiväinen lapsi tulee kuitenkin edelleenkin olla vain esiopetus- tai perusopetusikäinen lapsi, sillä alle esiopetusikäisten lasten määrää ei haluta lapsiryhmässä kasvattaa.

Keskustelu nykyisen sääntelyn toimivuudesta on kohdistunut perhepäivähoitoa enemmän päiväkotien lapsi- ja henkilöstömääriin. Kansainvälisesti verrattuna suomalaisen päivähoitolain nykyiset päiväkotien suhdeluvut ovat hyvää laadullista tasoa⁴⁶. Suhdeluvun mukaisen sääntelyn positiivisina tekijöinä on pidetty sitä, että se tuo joustoa toiminnan järjestelyyn ja mahdollistaa henkilöstön sijoittamisen tarkoituksenmukaisella tavalla. Varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmään liittyvää joustavuutta on pidetty merkityksellisenä erityisesti siitä syystä, että lasten päivähoidon tarpeet ovat muuttuneet aikaisempaa epäsäännöllisimmiksi.

Valtakunnallisia ohjeistuksia tai suosituksia päiväkotien lapsiryhmien muodostamiseen suhdelukujen perusteella ei ole ollut saatavilla ja suhdelukujen soveltamisessa on ilmennyt käytännön ongelmia. Viimeaikainen suomalainen varhaiskasvatuksen laatukseskustelu onkin kullminoitunut näiden ongelmien esille tuomiseen ja kysymykseen siitä, miten lasten ja henkilöstön määrän sääntelyä tulisi muuttaa. Monet päivähoidon asiantuntijat, työntekijäryhmät ja lasten vanhemmat ovat julkisessa keskustelussa vaatineet päiväkotien lapsiryhmien enimmäisryhmäkoon säätämistä. Myös oikeusasiamies on todennut 31.8.2004 päivätyssä kirjeessään⁴⁷, että päivähoitoasetus on tältä osin erittäin tulkinnanvarainen. Oikeusasiamies edellyttää, että lasten päivähoitoa koskevaa lainsäädäntöä täsmennetään päiväkodeissa ammattitaitoisen hoito- ja kasvatushenkilöstön riittävän määrän turvaamiseksi. Toimikaudeksi 2005–2007 asetettu Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta totesi loppuraportissaan, että ”lapsiryhmien aikuisten ja lasten välisiin suhdelukuihin kaivataan muutosta ja vähemmän tulkinnanvaraa, esimerkiksi määrittelemällä lapsiryhmien koko”. Neuvottelukunta nosti esiin yhtenä kiireellisimpänä päivähoitolain uudistamiseen liittyvänä seikkana sen, että ”yhdessä hoidettujen lasten enimmäismäärä on säädetty siten, että lapsen suotuisa kehitys ja hyvinvointi tulee turvatuksi”.

Päiväkotien lapsiryhmien koosta käydyssä keskustelussa ainakin seuraavat tekijät ovat nousseet esille nykyisen sääntelyn ongelmina:

- **Valtakunnallisten suositusten puuttuminen:** Valtakunnalliset suositukset ja ohjeistukset päiväkotien lapsiryhmien muodostamisesta suhdelukujen perusteella puuttuvat.
- **Liian suuret ryhmät:** Nykyinen sääntely ei rajoita yhtä aikaa hoidettavien lasten enimmäismäärää. Tästä syytä joissakin kunnissa ja yksiköissä ryhmien kokoa on kasvatettu li-

⁴⁶ OECD.

⁴⁷ Dnro 2273/2/04.

säämällä aikuisia ryhmään. Ryhmäkoon kasvaessa sosiaalisten suhteiden määrä lisääntyy lasten suotuisan kehityksen kannalta liian suureksi. Joissakin asiantuntijapuheenvuoroissa on tuotu esiin, että liian suuret ryhmät lisäävät lasten sairastavuutta ja aiheuttavat lapsille muun muassa aggressiota, levottomuutta ja keskittymisvaikeuksia.

- **Kaikkein pienimpien lasten ja ympärivuorokautisessa päivähoitossa olevien lasten asema:** Nykyinen lasten ja henkilöstön määrän sääntely ei riittävästi ota huomioon kaikkien pienimpien lasten ja ympärivuorokautisessa päivähoitossa olevien lasten yksilöllisen hoidon ja kasvatuksen tarvetta.
- **Osa-aikaisen päivähoiton ja osapäivähoiton sääntelyyn liittyvät epäselvyydet** Nykyisessä päivähoitoasetuksessa määritellään kokopäivähoito ja osapäivähoito. Osapäivähoidoksi määritellään alle viisi tuntia päivässä kestävä hoito ja kokopäiväksi yli viisi tuntia kestävä hoito, joka saa yleensä jatkua yhtäjaksoisesti enintään kymmenen tuntia vuorokaudessa. Asiantuntijapalautteen mukaan päivähoitossa on yhä enemmän lapsia, jotka ovat hoidossa osa-aikaisesti, sen sijaan osapäivähoitossa painottuu esiopetuksen ohella päivähoitoa tarvitsevien osuus. Osa-aikaisesti hoidossa oleva lapsi saattaa olla esimerkiksi kolmena päivänä viikossa kokopäivän hoidossa. Viikoittainen hoitoaika hänellä saattaa olla esimerkiksi 24 tuntia. Kuntien käytännöt vaihtelevat sen suhteen määritelläänkö tämä kokopäivähoidoksi vai osapäivähoidoksi.
- **Kokopäivähoiton ja osapäivähoiton erilaiset suhdelukusäännökset:** Kokopäivähoiton ja osapäivähoiton erilaiset suhdelukusäännökset ovat yhtenä tekijänä liian suurten lapsiryhmien muodostumisessa. Erillisiä osapäiväryhmiä ei yleisesti enää järjestetä, vaan osapäivähoitossa tai osa-aikaisessa hoidossa olevat lapset sijoitetaan samaan ryhmään kuin kokopäivähoitossa olevat lapset. Henkilöstömitoituksen suunnittelu näissä tilanteissa on monesti haasteellista.
- **Avoimen varhaiskasvatustoiminnan sääntelyn epäselvyys:** Nykyinen päivähoitolainsäädäntö ei tunne avoimen varhaiskasvatuksen käsitettä, vaan käyttää toiminnasta nimitystä leikkitoiminta tai muu päivähoitotoiminta. Avoimen varhaiskasvatustoiminnan edellytysten turvaamiseksi toiminnan sääntelytarpeet tulee selvittää.
- **Esiopetuksen ja päivähoiton erilaiset käytännöt:** Esiopetuksen suositusten mukaiset ryhmäkoot yhtä aikuista kohden ovat suuremmat kuin päivähoitossa. Käytännössä tämä johtaa päivähoitossa toteutettavan esiopetuksen osalta siihen, että samaa lapsiryhmää koskeva sääntely ja lapsen asema voi vaihtua kesken päivän. Esiopetusuudistuksen myötä henkilöstöresurssi lasta kohden on heikentynyt niissä tilanteissa, joissa lapsi on saman päivän kuluessa esiopetuksessa ja päivähoitossa, jos kunnassa noudatetaan esiopetuksen osalta opetusministeriön ryhmäkokosuositusta ja päivähoitossa osapäivähoiton henkilöstömitoitusta. Ennen esiopetusuudistusta näiden lasten osalta noudatettiin päivähoiton kokopäivähoiton henkilöstömitoitusta.
- **Tilasääntelyn puuttuminen:** Nykyisen päivähoitolain 6 §:n mukaan päivähoiton tulee tarjota lapselle turvalliset ihmissuhteet, lapsen kehitystä tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö. Laissa todetaan, että päivähoiton tulee terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan olla lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes ovat julkaisseet päivähoiton turvallisuussuunnitte-

lua koskevan oppaan⁴⁸ vuonna 2008. Yksityiskohtaisempi valtakunnallinen ohjeistus päivähoiton tiloista puuttuu toistaiseksi. Tilanne on kuitenkin korjaantumassa, koska Rakenustietosäätiö on valmistelemaan päivähoiton tilasuositusta, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2009 aikana.

- **Poikkeamissäännösten tulkinnanvaraisuus:** Nykyinen sääntely mahdollistaa tilapäisen ja lyhytaikaisen suhdeluvusta poikkeamisen päiväkodeissa useamman lapsen satunnaisen läsnäolon vuoksi. Esille on tullut, että kunnissa sovelletaan henkilöstömitoituksesta poikkeamisen mahdollisuutta virheellisesti henkilöstöstä johtuvista syistä⁴⁹.

Varhaiskasvatustilainsäädännön kehittämisjaosto on arvioinut aikaisempien esitysten ja kuulemiensa asiantuntijapuheenvuorojen pohjalta lasten ja aikuisten määrän sääntelyä sekä päivähoiton henkilöstömitoitusten tarkoituksenmukaisuutta. Haasteellista kokonaistilanteen hahmottamisessa on ollut se, että koottua tutkimustietoa suhdelukujen toteutumisesta ei ole valtakunnallisesti saatavilla. Myös asiantuntijapuheenvuorot ovat olleet keskenään ristiriitaisia.

Jaoston jäsenten keskuudessa vallitsee yksimielisyys siitä, että yhteiskunnan tulee taata varhaiskasvatuspalveluille laadukkaat puitteet. Lapsiryhmien kokojen tulee olla suotuisat lasten hyvinvoinnin, kasvun, kehityksen ja oppimisen kannalta ja koulutettua, osaavaa henkilöstöä tulee varhaiskasvatuspalveluissa olla riittävästi. Toisaalta jaosto pitää tärkeänä sitä, että palvelujen järjestämisessä ja toiminnan organisoimisessa on mahdollisuuksia joustavuuteen. Jaosto on myös todennut, että nykytilanne on erilainen maan eri osissa ja vaihtelee yksittäisten päiväkotien välillä. Paikoitellen liian suuriksi kasvaneet lapsiryhmät ovat todellinen ongelma, mutta joissakin päiväkodeissa on esimerkiksi pienryhmätoimintaan perustuvalla organisoimisella voitu toimia joustavasti ja kuitenkin välttää samanaikaisesti lapsiryhmässä olevien lasten määrän kasvaminen liian suureksi. Kansallisen sääntelyn vaatimus kohdistuukin eniten siihen, että selvät ylilyönnit voitaisiin välttää. Jaoston haasteellisena tehtävänä on ollut rakentaa esitystä, jossa sekä lapsiryhmien rajaamisen tarve että joustavuuden tarve tulevat huomioituksi. Edellä mainituin perustein jaosto on päättänyt tekemään seuraavat, kiireellisiksi katsomansa esitykset:

Jaoston esitykset:

Uudistetussa päivähoitolainsäädännössä tuodaan esille, että kaikissa yhteiskunnan järjestämisessä, valvomisessa ja rahoittamisessa varhaiskasvatuspalveluissa lapsiryhmien muodostamisen peruslähtökohtana on lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutuminen. Lapsiryhmät tulee muodostaa siten, että varhaiskasvatuksen tavoitteena olevat pysyvät, turvalliset ihmissuhteet sekä fyysisiltä, psyykkisiltä ja sosiaalisilta tekijöiltään lapsen hyvinvointia, kasvua, kehitystä ja oppimista edistävää ympäristöä toteutuvat. Lapsiryhmien muodostamisessa on huomioitava lasten ikä ja kehitykselliset tarpeet sekä käytettävissä olevat tilat.

Lapsiryhmät muodostetaan suhdeluku-periaatteen pohjalta seuraavasti:

- **Päiväkodissa** peruslähtökohtana on suhdelukusäännös, jonka mukaan lapsiryhmissä on oltava yksi hoito- ja kasvatustehtävissä toimiva aikuinen neljää

⁴⁸ Stakes 2008.

⁴⁹ STM 2006:16.

alle 3-vuotiasta lasta kohden ja yksi seitsemää 3–6-vuotiasta lasta kohden. Sääntelyä tarkennetaan ja muutetaan seuraavilta osin:

- Päiväkotien erillinen suhdeluku osa-aikaisessa päivähoidossa ja osapäivähoidossa olevien lasten osalta poistetaan.
- Uudistetussa päivähoitolaissa määritellään yhdessä ryhmässä samanaikaisesti hoidettavien lasten enimmäismäärä. Enimmäismäärän sääntely toteutetaan henkilöstön määrän kautta siten, että ryhmässä voi olla korkeintaan kolme (3) kasvatusvastuussa olevaa kasvattajaa. Ryhmässä voi olla enemmän kasvattajia vain, mikäli lasten määrä ei lisäännä. Laissa tuodaan esille, että lapsiryhmien välinen yhteistyö ja pienryhmätoiminta on kuitenkin mahdollista ja suotavaa, mikäli päiväkodin tilat antavat siihen riittävät edellytykset.
- Alle 18 kk ikäinen lapsi on huomioitava lapsiryhmien muodostamisessa suhdelukua pienentävästi
- **Erityistä tukea tarvitseva lapsi** ja ympärivuorokautisessa hoidossa oleva lapsi on huomioitava lasten määrää pienentävästi. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen kohdalla tästä voidaan poiketa, mikäli lapsella on henkilökohtainen avustaja.
- **Avoimen varhaiskasvatuksen** sääntelyn tarvetta selvitetään osana päivähoitolain uudistamista, jotta turvattaisiin laadukkaan varhaiskasvatuksen toiminnan edellytykset myös avoimissa varhaiskasvatuspalveluissa.
- **Perhepäivähoidon** sääntely perustuu nykyiseen suhdelukusääntöön, jonka mukaan lapsiryhmissä on oltava yksi aikuinen neljää kokopäivähoidossa olevaa lasta kohden. Lisäksi perhepäivähoitoryhmään voi kuulua yksi osapäiväinen esiopetusikäinen tai perusopetusikäinen lapsi.
- **Esiopetuksen** osalta noudatetaan nykyisiä sääntöjä ja suosituksia. Tavoitteeksi on kuitenkin asetettava, että esiopetuksen ja päivähoiton erilainen lasten ja henkilöstön määrän sääntely yhtenäistyy. Opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö käynnistävät neuvottelut siitä, miten esiopetuksen ja esiopetuksen lisäksi järjestettävän päivähoiton henkilöstömitoituksen sääntelyä voidaan yhtenäistää.
- **Poikkeamissääntöksiä** selkiytetään lisäämällä säädökseen maininta, jonka mukaan suhdeluvusta ei voi poiketa henkilöstöresursseihin vetoamalla.

Jaosto esittää myös Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden uudistamista siten, että niihin sisällytetään lapsiryhmien muodostamisen ja pienryhmätoiminnan toteuttamisen periaatteet niin päiväkodeissa kuin myös perhepäivähoitossa. Lisäksi jaosto esittää, että henkilöstömitoituksen seuranta ja valvontaa kehitetään.

3.7 Henkilöstö

Päivähoidon työntekijät kattavat noin puolet⁵⁰ sosiaalihuollon henkilöstöstä. Päivähoidon työntekijöitä on lähes 50 000, kyseessä on siis varsin mittava sektori kuntapalvelujen kentässä. Päivähoidossa työskentelevän kasvatushenkilöstön mitoitus sekä henkilöstörakennetta koskevat säännökset sisältyvät päivähoitoasetukseen.

Koulutustason nostaminen

Vuosina 2005–2007 toiminut Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta ja sen alaisena työskennelleet henkilöstön koulutusta ja osaamista sekä perhepäivähoitoa selvittäneet jaostot esittivät raporteissaan ja linjauksissaan päivähoidon henkilöstön koulutustason nostamista ja osaamisen kehittämistä raporteissaan ja linjauksissaan. Koulutustason nostaminen katsotaan olevan tarpeen koska varhaiskasvatuksen työtehtävät ovat pedagogisesti, sosiaalisesti ja yhteiskunnallisesti vaikeutuneet ja laajentuneet nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Koulutustason nostolla voidaan myös edistää erityistä tukea tarvitsevien sekä maahanmuuttajataustaisten lasten asemaa tuen tarpeiden varhaisen havaitsemisen sekä tarvittavan tuen tarjoamisen kautta.

Jaosto katsoo, että päivähoidon koulutustasoa on nostettava ja henkilöstön koulutusta ja osaamista on kehitettävä. Koulutustason nostaminen tapahtuu muuttamalla henkilöstön rakennetta ja kelpoisuuksia koskevia säännöksiä.

Johtajuutta vahvistetaan

Viime vuosikymmenellä virinnyt varhaiskasvatuksen johtajuuden tutkimus⁵¹ on osoittanut, että johtajalla on keskeinen merkitys varhaiskasvatuksen sisällön ja laadun arvioinnissa ja kehittämisenä. Suomalaisessa yhteiskunnassa ohjausjärjestelmän muutos on merkinnyt sitä, että vastuu varhaiskasvatustyön sisällön ja laadun arvioinnista ja kehittämisestä on siirtynyt entistä enemmän paikallisen ja suorittavan tason toimijoiden tehtäväksi. Tämä asettaa uudenlaisia vaateita varhaiskasvatuksen johtajuudelle sekä päivähoitoyksiköiden että kunnan tasolla.

Päivähoidon johtajat on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa⁵² jaettu kahteen ryhmään: pääasiassa hallinnollisissa tehtävissä toimiviin sekä ammatillisissa johtotehtävissä toimiviin. Noin 75 prosenttia päiväkodin johtajista on koulutukseltaan lastentarhanopettajia. Sosiaalikasvattajia johtajista on noin 8 prosenttia ja saman verran johtajina työskentelee kasvatustieteen kandidaatin tai maisterin tutkinnon suorittaneita.⁵³ Osa johtajista on peruskoulutuksensa ohella osallistunut johtamiseen tai hallintoon liittyvään täydennyskoulutukseen. Koulutusten laajuudet vaihtelevat ja niiden sisältöjen kirjo on laaja. Osa koulutuksista on kohdennettu nimenomaan varhaiskasvatuksen johtamisen kysy-

⁵⁰ Sosiaali- ja terveydenhuollon taskutieto 2007. Helsinki: Stakes.

⁵¹ Esim. Nivala, 1997; Rodd, 1994; Hujala & Puroila, 1998; Nivala & Hujala, 2002.

⁵² L 272/2005.

⁵³ LTOL 2004.

myksiin, osa on laajasti eri johtajaryhmille kohdennettua esimieskoulutusta⁵⁴. Kaiken kaikkiaan johtajan tehtäviin liittyvä kouluttautuminen on epäyhtenäistä. Lastentarhanopettajaliitto LTOL:n teettämän selvityksen mukaan lähes 80 prosenttia johtajista katsoo tarvitsevansa lisäkoulutusta johtamistehtäviin⁵⁵. Johtajan kvalifikaatioille lisävaateita aiheuttaa varhaiskasvatustyön vaativuuden muutos, joka koskettaa erityisesti varhaiskasvatusta johtavia työntekijöitä.

Stakesin tilastojen mukaan⁵⁶ kunnan järjestämässä päivähoitossa toimii päiväkodin johtajina hieman vajaat 2 000 henkilöä. Päiväkodin johtajan sijoittuminen kunnan hallinnolliseen organisaatioon vaihtelee kunnittain ja työyksiköittäin. Myös päiväkodin johtajan virkanimikkeet ja työtehtävät vaihtelevat. Useimmiten päiväkodin johtaja hoitaa yhden päiväkodin johtajan tehtävät joko lapsiryhmätyöskentelystä vapautettuna hallinnollisena johtajana tai yhdistäen lapsiryhmätyön ja johtajan tehtävät. Tähän tehtäväkenttään on kuitenkin alkanut tulla yhä enemmän vaihtelua. Monilla päiväkodin johtajilla on vastuullaan edellä mainittujen tehtävien ohella oman alueen perhepäivähoidon tai leikkitoiminnan ohjaus. Joissakin kunnissa on myös käytäntönä keskittää useamman päiväkodin johtajan tehtävät yhdelle johtajalle.⁵⁷

Varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutusta ja osaamista käsitelleen jaoston⁵⁸ mukaan varhaiskasvatuksen johtaminen on järjestetty kunnissa eri tavoin. Esimerkiksi johtajien ammatinimike ja toimenkuva vaihtelevat muun muassa kuntakoon mukaan. Joidenkin varhaiskasvatuksen kuntatason johtajien toimenkuviissa painottuu kokonaisvastuu kunnan varhaiskasvatuspalveluista. Erityisesti pienemmissä kunnissa johtajien työnkuvaan kuuluu lisäksi päiväkodin johtajan ja perhepäivähoidon ohjaajan tehtäviä. Pienimpien kuntien varhaiskasvatuksen johtajat työskentelevät myös lastentarhanopettajana lapsiryhmässä. Joissakin kunnissa varhaiskasvatuspalveluista vastaavan viranhaltijan alaisuuteen kuuluu muita lapsiperheiden palveluja (neuvolatyö, sosiaalityö, perhetyö ja kotipalvelu lapsiperheissä).⁵⁹

Varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutusta ja osaamista käsitellyt jaosto esitti, että

- päivähoiton **hallinnollisissa johtotehtävissä** kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyvät riittävä varhaiskasvatuksen perehtyneisyys ja riittävä johtamistaito ja, että
- päivähoiton kasvatusorganisaatioiden **ammattillisissa johtotehtävissä** kelpoisuutena tulee olla soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajakelpoisuuden antavat opinnot sekä riittävä johtamisosaaminen.

Myös perhepäivähoidon ohjauksesta ja johtamisesta tulee huolehtia nykyistä paremmin, mikä edellyttää perhepäivähoidon ohjauksen vahvistamista ja selkeyttämistä. Hallitusohjelman mukaan perhepäivähoidon edellytyksiä tulee parantaa. Perhepäivähoidon esimiestyön kehittämällä voidaan edistää perhepäivähoidon edellytyksiä. Perhepäivähoidon edellytysten paranta-

⁵⁴ LTOL 2004; ks. myös Puroila, 2005.

⁵⁵ LTOL 2004.

⁵⁶ Ks. Färkkilä & Kahiluoto & Kivistö, 2006.

⁵⁷ Puroila, 2005.

⁵⁸ STM 2007:7.

⁵⁹ Esim. Puroila, 2005.

miseen liittyvät oleellisesti perhepäivähoitajien palkkaukseen liittyvät kysymykset, jotka eivät kuitenkaan kuulu tämän jaoston toimeksiantoon.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan asettaman Perhepäivähoidon kehittämisjaoston raportin⁶⁰ mukaan perhepäivähoidon esimiestehtävien ja ohjauksen muodot, tavat ja työtehtävät ovat hyvin monimuotoisia ja vaihtelevia, ja ne kaipaavat selkeyttämistä. Perhepäivähoidon esimiehen tehtäviin kuuluvat pedagogisen johtamisen ja ohjauksen lisäksi monenlaiset henkilöstö- ja taloushallintoon, asiakaspalveluun, päivähoidon kehittämiseen ja käytännön esimiestehtäviin liittyvät tehtävät. Jaosto toi myös esiin yksityisen perhepäivähoidon ohjauksen ja valvonnan haasteet.

Perhepäivähoidon kehittämisjaosto esitti seuraavia asioita perhepäivähoidon johtamiseen liittyen:

- Pedagogisen johtamisen ja ohjauksen erilaisten muotojen ja menetelmien kehittämistä ja hyvien käytäntöjen jakamista. Jaosto myös esitti, että perhepäivähoidon esimiehen tehtävien mitoituksessa kunnassa on huomioitava sekä hallinnollisen johtajuuden että pedagogisen johtajuuden tehtävät siten, että pedagoginen ohjaus mahdollistuu. Kunnilla tulee olla käytettävissä riittävien resurssien lisäksi toimintamalleja sekä laatusuosituksia ohjausjärjestelmän mitoituksista sekä muusta rakenteesta. Jaosto esitti myös, että esimiesten osaamista tulee tukea.
- Yksityisiä sosiaalipalveluita käsittelevää lainsäädäntöä tulee tarkentaa, jotta yksityisen perhepäivähoidon ohjaus- ja vastuukysymykset voidaan selkeyttää.

Henkilöstörakennetta muutetaan

Päivähoitotyössä tulee kiinnittää huomiota siihen, että koulutettua, hoidosta ja kasvatuksesta vastuussa olevia aikuisia on riittävästi koko toiminta-ajan. Neuvottelukunnan henkilöstöjaosto esitti huolensa siitä, että lastentarhanopettajien kelpoisuuden omaavien osuus henkilöstöstä on laskenut 50 prosentista 30 prosenttiin samalla kun työn vaatavuus on selkeästi lisääntynyt. Kunnalliselta Työmarkkinalaitokselta saadun lokakuun 2007 tilanteen mukaan päivähoidossa on työskennellyt lastentarhanopettajia 10 321 (39 %) ja lastenhoitajia 15 955 (61 %).

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan asettama varhaiskasvatuksen Maahanmuuttajatyön kehittämisjaosto esitti raportissaan⁶¹ että kuntien tulee huolehtia tavoitteellisen suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa resursoimalla opetus- ja kasvatushenkilöstöön. Jaosto myös esitti, että tulee huolehtia suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta antavan henkilöstön riittävydestä. Lisähenkilöstön tarve tulee jaoston esityksen mukaan selvittää sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön yhteistyönä. Päiväkodin henkilöstörakenteen muuttaminen siten, että lastentarhanopettajakelpoisuuden omaavien osuutta nostetaan, mahdollistaa osaltaan maahanmuuttajataustaisten lasten kielen tukemisen ja muun erityisen tuen järjestämisen nykyistä paremmin.

⁶⁰ STM 2007:5.

⁶¹ STM 2007:62.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta esitti henkilöstö- ja maahanmuuttajatyön kehittämisjaoston esityksiin nojaten, että lastentarhanopettajien osuutta henkilöstörakenteessa tulisi lisätä. Neuvottelukunnan esityksen mukaan

”Lastentarhanopettaja kelpoisuuden omaavien osuutta päiväkodeissa tulee lisätä. Päiväkodin henkilöstörakennetta muutetaan niin, että päiväkodissa tulee yhdellä kolmesta hoito- ja kasvatustehtävissä toimivasta olla kasvatustieteen kandidaatin tai maisterin tutkinto, yhdellä joko kasvatustieteen kandidaatin, kasvatustieteen maisterin, sosionomi (AMK) tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto ja yhdellä lähihoitaja- tai lastenohjaajatutkinto.”

Varhaiskasvatuslainsäädännön kehittämisjaosto pitää neuvottelukunnan esitystä hyvänä ja katsoo esitetyn 1+1+1 -mallin lisäävän koulutetumman henkilöstön määrää lapsiryhmissä nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Päiväkodin henkilöstörakenteen muuttaminen vaatii usean vuoden siirtymäajan ja se tulee toteuttaa vaiheittain, jotta kelpoisuuden omaavia lastentarhanopettajia on riittävästi saatavilla. Tämä edellyttää lastentarhanopettajakoulutuksen aloituspaikkojen lisäämistä.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta otti kantaa päiväkotien lisäksi myös perhepäivähoidon osalta ryhmäperhepäivähoidon henkilöstörakenteeseen ja ehdotti seuraavaa:

”Perhepäivähoidon määritelmä rajataan koskemaan kahden hoitajan ryhmiä. Kahden hoitajan lapsiryhmää voidaan tarvittaessa (lasten hoitoaikojen niin edellyttäessä) täydentää varahoitajan työpanoksella työaikalainsäädännön ehtojen toteutumisen varmistamiseksi, mutta tällöin lapsiryhmää ei kasvateta kahden hoitajan ryhmästä. Kolmen hoitajan tai useamman hoitajan ryhmäperhepäivähoidon yksiköt muutetaan vastaamaan päiväkodin henkilöstörakennetta ja kelpoisuuksia.”

Neuvottelukunnan esittämä muutos ryhmäperhepäivähoidon henkilöstörakenteeseen on Varhaiskasvatuslainsäädännön kehittämisjaoston mukaan tarpeen päivähoidon eri muotojen tasavertaisen laadun vuoksi. Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta tehty selvitys⁶² osoitti selvästi 3 hoitajan ryhmäperhepäiväkotien laadulliset ongelmat. Selvityksen tulosten mukaan ryhmäperhepäivähoidon identiteetti osana perhepäivähoitoa on hämärtynyt. Ryhmäperhepäivähoitoa ei toteuteta enää tyypillisimmillään kahden hoitajan, kahdeksan kokopäivälapsen ja kahden osapäivälapsen pienenä yksikkönä vaan ryhmäperhepäivähoidosta valtaosa (67 %) edustaa joko kolmen tai sitä useamman hoitajan yksiköitä, joissa on kirjoilla jopa neljäkymmentä lasta. Tämä ei vastaa perhepäivähoidon ominaislaatua: pientä ryhmää, kodinomaista ilmapiiiriä ja pysyviä ihmissuhteita.

Huolestuttavaa ryhmäperhepäivähoidon toteuttamisessa on se, että useissa kunnissa ryhmäperhepäivähoitoa toteutetaan vastoin päivähoidon säännöksiä. Selvityksen mukaan ryhmäperhepäivähoitoa ohjaavista säännöksistä poiketaan ainakin neljällä eri ulottuvuudella: 1) suhteessa samanaikaisesti hoidossa olevien lasten määrään, 2) suhteessa aikuisten ja lasten määrään, 3) suhteessa henkilöstön kelpoisuusehtoihin sekä 4) suhteessa lapsikohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien tekemiseen. Tämä saattaa kertoa osaltaan siitä, ettei kunnissa tunneta riittävästi ryhmäperhepäivähoitoa ohjaavien säännösten sisältöä ja niiden vaikutusta ryhmäperhepäivähoidon laatuun. Joissakin kunnissa ryhmäperhepäivähoidon laadukkaan ja säännös-

⁶² STM 2007:54.

ten mukaisen toteuttamisen estää taloudellisten resurssien niukkuus. Ryhmäperhepäivähoidon laadun kehittäminen on jäänyt selvityksen johtopäätösten mukaan päivähoiton määrällisen kehittämisen jalkoihin.

Avointa varhaiskasvatuksessa koskeneessa selvityksessä kävi ilmi, että kuntien ja muiden avointa varhaiskasvatusta järjestävien toimijoiden käytännöt henkilöstön mitoituksessa ja henkilöstörakenteessa ovat varsin sekavat. Tästä syystä selvityksessä esitetään, että kunnallisen avoimen varhaiskasvatustoiminnan kelpoisuudet ja henkilöstömitoitus ja -rakenne sisällytetään samaan lainsäädäntöön muun päivähoitoa koskevan lainsäädännön kanssa.

Henkilöstön kelpoisuusehtoja muutetaan

Päivähoidon henkilöstön kelpoisuusehdot on määritelty sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa⁶³ ja sitä täydentävässä asetuksessa⁶⁴. Esiope- tusta antavan opettajan kelpoisuus on määritelty opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaati- muksista annetussa asetuksessa⁶⁵. Avoimen varhaiskasvatustoiminnan osalta erillisiä kelpoi- suussäädöksiä ei ole.

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta esitti loppuraportissaan kiireellisiä päivähoitolain uudis- tamiseen liittyviä seikkoja muun muassa henkilöstörakenteen sekä henkilöstön koulutustason ja osaamisen osalta. Neuvottelukunnan esitykset pohjautuvat sen asettaman Perhepäivähoidon kehittämisjaoston ja Henkilöstön koulutusta ja osaamista käsitelleen jaoston esityksiin.

Varhaiskasvatustaloudellisuuden kehittämisjaosto on tutustunut Perhepäivähoidon kehittämisja- oston, Henkilöstön koulutusta ja osaamista käsitelleen jaoston raporteissa sekä Varhaiskasva- tuksen neuvottelukunnan ensimmäisen toimikauden loppuraportissa esiin tuotuihin esityksiin ja pitää niitä yleisesti hyvinä, perusteltuina ja kannatettavina varhaiskasvatuksen kehittämis- linjauksina. Jaosto ei kuitenkaan ole pystynyt käsittelemään kaikkia esityksiä yksityiskohtai- sesti ja päättyy siitä syystä tekemään seuraavat kiireellisiksi katsomansa kolme esitystä:

Jaoston esitykset:

- 1) **Päivähoidon johtajuutta vahvistetaan** niin, että kelpoisuusvaatimuksia muu- tetaan seuraavasti:
 - a. Päivähoidon **hallinnollisissa johtotehtävissä** kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto,
 - johon sisältyvät riittävä varhaiskasvatuksen perehtyneisyys ja riittävä johtamistaito taikka
 - tutkinnon lisäksi riittävä varhaiskasvatuksen perehtyneisyys ja riittävä johtamistaito ovat muutoin erikseen hankittu.
 - b. Päivähoidon kasvatustaloudellisuuden **ammattillisissa johtotehtävissä** kelpoisuutena tulee olla soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto (AMK) sekä

⁶³ L 272/2005.

⁶⁴ A 608/2005.

⁶⁵ A 986/1998.

- tutkintoon sisältyvät lastentarhanopettajakelpoisuuden antavat opinnot ja riittävä johtamisosaaminen taikka
- tutkinnon lisäksi muutoin erikseen hankittu riittävä varhaiskasvatuksen perehtyneisyys ja riittävä johtamistaito

Lisäksi johtajuutta vahvistetaan seuraavasti:

- Pedagogisen johtamisen ja ohjauksen erilaisten muotojen ja menetelmien kehittämistä ja hyvien käytäntöjen jakamista lisätään;
- Perhepäivähoidon esimiehen tehtävien mitoituksessa kunnassa on huomioitava sekä hallinnollisen johtajuuden että pedagogisen johtajuuden tehtävät siten, että pedagoginen ohjaus mahdollistuu;
- Kunnilla tulee olla käytettävissä riittävien resurssien lisäksi toimintamalleja sekä laatusuosituksia ohjausjärjestelmän mitoitukselta sekä muusta rakenteesta sekä
- esimiesten osaamista tuetaan.

2) Lastentarhanopettajien osuutta päiväkodeissa lisätään:

Päivähoitoasetuksen 6 §:n 4 momentissa nyt säänneltyä päiväkodin henkilöstörakennetta muutetaan siten, että päiväkodissa

- tulee vähintään yhdellä kolmesta hoito- ja kasvatustehtävissä toimivalla olla kasvatustieteen kandidaatin tai kasvatustieteen maisterin tutkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus;
- yhdellä joko kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, kasvatustieteen maisterin tutkinto, sosionomin (AMK) tutkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet opinnot ja
- yhdellä kolmesta voi olla lähihoitajan tehtäviin soveltuva sosiaali- ja terveystieteiden perustutkinto tai muu vastaava tutkinto.

3) Perhepäivähoidon määritelmä rajataan koskemaan vain yhden tai kahden hoitajan ryhmiä. Kahden hoitajan lapsiryhmää voidaan tarvittaessa (lasten hoitoaikojen niin edellyttäessä) täydentää varahoitajan työpanoksella työaikalainsäädännön ehtojen toteutumisen varmistamiseksi, mutta tällöin lapsiryhmää ei kasvateta kahden hoitajan ryhmästä. Kolmen hoitajan tai useamman hoitajan ryhmäperhepäivähoidon yksiköt määritellään vastaamaan päiväkodin säännöksiä mitoitukseltaan, ryhmäkooltaan, henkilöstörakenteeltaan ja henkilöstön kelpoisuusehdoiltaan.

Henkilöstörakenteen muutosesitysten toteuttaminen edellyttää riittävän pitkää aikaa, jotta koulutusviranomaiset ja kunnat voivat valmistautua muutoksiin.

3.8 Yhteistyö viranomaisten kesken

Velvoite yhteistyöhön muiden lasten kanssa työtä tekevien viranomaisten kanssa sisältyy perusopetuslakiin ja lastensuojelulakiin. Nykyisessä päivähoitolaissa yhteistyö mainitaan kuntoutussuunnitelman yhteydessä. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa haastetaan kehittämään yhteistyötä varhaiskasvatuspalvelujen ja muiden lasten kanssa toimivien tahojen välille. Toisaalta esille nostetaan tarve turvata varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen jatkuvuus varhaiskasvatuspalvelujen ja koulujen tiiviillä yhteistyöllä. Toisaalta tärkeänä nähdään myös varhaiskasvatuksen yhteistyö muiden toimialojen, muun muassa lastenneuvolatoiminnan kanssa.

Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa ohjausasiakirjoissa; Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa, Esi- ja Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa sekä Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteissa⁶⁶ tuodaan edellä mainittu jatkumo vahvasti esille ja veloitetaan sen rakentamiseen. **Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa** todetaan, että laadukas varhaiskasvatus on monimuotoista toimintaa, joka edellyttää eri tahojen yhteistyötä. Varhaiskasvatus, esiopetus osana varhaiskasvatusta ja perusopetus muodostavat lapsen kehityksen kannalta johdonmukaisesti etenevän jatkumon. Oleellinen yhteistyön rooli varhaiskasvatuksessa on myös lastenneuvolalla sekä erilaisilla sosiaalialan palveluilla. **Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa** todetaan, että varhaiskasvatus ja siihen kuuluva esiopetus sekä perusopetus muodostavat lapsen kehityksen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden. Esiopetuksen järjestämisessä tulee siten ottaa huomioon toisaalta muun varhaiskasvatuksen ja toisaalta perusopetuksen tavoitteet ja sisällöt. **Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa** puolestaan todetaan, että vuosiluokkien 1–2 opetuksessa tulee ottaa huomioon varhaiskasvatuksen, erityisesti esiopetuksen, antamat valmiudet. Esi- ja perusopetuksesta on rakennettava ehyt ja johdonmukainen kokonaisuus. Myös **Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteissa** todetaan, että aamu- ja iltapäivätoiminta tulee rakentaa jatkumona varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kasvatustehtävälle, ja sen lähtökohtana ovat perusopetuksen yleiset kasvatustavoitteet. Toisaalta asiakirjoissa esille nostetaan tarve turvata varhaiskasvatuksen, sen osana annettavan esiopetuksen sekä perusopetuksen jatkuvuus varhaiskasvatuspalveluiden ja koulujen tiiviillä yhteistyöllä.

Myös muissa 2000-luvulla julkaistuissa asiakirjoissa ja tutkimuksissa sekä yhteiskunnallisessa keskustelussa ja kehittämistoiminnassa yhtenä teemana on ollut yhteistyön tiivistäminen lasten ja lapsiperheiden kanssa toimivien tahojen kesken⁶⁷. Esimerkiksi valtakunnallisessa Perhepalvelujen kumppanuusohjelmassa on pyritty parantamaan peruspalvelujen – kuten neuvolan, päivähoidon ja koulun – rakenteita ja toimintamuotoja yhteistyössä eri hallinnonalojen ja muiden toimijoiden kanssa⁶⁸.

Yhteistyön käytännön toteuttamisen kannalta on tärkeää, että tietojen luovuttamista ja salassapitoa koskevat säännökset ovat mahdollisimman selkeät ja ne tuodaan julki varhaiskasvatuslaissa. Tällä hetkellä varhaiskasvatuspalveluissa sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain,

⁶⁶ OPH 2004.

⁶⁷ Esim. STM 2004:14; STM 2003:20.

⁶⁸ STM 2005:4.

perusopetuslain sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain⁶⁹ (jäljempänä *julkisuuslaki*) säännöksiä tietojen luovuttamisesta ja salassapidosta. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä ovat salassa pidettäviä. Vaitiolovelvollisuus kattaa myös muualta kuin asiakirjoista saadun salassa pidettävän tiedon. Pääsääntö salassa pidettävien asiakastietojen osalta on se, että asiakas antaa kirjallisen suostumuksen tietojen luovuttamiseen. Asiakaslakiin sisältyy kuitenkin aiempaa selkeämpi säännös siitä milloin tietoja voidaan luovuttaa esimerkiksi opetuksen järjestäjälle, vaikka lapsi tai huoltaja on nimenomaisesti kieltänyt tiedon luovuttamisen. Lain mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi lapsen koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, järjestämiseksi tai toteuttamiseksi. Tiedon luovuttamisessa edellytetään lisäksi, että tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi. Tiedon luovuttaminen voi olla tarpeen esimerkiksi lapsen siirtyessä päivähoidosta esiopetukseen.

Perusopetuslain mukaan henkilöstön jäsenet eivät saa luvottomasti sivullisille ilmaista, mitä he ovat koulutukseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan saaneet tietää oppilaiden tai taikka heidän perheenjäsentensä henkilökohtaisista oloista ja taloudellisesta asemasta. Opetushenkilöstö sekä kouluterveydenhuollosta ja muusta oppilashuollosta vastaavat työntekijät saavat kuitenkin antaa toisilleen sekä koulutuksesta vastaaville viranomaisille muun muassa esiopetuksen asianmukaisen järjestämisen edellyttämät välttämättömät tiedot.

Asiakaslain ja perusopetuslain säännöksiä täydentää julkisuuslaki, jossa säädetään muun muassa oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista ja vaitiolovelvollisuudesta sekä salassa pidettävistä asiakirjoista. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota lastensuojelulain mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen. Jos koulutoimen tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa oleva henkilö on virkaa tai tointa hoitaessaan saanut tietää ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta, hänen on viipymättä ilmoitettava tätä sosiaalilautakunnalle.

Jaoston esitys:

Päivähoitolaissa säädetään työntekijöiden velvollisuudesta toimia yhteistyössä esiopetuksen, perusopetuksen, sosiaali- ja terveystoimen sekä muiden lasten kanssa toimivien viranomaisten kanssa. Uudistuksen yhteydessä on huolehdittava siitä, että sääntely tietojen luovuttamisesta ja salassa pitämisestä päivähoitossa on riittävää.

3.9 Päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen arviointi ja kehittäminen

Perusopetuslakiin ja -asetukseen⁷⁰ sisältyy säännös toiminnan arvioinnista. Nykyisestä päivähoitolaista ja sitä täydentävästä asetuksesta se puuttuu. Arviointiin liittyvän pitkittäis- ja poikittaistiedon keruu on sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla systematisoimatonta ja vakiintumatonta käytännöiltään.

⁶⁹ L 621/1999.

⁷⁰ A 852/1998.

Valtakunnallisena arvioinnin toteutumismuotona ja arviointitiedon keräämisen väylinä ovat toimineet muun muassa lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnit, joiden osana on selvitetty myös jotain tiettyä päivähoidon teemaa. Pelkästään päivähoitoon keskittyvinä valtakunnallisina arviointitiedon tuottajina ovat toimineet sosiaali- ja terveysministeriön vuosina 1997, 2001 ja 2005 toteuttamat päivähoitoselvitykset⁷¹.

Tarve päivähoidossa toteutettavan varhaiskasvatuksen arvioinnin, arviointikäytäntöjen ja -menetelmien kehittämiseksi ja arviointitiedon pohjalta tapahtuvan kehittämistoiminnan systematisoimiseksi on tuotu viime vuosina esiin monissa asiakirjoissa⁷², selvityksissä⁷³ ja hankkeissa⁷⁴.

Arviointitoiminnan merkitys tunnustetaan ja tunnustetaan varhaiskasvatuksessa jatkuvan kehittämisen edellytyksenä. Kuitenkin arviointikäytäntöjen ja -menetelmien vakiinnuttaminen eri tasoille (valtakunnallinen, kunnallinen ja yksikkötaso) kaipaa kehittämistä. Päivähoidossa toteutettavan varhaiskasvatuksen arvioinnin lähtökohdaksi nousee monitahoarviointi, joka sisällyttää vahvasti asiakkaat eli lapset ja vanhemmat mukaan arviointiin henkilöstön, hallinnon ja yhteistyötahojen kanssa.

Varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa todetaan, että päivähoitolain uudistamisen yhteydessä lakiin tulee saada maininta toiminnan jatkuvasta arvioinnista. Arviointi on kirjattu myös Varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin, jossa arviointi kytkeytyy muun muassa vanhempien osallisuuteen, lapsen erityisen tarpeen arvioimiseen ja osaksi kunnan varhaiskasvatussuunnitelman laatimista. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa tuodaan esiin kasvatuksen sidonnaisuus kulttuuriin ja yhteiskunnan jatkuvaan muutokseen. Toimintaympäristön muutosten tulee vaikuttaa varhaiskasvatuksen toteutuksen jatkuvaan arviointiin, sen mukaiseen toiminnan kehittämiseen ja tavoitteiden asettamiseen ja toteuttamiseen.

Arviointi tulee liittyä myös varhaiskasvatuksen suunnitelmatyöhön niin valtakunnan kuin kunnallistenkin varhaiskasvatussuunnitelmien osalta. Paitsi, että suunnitelmia tulee säännöllisesti arvioida, tulee arviointi yhdistää myös niiden tuottamisen prosesseihin ja erityisesti varhaiskasvatussuunnitelman mukaisen toiminnan tarkasteluun ja kehittämiseen.

Jaoston esitys:

Lakiin kirjataan velvollisuus päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen monipuoliseen ja jatkuvaan/säännölliseen arviointiin valtakunnan, kunnan ja yksiköiden tasolla.

Valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirjan arviointi nivotaan laissa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtäväksi. Arvioinnista sovitaan tulossopimuksessa. Arviointi on tehtävä esimerkiksi 3–5 vuoden välein.

⁷¹ STM 1998:20, STM 2002:14, STM 2006:16.

⁷² STM 1999:4, OECD 2001, STM, 2007:72.

⁷³ STM 2003:1. STM 2008:14, Stakes raportteja 22/2008.

⁷⁴ Valoa I ja Valoa II -hankkeet. Stakes työpapereita 9/2007.

Varhaiskasvatuspalvelun järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Toiminnan ulkopuolisen arvioinnin järjestämisestä voidaan tarvittaessa säätää erikseen.

3.10 Muut laissa säädettävät asiat

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet koskevat myös päivähoitoa. Valtionosuuksista ja sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa⁷⁵ sekä sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista annetussa asetuksessa⁷⁶. Valtionosuudet siirretään vuoden 2010 alusta jaettavaksi ns. yhden putken periaatteella valtionvarainministeriön kautta. Valtionosuuksien jakoperusteita pohditaan parhaillaan.

Valtionavustuksia koskevat asiat sisältyvät kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kehittämisestä ja valvonnasta valmisteilla olevaan lakiin (ns. sote-laki).

Varhaiskasvatukseen liittyvistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa⁷⁷.

Uudistetussa päivähoitolaissa riittää viittaus edellä mainittuun lainsäädäntöön.

Jaoston esitys:

Rahoitukseen ja maksuihin liittyvät asiat tulee olla viittausmainintoina päivähoitolaissa.

⁷⁵ L 733/1992.

⁷⁶ A 716/2002.

⁷⁷ L 734/1992.

4 Muut asiat

4.1 Hallinto

Varhaiskasvatuksen hallinnolliset rakenteet ovat olleet vilkkaan keskustelun kohteena. Keskushallinnon tasolla kyse on sosiaali- ja terveyshallinnon sekä opetushallinnon yhteistyön ja rajojen määrittelystä. Paikallistasolla kyse on siitä mikä sektori vastaa varhaiskasvatuksen toteuttamisesta. Vuoden 2007 alusta voimaan tulleen sosiaalihuoltolain 6 §:n muutoksen myötä kunnilla on ollut oikeus järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva hallinto kunnassa päätettävällä tavalla.

Kuntaliitto ja Stakes (1.1.2009 alkaen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL) ovat seuranneet päivähoiton hallinnon tilannetta kunnissa vuodesta 2004. Vuoden 2009 alun tilanteen mukaan päivähoiton hallinto on kuntien sosiaali- ja terveystalalla 179 kunnassa (54 %). Kuntien opetus- ja sivistysalalla päivähoiton hallinto on 133 kunnassa (40 %). Päivähoiton hallinto on organisoitu jollain muulla tavoin 21 kunnassa (6 %). Näissä kunnissa hallinto on järjestetty esimerkiksi elämänkaarimallin mukaisesti.⁷⁸

Kunta- ja palvelurakenneuudistus on vaikuttanut merkittävästi päivähoiton hallinnon järjestykseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumista koskevan seurannan mukaan yli 70 kuntaa oli vuonna 2008 siirtänyt yhteistoiminta-alueelle kaikki sosiaalihuollon palvelut lasten päivähoitoa lukuun ottamatta. Ennakkotiedon mukaan tämä suuntaus kasvaa edelleen.

Varhaiskasvatuksen kannalta on ongelmallista, jos suunniteltavat hallinnolliset ratkaisut vaikeuttavat jo vakiintuneita yhteistyösuhteita muiden toimijoiden kanssa. Esimerkiksi rakenteilla olevissa perhekeskuspalveluissa on olennaista juuri tiivistyvä yhteistyö kaikkien perheen kanssa toimivien tahojen kanssa.

Keskushallintotasolla sosiaali- ja terveysministeriön mukaan varhaiskasvatuksen toteuttamisessa tarvitaan sekä lapsen kokonaisvaltaista hyvinvointia ja huolenpitoa korostavaa näkemystä että kasvatus-, opetus- ja sivistyspalvelujen lähtökohdista lähtevää näkemystä. Tämän vuoksi olennaista on rakentaa mahdollisimman saumattomia palveluja ja mahdollisimman hyvää yhteistyötä eri toimijoiden välille. Opetusministeriön kantana on ollut siirtää päivähoito osaksi opetusministeriön toimintaa. Hallintojen yhdistäminen varmistaisi opetusministeriön mukaan erityistä tukea tarvitsevan lapsen saumattoman ja turvallisen etenemisen päivähoitosta esiopetukseen ja edelleen perusopetukseen.

Hallitusohjelman mukaan varhaiskasvatuksen asema hallinnossa selvitetään. Toisaalta hallitus on politiikkariihessä (23.–24.2.2009) päättänyt, että hallitus tekee selvityksen hallinnon rakenteiden kehittämisestä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään.

⁷⁸ Kuntaliitto 2009 b ja THL 2009.

Jaoston esitys:

Asettaessaan selvityshenkilöä tekemään esitystä varhaiskasvatuksen tulevasta hallinnosta tehtäväksiannossa tulee kiinnittää erityistä huomiota varhaiskasvatuksen edellyttämän yhteistoimintavelvoitteen täyttämiseen. Selvityksessä tulee myös huomioida varhaiskasvatuksen saumakohtien edellyttämä yhteistyö.

Kuntalaissa säädetään kunnan toiminnasta ja hallinnosta. Paikallistasolla kunnan järjestämisvelvollisuudesta tullaan säätämään kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kehittämisestä ja valvonnasta annettavassa laissa, jonka valmistelu on käynnistynyt sosiaali- ja terveysministeriössä. Viittaukset edellä mainittuihin lakeihin päivähoitolaissa riittävät. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen edellyttämässä hallituksen selonteossa eduskunnalle tullaan syksyllä 2009 ottamaan kantaa uudistuksen jatkotoimiin. Samassa yhteydessä on mahdollista arvioida tarkemmin myös varhaiskasvatuksen asemaa uudistuvassa kunta- ja palvelurakenteessa.

4.2 Päivähoitolainsäädännön uudistamisen yhteys muuhun lainsäädännön uudistustyöhön

Päivähoitolainsäädännön linjaukset tulee ottaa huomioon myös muussa sosiaalihuollon lainsäädäntöä koskevassa valmistelu- ja kehittämistyössä. Meneillään olevia, keskeisiä lainsäädäntöhankkeita ovat esimerkiksi kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kehittämisestä ja valvonnasta annettavan lain valmistelutyö sekä koko sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön arviointi- ja uudistamistyö. Lisäksi 1.7.2009 voimaan tuleva neuvola-asetus tulee ottaa huomioon. Myös päivähoito- ja perusopetuslain yhteensovittamiseen tulee kiinnittää huomiota.

4.3 Vanhempainvapaa

Jaosto on keskustellut myös vanhempainvapaan asemasta varhaiskasvatuksen kokonaisuudessa. Vanhempainvapaan joustavoittamisella ja pidentämisellä olisi merkittävä vaikutus varhaiskasvatuksen eri muotojen yhteensovittamisessa. Erityisesti lasten päivähoiton pehmeä aloitus tulisi huomioida tässä yhteydessä.

4.4 Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki

Jaoston näkemyksen mukaan tulisi selvittää, olisiko päivähoitolain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia mahdollista sovittaa paremmin yhteen.

LÄHTEET

- Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 1130/1991, SopS 60.
- Asetus lasten päivähoidosta 239/1973.
- Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 986/1998.
- Asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 608/2005.
- Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista 716/2002.
- Brotherus, A., Hytönen, J. & Krokfors, L. 2002. Esi- ja alkuopetuksen didaktiikka. Juva: WSOY.
- De Schipper, E. J., Riksen-Walraven, J. M. A., & Geurts, S. A. E. 2007. Multiple determinants of caregiver behavior in child care centers. *Early Childhood Research Quarterly* 22, 312–326.
- Hakkarainen, P. 2002. Kehittävä esiopetus ja oppiminen. Juva: PS-kustannus.
- Harju, H., Lindberg, P. & Välimäki, A.-L. 2007. Päivähoidon hallinto kunnissa 2006. Raportteja 9/2007. Stakes.
- Harrison, L.J. 2008. Does child care quality matter? Associations between socio-emotional development and non-parental child care in a representative sample of Australian children. *Family matters*. No. 79, 14-25.
- Heinämäki, L. 2005. Varhaista tukea lapselle. Työvälineenä kehittämisvalikko. Stakes.
- Hujala, E., Puroila, A.-M., Parrila-Haapakoski, S. & Nivala, V. 1998. Päivähoidosta varhaiskasvatukseen. Oulu: Varhaiskasvatus 90 Oy.
- Husa, S. & Kinos, J. 2005. Academisation of Early Childhood Education. *Scandinavian Journal of Early Childhood Education*. 49(2), 133-151.
- Härkönen, U. 2003. Mitä termit varhaiskasvatus ja esiopetus tarkoittavat? Joensuun yliopisto, kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia no. 86.
- Karila, K., Kinos, J. & Virtanen, J. 2001. Varhaiskasvatus muuttuvassa yhteiskunnassa. Teoksessa Karila, K., Kinos, J. & Virtanen, J. (toim.) Varhaiskasvatuksen teoriasuuntauksia. Juva: PS-kustannus, 13-24.
- Kinos, J. 2001. Varhaiskasvatuksen historia ja tulevaisuus. Teoksessa Anttila, M., Laes, T. & Suomala, J. (toim.) Opettaja oppimassa. Tutkimustietoa opettajuudesta, oppimisesta ja opetuksesta. Turku: Turun yliopisto, 9-50.
- Kuntalaki 365/1995.
- Kuntaliitto. 2009 a. Kuntalaisen paras – Uudistuvat lähipalvelut. Kuntaliiton verkkojulkaisu. <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090312140600M.pdf> 29.5.2009

- Kuntaliitto 2009 b. [www.kunnat.net/lasten päivähöito](http://www.kunnat.net/lasten_paivahoito).
- Laki kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1128/1996.
- Laki lasten päivähoidosta 36/1973.
- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005.
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
- Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996.
- Lastensuojelulaki 417/2007.
- Leavers, F. 2005. The Curriculum as Means to Raise the Quality of Early Childhood Education. Implications for Policy. *European Early Childhood Education Research Journal*. Vol. 13. No. 1, 17-29.
- May, H. & Carr, M. 1997. Making Difference for the Under Fives? The Implementation of Te Whāriki, the National Early Childhood Curriculum. *International Journal of Early Years Education*. Vol. 5. No. 3, 225-236.
- Melhuis, E. & Petrogiannis, K. 2006. An international overview of early childhood care and education. Teoksessa Melhuis, E. & Petrogiannis, K. (eds.) *Early Childhood Care and Education*. London: Routledge, 167-178.
- Niikko, A. 2006. Finnish Daycare: Caring, Education, and Instruction. Teoksessa Einarsdottir, J. & Wagner, J. (eds.) *Nordic Childhoods and Early Education*. Greenwich, Connecticut: IAP, 133-158.
- Oikeusasiamiehen ratkaisu. Päiväkotipaikkojen täyttäminen päivähoitoasetuksen vastaisesti. 1147/4/02.
- Ojala, M. 2004. Looking for quality in early childhood education. Teoksessa Marina Lindqvist & Camilla Öhberg (red.). *Det synliga barnet. Praktiska och teoretiska perspektiv på pedagogiken. Rapport från Pedagogiska fakulteten vid Åbo Akatemi Nr 9*. Vasa 2004.
- Ojala, M. 1985. *Varhaiskasvatuksen perusteita*. Rauma: Kirjayhtymä.
- Opetushallitus. 2000. *Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet*.
- Opetushallitus. 2004. *Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet*.
- Perusopetusasetus 852/1998.

Perusopetuslaki 628/1998.

Perustuslaki 731/1999.

Päivähoidon kasvatustavoitekomitean mietintö. Komiteamietintö 1980:31. Helsinki.

Soler, J. & Miller, L. 2003. The Struggle for Early Childhood Curricula: a comparison for the English Foundation Stage Curriculum, *Te Whāriki* and Reggio Emilia. *International Journal of Early Years Education*. Vol. 11. No. 1, 57-67.

Sosiaali- ja terveydenhuollon taskutieto 2007. Helsinki: Stakes.

Stakes. 2001. Varhaiskasvatus Suomessa. OECD:n taustaraportti.

Stakes. 2005. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Oppaita 56.

Stakes. 2008. Ikääntyneiden, vammaisten, sosiaalisen luototuksen ja lasten päivähoidon tilastokysely kuntiin 2007. Erillisselvitys. THL:n verkkojulkaisu
http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/30

Stakes. 2008. Päivähoidon turvallisuussuunnittelu. Oppaita 71.

Starting Strong I, 2001. Early Childhood Education and Care. OECD.

Starting Strong II, 2006. Early Childhood Education and Care. OECD.

STM 1999:4. Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. Työryhmämuistioita.

STM 2002:9. Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Julkaisuja.

STM 2003:20. Sosiaalialan kehittämishanke. Toimeenpanosuunnitelma.

STM 2004:14. Lastenneuvola lapsiperheiden tukena. Opas työntekijöille.

STM 2005:4. PERHE-hanke. Perhepalvelujen kumppanuusohjelma. Monisteita.

STM 2006:16. Lasten päivähoidon tilannekatsaus. Syyskuu 2005. Selvityksiä.

STM 2007:5 Perhepäivähoidon kehittämisen suuntia. Selvityksiä.

STM 2007:7. Varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutus ja osaaminen. Selvityksiä.

STM 2007:54. Ryhmäperhepäivähoitoselvitys. Selvityksiä.

STM 2007:62. Maahanmuuttajatyön kehittäminen varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen maahanmuuttajatyön kehittämisjaosto. Selvityksiä.

STM 2007:72. Varhaiskasvatus vuoteen 2020. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä.

STM 2008:14. Leikkitoiminnasta avoimeen varhaiskasvatukseen. Avointen varhaiskasvatuspalvelujen nykytila ja kehittämistarpeet Selvityksiä.

Suhonen, E. 2009. Erityistä tukea tarvitsevan taaperon päiväkotiryhmään sopeutuminen : Monitapaustutkimus vuorovaikutussuhteista ja niiden rakentumisesta. Helsinki: Helsingin yliopisto.

THL 2009. www.thl.fi/varttua.

VARHAISKASVATUSLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISJAOSTON ESITYKSET

2 PÄIVÄHOITOLAIN UUDISTAMISEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 SOVELTAMISALA JA LAIN NIMI

Uudistetun lain nimenä on edelleen laki lasten päivähoidosta. Uudistettua päivähoitolakia sovelletaan osana varhaiskasvatusta niihin yhteiskunnan järjestämiin, rahoitamiin ja valvomiin varhaiskasvatuspalveluihin, joihin lapset osallistuvat ennen oppivelvollisuuskäyttä. Lain soveltamisalan piiriin ei kuitenkaan kuulu esiopetus. Esiopetuksesta, perusopetuksesta, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta sekä kerhotoiminnasta säädetään perusopetuslaissa. Lain soveltamisalan piiriin eivät myöskään kuulu seurakuntien järjestämät varhaiskasvatuspalvelut, vaikkakin seurakunnat voivat soveltaa säännöksiä myös omaan toimintaansa soveltuvin osin. Seurakuntien eri muodoissa järjestämien varhaiskasvatuspalveluiden osalta yhteisistä rajapinnoista neuvotellaan erikseen. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta säädetään erillisessä laissa. Päivähoitolain säästöjen ja linjausten tulee olla yhteensopivia perusopetuslain, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain kanssa. Ennen päivähoitolain uudistamista avointen varhaiskasvatuspalvelujen ja yksityisen päivähoidon säätely selvitetään.

2.2 PÄIVÄHOIDON PERIAATELÄHTÖKOHDAT

Uudistetun päivähoitolain läpäisevänä periaatteena on lapsen oikeuksien näkökulma. Lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus hoitoon sekä kasvun, kehityksen ja oppimisen tukeen hänen kehitystasonsa ja muut edellytykset huomioon ottaen hänen varhaisina elinvuosinaan. Peruslähtökohtana on lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen. Varhaiskasvatuspalveluissa yhdistyvät lapsen oikeudet varhaiskasvatukseen ja varhaiskasvatuksessa sekä vanhempien oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka. Palveluilla tulee myös luoda edellytyksiä vanhempien keskinäiselle yhteistyölle. Lapsen vanhemmilla on ensisijainen kasvatusoikeus ja -vastuu. Vanhempien ja henkilöstön välinen vuorovaikutus perustuu tasavertaiseen kasvatuskumppanuuteen. Lapsen vanhemmat saavat tukea kasvatustehtäväänsä. Vanhemmilla on oikeus osallistua ja vaikuttaa oman lapsensa varhaiskasvatukseen, lapsiryhmän toimintaan yhdessä toisten vanhempien kanssa sekä varhaiskasvatuspalvelujen suunnitteluun, toteuttamiseen, arviointiin ja kehittämiseen yhdessä varhaiskasvatuksen henkilöstön kanssa. Nämä oikeudet ovat myös lasten oikeuksia.

2.3 LAPSEN OIKEUDET

Uudistetussa päivähoitolaissa subjektiivinen oikeus päivähoitoon määritellään nykyisen laajuisena. Lain peruslähtökohtana on lapsen edun ja oikeuksien turvaaminen. Lapsen oikeuksien näkökulma läpäisee koko lain. Lisäksi lapsen oikeuksia ja lapsen edun toteutumista konkretisoidaan laissa. Lapsella on subjektiivinen oikeus saada kasvun, kehityksen ja oppimisen tukea yhteiskunnan järjestämissä päivähoitopalveluissa ja lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla on oikeus saada lapselle hoitopaikka.

Lapsella on oikeus osallisuuteen ja hänellä on oikeus ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi itseään koskevista asioista. Lapsella on oikeus saada päivähoitoa äidinkielenään olevalla suomen, ruotsin tai saamen kielellä. Päivähoitopalvelujen piirissä lapsella on oikeus ravintoon sekä maksuttomaan kuljetukseen nykyisen lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. Kotouttamissuunnitelman piirissä olevilla maahanmuuttajataustaisilla lapsilla on viimeistään 3-vuotiaasta alkaen oikeus osallistua osa-aikaisiin varhaiskasvatuspalveluihin maksuttomasti. Lakiuudistuksen yhteydessä on myös otettava huomioon lapsen oikeus omaan kieleen, uskontoon ja kulttuuriin.

3 PÄIVÄHOITOLAISIA SÄÄDETTÄVÄT ASIAT

3.1 PÄIVÄHOIDON PALVELUMUODOT

Uudella päivähoitolailla säänneltäviksi palvelumuodoiksi tulee määritellä päiväkotihoido, perhepäivähoito ja avoin varhaiskasvatus.

Ryhmäperhepäivähoito nivotaan osaksi perhepäivähoitoa kirjaamalla se lakiin yhdeksi perhepäivähoidon toteuttamistavaksi. Perhepäivähoito rajataan koskemaan yhden tai kahden hoitajan ja heidän mukaansa määräytyvän lapsimäärän mukaista toimintaa. Kahden hoitajan lapsiryhmää voidaan tarvittaessa (lasten hoitoaikojen niin edellyttäessä) täydentää varahoitajan työpanoksella työaikalainsäädännön ehtojen toteutumisen varmistamiseksi, mutta tällöin lapsiryhmää ei kasvateta kahden hoitajan ryhmästä. Kolmen hoitajan ryhmäperhepäiväkodit määritellään vastaamaan päiväkodin säännöksiä mitoitukseltaan, henkilöstörakenteeltaan ja henkilöstön kelpoisuusehdoiltaan.

Kunnan tulee järjestää avoimia varhaiskasvatuspalveluja tarpeen mukaan, ja toiminnan mahdollisten maksujen tulee mahdollistaa kaikkien perheiden osallistuminen toimintaan. Avoimen varhaiskasvatuksen sääntelyn tarvetta selvitetään osana päivähoitolain uudistamista, jotta turvattaisiin laadukkaan varhaiskasvatuksen toiminnan edellytykset myös avoimissa päivähoitopalveluissa.

Nykyisen kokopäivä- ja osapäivähoidon määrittelyt uudistetaan joustavampaan suuntaan kuitenkin niin, että lapsen päivittäisen päivähoitoajan maksimipituus on edelleenkin 10 tuntia. Osa-aikainen ja tilapäinen hoitomuoto määritellään ja sisällytetään lakiin. Vuorohoidon ja ympärivuorokautisen hoidon käsitteet määritellään laissa. Oikeus vuoro- ja ympärivuorokautiseen hoitoon turvataan laissa silloin kun siihen on lapsen vanhempien työssäkäynti- ja/tai opiskeluperuste. Tarkoituksena on edelleenkin tarjota lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva hoitopaikka ja jatkuva hoito sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.

Päivähoitolainsäädäntöön lisätään säännös palveluohjauksesta.

Huolehditaan sääntelyn yhteensovittamisesta mm. yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevan lain kanssa.

3.2 PÄIVÄHOITOPALVELUJEN JÄRJESTÄMISEN PERIAATTEET

Päivähoitolain mukaisia varhaiskasvatustalveluja järjestettäessä on otettava huomioon lapsen etu ja lapsen oikeus osallisuuteen. Lapsen osallisuus sisältää oikeuden saada tietoa häntä itseään koskevista asioista, ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi. Päivähoitopalvelujen järjestäminen määritellään edelleen kunnan velvollisuudeksi. Palvelut tulee toteuttaa ensisijaisesti lähipalveluperiaatteella. Lainsäädännön tulee mahdollistaa kuntarajojen ylittäminen ja kuntien välinen yhteistyö päivähoitopalveluja järjestettäessä lapsen edun ja perheiden tarpeiden niin edellyttäessä.

3.3 VARHAISKASVATUKSEN TAVOITTEET PÄIVÄHOIDOSSA

Päivähoitolainsäädännön uudistamisen yhteydessä päivähoidon sisällöllistä ohjausta selkiytetään. Laissa päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen tavoitteet ilmaistaan yleisellä tasolla, Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa yksilöidymmin. Tavoitepykälä kirjoitetaan lapsesta käsin.

Yhteiskunnan järjestämien päivähoitopalvelujen tavoitteena on lapsen edun ja oikeuksien toteuttaminen sekä lapsen hyvinvoinnin edistäminen. Lapsen vanhemmat ja henkilöstö yhdessä luovat lapsen kehitykselle mahdollisimman suotuisat olosuhteet. Lapsi kokee, että häntä kunnioitetaan, hänestä välitetään, häntä kuunnellaan ja kuullaan, hänen näkemyksensä ja tarpeensa otetaan huomioon. Lapsen lähellä on luotettavia aikuisia, joihin lapsi voi luoda pysyviä, turvallisia ihmissuhteita. Lapsen kasvatusympäristö on fyysisiltä, psyykkisiltä ja sosiaalisilta tekijöiltään sellainen, että se edistää lapsen terveyttä, hyvinvointia, kasvua, kehitystä ja oppimista. Varhaiskasvatustoiminnan tulee tukea lapsen oikeutta tasa-arvoisuuteen sukupuolesta tai etnisestä taustasta riippumatta. Lapsia on varhaiskasvatustoiminnassa kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Lapsella on mahdollisuuksia monipuoliseen omaehtoiseen toimintaan sekä yhteistoimintaan aikuisten ja muiden lasten kanssa. Varhaiskasvatustoiminnassa lapsi saa yksilönä ja ryhmän jäsenenä tukea ja ohjausta, joka edistää kokonaisvaltaisesti hänen kasvuaan, kehitystään ja oppimistaan sekä ottaa huomioon mahdolliset erityisen tuen tarpeet. Päämääränä on, että 1) lapsi toimii ja kehittyy omana ainutlaatuisena persoonallisuutenaan, 2) lapsi suhtautuu myönteisesti itseensä, toisiin ihmisiin sekä erilaisiin kulttuureihin ja ympäristöihin; 3) lapsi oppii huolehtimaan itsestään, läheisistään ja elinympäristöstään sekä tekemään elämäänsä koskevia päätöksiä ja valintoja. Lapsi saa tarvitsemaansa tukea siirtyessään kasvuympäristöstä toiseen.

3.4 PÄIVÄHOIDOSSA ANNETTAVAN VARHAISKASVATUKSEN SUUNNITTELU

3.4.1 *Valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet*

Uudistettuun päivähoitolakiin sisällytetään säännös, jonka mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) vastaa Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja arvioinnista. Suunnitelma laaditaan yhteistyössä Opetushallituksen kanssa. Jaosto jättää neuvottelukunnan harkittavaksi, onko tarvetta myös kuntakohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen lakisäätämiseksi.

3.4.2 *Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma*

Päivähoitolakiin sisällytetään säännös, jonka mukaan jokaiselle päiväkotitai perhepäivähoitoon tulevalle tai siellä olevalle lapselle tulee laatia henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä lapsen vanhempien tai muiden lapsen huolenpidosta vastaavien henkilöiden kanssa. Lapsi voi myös itse osallistua varhaiskasvatussuunnitelman laadintaan.

Lapsikohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman yksi keskeinen tehtävä on lapsen kaikinpuolisen kasvun, kehityksen ja oppimisen seuraaminen ja arviointi. Lapsikohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman tehtävänä on myös yhdessä vanhempien kanssa sopia mahdollisesta tuen tarpeesta ja siinä tarvittavista toimenpiteistä.

Varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan lapsen päivähoitopaikassa saaman hoidon, kasvatuksen ja opetuksen tavoitteet, joiden toteutumista seurataan yhdessä vanhempien kanssa. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan, miten kodin ja päivähoitopaikan yhteistyö on sovittu toteutettavaksi sekä lapselle sovittu hoitoaika. Laissa tulee säätää lapsen varhaiskasvatussuunnitelman tarkistamisesta vähintään kerran vuodessa.

3.5 ERITYISEN TUEN JÄRJESTÄMINEN

Uudistetussa päivähoitolaissa käytetään Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden ja Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti termiä ”erityistä tukea tarvitseva lapsi”. Erityisen tuen järjestäminen perustuu nykyistä paremmin lapsen henkilökohtaiseen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjataan lapsen yksilöllisen tuen, ohjauksen ja kuntoutuksen tarpeet sekä niiden vuoksi tarvittavat tukitoimet. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi, miten tukitoimet on tarkoitus järjestää ja toteuttaa. Suunnitelmassa tulee myös arvioida, miten lapsen hoidon ja kasvatuksen vaativuus otetaan huomioon henkilöstön määrässä. Lapsen tarvitsema erityinen tuki järjestetään inklusion periaatteiden mukaisesti mahdollisimman pitkälle yleisten varhaiskasvatuspalvelujen piirissä. Kunnan velvoitteena on huolehtia siitä, että kunnassa on tarvetta vastaavasti saatavilla erityislastentarhanopettajan palveluita. Päivähoitolain uudistamisen yhteydessä kiinnitetään huomiota siihen, miten perusopetuslaia uudistetaan erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden osalta.

3.6 LASTEN JA HENKILÖSTÖN MÄÄRÄN SÄÄNTELY

Uudistetussa päivähoitolainsäädännössä tuodaan esille, että kaikissa yhteiskunnan järjestämissä, valvomissa ja rahoittamissa varhaiskasvatuspalveluissa lapsiryhmien muodostamisen peruslähtökohtana on lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutuminen. Lapsiryhmät tulee muodostaa siten, että varhaiskasvatuksen tavoitteena olevat pysyvät, turvalliset ihmissuhteet sekä fyysisiltä, psyykkisiltä ja sosiaalisilta tekijöiltään lapsen hyvinvointia, kasvua, kehitystä ja oppimista edistävä ympäristö toteutuvat. Lapsiryhmien muodostamisessa on huomioitava lasten ikä ja kehitykselliset tarpeet sekä käytävissä olevat tilat.

Lapsiryhmät muodostetaan suhdeluku-periaatteen pohjalta seuraavasti:

- **Päiväkodissa** peruslähtökohtana on suhdelukusäännös, jonka mukaan lapsiryhmissä on oltava yksi hoito- ja kasvatustehtävissä toimiva aikuinen neljää al-

le 3-vuotiasta lasta kohden ja yksi seitsemää 3-6-vuotiasta lasta kohden. Sääntelyä tarkennetaan ja muutetaan seuraavilta osin:

- Päiväkotien erillinen suhdeluku osa-aikaisessa päivähoidossa ja osapäivähoidossa olevien lasten osalta poistetaan.
- Uudistetussa päivähoitolaissa määritellään yhdessä ryhmässä samanaikaisesti hoidettavien lasten enimmäismäärä. Enimmäismäärän sääntely toteutetaan henkilöstön määrän kautta siten, että ryhmässä voi olla korkeintaan kolme (3) kasvatusvastuussa olevaa kasvattajaa. Ryhmässä voi olla enemmän kasvattajia vain, mikäli lasten määrä ei lisäännä. Laissa tuodaan esille, että lapsiryhmien välinen yhteistyö ja pienryhmätoiminta on kuitenkin mahdollista ja suotavaa, mikäli päiväkodin tilat antavat siihen riittävät edellytykset.
- Alle 18 kk ikäinen lapsi on huomioitava lapsiryhmien muodostamisessa suhdelukua pienentävästi.
- **Erytystä tukea tarvitseva lapsi** ja ympärivuorokautisessa hoidossa oleva lapsi on huomioitava lasten määrää pienentävästi. Erytystä tukea tarvitsevan lapsen kohdalla tästä voidaan poiketa, mikäli lapsella on henkilökohtainen avustaja.
- **Avoimen varhaiskasvatuksen** sääntelyn tarvetta selvitetään osana päivähoitolain uudistamista, jotta turvattaisiin laadukkaan varhaiskasvatuksen toiminnan edellytykset myös avoimissa varhaiskasvatuspalveluissa.
- **Perhepäivähoidon** sääntely perustuu nykyiseen suhdelukusäännökseen, jonka mukaan lapsiryhmissä on oltava yksi aikuinen neljää kokopäivähoidossa olevaa lasta kohden. Lisäksi perhepäivähoitoryhmään voi kuulua yksi osapäiväinen esiopetusikäinen tai perusopetusikäinen lapsi.
- **Esiopetuksen** osalta noudatetaan nykyisiä säännöksiä ja suosituksia. Tavoitteeksi on kuitenkin asetettava, että esiopetuksen ja päivähoidon erilainen lasten ja henkilöstön määrän sääntely yhtenäistyy. Opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö käynnistävät neuvottelut siitä, miten esiopetuksen ja esiopetuksen lisäksi järjestettävän päivähoidon henkilöstömitoituksen sääntelyä voidaan yhtenäistää.
- **Poikkeamissäännöksiä** selkiytetään lisäämällä säädökseen maininta, jonka mukaan suhdeluvusta ei voi poiketa henkilöstöresursseihin vetoamalla.

Jaosto esittää myös Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden uudistamista siten, että niihin sisällytetään lapsiryhmien muodostamisen ja pienryhmätoiminnan toteuttamisen periaatteet niin päiväkodeissa kuin myös perhepäivähoidossa. Lisäksi jaosto esittää, että henkilöstömitoituksen seuranta ja valvontaa kehitetään.

3.7

HENKILÖSTÖ

1) **Päivähoidon johtajuutta vahvistetaan** niin, että kelpoisuusvaatimuksia muutetaan seuraavasti:

- a. Päivähoidon **hallinnollisissa johtotehtävissä** kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto,
 - johon sisältyvät riittävä varhaiskasvatuksen perehtyneisyys ja riittävä johtamistaito taikka
 - tutkinnon lisäksi riittävä varhaiskasvatuksen perehtyneisyys ja riittävä johtamistaito ovat muutoin erikseen hankittu.

- b. Päivähoidon kasvatusorganisaatioiden **ammattillisissa johtotehtävissä** kelpoisuutena tulee olla soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto (AMK) sekä
- tutkintoon sisältyvät lastentarhanopettajakelpoisuuden antavat opinnot ja riittävä johtamisosaaminen taikka
 - tutkinnon lisäksi muutoin erikseen hankittu riittävä varhaiskasvatuksen perehtyneisyys ja riittävä johtamistaito

Lisäksi johtajuutta vahvistetaan seuraavasti:

- Pedagogisen johtamisen ja ohjauksen erilaisten muotojen ja menetelmien kehittämistä ja hyvien käytäntöjen jakamista lisätään;
 - Perhepäivähoidon esimiehen tehtävien mitoituksessa kunnassa on huomioitava sekä hallinnollisen johtajuuden että pedagogisen johtajuuden tehtävät siten, että pedagoginen ohjaus mahdollistuu;
 - Kunnilla tulee olla käytettävissä riittävien resurssien lisäksi toimintamalleja sekä laatusuosituksia ohjausjärjestelmän mitoitukseltaan sekä muusta rakenteesta sekä
 - esimiesten osaamista tuetaan.
- 2) **Lastentarhanopettajien osuutta päiväkodeissa lisätään:**
Päivähoitoasetuksen 6 §:n 4 momentissa nyt säänneltyä päiväkodin henkilöstörakennetta muutetaan siten, että päiväkodissa
- tulee vähintään yhdellä kolmesta hoito- ja kasvatustehtävissä toimivalla olla kasvatustieteen kandidaatin tai kasvatustieteen maisterin tutkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus;
 - yhdellä joko kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, kasvatustieteen maisterin tutkinto, sosionomin (AMK) tutkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntauneet opinnot ja
 - yhdellä kolmesta voi olla lähihoitajan tehtäviin soveltuva sosiaali- ja terveysalan perustutkinto tai muu vastaava tutkinto.
- 3) **Perhepäivähoidon määritelmä** rajataan koskemaan vain yhden tai kahden hoitajan ryhmiä. Kahden hoitajan lapsiryhmää voidaan tarvittaessa (lasten hoitoaikojen niin edellyttäessä) täydentää varahoitajan työpanoksella työaikalainsäädännön ehtojen toteutumisen varmistamiseksi, mutta tällöin lapsiryhmää ei kasvateta kahden hoitajan ryhmästä. Kolmen hoitajan tai useamman hoitajan ryhmäperhepäivähoidon yksiköt määritellään vastaamaan päiväkodin säännöksiä mitoitukseltaan, ryhmäkooltaan, henkilöstörakenteeltaan ja henkilöstön kelpoisuusehdoiltaan.

Henkilöstörakenteen muutosesitysten toteuttaminen edellyttää riittävän pitkää aikaa, jotta koulutusviranomaiset ja kunnat voivat valmistautua muutoksiin.

3.8 YHTEISTYÖ VIRANOMAISTEN KESKEN

Päivähoitolaissa säädetään työntekijöiden velvollisuudesta toimia yhteistyössä esiopetuksen, perusopetuksen, sosiaali- ja terveystoimen sekä muiden lasten kanssa toimivien viranomaisten kanssa. Uudistuksen yhteydessä on huolehdittava siitä, että sääntelytietojen luovuttamisesta ja salassa pitämisestä päivähoitossa on riittävä.

3.9 PÄIVÄHOIDOSSA ANNETTAVAN VARHAISKASVATUKSEN ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN

Lakiin kirjataan velvollisuus päivähoidossa annettavan varhaiskasvatuksen monipuoliseen ja jatkuvaan/säännölliseen arviointiin valtakunnan, kunnan ja yksiköiden tasolla.

Valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet –asiakirjan arviointi nivotaan laissa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtäväksi. Arvioinnista sovitaan tulosopimuksessa. Arviointi on tehtävä esimerkiksi 3-5 vuoden välein.

Varhaiskasvatuspalvelun järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Toiminnan ulkopuolisen arvioinnin järjestämisestä voidaan tarvittaessa säätää erikseen.

3.10 MUUT LAISSA SÄÄDETTÄVÄT ASIAT

Rahoitukseen ja maksuihin liittyvät asiat tulee olla viittausmainintoina päivähoitolaissa.

4 MUUT ASIAT

4.1 HALLINTO

Asettaessaan selvityshenkilöä tekemään esitystä varhaiskasvatuksen tulevasta hallinnosta tehtäväksiannossa tulee kiinnittää erityistä huomiota varhaiskasvatuksen edellyttämän yhteistoimintavelvoitteen täyttämiseen. Selvityksessä tulee myös huomioida varhaiskasvatuksen saumakohtien edellyttämä yhteistyö.

Kuntalaissa säädetään kunnan toiminnasta ja hallinnosta. Paikallistasolla kunnan järjestämisvelvollisuudesta tullaan säätämään kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kehittämisestä ja valvonnasta annettavassa laissa, jonka valmistelu on käynnistynyt sosiaali- ja terveysministeriössä. Viittaukset edellä mainittuihin lakeihin päivähoitolaissa riittävät. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen edellyttämässä hallituksen selonteossa eduskunnalle tullaan syksyllä 2009 ottamaan kantaa uudistuksen jatkotoimiin. Samassa yhteydessä on mahdollista arvioida tarkemmin myös varhaiskasvatuksen asemaa uudistuvassa kunta- ja palvelurakenteessa.

4.2 PÄIVÄHOITOLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISEN YHTEYS MUUHUN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUSTYÖHÖN

Päivähoitolainsäädännön linjaukset tulee ottaa huomioon myös muussa sosiaalihuollon lainsäädäntöä koskevassa valmistelu- ja kehittämistyössä. Meneillään olevia, keskeisiä lainsäädäntöhankkeita ovat esimerkiksi kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kehittämisestä ja valvonnasta annettavan lain valmistelutyö sekä koko sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön arviointi- ja uudistamistyö. Lisäksi

1.7.2009 voimaan tuleva neuvola-asetus tulee ottaa huomioon. Myös päivähoito- ja perusopetuslain yhteensovittamiseen tulee kiinnittää huomiota.

4.3 VANHEMPAINVAPAA

Jaosto on keskustellut myös vanhempainvapaan asemasta varhaiskasvatuksen kokonaisuudessa. Vanhempainvapaan joustavoittamisella ja pidentämisellä olisi merkittävä vaikutus varhaiskasvatuksen eri muotojen yhteensovittamisessa. Erityisesti lasten päivähoiton pehmeä aloitus tulisi huomioida tässä yhteydessä.

4.4 LASTEN KOTIHOIDON JA YKSITYISEN HOIDON TUKI

Jaoston näkemyksen mukaan tulisi selvittää, olisiko päivähoitolain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia mahdollista sovittaa paremmin yhteen.

Anna-Maija Haliseva-Lahtinen

Eriävä mielipide/täydentävä lausuma

24.6.2009

Eriävä mielipide/täydentävä lausuma varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisaoston raporttiin

Varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisaoston varhaiskasvatuksen linjauksien lähtökohta on ollut oikea. Peruslähtökohtana on lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen. Talainsäädännön tarkoituksena on turvata lapsen oikeus hoitoon sekä kasvun, kehityksen ja oppimisen tukeen hänen kehitystasonsa ja muut edellytykset huomioon ottaen hänen varhaisina elinvuosinaan. Varhaiskasvatuspalveluissa yhdistyvät lapsen oikeudet varhaiskasvatukseen ja varhaiskasvatuksessa sekä vanhempien oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka.

Varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisaoston jäsenenä esitän kuitenkin eriävän mielipiteeni kolmeen esitykseen. Kaksi näistä koskee jaoston perhepäivähoitoa koskevaa esitystä eli ryhmäperhepäivähoidon rajaamista kahden perhepäivähoitajan yksiköiksi sekä perhepäivähoidon suhdelukusäädöstä. Kolmas eriävä mielipiteeni koskee lastentarhanopettajien osuutta päiväkodeissa.

Lisäksi haluan täydentävänä lausumana saattaa tietoon, että jaostolla ei ollut lyhyen toimikautensa aikana mahdollisuutta arvioida esitysten kustannus- eikä muita vaikutuksia. Kommentoin myös päivähoiton henkilöstön kelpoisuuksia, lasten ja henkilöstön välisen suhdeluvun sääntelyä sekä avointa varhaiskasvatusta.

Eriävät mielipiteet

Aluksi totean, että hallitusohjelman mukaan perhepäivähoidon edellytyksiä tulee parantaa. Katson, toisin kuin Varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisaosto, että jaoston seuraavilla perhepäivähoitoa koskevillä esityksillä ollaan heikentämässä perhepäivähoidon toimintaedellytyksiä ja lausun niistä eriävän mielipiteeni perusteluineen.

1. Jaoston esityksen mukaan perhepäivähoidon määritelmä rajataan koskemaan vain yhden tai kahden hoitajan ryhmiä ja kolmen hoitajan tai useamman hoitajan ryhmäperhepäivähoidon yksiköt määritellään vastaamaan päiväkodin säännöksiä mitoitukseltaan, ryhmäkooltaan, henkilöstörakenteeltaan ja henkilöstön kelpoisuusehdoiltaan. *Eriävänä mielipiteenä esitän, että kolmen hoitajan ryhmäperhepäivähoidon yksiköt olisivat edelleen mahdollisia.*

Jaoston esitys toteutuessaan merkitsisi, että ne ryhmäperhepäiväkodit, joissa kolme hoitajaa hoitaa kahtatoista lasta, tulee lopettaa tai muuttaa päiväkodeiksi. Raportissa tosin todetaan, että palvelutarpeet ovat muuttuneet niin, että yhä useammat lapset tarvitsevat kodin ulkopuolista hoitoa iltaisin, öisin ja viikonloppuisin. Raportissa todetaan myös, että jaoston työn painopiste on ollut kysymyksessä, miten päivähoitolakia tulee uudistaa paremmin vastaamaan nykyajan tarpeita. Tältä osin esityksen vaikutukset ovat ristiriidassa jaoston muutoksella tavoittelemien vaikutusten kanssa. Jaoston esityksellä huononnetaan kuntien mahdollisuutta vastata perheiden tarpeisiin ja toiveisiin ja vähennetään perheiden valinnan mahdollisuuksia. Hoitoa ei pystytä järjestämään läheltä kotia vaan matkat päivä-

hoitoon tulevat pitenemään. Kunnat eivät tällöin myöskään pysty vastaamaan mm. kauppojen aukioloaikojen vapautumisen johdosta lisääntyvään vuorohoidon kysyntään. Myös perhepäivähoidon varahoitojärjestelyt tulevat vaikeutumaan kohtuuttomasti. Varahoidon järjestäminen ryhmäperhepäivähoidossa mahdollistaa sen, että lapsi voi olla pienessä ryhmässä myös varahoidossa ollessaan. Päivähoidon hakuajat tulevat pitenemään ja päivähoitopaikan saaminen viivästyy varsinkin muuttovaltaisissa kunnissa. Perhepäivähoitajista on seuraavan kahdeksan vuoden aikana jäämässä eläkkeelle yli 40 %. Ryhmäperhepäivähoitoon saadaan perhepäivähoitajia, vaikka uusia kotona lapsia hoitavia perhepäivähoitajia on vaikea rekrytoida.

Kolmen hoitajan ryhmäperhepäivähoidossa esiintyviä ongelmia ovat suurelta osin korjattavissa jaoston esittämällä muilla perhepäivähoitoa koskevilla ehdotuksilla. Jaosto katsoo, että perhepäivähoidon esimiestyön kehittämisellä voidaan edistää perhepäivähoidon edellytyksiä. Jaosto mm. esittää, että perhepäivähoidon ohjauksesta ja johtamisesta tulee huolehtia nykyistä paremmin, mikä edellyttää perhepäivähoidon ohjauksen vahvistamista ja selkeyttämistä. Jaosto esittää myös Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden uudistamista siten, että niihin sisällytetään lapsiryhmien muodostamisen ja pienryhmätoiminnan toteuttamisen periaatteet niin päiväkodeissa kuin myös perhepäivähoidossa. Lisäksi jaosto esittää, että henkilöstömitoituksen seuranta ja valvontaa kehitetään.

Osaltaan ryhmäperhepäivähoidossa esiintyviä ongelmia on vähentänyt ja tulee edelleen vähentämään perhepäivähoitajien koulutustason nousu. Kolmen hoitajan ryhmäperhepäiväkodissa edellytetään päivähoitoasetuksen mukaan yhdeltä hoitajalta vähintään lähihoitajan tutkintoa. Uuden perhepäivähoitajan ammattitutkinnon on suorittanut jo yli 3600 perhepäivähoitajaa (kesäkuu 2009). Kunnat ovat ryhmäperhepäiväkoteja perustaessaan läheneet siitä, että ryhmäperhepäivähoidossa työskentelevillä perhepäivähoitajilla tulee olla vähintään perhepäivähoitajan ammattitutkinto.

Sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin, opetusministeriön, opetushallituksen ja Suomen Kuntaliiton syksyllä 2005 tekemän selvityksen mukaan kolmen hoitajan ryhmäperhepäiväkotien osuus oli puolet kaikista ryhmäperhepäiväkodeista. Asetuksen edellyttämänä erityisenä syynä kolmen hoitajan ryhmäperhepäiväkodin perustamiselle kunnat mainitsivat tavallisimmin vuorohoidon järjestämisen. Toinen yleinen syy oli nopeasti lisääntyvä hoidon tarve ja kotona työskentelevien perhepäivähoitajien vaikea saatavuus. Ryhmäperhepäiväkoteja pidettiin joissakin kunnissa tilapäisratkaisuin, koska kotonaan lapsia hoitavia perhepäivähoitajia ei ole saatavilla ja uusia päiväkoteja ei ole ehditty perustaa. Lisäksi kunnat pitivät tällaisia yksiköitä toimivina perhepäivähoidon varahoitopaikkoina. Ryhmäperhepäiväkoti toimi 66 prosentissa vastanneista kunnista perhepäivähoidon varahoitopaikkana.

Keskimäärin seitsemän prosenttia kunnan järjestämässä päivähoitossa olevista lapsista oli kyselyn mukaan hoidossa iltaisin, öisin tai viikonloppuisin. Perhepäivähoidon yksikkö oli hoitopaikkana noin kolmasosalla vuorohoidon piirissä olevista lapsista. Suurin osa vuorohoidossa olevista lapsista oli hoidossa sekä iltaisin, öisin että viikonloppuisin. Kuntien arvioiden mukaan hoidon tarve epätavanomaisina aikoina, varsinkin iltahoidon tarve, tulee edelleen lisääntymään. Pitkät aukioloajat eivät ole mahdollisia kahden hoitajan ryhmäperhepäiväkodissa.

Vanhemmat toivovat yleensä lapsiensa hoitopaikaksi lähellä kotia olevaa pientä yksikköä. Ryhmäperhepäivähoito on pienen ryhmänsä takia useimmiten kalliimpi päivähoitomuoto kuin päiväkotitoimi. Kustannuksista riippumatta kunnat pyrkivät kuitenkin vastaamaan perheiden tarpeisiin ja toiveisiin mahdollisimman hyvin. Ryhmäperhepäivähoitoa järjestämällä kunnat pystyvät tarjoamaan perheille päivähoitoa, myös vuorohoitoa, kohtuullisen matkan päästä kotoa.

Lopuksi haluan tähän eriävään mielipiteeseen liittyen todeta, kuten jaoston raportissakin todetaan, että päivähoitoasetuksen (239/1973) säätämiseen johtaneen perustelumuistion mukaan kolmen perhepäivähoitajan yksikköjen toiminta on perusteltua silloin, kun kunnan päivähoitoyksiköiden kehittämisen tarve ei edellytä päiväkodin perustamista eikä edellytyksiä perhepäivähoidon järjestämiselle pienemmissä yksiköissä ole olemassa. Perhepäiväkodissa voidaan perustelumuistion mukaan muun muassa ympärivuorokautisesti toteutettuna toimintana hoitaa useampia lapsiryhmiä ja useamman peräkkäin perhepäiväko-

dissa työskentelevän perhepäivähoitajan toimesta. Nämä perustelut ovatkin olleet pääsääntöisesti kuntien lähtökohdana kolmen hoitajan ryhmäperhepäiväkoteja perustettaessa.

2. Jaoston raportissa todetaan, että perhepäivähoidon sääntely perustuu nykyiseen suhdelukusäännökseen, jonka mukaan lapsiryhmissä on oltava yksi aikuinen neljää kokopäivähoidossa olevaa lasta kohden. Lisäksi perhepäivähoitoryhmään voi kuulua yksi osapäiväinen esiopetusikäinen tai perusopetusikäinen lapsi. *Eriävänä mielipiteenä tuon esille kunnista tulleen voimakkaan toiveen muuttaa tätä säännöstä niin, että osapäiväinen lapsi voisi olla nuorempikin kuin esiopetusikäinen tai koululainen.*

Perhepäivähoidossa ei nykyisin enää juurikaan ole esiopetusikäisiä lapsia eikä koululaisia. Esiopetuksessa olevien lasten osapäivähoito toteutetaan pääsääntöisesti samassa paikassa kuin esiopetus ja koululaiset ovat perusopetuslain mukaisessa aamu- ja iltapäivätoiminnassa.

Työelämän muutoksista johtuen useiden perheiden päivähoiton tarve on epäsäännöllistä, samoin kotona olevien vanhempien lapset usein tarvitsevat hoitoa vain silloin tällöin. Epäsäännöllisesti ja osa-aikaisesti hoitoa tarvitsevien lasten hoidon järjestäminen pienessä perhepäivähoitoryhmässä on lapsen kannalta huomattavasti parempi ratkaisu kuin hoito isossa päiväkotiryhmässä. Näistä syistä katson, että jaoston olisi pitänyt esittää nykyisen lain muuttamista niin kuin Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan Perhepäivähoidon kehittämisjaosto raportissaan vuonna 2007 esitti. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan alaisena toimineen perhepäivähoitojaoston mukaan nykyistä perhepäivähoidon suhdelukua (1:4.5) ei ole tarpeen muuttaa. Perhepäivähoitojaosto esitti samalla, että päivähoitolakia muutetaan siten, että viides eli osapäivähoitoinen lapsi voi olla muukin kuin esikoulu- ja kouluikäinen. Perhepäivähoitoryhmän tulee kuitenkin olla ikärakenteeltaan toimiva, joten jaosto esitti lisäksi, että niissä tilanteissa, joissa omassa kodissaan työskentelevän perhepäivähoitajan lapsiryhmästä jo kaksi samanaikaisesti hoidossa olevaa on alle kolmevuotias, ns. viidennen, osapäivähoitoisen lapsen tulee olla vähintään 3 -vuotias. Vastaavan ikärakenteen tulee toteutua myös ryhmäperhepäivähoidon ryhmässä eli kahden hoitajan yksikössä.

3. Jaosto esittää, että lastentarhanopettajien osuutta päiväkodeissa lisätään siten, että päiväkodissa tulee yhdellä kolmesta hoito- ja kasvatustehtävissä toimivasta olla kasvatustieteen kandidaatin tai maisterin tutkinto, yhdellä joko kasvatustieteen kandidaatin, kasvatustieteen maisterin, sosionomi (AMK) tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto ja yhdellä lähihoitaja- tai lastenohjaajatutkinto.

Eriävänä mielipiteenä totean, että jos lastentarhaopettajien osuutta päiväkodeissa lisätään, tulee muutos tehdä viittaamalla lastentarhanopettajan kelpoisuuksiin eikä rakennetta tule määritellä tätä yksityiskohdaisemmalla tavalla.

Työnantajan harkintaan tulee jättää millaista osaamista halutaan painottaa. Tehtävän vaatimaan osaamiseen nähden liian kapea-alaiset ja joustamattomat kelpoisuusnormit estävät henkilöstövoimavarojen ja osaavan työvoiman optimaalista käyttöä. Lisäksi näin lisätään määräraikaisen työvoiman käyttöä.

Ei voida myöskään unohtaa sitä, että myös päivähoitossa on varauduttava työvoiman saannin vaikeutumiseen ja tästä johtuviin palvelutuotannon ja henkilöstövoimavarojen uudelleen organisointiin ja kohdentamiseen. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen vuonna 2008 yhteistyössä Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tekemän eräitä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöryhmiä koskevan työvoimatilanneselvityksen mukaan työvoimavaje oli yhteensä noin 5 %. Noin puolet vajeesta johtui siitä syystä, että vakanssia hoitamaan ei saatu pätevää henkilöä. Lastentarhanopettajien osalta työvoimavaje 8.4.2008 oli 5,6 % (356) ja erityislastentarhanopettajien 17,9 % (135). Jaoston esitys merkitsisi 6500 lastentarhanopettajan lisäystä.

Täydentävä lausuma

Lisäksi haluan tuoda varhaiskasvatuksen neuvottelukunnalle tiedoksi seuraavaa:

Vaikutusten arviointi

Jaostolla ei ollut lyhyen toimikautensa aikana mahdollisuutta arvioida esitysten kustannus- eikä muita vaikutuksia. Jaoston jäsenet saivat viimeisessä kokouksessa pöydälle joistakin esityksistä Sosiaali- ja terveysministeriön tekemät karkeat kustannusarviot, joita ei kokouksessa käsitelty. Osasta esityksiä ei kustannusarvioita ole tehty lainkaan. Kehittämisesityksiä tehtäessä tulee samalla niiden erilaiset vaikutukset arvioida, siksi katsonkin, että ennen kuin neuvottelukunta tekee jaoston esitysten pohjalta omat esityksensä varhaiskasvatuksen lainsäädännöksi, esitysten kaikki vaikutukset tulee tarkoin arvioida.

Päivähoidon henkilöstön kelpoisuudet

Päivähoidon henkilöstön kelpoisuuksista on säädetty lailla (272/2005) ja asetuksella (608/2005) sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista. Päivähoito-/varhaiskasvatustalain ei tule sisällyttää määräyksiä päivähoidon henkilöstön kelpoisuuksista vaan niistä tulee edelleen säätää sosiaalihuollon kelpoisuuslaissa. Kelpoisuuslainsäädännön uudistusta ei voida pitää varhaiskasvatuksen kehittämisjaoston tehtävänä. Kelpoisuuksia ei tule nykyistä enemmän myöskään eriyttää alakohtaisesti vaan myös päivähoidon osalta tulee soveltaa kelpoisuuslain yleisiä määräyksiä nykyisessä laajuudessa. Jos kelpoisuusehdot on määritelty lainsäädännössä, työnantajat voivat tehtävän vaatiman osaamisen niin edellyttäessä tälläkin hetkellä tiukentaa kelpoisuuksia.

Sinänsä koulutustason nostaminen pitkällä aikavälillä on kannatettavaa. Samoin lastentarhanopettajien, ja sitä kautta myös päivähoidon ammatillisten johtotehtävien osalta on jaoston esitys siitä, että lastentarhanopettajan kelpoisuudet antavat opinnot voitaisiin suorittaa myös muutoin kuin tutkintoon sisältyvänä on kannatettava. Nykyinen tilanne, jossa päivähoidon keskeisen henkilöstön kelpoisuudet on säädetty aineyhdistelmien ja opintopisteiden tarkkuudella siten, että tarvittavien opintojen on sisällyttävä nimenomaan ao. tutkintoon, jättää osan ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista epäpätevinä ulos, vaikka henkilöllä olevan koulutuksen ja kokemuksen kautta saatua osaamista sinänsä voitaisiin pitää riittävinä. Samanlaisia ongelmia on myös kasvatustieteiden maistereiden kohdalla. Mahdollisuus suorittaa pätevyyden antavat opinnot vielä soveltuvan tutkinnon suorittamisen jälkeenkin on niin työnantajan kuin työntekijän kannalta tarkoituksenmukaista. Lisäksi tulee huomata, että jos lastentarhanopettajan kelpoisuuden antavat opinnot suoritetaan soveltuvan tutkinnon lisäksi, on asianomaisella henkilöllä todennäköisemmin myös varhaiskasvatusta laaja-alaisempaa osaamista.

Kelpoisuuslain 10 § 1 momentin mukaan kelpoisuusvaatimuksena kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon pääasiassa hallinnollisiin johtotehtäviin on kelpoisuuslain 3 §:n mukainen kelpoisuus tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus sekä niiden lisäksi riittävä johtamistaito. Hallinnollisiin johtotehtäviin kuuluvat esimerkiksi päivähoidon sellaiset johtotehtävät, joihin ei sisälly asiakastyön ohjaustehtäviä eikä välitöntä asiakastyötä lapsiryhmässä.

Kukin kunta päättää itse, minkä monijäsenisen toimielimen alaisuudessa pienten lasten päivähoitojärjestelmä toteutetaan, ja paikallisen hallintomallin valintaan vaikuttavat monet tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat. Muun muassa meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos vaikuttaa osaltaan myös päivähoidon organisointiin ja järjestämiseen. Jaoston esittämä riittävä nimenomaan varhaiskasvatukseen perehtyneisyys vaikeuttaisi päivähoidon tarkoituksenmukaista järjestämistä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa päivähoito tai osa siitä on järjestetty opetustoimen alaiseksi, ei rehtorin kelpoisuuden omaava henkilö välttämättä olisi kelpoinen hallinnolliseksi johtajaksi puuttuvan varhaiskasvatukseen perehtyneisyyden vuoksi. Jo tällä hetkellä tästä aiheutuu ongelmia päivähoidon ammatillisten johtotehtävien osalta. Myös nykytilanteen mukaan hallinnolliselta johtajalta edellytetään kuitenkin alan tuntemusta, eikä sitä tule saattaa liian kapea-alaiseksi.

Kelpoisuuslain 10 § 3 momentin mukaan kelpoisuusvaatimuksena lasten päivähoidon ammatillisiin johtotehtäviin on lain 7 §:n mukainen kelpoisuus sekä riittävä johtamistaito. Jaosto esittää, että päivähoidon kasvatusorganisaatioiden ammatillisissa johtotehtävissä edellytettäisiin soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Sinänsä johtamisosaamisen tason nostaminen on kannatettavaa, mutta koulutustasovaatimuksen nostaminen kelpoisuuslainsäädännössä ylempään korkeakoulututkintoon ei kuitenkaan ratkaise johtamisessa olevia ongelmia. Ennenmin pitäisi kiinnittää huomiota jaoston esittämiin muihin toimenpiteisiin, joilla johtajuutta vahvistetaan, sekä täydennyskoulutuksen ja muun koulutuksen sisältöön. Tällä hetkellä päiväkodin johtajina toimivista noin kahdeksalla prosentilla on kasvatustieteen kandidaatin tai maisterin tutkinto. Koulutustasovaatimuksen nostaminen myös hankaloittaisi nykyisen henkilöstön uralla etenemisen mahdollisuuksia

Henkilöstörakenteen muutosesitysten toteuttamista ei tule tehdä jaoston esityksen mukaisesti kiireellisenä vaan harkiten ja niiden toteuttaminen edellyttää riittävän pitkää aikaa, jotta koulutusviranomaiset ja kunnat voivat valmistautua muutoksiin.

Lasten ja henkilöstön määrän sääntely

Raportissa todetaan, että jaoston haasteellisena tehtävänä on ollut rakentaa esitystä, jolla voidaan estää samanaikaisesti lapsiryhmässä olevien lasten määrän kasvaminen liian suureksi ja samalla kuitenkin joustavuuden tarve tulee huomioiduksi. Jaosto päätyi esittämään, että päiväkodissa peruslähtökohtana on nykyinen suhdelukusäännös. Joiltakin osin jaosto lisäksi esittää suhdelukumuutoksia. Ennen niiden mahdollista toteuttamista niiden vaikutuksia tulee arvioida yhdessä ehdotettujen henkilöstörakenteeseen ja johtamiseen esitettyjen muutosten kanssa.

Avoin varhaiskasvatustoiminta

Jaosto toteaa raportissaan, että avoimen varhaiskasvatuksen osalta sääntelyä tulee tarkentaa, kuitenkin siten että säädökset eivät estä ja kangista järjestöjen ja yhteisöjen monimuotoista toimintaa lasten ja perheiden parissa. Lisäksi jaosto toteaa, että haasteellista on rajankäynti siinä, mitkä avoimen varhaiskasvatuksen toimintamuodoista kuuluvat uudistetun päivähoitolain sovellusalan ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden piiriin. Avoimen toiminnan monimuotoistuminen on tuonut tarpeen täsmentää avoimen toiminnan määritelmää ja vakiinnuttaa avoin varhaiskasvatus tasavertaiseksi toimintamuodoksi muiden päivähoitopalvelujen rinnalle säilyttäen kuitenkin toiminnan omaleimaisuuden.

Avoimen toiminnan määrittäminen tasavertaiseksi toimintamuodoksi päiväkotij- ja perhepäivähoidon rinnalle laajentaisi subjektiivisen päivähoito-oikeuden koskemaan myös avointa varhaiskasvatusta. Tämä lisäisi perheiden valintamahdollisuuksia, mutta samalla sen tulisi myös mahdollistaa se, että kunta voisi osoittaa päiväkodin tai perhepäivähoidon vaihtoehtona myös kerhotoiminnan. Tällä ei kuitenkaan tule rajoittaa niiden lasten subjektiivista oikeutta kokopäiväiseen päiväkotij- tai perhepäivähoitoon, jotka sitä vanhempien työn tai opiskelun takia tai lastensuojelullisista tai muista perheestä tai lapsesta johtuvista syistä tarvitsevat.

Anna-Maija Haliseva-Lahtinen
Erityisasiantuntija
Suomen Kuntaliitto

Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta
Varhaiskasvatuslainsäädännön kehittäminen jaosto

Eriävä mielipide jaoston raporttiin

Jaoston raportin luku 3.7 Henkilöstö

Laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 2005/272 säädetään sosiaalihuollon johtotehtävien - myös päiväkodin johtotehtävien - kelpoisuuksista. Neuvottelukunnan ammattijärjestöt katsovat, ettei kelpoisuusvaatimusten pohtiminen kuulunut jaoston tehtäviin, koska niistä säädetään toisessa laissa. Näin ollen en voi hyväksyä jaoston esitystä kelpoisuusvaatimusten muuttamisesta. Päivähoidon johtajuuden vahvistaminen muilla keinoilla on kuitenkin kaikkien yhteinen tavoite.

Lisäksi totean, että ammattijärjestöt haluavat jatkaa keskustelua varhaiskasvatuslainsäädännön jatkovalmistelussa mm.

- henkilöstörakenteesta siltä osin miten lainsäädännössä määritellään eri tutkintotaustaisten ammattihenkilöiden osuus henkilöstöstä
- perhepäivähoidon ja ryhmäpäiväkotitoiminnan edellytyksistä
- palveluohjauksen sisällöstä

Helsingissä 23.6.2009

Tarja Honkalampi
Kehittämisyksikön johtaja
Tehy ry

- 2009:
- 1 Sikiön poikkeavuuksien seulonta. Seulonta-asetuksen täytäntöönpanoa tukevan asiantuntijaryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2754-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2755-1 (PDF)
 - 2 Selvitys EVO-pisteitä tuottaneista terveystieteellisistä julkaisuista vuosilta 2003-2005. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2756-8 (PDF)
 - 3 Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi.
ISBN 978-952-00-2767-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2768-1 (PDF)
 - 4 Raskaana olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon varmistaminen -työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2769-8 (PDF)
 - 5 Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2009.
ISBN 978-952-00-2770-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2771-1 (PDF)
 - 6 Enhetliga grunder för icke-brådskande vård 2009.
ISBN 978-952-00-2772-8 (inh.)
ISBN 978-952-00-2773-5 (PDF)
 - 7 Skenaarioita sosiaalimenoista. Terveystieteellisten vaikutukset ja analyysimallin esittely.
ISBN 978-952-00-2774-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2775-9 (PDF)
 - 8 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2776-6 (PDF)
 - 9 Salme Kallinen-Kräkin . Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008-2011. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2777-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2778-0 (PDF)
 - 10 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2779-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2780-3 (PDF)
 - 11 Katja Uosukainen, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen. Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2781-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2782-7 (PDF)
 - 12 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi.
ISBN 978-952-00-2793-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2794-0 (PDF)

- 13 Selvitys ensihoidon ja sairaankuljetuksen kehittämisestä. Sairaan­kuljetuksen ja ensihoidon kehittämisen ohjausryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2795-7 (PDF)
- 14 Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta 2015. Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2796-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2797-1 (PDF)
- 15 Tupakkapoliittisia lakimuutoksia ja toimia valmistele­van työryhmän loppu- ja väliraportit. Ehdotukset tupakkalain ja tupakkaverolain muutoksiksi.
ISBN 978-952-00-2806-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2807-7 (PDF)
- 16 Sanna Parrila. Perhepäivähoitohenkilöstön osaamisen kehittäminen. PERHOKE-hankkeen loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2808-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2809-1 (PDF)
- 17 Vaihtoehtohoitojen sääntelytarve. Vaihtoehtohoitoja koskevan lainsäädännön tarpeita selvittäneen työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2810-7 (PDF)
- 18 Kosteusvauriot työpaikoilla. Kosteusvauriotyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2811-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2812-1 (PDF)
- 19 Hannu Jokiluoma, Hannele Jurvelius. Työsuojelupiirien tuottavuusryhmän loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2813-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2814-5 (PDF)
- 20 Plan för mentalvårds- och missbruksarbete. Förslag av arbetsgruppen Mieli 2009 för att utveckla mentalvårds- och missbruksarbete fram till år 2015. (Endast på webben)
ISBN 978-952-00-2819-0 (PDF)
- 21 Huumausainepolitiikan kertomus v. 2008 valtioneuvostolle. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2820-6 (PDF)
- 22 Toivo Niskanen, Hannu Kallio, Paula Naumanen, Jouni Lehtelä, Mika Lauhamo, Jorma Lappalainen, Jarmo Sillanpää, Erkki Nykyri, Antti Zitting, Matti Hakkola. Riskinarviointia koskevien työturvallisuus- ja työterveyssäännösten vaikuttavuus.
ISBN 978-952-00-2821-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2822-0 (PDF)
- 23 Salme Kallinen-Kräkin. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2008-2011. Hankeavustusopas. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2823-7 (PDF)
- 24 Neuvonta- ja palveluverkosto ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2833-6 (PDF)
- 25 Simone Ghislandi, Joni Hokkanen, Aki Kangasharju, Ismo Linnosmaa, Matteo Galizzi, Marisa Miraldo, Hannu Valtonen. Reference pricing in Finnish pharmaceutical markets. Pre-policy evaluation. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2835-0 (PDF)

- 26 Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) 2008-2011. Handbok om projektunderstöd. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2836-7 (PDF)
- 27 Göran Bondjers, Paulien Bongers, Marilyn Fingerhut, Timo Kauppinen, Stavroula Leka, Paul Schulte, Vappu Taipale, Hannu Uusitalo. Meeting future needs of finnish working life through a healthy workforce. 2009 international evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health.
ISBN 978-952-00-2837-4 (pb)
ISBN 978-952-00-2838-1 (PDF)
- 28 Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksia. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2847-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF)