

Miia Mannila

VARHAISKASVATUSLAIN VALMISTELU – ARVOT JA NORMIT
LAPSEN OIKEUDEN TAKEENA

Liiketalouden koulutusohjelma
Juridiikan suuntautumisvaihtoehto
2015

VARHAISKASVATUSLAIN VALMISTELU – ARVOT JA NORMIT LAPSEN OIKEUDEN TAKEENA

Mannila, Miia
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Marraskuu 2015
Ohjaaja: Anttila, Seppo
Sivumäärä: 83
Liitteitä: Teemahaastattelurunko

Asiasanat: lainsäädäntö, lapsen etu, laki lasten päivähoidosta, varhaiskasvatuslaki

Päivähoitolaki oli yli 40 vuotta vanha ja päivähoidon parissa on kaivattu lakiuudistusta paitsi käsitteistön myös sisällön suhteen. Päivähoitopalvelussa on siirrytty sosiaalipalvelun luonteesta kohti kasvatuksellista näkökulmaa. Suomessa palvelun hallinnointi siirrettiin vuonna 2013 sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön osaksi koulutusjärjestelmäämme. Lakiuudistuksen tavoite on suunnitelmallinen ja tavoitteellinen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon kokonaisuus - Educare-malli - jossa korostuu vahvasti pedagogiikan painotus. Lain nimi vaihtuu varhaiskasvatuslaiksi.

Kansainvälinen toimintaympäristö ja monikulttuurisuuden lisääntyminen ovat vaikuttaneet varhaiskasvatuspalveluun ja ne asettavat lainsäädännölle vaatimuksensa. Palvelun tuottamisen ja lainsäädännön perustana ovat Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus ja perustuslakimme. Kansainvälisesti korostetaan tasa-arvon merkitystä, syrjäytymisen ehkäisemistä ja panostusta varhaiskasvatukseen koulun keskeyttämistä ehkäisevänä tekijänä. Tärkeitä arvoja ovat yhdenvertaisuus, sivistykselliset oikeudet sekä itsemääräämisoikeus. Lapsen tulisi saada vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin ikänsä huomioon ottaen. Uuden lain valmistelussa korostuu lapsen etu.

Tutkimusten mukaan panostus varhaiskasvatukseen maksaa itsensä yhteiskunnalle takaisin korkojen kera. Päivähoitopalvelua ja lakimuutosta tutkittiin työssä kansainvälisessä ja historiallisessa viitekehyksessä ja mietittiin nyky-yhteiskuntamme taloudellisen ja poliittisen ympäristön vaikutusta lain valmisteluun. Liian tiukka normittaminen haittaa paikallista palvelun tuottamista ja voi olla näin jopa este lapsen edun toteutumiselle. Toisaalta talouden kehykset ja kustannusneutraaliuden vaatimus lainvalmistelun ja päätöksenteon taustalla tuntuvat rajoittavan lainsäädännön mahdollisuutta toimia palvelun laadun takeena.

Työssä arvioitiin oikeussosiologialle tyypillisellä tavalla lain, sen valmistelun ja yhteiskuntamme vuorovaikutusta ja mietittiin, millaisessa yhteiskunnallisessa ympäristössä laki syntyi ja millaisia vaikutuksia, arvoja ja normeja uudistettu varhaiskasvatuslaki tuo kunnille varhaiskasvatuspalvelun tuottajina ja perheille ja lapsille palvelun käyttäjinä. Materiaalina käytettiin pääosin lakia ja lainvalmisteluaineistoa ja laadullisessa haastattelututkimuksessa haastateltiin lainvalmistelussa mukana ollutta varhaiskasvatuksen asiantuntijaa sekä työn toimeksiantajan, Huittisten kaupungin, varhaiskasvatusjohtajaa.

LAW DRAFTING OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE ACT – VALUES AND NORMS AS A GUARANTEE OF THE BEST INTERESTS OF THE CHILD

Mannila, Miia

Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

November 2015

Supervisor: Anttila, Seppo

Number of pages: 83

Appendices: Outline of interview study

Keywords: legislation, best interests of the child, Child Day Care Act, Early Childhood Education and Care Act

Act on Children's Day Care was over 40-years of age and a new legislation concerning not only its concepts but also its contents has been long-awaited. The child day care service has moved from the social aspect to the educational point of view. The administration of service was transferred in 2013 from the Ministry of Social Affairs and Health to the Ministry of Education and Culture, and is now a part of our education system. Objective of the law reform is a systematic and target-oriented whole of education and care - Educare - with the emphasis of pedagogy. The name of the law has changed to Early Childhood Education and Care Act.

International environment and multiculturalism have affected the child day care service and they also define the law drafting. Providing of the service, and legislation both are based on the Convention on the Rights of the Child and the Constitution Act of Finland. Equality, the preventing of social exclusion, as well as investing in early childhood education as a preventive factor of dropping out of school is internationally emphasized. Cultural rights and self-determination are important values. When making a decision that affects a child, the views of the child should be respected and taken into consideration depending on the child's level of maturity. The law reform as a whole is based on the best interests of the child.

According to research, an investment in early childhood education pays itself back to the society. The purpose of this thesis was to research especially the law drafting of the new Early Childhood Education and Care Act in international and historical framework. The economic and political environment affects legislation. A strict regulation can prevent a flexibility in providing the service and thus a fulfillment of the best interests of the child. On the other hand, the demand for the cost neutral in legislation restricts the possibility of guaranteeing high quality of service.

The thesis may be regarded as a sociology of law, the study of interaction between law drafting and existing society. It points out the effects of the law, the values and norms that the new act provides to municipalities as providers, and families and children as users of the service. The material of the research consists of the law, the law drafting material and the interviews of experts on early childhood education – also the interview of the commissioner of the thesis – the Director of the Early Childhood Education of Huittinen.

SISÄLLYS

1	TERMILUETTELO	7
2	LAKEJA JA ASETUKSIA	8
3	TÄRKEÄT ARVOT OPINNÄYTETYÖN TAUSTALLA	9
4	OPINNÄYTETYÖONGELMAN KUVAUS JA TEORIAN VIITEKEHYS.....	12
4.1	Opinnäytetyöongelma - lain vaikutusten ennalta-arviointi.....	13
4.2	Teoreettinen, oikeudellinen ja yhteiskunnallinen viitekehys.....	13
4.3	Rajoittavat tekijät	15
4.4	Opinnäytetyöongelman käsitteleminen, menetelmät ja aineiston kerääminen	16
4.6	Kirjallisuutta ja opinnäytetyön luonteesta	17
5	VARHAISKASVATUS JA NORMIEN KEHITYSKULKU.....	19
5.1	Perheiden sosiaalipalvelusta lapsen oikeudeksi varhaiskasvatukseen.....	19
5.2	Ohjausjärjestelmä sosiaalipalvelusta osaksi koulutusjärjestelmää	20
5.3	Lainsäädännön kehitys - kunnallisen järjestelmän synty ja universaaliusnäkökulma.....	21
6	VARHAISKASVATUS PALVELUNA.....	23
6.1	Varhaiskasvatuspalvelun määritelmä.....	23
6.1.1	Valtakunnalliset Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet.....	24
6.1.2	Kunta-, ryhmä- ja lapsikohtainen suunnitelma.....	25
6.2	Varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmä	26
6.2.1	Kunnat palvelun tuottajana.....	27
6.2.2	Yksityinen palvelu ja kotihoito	29
6.2.3	Rahoitus ja maksut	30
6.3	Ammatilliset kelpoisuusvaatimukset, henkilöstön rakenne ja mitoitus.....	31
6.4	Varhaiskasvatuksen kansallinen laadun arviointi	32
7	VARHAISKASVATUSSÄÄNTELYN KANSAINVÄLISET SUUNTALINJAT	34
7.1	Pohjoismainen vertailu.....	34
7.1.1	Ruotsi - säännöllisen valvonnan ja arvioinnin korostus	35
7.1.2	Norja - kohti sääntelyä suhdeluvuista.....	35
7.1.3	Tanska - vahva sosiaalinen painotus	36
7.2	Euroopan unionin strategiset puitteet.....	37
7.3	OECD:n kehittämishankkeet ja varhaiskasvatuksen arviointi	38
8	LAINSÄÄDÄNTÖ JA VALVONTAJÄRJESTELMÄ.....	39

8.1	Varhaiskasvatuksen säädösperusta ja valvontajärjestelmä	39
8.1.1	Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus	40
8.1.2	Yhdenvertaisuus ja sivistykselliset oikeudet perustuslaissa	41
8.1.3	Päivähoitolain sääntely sosiaalihuollon lainsäädännön täydentämänä	42
8.2	Varhaiskasvatuksen ohjaus, valvonta ja kehittäminen Suomessa	45
8.3	Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta ja kehityksen suuntaviivat	45
9	LAKIUUDISTUS	46
9.1	Hallitusohjelmat ja lakiuudistuksen aikataulu	47
9.2	Lainvalmistelun yhteiskunnallinen ympäristö	48
9.3	Varhaiskasvatuksen käsite, suunnitelman velvoittavuus ja lapsen oikeus varhaiskasvatukseen	50
9.3.1	Lausuntoja työryhmän esitykseen	51
9.3.2	Suunnitelmat kuntia ja toimipisteitä velvoittavina	52
9.4	Hallinto- ja ohjausjärjestelmän siirto	53
9.5	Monialainen yhteistyö lapsen ja perheiden oikeuksien turvaajana	54
9.6	Toiminnan tavoitteellisuus, suunnittelu ja vaikutusten arviointi	55
9.6.1	Kokemuksia suunnittelusta ja arvioinnista	56
9.6.2	Arvioinnin ongelmallisuus	57
9.7	Ryhmäkoon rajaaminen, henkilöstön mitoitus ja siitä poikkeaminen toiminnan laatutekijöinä	58
9.7.1	Näkemyksiä ryhmäkokokysymyksestä	59
9.7.2	Ryhmä koko - lain ja asetuksen ristiriita	60
9.8	Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset ja rakenne	62
9.8.1	Näkemyksiä kelpoisuusvaatimuksista	63
9.8.2	Yliopistojen kriittisyys kelpoisuusvaatimusten suhteen	63
9.8.3	Laadukas varhaiskasvatus syrjäytymisen ehkäisijänä	64
9.9	Subjektiivinen päivähoito-oikeus - avoimet palvelut	66
10	LAIN VAIKUTUKSET ARJEN VARHAISKASVATUKSEEN - HUITTINEN	68
10.1	Varhaiskasvatussuunnitelmat mukana kaupungin lapsilähtöisessä peruskehitystyössä	69
10.2	Kasvatustieteellinen hallinnon ote voimavarana toiminnan kehittämisessä	70
10.3	Laatukortit mukaan varhaiskasvatuksen arviointiin	70
10.4	Erityistä tukea tarvitsevat lapset ryhmäkokokysymyksen avainasia	71
10.5	Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen - vastavoimana aktiivisen, toiminnallisen ajan kehittäminen	72
10.6	Uudistetut normit ja tärkeät arvot talouden kehysten puristuksessa	73
11	JOHTOPÄÄTÖKSET	75

LÄHTEET	79
LIITE 1 Teemahaastattelurunko	

1 TERMILUETTELO

ECEC = Early Childhood Education and Care, Varhaiskasvatuksen ja hoidon yhdistelmä

Educare = suomalaisen päivähoidon malli, jossa hoito, kasvatus ja opetus yhdistyvät

ET2020 = eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet -asiakirja

Kustannusneutraalius lakiuudistuksessa = lain säätäminen niin, ettei uusien säädösten voimaantulo aiheuta lisäkustannuksia palvelun tuottamiseen

LOS = Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus, lapsia koskeva ihmis-oikeussopimus

OAJ ry = Opetusalan Ammattijärjestö

OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

STAKES = Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus

Subjektiiivinen päivähoito-oikeus = Vanhempien lailla säännelty oikeus valita lapsen hoitomuoto joko kotona, kunnallisessa tai yksityisessä päivähoidossa. Koskenut Suomessa kaikkia alle kouluikäisiä lapsia vuodesta 1996.

Suhdeluku päivähoidossa = Määrittelee, kuinka monta hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöä päiväkodissa on oltava siellä olevaa lapsimäärää kohden. Määritelty alle kolmivuotiaiden ja kolme vuotta täyttäneiden osalta.

Universaaliusnäkökulma päivähoidossa = Ajatus siitä, että palvelu kuuluu kaikille riippumatta perheen sosio-ekonomisesta asemasta. (subjektiiivinen päivähoito-oikeus)

VASU = Varhaiskasvatussuunnitelma. Suunnitelmia toteutetaan paikallisesti kunta-, ryhmä- ja lapsikohtaisena.

2 LAKEJA JA ASETUKSIA

Asetus lasten päivähoidosta 1973/239

Dagtilbudsloven 2011/668

Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 2013/1295

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 2009/1704

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1996/1128

Laki lasten päivähoidosta 1973/36 - päivähoitolaki

Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta 2015/580

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 2005/272

Laki opetushallituksesta annetun lain muuttamisesta 2015/581

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2000/812

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 1992/734

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2011/922

Lov om barnehager 2005/64

Perusopetuslaki 1998/628

Perustuslaki 1999/731

Skollag 2010/800

Sosiaalihuoltolaki 1982/710

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta 2004/524

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta 2012/1032

Varhaiskasvatuslaki 1973/36

3 TÄRKEÄT ARVOT OPINNÄYTETYÖN TAUSTALLA

Palvelutuotannon järjestämisen vaihtoehdot -kurssilla perehdyttiin kunnan varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Juridiikan kursseille osallistuminen taas vei mukanaan lakien ja normien tulkintaan. Eurooppa-oikeuden opit osoittivat, kuinka paljon kansainvälistyvä toimintaympäristö kansallisten lakiemme syntyyn vaikuttaa. Elinikäisen oppimisenkin merkitys on kirkastunut. Näistä palasista palo aiheeseen syntyi. EU:n koulutuspolitiikkaa ohjaavana linjauksena toimii eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet -asiakirja, ET2020 (EUVL 2009/C 119/02). Siinäkin halutaan osoittaa suuntaviivat koulutusjärjestelmälle kokonaisuudessaan varhaiskasvatuksesta aina aikuis-koulutukseen ja näin elinikäiseen oppimiseen saakka. Työn taustalla vaikutti voimakkaasti tunne siitä, että kaikki toimenpiteet eriarvoisuuden poistamiseksi ja yhdenvertaisuuden lisäämiseksi jo erityisesti aivan elämän alkutaipaleella johtavat kohti kaikille parempaa yhteiskuntaa. Voisiko mikään paremmin vaikuttaa arvomaailmaamme ja toimintaan kuin kansallinen lainsäädäntömme?

Opinnäytetyö liittyy varhaiskasvatukseen oikeussosiologisesta näkökulmasta tarkastellen oikeussosiologialle tyypillisesti normien ja yhteiskuntamme vuorovaikutussuhteita (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 22) ja nyky-yhteiskuntamme ympäristössä uuden varhaiskasvatuslain valmistelua. Lakiuudistus astui voimaan 1.8.2015. Lakimuutos tulee vaikuttamaan paitsi lapsiin ja heidän vanhempoihinsa, myös kaikkiin varhaiskasvatuspalvelun parissa työskenteleviin, viime kädessä siis koko yhteiskuntaan.

Yhteiskunnassa vallitseva talouden heikko tilanne näyttelee osaa lainvalmistelussa ja asettaa omat reunaehdotensa jo valmisteluvaiheessa. Työn tarkoituksena on lakiuudistuksen sisällön tarkasteleminen ja vaikutusten ennakkoon arvioiminen perehtymällä lain valmisteluun ja kuulemalla käytännön toiminnasta vastaavia varhaiskasvatuksen asiantuntijoita. Tarkoitus on nostaa esiin käytännön kannalta tärkeimmät kohdat yli 40 vuotta vanhan lain ajanmukaistamisesta uudeksi varhaiskasvatuslaiksi.

Varhaiskasvatuksessa korostetaan lapsen hyvinvoinnin, kasvun ja oppimisen kokonaisuutta. Kansainvälisellä tasolla, EU:n linjauksissa esiin nousevat näkemykset työllisyyttä tukevista vaikutuksista, jotka saavutetaan palvelun laatua kehittämällä. Panostus varhaiskasvatukseen nähdään tekijänä, joka vähentää koulunsa keskeyttäneiden määrää. Työllisyyttä vahvistava vaikutus saavutetaan myös edistämällä vanhempien työn ja vapaa-ajan yhteensovittamista. Tärkeimpinä tavoitteina lakiuudistuksessa ovat kuitenkin pedagogiikan korostaminen, eriarvoisuuden poistaminen, tasapuolisuuden vahvistaminen ja näin syrjäytymisen ehkäiseminen.

Kansainvälistyminen ja monikulttuurisuus ovat vaikuttaneet varhaiskasvatuksen toimintaympäristöön. Tämä on osittain lähtökohtana myös kansallisen lakimme - päivähoitolain 36/1973 - päivittämiseen. Yleisesti oikeussäätelylle on nykyisin tunnusomaista integraatio- ja globalisaatiokehityksen mukanaan tuoma kansainvälistyminen (Tala 2001, 5). Jo Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus vuodelta 1989 painottaa, että lainsäädännön valmistelun tulee perustua lapsen edun ensisijaisuuden periaatteelle ja että lasta koskevassa päätöksenteossa tulee myös huomioida lapsen oma mielipide (LOS 1989, 3, 12 artikla). Sopimus on Geneven sopimusten ohella maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeusasiakirja, joka astui Suomessa voimaan 1991. Perustuslakimme velvoittaa kohtelevaan lapsia tasa-arvoisesti yksilöinä ja se alleviivaa, että lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (Perustuslaki 731/1999, 2:6 §). Varhaiskasvatuslain uudistamisen taustatyötä tehnyt valmisteluryhmä painotti lisäksi, että lain kehittämisen tärkeitä suuntalinjoja ovat kokonaisuudessaan varhaiskasvatuksen tehtävän, ideologian ja käsitteiden määrittelemineen uudelleen, eri asiantuntijatahojen ja viranomaisten yhteistyön tiivistäminen, ohjauksen, arvioinnin, tutkimustiedon hyödyntämisen ja henkilöstön osaamisen kehittäminen sekä erityisesti monipuolisen ja pedagogisesti laadukkaan varhaiskasvatuspalvelun takaaminen. (Alila ym. 2014, 59).

Lain valmisteluvaiheessa on todettu ristiriitä, joka vallitsee hallituksen rakennepoliittisen ohjelman ja varhaiskasvatuslain valmistelun välillä. Lainsäädännön syntyprosessin taustalla on vaikuttanut vahvasti pääministeri Kataisen hallituksen rakennepoliittinen ohjelma, joka pyrki talouden kestävyysvajeen poistamiseen. Ohjelma painotti yleisellä tasolla ammatillisten kelpoisuusvaatimusten väljentämistä sekä kuntien tehtävien

vähentämistä ja velvoitteiden karsimista silloin, kun lisärahoituksesta ei ole päätetty (Valtioneuvoston Kanslia 2011, 75). Hallituksen esitysluonnoksessa (HE 341/2014 vp) varhaiskasvatuslaiksi näihin linjauksiin ei sitouduttu.

Lakiuudistusta on kritisoitu eri lausunnoissa erityisesti siitä, että liika sääntely ja normittaminen rajoittavat kuntien liikkumavapautta ja joustavaa, paikalliset tarpeet huomioonottavaa päätöksentekoa palveluntarjonnasta päätettäessä. Laki aiheuttanee kunnille erityisiä toimenpiteitä ja näyttää siltä, että lisärahoitusta valtion varoista ei tarjota. Lakityöryhmässä on monista pykälistä ollut ristiriitaisia mielipiteitä. Lain myötä velvoittavaksi tulee varhaiskasvatussuunnitelma, mikä ei välttämättä vaadi kunnissa lisäresursseja, koska suunnitelma on hyvin laajasti jo nyt käytössä perustuen osittain lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000. Sen sijaan henkilöstön kelpoisuuksiin, rakenteeseen ja mitoitukseen alun perin suunnitellut muutokset, kuten maksimiryhmäkoon normittaminen, vaatinevat panostuksia, samoin jatkuvan seurannan ja arvioinnin toteuttaminen.

Lakiesityksen mukaan on tärkeää suunnitella ja toteuttaa laadukasta, pedagogisesti korkeatasoista ja yhdenvertaista varhaiskasvatuspalvelua sekä vielä entistä tehokkaammin ja säännöllisemmin arvioida sitä, mutta rakennepoliittisen ohjelman mukaan ilman taloudellista lisäresursointia – kustannusneutraalisti. Esityksen vaatimia kustannus- ja muita vaikutuksia on kartoitettu valmistelussa liian vähän. Työssä vaikutuksia arvioidaan asiantuntijoiden näkemyksien avulla – ei euromääräisellä tasolla.

Kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että lapsen etu ja oikeudet ovat tärkeitä asioita ja että lakiesitystä on kaivattu, esitys on pääosin oikealla asialla. Toisaalta on todettu, ”että lapsen edun taakse on myös helppo piiloutua”, todellisuudessa voidaan ajaa muita, sosiaali-, koulutus- ja erityisesti talouspoliittisia tarkoituksia. Tarvitaanko tiukkaa normittamista laadukkaan palvelun takeeksi vai voiko normittaminen peräti haitata palvelun tuottamista ja näin olla lapsen edun vastainen? Voiko toisaalta yhteiskunnallinen ympäristömme ja talouden tila aiheuttaa sen, että aiottu lakiuudistus jää vaille niitä säädöksiä, jotka mahdollistaisivat laadukkaan varhaiskasvatuksen ja sen kehittämisen?

Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen lainsäädäntö, sekä sen ohjaus ja valvonta ovat olleet hyvin hajanaisia sekä hallinnollisen kahtiajakoisuuden että päivähoiton ja esiopetuksen sääntelyn (Perusopetuslaki 628/1998) suhteen. Päivähoito on pitkään ollut maassamme sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoima sosiaalipalvelu. Vuonna 2013 otettiin askel kohti yhtenäisempää, kasvatusnäkökulmaa korostavaa varhaiskasvatuspalvelua ohjausjärjestelmän siirtyessä opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen. Hallinnollinen pirstaleisuus on näkynyt vielä lainsäädännössä. Päivähoitolain useassa kohdassa viitattiin sosiaalipuolen lainsäädäntöön. Tässäkin mielessä lakiuudistus on välttämätön. Uuden varhaiskasvatuslain tarkoituksena on saattaa loppuun paitsi päivähoitolain ajanmukaistaminen, myös ohjausjärjestelmien muutos (HE 341/2014 vp.)

Oikeussosiologian luonteen mukaan lain valmistelua ja lakiuudistusta pohditaan suhteessa yhteiskunnalliseen ympäristöön. Katsaus historiaan on välttämätön yhteiskunnallisen, kansainvälistyvän ympäristön ja varhaiskasvatuspalvelun välisen suhteen ja kehityksen ymmärtämiselle. Työssä empiiristä elementtiä edustaa lain vaikutusten etukäteisarviointi arjen varhaiskasvatuksen kannalta. Arviointi konkretisoituu paitsi lakiesitykseen annettuja lausuntoja kartoittamalla ja asiantuntijahaastattelujen avulla, myös perehtymällä lain vaikutuksiin työn toimeksiantajan, Huittisten varhaiskasvatuksen kannalta.

4 OPINNÄYTETYÖONGELMAN KUVAUS JA TEORIAN VIITEKEHYS

Varhaiskasvatuksen historia on vahvasti yhteiskunnallinen ja kytkeytyy Suomessa hyvinvointiyhteiskuntamme kehittämisenäkemyksiin ja ideologioihin. Taustalla vaikuttavat sosiaali-, koulutus- ja talouspoliittiset intressit. Päivähoidon kulttuuripääoman muotoa on mietitty punnitsemalla EDU:n (Education) ja CARE:n (Care giving) suhdetta. Jarmo Kinoksen mukaan tämän päivän varhaiskasvatus on monenlaisista aineksista syntynyt keitos, mukana on kansainvälisyyttä, politiikkaa, tiedettä, hallinnointia sekä sukupuoli- ja sukupolvikysymyksiä. Historiaa tutkimalla tämän keitoksen resepti aukeaisi niin, että saataisiin paremmat eväät varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin ke-

hittämiseen. Lakiuudistuksen työryhmän toimintaa taustoittamaan perustettiin erillinen työryhmä kartoittamaan tausta-aineistoa, muun muassa varhaiskasvatuksen historiaa. Historiaa on otettu mukaan myös opinnäytetyöhön. (Anttila, Laes & Suomala 2001, 29 - 31.)

4.1 Opinnäytetyöongelma - lain vaikutusten ennalta-arviointi

Opinnäytetyössä paneudutaan lain valmistelussa ristiriitaa aiheuttaneisiin ja käytännön toimintaan vaikuttaviin lain kohtiin. Lain vaikutuksia kartoitetaan ennakkoon rajatusti kohdealan eli varhaiskasvatuksen arjen ja erityisesti palvelun tuottamisen sekä palvelun käyttäjien, lasten ja vanhempien kannalta. Työ selkiyttää pääosin lain sisällön ja pyrkii näin ymmärtämään ja selventämään lainsäätäjien oikeudellisia ja yhteiskunnallisia tarkoituksia. Tiukat normit vaikeuttavat palvelun tuottamista. Vaatiiko laadukas palvelu kuitenkin normittamista vai kavennetaanko normeilla vain palvelujen tuottamisen mahdollisuuksia? Pystytäänkö varhaiskasvatuslain uudistus toteuttamaan käytännössä kustannusneutraalisti ja rajoittaako kustannusneutraaliuden velvoite lainsäädännön tasolla myös palvelun laatua? Mitkä asiat nousevat lain kannalta ongelmallisimmiksi käytännön työelämässä?

4.2 Teoreettinen, oikeudellinen ja yhteiskunnallinen viitekehys

Lain juuret ovat vuoden 1922 köyhäinhuoltolaissa ja sääntely on edennyt vuoden 1936 lastensuojelulain jälkeen yli 40-vuotiaaseen lakiin lasten päivähoitosta 36/1973, josta tuonnempana käytetään myös nimitystä päivähoitolaki. Lain ja palvelun historiaa ei voi teoriaa kirjoitettaessa sivuuttaa. Historia selventää varhaiskasvatuspalvelun asemaa yhteiskunnassamme. Varhaiskasvatus on palveluna kehittynyt sosiaalipalvelusta lapsen oikeudeksi varhaiskasvatukseen, joka kansainvälisten suuntalinjojen mukaisesti on yhä enemmän osa koulutusjärjestelmäämme (Alila ym. 2014, 13). Hallinnollinen valvonta ja ohjausjärjestelmä siirtyivät 1.1.2013 opetus- ja kulttuuriministeriölle (Laki lasten päivähoitosta 731/1999, 2:8 §). Kansainvälistä vertailua kartoitetaan EU:n suuntalinjoja ja Pohjoismaisia käytäntöjä selvittämällä. Oikeusvertailevana aineistona toimii Ruotsin (Skollag 800/2010), Norjan (Lov om barnehager 64/2005) ja

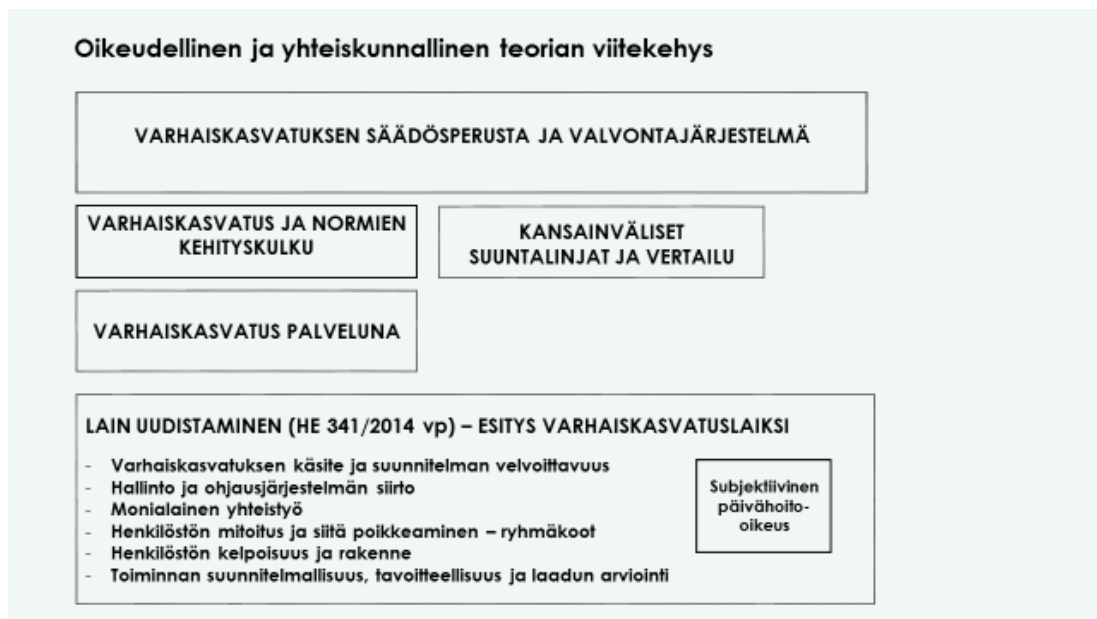
Tanskan (Dagtilbudsloven 668/2011) lainsäädäntö. Myös OECD:n kehittämishankkeet ja arvioinnit vaikuttavat laadun tarkkailuun ja sitä kautta palveluun kansallisella tasolla.

Varhaiskasvatusta kunnan tarjoamana palveluna on ohjannut valtakunnallinen Varhaiskasvatuksen perusteet 2005 -asiakirja, jota tarkennetaan kunnissa vapaamuotoisilla Vasu-suunnitelmilla. Työssä selvitetään varhaiskasvatuksen käsitteitä, koska myös laille on annettu vaatimus käsitteistön ajanmukaistamisesta (HE 341/2014 vp). Kunnat vastaavat varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä kokonaisuudessaan ja niiden tehtävä on myös valvoa palvelun laatua. Avoin varhaiskasvatus ja subjektiivinen päivähoidon-oikeutemme vahvistavat palvelujen saatavuutta niille lapsille, jotka eivät ole päivähoidossa (Laki lasten päivähoidosta 731/1999, 1:4 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2007a, 17).

Kansainvälisistä sopimuksista varhaiskasvatuksen kannalta tärkein on Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, joka Suomessa tuli voimaan 1991 (SopS 59 - 60/1991). Perustuslakimme 731/1999 sekä asetus 239/1973 ja laki lasten päivähoidosta 36/1973 ovat luoneet kansallisen sääntelymme sosiaalihuollon säännöksiin täydennettynä. Työssä tärkeää roolia näyttelee lain valmistelu. Hallituksen rakennepoliittinen linjaus ja pyrkimys kestävyysvajeen kuromiseen vaikuttavat lain valmistelun taustalla. Erillisinä esiin nostettavina kysymyksinä lakiuudistusta selvitetäessä ovat olleet käsitteistön lisäksi varhaiskasvatussuunnitelman velvoittavuus, hallinto- ja ohjausjärjestelmän siirto, monialainen yhteistyö, vaatimukset seurannasta ja arvioinnista, ryhmäkoko ja henkilöstömitoitus sekä ammatilliset kelpoisuusvaatimukset ja henkilöstön rakenne (HE 341/2014 vp).

Lainvalmistelussa ja lausunnoissa ”käyty keskustelu” on ollut erimielistä ja kirjavaa. Kirjoitetaan juridiikkaa teoksessa todetaan, että poliittisella kiistanalaisuudella voi olla vaikutusta siihen, mitä hallituksen esitykseen on painettu (Husa, 2008, 56). Virallislähteen perusteella selvityksestä tulisi varmasti hyvin kapea-alainen. Lainvalmisteluaineiston sekä haastattelujen on tarkoitus taustoittaa ja vakuuttaa mahdollisia fasadiperusteluja syvemmin (Husa ym. 2008, 92). On väitetty, että lain uudistukset ovat näennäisiä, mutta nähdäänkö niiden todellista laitaa näiden mainittujen fasadiperuste-

lujen läpi? Voihan toki olla, että talouden kehys väistämättä jättää sääntelyn pinnalliseksi tasolle. Teorian opinnäytetyössä muodostavat nykyisen säädöserustan, palvelun ja normien historiallisen kehityskulun, kansainvälisten suuntalinjojen ja varhaiskasvatustalouden luonteen kartoittamisen lisäksi lakiuudistuksen sisällön selvittäminen. (Kuvio 1.)



Kuvio 1. Opinnäytetyön oikeudellinen ja yhteiskunnallinen viitekehys.

4.3 Rajoittavat tekijät

Lakiesityksen mahdollinen raukeaminen oli kevään 2015 ajan opinnäytetyötä rajoittava tekijä. Laki oli vaalikauden ”viimemetreille” asti valiokuntakäsittelyissä ja olikin epävarmaa, millaisella aikataululla laki eduskunnassa käsitellään. Laki astui lopulta voimaan 1.8.2015 (Opetus- ja kulttuuriministeriön [www-sivut](http://www.oph.fi) 2015).

Lakiuudistuksen eri näkökantojen selkeyttämisen suhteen lienee hyvä, että asioita tarkastellaan työssä ”ulkopuolisin silmin”. Tämä takaa jollain tasolla mahdollisuuden miettiä uudistuksessa pohdittuja seikkoja, kuten ammatillisia kelpoisuusvaatimuksia, puolueettomasti. Jos perehdyttäisiin tarkemmin varhaiskasvatuksen sisällölliseen tarkasteluun eri näkökulmasta, olisi varhaiskasvatuksen työtausta välttämätön. Lakia yleisemmällä tasolla arvioidessa ja sen eri puolia esiin tuodessa tarjonnee objektiivinen tarkasteluasetelma ”hyvät lähtökuopat”.

4.4 Opinnäytetyöongelman käsitteleminen, menetelmät ja aineiston kerääminen

Työssä selvitetään uuden lain mukanaan tuomia vaikutuksia kunnan varhaiskasvatuspalvelun tuottamiseen ja toimintaan sekä lainvalmisteluaineistoon liittyvien lausuntojen sisällönerittelyn eli tekstianalyysin perusteella että empiirisen tutkimusmenetelmän, haastattelujen avulla (Husa 2008, 25). Tekstianalyysiä käytetään lainvalmistelun ensimmäisen vaiheen lausuntotiivistelmän sisällön kartoittamiseen. Lausuntoja hallituksen esityksen (HE 341/2014 vp) ensimmäiseen luonnokseen annettiin kaiken kaikkiaan 103. Empiirisessä tutkimuksessa hyödynnetään paitsi lainvalmistelussa mukana olleen asiantuntijan näkemyksiä, myös työn toimeksiantajan Huittisten varhaiskasvatuksesta vastaavaan henkilön kokemuksia. Osittain on kyse mielipiteistä ja arvioista. Arviointitutkimus on yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen menetelmien soveltamista arvioitaessa uudistuksia ja ohjelmia ja tutkimuksen lisääntymiseen on vaikuttanut arviointitiedon merkityksen kasvaminen ja toimintaympäristöjen kansainvälistyminen (Ervasti 2009, 32). Arviointitiedon merkitystä painottaa myös tuleva varhaiskasvatuslaki.

4.5 Laadullinen haastattelututkimus

Hallituksen esitystä (HE 341/2014 vp), lainvalmisteluaineistoa ja eriävien lausuntojen sisällönerittelyä tukemaan on tarkoitus teemahaastatteluin tutkia, ovatko uuden lain uudistukset sittenkään niin näennäisiä kuin on väitetty. Toisaalla sanotaan, että laissa ei todellisuudessa ole kunnan konkreettisia muutoksia edes esitetty ja että se on liian tiukalla aikataululla kasaan kyhätty, toisaalla hyvin eriävin mielipitein kiistellään eri intressiryhmien näkemyksistä ja lain painotuksista. Teemahaastatteluin selvitetään näkemyksiä palvelun normittamisesta, tuottamisesta ja laadun varmistamisesta.

Työssä haastatellaan lainvalmistelussa mukana ollutta Kuntaliiton varhaiskasvatuksen erityisasiantuntijaa sekä Huittisten varhaiskasvatusjohtajaa. Varhaiskasvatuksen käsikirjassa todetaan, että varhaiskasvatuksen johtajuus on sekä mikrotason ilmiö, että laajempi makrotason asia, joka ulottuu lainsäädäntöön saakka (Hujala & Turja 2012, 288). Juuri varhaiskasvatuksen johtajat osaltaan vastaavat laadukkaan palvelun tuottamisen ”raameista” ja heillä on näin paras mahdollisuus arvioida varhaiskasvatuksen

tilaa, tulevaisuuden visioita ja sitä, miten lainsäädännön uudistaminen palveluun vaikuttaa. Pelkkä pedagoginen asiantuntijuus ei riitä päätöksenteon perustaksi (Hujala & Turja 2012, 299). Lain arviointiin tarvitaan sekä hallinnollista että pedagogista näkemystä. Asiantuntijoiden näkemyksissä on toisaalta kysymys myös subjektiivisista mielipiteistä. Hujala kirjassaan pohtii myös, että asiantuntijatieto ja kentän toimijat asetuvat usein esimerkiksi laatutekijöitä määritellessä samaan, tasavertaiseen asemaan (Hujala & Turja 2012, 314). Työssä tutkitaan työn toimeksiantajan, Huittisten kaupungin varhaiskasvatuksen johdon kanssa vaikutuksia, joita laki kaupungin varhaiskasvatuksen palvelutuotannolle aiheuttaa - sitä, miten lain velvoitteet Huittisissa näyttäytyvät.

Asiantuntijahaastattelut toteutetaan puhelimitse yksilöhaastatteluina. Haastattelut litteroidaan ja tulkitaan sisällönerittelyn avulla (Husa 2008, 25). Teemahaastattelujen avulla voidaan toteuttaa suppeahko laadullinen tutkimus. Haastattelututkimuksessa etuna on se, että tarvittaessa haastateltavat voidaan tavoittaa myöhemminkin lisäkysymyksiä varten (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 206). Teemat muodostuvat lakiuudistuksen tärkeimmistä, käytännön elämään vaikuttavista lain kohdista. Teemat on esitelty opinnäytetyön lopussa erillisenä liitteenä (Liite 1).

Sekä esitysluonnokseen annettujen lausuntojen että lainvalmistelussa mukana olleen varhaiskasvatusasiantuntijan teemahaastattelun analysointi on työssä mukana luvussa yhdeksän, jossa lakiuudistuksen keskeinen sisältö esitetään. Lain vaikutuksia Huittisten varhaiskasvatuksen kannalta analysoidaan haastattelun perusteella luvussa kymmenen.

4.6 Kirjallisuutta ja opinnäytetyön luonteesta

Luvun ei ole tarkoitus olla kirjallisuuskatsaus, ainoastaan luotaus muutamiin opinnäytetyössä käytettyihin teoksiin. Jyrki Tala on kirjoittanut lakien vaikutusten tutkimiseen liittyviä teoksia, muun muassa Lakien laadinta ja vaikutukset, jossa mietitään lakien laadinnan käytäntöjen ja kansainvälistymisen lisäksi lakiuudistusten tavoitteita ja niiden toteutumista lainsäädäntöteoreettisen tarkastelun kannalta. Tala onkin sitä

mieltä, että tärkein vaihe lain elinkaareissa on päätöksenteko, siinä ratkaistaan, millaisen sisällön laki saa (Tala 2001, 24). Seppo Konttisen teos Lakien synty vuodelta 2014 tarjoaa erilaisen näkemyksen siihen, mitä voi tapahtua lainvalmistelun taustalla. Teos käsittelee enemmän taustoja talouselämään liittyvien lakien valmistelussa ja sanomaan tulee suhtautua kriittisesti.

Varhaiskasvatuksesta ja päivähoidosta on tehty sosiologiaan liittyviä tutkimuksia ja opinnäytetöitä, kuitenkin vähemmän lakiin liittyviä. Vuonna 2014 julkaistun, Jyrki Reunamon toimittaman Varhaiskasvatuksen kehittäminen -kirjan taustalla on Helsingin yliopiston Orientaatioprojekti, jossa on tutkittu varhaiskasvatuksen arjen kehittämistä vertaamalla Suomen ja Taiwanin varhaiskasvatusmetodeja. Joihinkin tutkimuksen tuloksiin ja ajatuksiin viitataan tässä opinnäytetyössä. Historian havinaa tuo työhön Riitta Jallinojan vuonna 1976 ilmestynyt tutkimus lasten päivähoidon kehityspiirteistä Suomessa. Teoksessa viitataan hauskaasti ”Huittisissa hyväksi havaittuun päivähoitomenetelmään vuodelta 1939”. Lainausta löytyy luvusta kymmenen.

Oikeuskirjallisuutta on käytetty opinnäytetyössä selventämään lakien syntyyn vaikuttavia tekijöitä. Sami Mahkonen on kirjoissaan avannut sekä päivähoitolakia että uutta varhaiskasvatuslakia. Varhaiskasvatukseen ja päivähoitoon liittyvän kirjallisuuden avulla on myös kuvattu varhaiskasvatuspalvelun luonnetta ja sille asetettuja vaatimuksia. Pääosin opinnäytetyön lähdeaineisto koostuu laeista ja lainvalmisteluaineistosta, mietinnöistä sekä ministeriöiden selvityksistä. Työn teoriaosuuden viittaukset ovat pääosin päivähoitolakiin, kun taas lain uudistamista selvennettäessä on käytetty lähteenä jo varhaiskasvatuslakia. Perustan työlle luovat Hallituksen esityksen (HE 341/2014) lisäksi esitysluonnokseen annetut lausunnot, lainsäädännön uudistamistyöryhmän raportti ja tausta-aineisto, jonka pohjalta raportti tehtiin.

Kattavinkaan kartoitus tuskin pystyy oikeustieteessä piirtämään tarkkaa kriittistä pistettä sille, missä kohtaa normit tulevat liiallisiksi ja lähtevät kahlitsemaan hyvien ja laadukkaiden palveluiden tuottamista kalliiden tai turhien toimenpiteiden muodossa. Empiiriselle oikeustutkimukselle on kuitenkin tarvetta sekä tieteen, että varsinkin käytännön kannalta, vaikka Suomessa sitä on melko niukasti tehty (Ervasti 2009, 25). Oikeudelliseen tutkimukseen liittyy aina yhteys käytännön elämään. Toimikoon opinnäytetyö uuden varhaiskasvatuslain suppeana, empiirisenä kartoituksena, lain tämän

hetken läpileikkauksena yhdistäen haastatteluissa käytännön elämän vaikuttajan ja lainvalmistelussa mukana olleen asiantuntijan näkemykset ja tutkittakoon lain vaikutuksia jatkossa enemmän, kun sen voimaantulon jälkeen kokemuksia on kertynyt lisää.

5 VARHAISKASVATUS JA NORMIEN KEHITYSKULKU

On kuljettu pitkä matka siitä, kun suomalaisesta agraariyhteiskunnasta sotien jälkeen maatalouden aseman heikettyä siirryttiin kaupunkeihin ja tarvittiin yhteiskuntapoliittinen keino vahvistamaan talouskasvua ja vaikuttamaan työvoimapoliittisesti naisten mahdollisuuteen osallistua työhön. Päivähoitojärjestelmä kehitettiin tuolloin vastaamaan yhteiskunnan tarpeita. Päivähoitoa ohjasivat ensin köyhäinhoitolaki vuodesta 1923 ja lastensuojelulaki vuodesta 1936 alkaen. Lastensuojelun näkökulma kytkeytyi vahvasti päivähoitoon jo 40 vuotta ennen kuin perusta nykyiselle päivähoitojärjestelmälle luotiin vuonna 1973, jolloin laki lasten päivähoidosta 36/1973 tuli voimaan. Vuonna 1980 komitean mietintö totesi, ettei päivähoidon tulisi olla toiminto, jota työvoimapoliittiset suhdanteet heittelevät. (Alamäki & Keskinen 1996, 64; Alila & Kinno, 2014, 8, 12; Anttila, Laes & Suomala 2001, 16, 20; Jallinoja 1976, 93, 101.)

5.1 Perheiden sosiaalipalvelusta lapsen oikeudeksi varhaiskasvatukseen

Päivähoidolla on ollut erilaisia tehtäviä yhteiskunnassa. Ensimmäinen lastentarha perustettiin Helsinkiin vuonna 1888. Yksityiset lastentarhat kehittyivät valtionapulaitoksiksi ja kunnalliseksi sosiaalipalveluksi. Päivähoito järjestettiin kodeissa ja yksityisesti. Valtion ja kuntien merkitys korostui 1950-luvulta alkaen, kun päivähoidon tasovaatimukset nousivat eikä yksityisin varoin voitu enää ylläpitää päivähoitotoimintaa (Jallinoja 1976, 133). Sosiaalipoliittinen tehtävä korostaa lapsiperheiden tukemista yhteisesti muiden perhepalvelujen kanssa. Tasa-arvonäkökulmasta sukupuolisen tasa-arvon lisäksi päivähoidon tehtävä on ollut tasapainottaa kaikkia lasten kehityksellisiä ja sosiaalisista taustoista riippuvaisia eroja. Perhepolitiikka tukee perheitä ja sen, kuten työvoimapoliittisenkin tehtävän, on ollut tarkoitus tarjota lapsille turvallinen ympäristö vanhempien työssäolon ajaksi. Päivähoitojärjestelmä rakennettiin vastaamaan

työvoimapolitiikan tarpeita mahdollistaen sotien jälkeisenä aikana naisten työhön osallistumisen ja järjestelmä myötävaikutti tuolloin yhteiskunnan talouskasvuun. Lapsipoliittinen tehtävä ei saisi jäädä muiden varjoon, vaan sen tulisi turvata jokaiselle lapselle mahdollisuus oppimiseen, lepoon ja virkistykseen oma kehitystaso ja ikä huomioiden. Koulutuspoliittisen tehtävän taas tulisi ohjata lasta oppimaan ja turvata jokaiselle lapselle oikeus oppimiseen. Varhaiskasvatuksen koulutuspoliittinen näkökulma on jäänyt sosiaalipoliittisen varjoon aivan pienimpien lasten osalta 30 – 40 vuodeksi 1970-luvun peruskoulu-uudistuksen viedessä koulutuspolitiikan ja opetushallituksen resursseja. (Alamäki & Keskinen 1996, 63; Alila & Kinos 2014, 8, 11, 12; Anttila, Laes & Suomala 2001, 16.)

Valtion ja kuntien mukaantulo päivähoitojärjestelmän tuottajiksi ja yleensä päivähoiton yhteiskunnallistuminen perustuivat osittain siihen tosiseikkaan, että lasten päivähoito koettiin aikanaan ainoastaan välittömästi kustannuksia aiheuttavana toimintana, johon yksityisten palveluntuottajien kiinnostus hiipui (Jallinoja 1976, 133). Nykyisin on myös kansainvälisesti huomattu ja tutkittu, että panostus nimenomaan varhaiskasvatukseen maksaa yhteiskunnalle itsensä takaisin korkoineen yllättävän nopeasti. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 41; SiVM 29/2014 vp - HE 341/2014 vp).

5.2 Ohjausjärjestelmä sosiaalipalvelusta osaksi koulutusjärjestelmää

Melkein kokonaisen vuosisadan on ensin sosiaalihuolto ja myöhemmin sosiaali- ja terveydenhuolto vastanneet päivähoiton ja varhaiskasvatuksen hallinnosta. Sosiaalihuolto on vaikuttanut päivähoitoon niin ideologisesti ja ohjauksellisesti kuin lainsäädännöllisestikin. Päivähoitolaki 36/1973 loi pohjan varsinaiselle julkisten palvelujen kehittymiselle ja päivähoitoon se toi universalismin ideologian eli ajatuksen siitä, että palvelut kuuluvat kaikille (subjektiivinen päivähoito-oikeus) riippumatta sosioekonomisesta asemasta. Aluksi päivähoitopaikat kuitenkin myönnettiin sosiaalisin perustein. (Alila & Kinos 2014, 9.)

1970 - 1980 -luvuilla vallitsi valtiojohtoisuuden aika ja päivähoitopalveluja lisättiin määrällisesti paljon. Päivähoitolain ja -asetuksen lisäksi kunnille suunnattiin erilaisia

ohjausasiakirjoja ja toimintaa suunniteltiin päivähoitosuunnitelmien voimin. 1990-luvun alussa valtiosuusuudistus 733/1992 muutti ohjausjärjestelmää. Kuntien itsehallintoa lisättiin ja keskusvirastoja lakkautettiin. Stakes eli sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (1992–2008) vastasi varhaiskasvatuksen tiimin voimin informaatio-ohjaustehtävästä. Poliittikaohjauksen varsin kaksitahoinen aika koettiin, kun esiopetus eriytyi 1998 perusopetuslakia uudistettaessa osaksi opetusministeriön alaa ja päivähoito jäi Stakesin alaisuuteen. Ohjausjärjestelmän hajanaisuudesta on Suomi saanut kritiikkiä OECD:n arvioinneissa. (Alila & Kinos 2014, 10; Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen www-sivut 2015.)

2000-luvulla on eletty valtakunnallisten ohjelmien muovaamaa kehittämisen aikaa. Valtakunnalliset varhaiskasvatuksen linjaukset ovat antaneet suuntaa toiminnan kehittämiseen aina vuodesta 2002. Vasu-julkaisuna Stakes antoi ohjeistuksen varhaiskasvatuksen kehittämisen periaatteista ja painopisteistä vuonna 2003 ja uudistettu, tämän päivän varhaiskasvatussuunnitelmien ohjenuorana käytetty Vasu on Varhaiskasvatuksen perusteet 2005. Ohjausjärjestelmän hajanaisuutta yhdenmukaistettiin, kun vuoden 2013 alusta päivähoito ja varhaiskasvatus siirtyivät sosiaalipalvelusta, sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriöön ja osaksi koulutusjärjestelmäämme. Myös kunnat ovat asteittain siirtyneet hallinnoimaan yhä enemmän päivähoitopalvelua sivistystoimessa. (Alila & Kinos 2014, 11; Sosiaali- ja terveysministeriö 2002:9, 19 - 24.)

5.3 Lainsäädännön kehitys - kunnallisen järjestelmän synty ja universaaliusnäkökulma

Vuoden 1922 köyhäinhoitolaista edettiin vuonna 1936 päivähoitoa koskevia säännöksiä sisältäneeseen lastensuojelulakiin. Laki antoi vahvan lastensuojelullisen näkökulman ja taustan päivähoidolle melkein 40 vuoden ajan kunnes laki ja asetus lasten päivähoidosta astuivat voimaan 1.4.1973. Lainsäädäntö loi kunnallisen päivähoitojärjestelmän ja säädöspohjan sille, mutta tuolloisen sosiaalipalvelun painotus oli vahvasti hoidollinen ja sosiaalihuollollinen, vaikkakin köyhäinhoito ja lastensuojelun korostus unohdettiin. Kasvatuksellista näkökulmaa ei vielä juuri huomioitu, mutta päivähoito-

oikeus kaikille kuuluvana oikeutena - universaaliusnäkökulma - tiedostettiin. Päivähoitolakia on vuoteen 2012 mennessä tarkennettu jo 55 kertaa. (Alila & Kinos 2014, 13.)

Säännökset subjektiivisesta oikeudesta lisättiin lakiin ensin alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille kuuluvaksi vuonna 1990 ja vuonna 1996 oikeus laajennettiin kuulumaan kaikille alle kouluikäisten lasten vanhemmille. Kasvatustavoitesäännös vuodelta 1983 pyrki jo aiemmin painottamaan päivähoidon kasvatuksellista tehtävää. Ajatus siitä, ettei päivähoito ole vain hiekkakakkujen tekemistä, oli jo tuolloin olemassa. Lasten ja aikuisten määrän sääntely oli perustunut enimmäisryhmäkokojen määrittämiseen, mutta vuoden 1992 asetusmuutoksella lasten ja aikuisten välistä suhdetta määriteltiin jo suhdeluvun avulla. Vuonna 1990 tuli mahdolliseksi valita lapsille kotihoito, yksityinen hoito tai kunnallinen päivähoito ja tätä tukemaan otettiin mukaan sääntely koti- ja yksityisen hoidon tuesta. Esiopetus liittyi perusopetuslakiin vuonna 1998 ja päivähoitolakiinkin tuli täsmennyksiä esiopetuksen suhteen. Vuonna 2006 lisättiin erityis-
tukeen liittyen säädös erityislastentarhanopettajapalveluiden saatavuudesta. (Alila & Kinos 2014, 13; Asetus lasten päivähoidosta 239/1973, 1: 6 §; Laki lasten päivähoitosta 36/1973, 1:1a, 2a, 4a, 5§, 2: 11§.)

Päivähoitolaki ei ole säännellyt lapsen oikeuksista ja se määrittelee niukasti myös huoltajien asemasta (Alila & Kinos 2014, 13). Lainsäädännön todetaan vielä olevan kytköksissä vanhoihin sosiaalipuolen säädöksiin ja normiohjausta tulisi selkeästi uudistaa. Varhaiskasvatussuunnitelman peruste -asiakirjan suositusluonteisuus ei ole edellyttänyt työntekijöiltä varsinaista ulkoiseen ohjeistukseen sitoutumista (Alila & Kinos 2014, 19; Reunamo 2014, 9). Myös toimintaympäristön kansainvälistyminen asettaa laille päivitysvaatimuksen. Tärkeää on arvojen ja normien modernisoiminen niin, että ollaan valmiita päästämään varhaiskasvatuksen sosiaalipalvelumaisesta luonteesta, jotta ymmärretään päivähoidon kasvatuksellinen tehtävä. Yhteiskunnassamme olosuhteet ja arvostukset ovat muuttuneet ja ajallisen perspektiivin pidentäminen usein auttaa näkemään selkeämmin tapahtuneita muutoksia ja toimintaympäristön vaatimuksia (Tala 2005, 90). Katsaus varhaiskasvatuspalvelun ja sen lakien historiaan lisää ymmärrystä palvelun käsitteellisten muutosten tarpeellisuudelle jo lainkin tasolla. Suomessa lain uudistaminen on antanut odottaa itseään, on jälleen kulunut lähes 40 vuotta

ennen kuin ollaan menossa kohti uudistettua varhaiskasvatustalakeia, jonka säädökset luovat perustan kuntien tarjoamalle varhaiskasvatustalvelulle.

6 VARHAISKASVATUS PALVELUNA

6.1 Varhaiskasvatustalvelun määritelmä

Varhaiskasvatustalvelu on osa lasten ja heidän perheidensä palvelujärjestelmää, johon kuuluvat neuvolat, kouluterveydenhuolto, terveystalvelut ja erikoissairaanhoido, lastensuojelu, kasvatustalvelu- ja perheneuvolat sekä opetustalvelut. Varhaiskasvatustalveluihin kuuluvat päivähoidon ohella esiopetus ja monet avoimet varhaiskasvatustalvelut. Kokonaisuudessaan talveluita tuottavat niin kunnat kuin yksityisetkin talvelun tuottajat sekä kolmas sektori. Päivähoidossa toteutettavan varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen tulisi muodostaa lapsen kasvua ja kehitystä edistävä jatkumo, joten varhaiskasvatustalveluiden ja muiden lapsi- ja perhetalveluiden välistä verkostoyhteistyötä tulisi vahvistaa. (Kahiluoto 2014, 38, 39; Sosiaali- ja terveystalalan tutkimus- ja kehittämiskeskus 2005, 10, 11.)

Lasten päivähoitolain 361/1973 ja asetuksen 239/1973 lisäksi varhaiskasvatusta ja lasten elinikäistä oppimista ja kasvua ovat ohjanneet valtakunnallisesti Varhaiskasvatustalvelusuunnitelman perusteet 2005 sekä esiopetuksen opetustalvelusuunnitelman perusteet 2010. Esiopetuksen velvoittavuudesta sääntele nykyisin perusopetuslaki ja esiopetustalvelusuunnitelman peruste -asiakirja on määryksenä annettu normi (Perusopetuslaki 628/1998, 4:15, 7:26 §). Varhaiskasvatustalvelusuunnitelman suositustalvelunteisuus ja toisaalta esiopetustalvelusuunnitelman velvoittavuus onkin osittain eriyttänyt sisällöllisen ja rakenteellisen kasvatustalvelun kokonaisuuden, jonka tulisi olla lapsen kannalta yhteneväinen jatkumo. Ehjän kokonaisuuden kannalta varhaiskasvatustalvelusuunnitelman velvoittavuuden kirjaaminen uuteen lakiin on perusteltua ja toivottavaa. (Alila & Kinos 2014, 16.)

Varhaiskasvatus ja varhaiserityiskasvatus ovat lähellä toisiaan ja pedagogiikan lähtökohtana onkin sen seikan huomaaminen, että erityisen tuen tarpeessa olevien lasten

taustalla voi olla hyvin erilaisia tekijöitä. Tämä tulee myös palvelua tuottaessa huomioida. Sosiaalisten vuorovaikutustaitojen kehittymisen kannalta voi esimerkiksi pienryhmä olla tarpeen joillekin lapsille. Joskus ratkaisua on haettava opetuksen tason nostamisesta ja monimuotoisten menetelmien käyttöönotosta. Erilaisten tukitoimien tulee myös muodostaa eri yhteistyötahojen kanssa sovitettu kokonaisuus. (Hujala & Turja 2012, 263, 264, 270, 271; Kahiluoto 2014, 40.)

Valtakunnallinen varhaiskasvatussuunnitelma on luonut linjat sille, miten lapsen kehitystä tulee tukea kasvattajayhteisössä ja yhteistyössä vanhempien kanssa (Hujala & Turja 2012, 18). Kuntatasolla ohjausjärjestelmä asiakirjojen nimien suhteen voi vaihdella.

6.1.1 Valtakunnalliset Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on ollut suositustasoinen puiteasiakirja, joka on linjannut toiminnan toteuttamisen periaatteet, toiminnan kehittämisen ja raamit niin, että kunnat ja niissä toimivien yksiköt ovat voineet sitä soveltaa ja laatia omat tarkennetut suunnitelmansa. Suunnitelmassa on määritelty varhaiskasvatuksen käsite, arvot ja kasvatuspäämäärät. Hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuutta on korostettu ottaen huomioon oppimisen iloa kokeva lapsi ja osaava, ammattitaitoinen kasvattaja. Asiakirja on asettanut tavoitteet kasvattajien ja kasvatusyhteisön lisäksi koko kasvatusympäristölle, jossa lapsi voi toimia ryhmässä ja samalla tulla huomioiduksi yksilönä. Suunnitelmassa on nostettu esiin kasvatuskumppanuuden käsite, joka korostaa myös vanhempien osallisuutta varhaiskasvatusta suunniteltaessa ja arvioitaessa. Erityisen tuen ja kielellisen ja kulttuurillisen erilaisuus on varhaiskasvatussuunnitelmassa huomioitu. (Kahiluoto & Alila, 2014, 40; Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus 2005, 7, 15, 16.)

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2005 edellyttää toiminnan dokumentointia, arviointia ja kehittämistä. Se määrittelee, että kasvattajien tulee ylläpitää osaamistaan ja ottaa huomioon ympäristön muospaineet, mutta varsinaisesti se ei anna konkreettista ohjeistusta kasvattamisen toteuttamisesta. (Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus 2005, 17, 45.)

6.1.2 Kunta-, ryhmä- ja lapsikohtainen suunnitelma

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta kunnat laativat omia vapaamuotoisia suunnitelmiaan, joiden pohjana voivat olla kunnan omat varhaiskasvatuksen linjaukset. Kunnallisellakin tasolla kunnan varhaiskasvatussuunnitelman ja esiopetus-suunnitelman tulisi muodostaa jatkumo. (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus 2005, 43.)

Mahdollisten kunta- ja yksikötason suunnitelmien pohjalta muodostuu runko lapsiryhmän suunnitelmalle ja lopulta jokaisen lapsen omalle yksilölliselle varhaiskasvatussuunnitelmalle. Suunnittelun tulisi olla jatkuva, vuorovaikutteinen prosessi itse suunnitelman ja lapsen oppimisen välillä. Varhaiskasvatussuunnitelman tulisi muokautua kahdella tasolla; lapsen henkilökohtaisen suunnitelman tasolla ja koko lapsiryhmän toiminnan tasolla. (Hujala & Turja 2012, 60 - 62.)

Varhaiskasvatussuunnitelman on tarkoitus parhaimmillaan edistää vuorovaikutusta paitsi kasvattajan ja lapsen välillä myös lisätä yhteistyötä vanhempien kanssa. Suomessa suunnitelmat ovat vahvasti lomakepohjaisia ja paikoin kieleltäänkin ”tieteellisiä.” Lomakeversiota voitaisiin muuttaa ”varhaiskasvatuksen käsikirja” teoksen mukaan ”learning story” -metodia käyttäen enemmän kertomustyyppiseksi, jossa suunnitelmasta tulisikin normatiivisen mittavälineen sijaan persoonallinen lapsen tarina kuvien ja kertomusten höystämänä. (Hujala & Turja 2012, 29.)

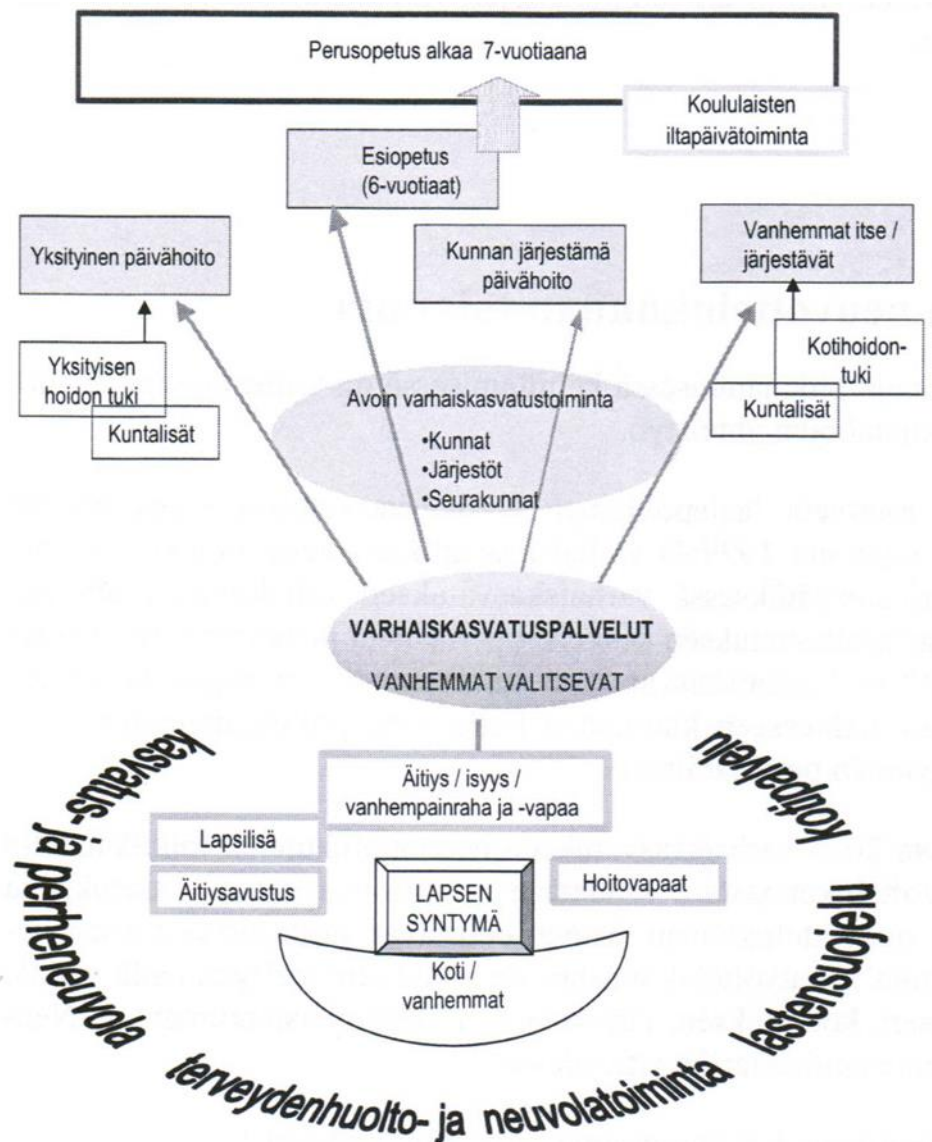
Hyvin suunniteltu pedagoginen työ takaa parhaat tulokset laadukkaan varhaiskasvatuksen tuottamiseen (Hujala & Turja 2012, 27). Lapsen omaan vaikuttamiseen ja aktiivisuuteen on uusi varhaiskasvatustieteiden painotuksissaan pyrkinyt ja perusteet siihen löytyvät myös Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksesta (LOS) sekä Perustuslaistamme.

Suositusluontoisuudesta huolimatta varhaiskasvatussuunnitelma on jo laajalti käytössä päivähoitopalvelun parissa ja päivähoidon eri muodoissa osittain siksi, että suunnitelma on perustunut lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Laki on velvoittanut laatimaan palvelu- tai hoitosuunnitelman, ellei kyseessä ole ollut tilapäinen neuvonta tai jollei suunnitelmaa ole todettu muuten tarpeettomaksi - laki on painottanut myös asiakkaan omaa mahdollisuutta vaikuttaa suunnitelmaan (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 2:7,8 §). Uuden varhaiskasvatustlain mukaan suunnitelmien laatiminen muuttuu velvoittavaksi (He 341/2014vp). 2000-luvun aikana kartoitettu tutkimus varhaiskasvatuksen laadun kehittämisestä osoitti, että ”lapsivasujen rantautuminen päiväkoteihin on vielä kesken” (Hujala & Turja 2012, 326). Suunnitelman velvoittavuuden puuttuminen päivähoitolaista on saattanut aiheuttaa sen, ettei kirjattujen tavoitteiden toteutukseen ole täysin sitouduttu, ulkoisia paineita tavoitteiden saavuttamiseen ei ole ollut. Toisaalta on arvioitu, että tulevan varhaiskasvatustlain velvoittava pykälä ei aiheuta suuria muutoksia kuntien työtehtävissä, koska suunnitelma on jo ollut useissa kunnissa vakiintunut käytäntö.

6.2 Varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmä

Yhteiskunta järjestää ja valvoo varhaiskasvatustalveta, joka on osa isompaa lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuutta ja perheiden tukijärjestelmää. (Kuva 1.) Perheille on tarkoitus luoda yhtenäinen palvelukokonaisuus, jonka toimivuuden perustana on yhteistyö eri toimitahojen välillä. Subjektiivisen päivähoito-oikeutemme lisäksi avoimen varhaiskasvatustoiminnan tarkoitus on vielä vahvistaa palvelujen saatavuutta niille lapsille, jotka eivät ole päivähoidossa (Selvityksiä 2007:13). Asiakaslähtöisen palveluntarjonnan lähtökohta on valinnanvapaus ja Suomessa kotihoidon tukijärjestelmä on omiaan vahvistamaan tätä periaatetta. Yksityinen varhaiskasvatustalveta on Suomessa yleistynyt vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana. Myös palvelusetelin käyttö korostaa valinnanvapautta ja se on vahvasti yleistymässä varhaiskasvatuksen parissa (Siren, K. & Tuominen - Thuesen, M. 2009, 24). Vuonna 1976 Jallinoja totesi, että ihmisten valinnanmahdollisuuksia rajoittivat taloudellisyhteiskunnalliset tekijät, mutta viittasi jo tuolloinkin julkisuudessa käytyyn keskusteluun siitä, että päivähoi-

dolla on olemassa ideologinenkin puolensa (Jallinoja 1976, 134). Jallinojan tutkimuksesta on kuljettu pitkä matka nyky-yhteiskuntamme korostamaan valinnanvapautta ja sitä kautta yhdenvertaisuuspyrkimyksiin.



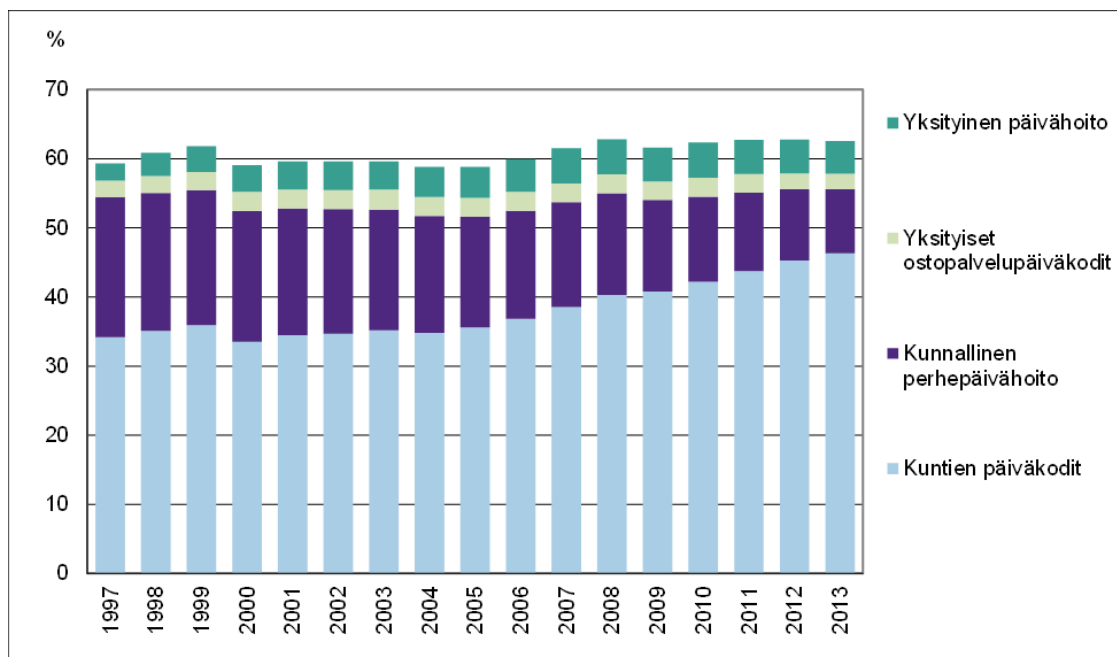
Kuva 1. Varhaiskasvatus ja lapsiperheiden palvelu- ja tukijärjestelmä Suomessa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007a, 16.)

6.2.1 Kunnat palvelun tuottajana

Kunnat vastaavat varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä kokonaisuudessaan ja niiden tehtävä on myös valvoa palvelun laatua. Kunta voi järjestää palvelut itse, yh-

dessä toisen kunnan tai kuntien kanssa tai jäsenenä palvelua tuottavassa kuntayhtymässä. Kunta voi hankkia ostopalveluja valtiolta, muulta kunnalta, kuntayhtymältä, julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Kunnalla on myös mahdollisuus osoittaa palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli. Kunnan tehtävänä on valvoa yksityiseltä palvelujen tuottajalta ostetun sekä kunnan tai kuntayhtymän tuottaman palvelun laatua. Laki velvoittaa päivähoidon järjestämisestä lapsen äidinkielellä; suomeksi, ruotsiksi ja saameksi. Lapsiasiavaltuutettu on tähän liittyen lain uudistamistyöryhmän selvitykseen antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä, että myös varhaiskasvatuksen järjestäminen viittomakielellä säädettäisiin kuntia velvoittavaksi (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 15). Lisäksi laki sääntelee päivähoitoympäristön turvallisuudesta ja tarjottavasta ravinnosta. Myös mahdollisuudesta osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen säännellään. (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 1:1,2 §, 2:10,11 §.)

Perheet voivat valita lapsensa päivähoitopaikan joko kunnan järjestämästä päiväkodista tai perhepäivähoidosta tai yksityiseltä päiväkotipalvelun tuottajalta (päiväkotipalvelu tai hoitaja) yksityisen hoidon tuella tai vaihtoehtoisesti järjestää alle 3-vuotiaan lapsen hoidon muulla tavalla ja hakea näin Kansaneläkelaitoksen kotihoidon tukea. Noin 63 % suomalaisista 1 - 6-vuotiaista lapsista oli joko kunnallisessa tai yksityisessä päivähoidossa vuonna 2013. Yli 74 % päivähoidossa olevista lapsista hoidettiin kuntien kustantamissa päiväkodeissa. (Kuvio 2). Alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on vuodesta 1996 ollut Suomessa subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan riippumatta perheen sosio-ekonomisesta asemasta tai asuinpaikasta. Subjektiivista päivähoito-oikeutta ehdotettiin 2015 alkaen rajoitettavaksi osaikaiseksi silloin, kun vanhempi on kotona äitiys-, isyys- vanhempain- tai hoitopaalla tai kotihoidon tuella. Hallituspuolueet sopivat kuitenkin 1.2.2015, ettei esitystä päivähoito-oikeuden rajoittamisesta anneta eduskunnalle. Vaalien jälkeen tilanne muuttui ja oikeuden rajoittaminen nousi jälleen esiin. Varhaiskasvatuslain valmistelussa ei subjektiiviseen päivähoito-oikeuteen puututtu. (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 1:1-2 §, 2:11 §; Opetus- ja kulttuuriministeriön www-sivut 2015; Terveys- ja hyvinvoinnin laitos 2014, 1-2.)



Kuvio 2. Päivähoidossa olleet lapset palvelun tuottajan mukaan. % 1 - 6 -vuotiaista vuosina 1997 - 2013. (Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 33/2014.)

6.2.2 Yksityinen palvelu ja kotihoito

Päivähoitojärjestelmää monimuotoistettiin 1980-luvulla, jolloin perhepalvelumuodot kehitettiin ja luotiin kotihoidon tuki (Anttila, Laes & Suomala 2001, 21). Vanhemmat voivat nykyisin päättää lapsen hoidosta kotona tai yksityisellä palveluntuottajalla ja tällöin vanhemmilla on oikeus yksityisen hoidon tukeen tai kotihoidontukeen. Tuet voivat koostua sekä hoitorahasta että hoitolisästä. Yksityisen hoidon tuki maksetaan suoraan palvelun tuottajalle. Oikeus kotihoidon tukeen on vain, jos lapsi on alle kolmivuotias tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan ja samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa. (Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1128/1996, 2,3,4 §.)

Yksityistä hoitoa järjestetään yksityisissä päiväkodeissa, perhepäivähoitona tai perhe voi palkata yksityisen hoitajan lapsilleen. Kunnat valvovat myös yksityisiä palvelun tuottajia. Yksityistä päivähoitoa sääntelevät sekä päivähoitolaki (1.8.2015 varhaiskasvatuslaki) että laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011. Yksityisen palvelun tuottajalla tulee aina olla toiminnan vastuhenkilö, joka vastaa siitä, että toiminta täyttää

sille asetetut vaatimukset. Palvelun tuottajaa velvoittaa omavalvontasuunnitelman laatiminen. Yksityinen päivähoito on ilmoituksenvaraista toimintaa. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011, 2:4,5,6, 3:7 §.)

6.2.3 Rahoitus ja maksut

Päivähoidon kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä kunnan asiakasmaksuilla. Päivähoitomaksut kattavat kuitenkin vain 13 – 15 % päivähoidon kustannuksista, pääosin palvelu tuotetaan siis verovaroin (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015). Kunnan velvollisuus on osoittaa varoja valtionosuuden perusteena olevaan lasten päivähoitoon. Valtion talousarvio myöntää erillisen tuen kaksikielisille kunnille sekä saamenkielisen päivähoidon turvaamiseksi. Uutta varhaiskasvatuslakia valmistelleen työryhmän raporttiin annetuissa lausunnoissa erityisesti oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että kun kuntien tehtävistä laissa säädetään, tulee huolehtia kunnallisen itsehallinnon suojaan sisältyvän rahoitusperiaatteen mukaan myös kuntien edellytyksistä suoriutua näistä velvoitteista. (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009, 1:1 §, 3: 10 §; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 5.)

Palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Asiakasmaksut määräytyvät päivähoitotarpeen, perheen koon ja tulojen perusteella. Maksua peritään enintään 11 kalenterikuukauden ajalta toimintavuoden aikana. Kokopäivämaksu on enintään perheen koon mukaan määräytyvän maksuprosentin mukainen euromäärä vähimmäisrajan ylittävistä bruttotuloista. Maksuista myönnetään sisaralennus. Maksua voidaan myös alentaa tai jättää perimättä, jos maksu vaarantaa perheen toimeentulon tai henkilön mahdollisuuden suorittaa elatusmaksuja. Osa-aikainen päivähoitomaksu on alempi ja se suhteutetaan kokopäiväiseen. Päivähoitomaksut on sidottu sosiaali- ja terveystoimen hintaindeksiin ja tulorajat ansiotasoindeksiin ja ne tarkastetaan kahden vuoden välein. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992, 2, 7a, 10a, 11 §.)

6.3 Ammatilliset kelpoisuusvaatimukset, henkilöstön rakenne ja mitoitus

Päivähoidon palvelun henkilöstö koostuu päivähoidon/varhaiskasvatuksen johtajista, lastentarhanopettajista, erityislastentarhanopettajista, päiväkodin johtajista, perhepäivähoidon ohjaajista, lähihoitajista, lastenhoitajista, perhepäivähoitajista ja avustajista vaikkapa ruokahuollon tai laitoshuollon tehtävissä. Suomalainen lastentarhanopettajakoulutus täyttää tänä vuonna 123 vuotta. Akateemisen varhaiskasvatuksen perusta luotiin vuonna 1975, kun Joensuun väliaikaisen lastentarhanopettajakoulutuksen tarpeisiin perustettiin Suomen ensimmäinen varhaiskasvatuksen apulaisprofessori. (Alamäki & Keskinen 1996, 65; Anttila, Laes & Suomala 2001, 19; Kahiluoto 2014, 38.)

Varhaiskasvatuksen henkilökunnan ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista säännellään laissa. Tällä pyritään edistämään varhaiskasvatuksen asiakkaiden oikeutta laadukkaaseen palveluun. Laki edellyttää, että henkilöstöllä on tehtäviinsä tarvittava koulutus ja perehtyneisyys. Lastentarhanopettajan tehtävän kelpoisuusvaatimus on vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus tai sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto suuntautumisvaihtoehtonaan varhaiskasvatus ja sosiaalipedagogiikka. Päivähoidon ammatillisiin johtotehtäviin vaaditaan lastentarhanopettajan kelpoisuus sekä riittävä johtamistaito. Erityislastentarhanopettajan kelpoisuusvaatimuksena on tehtävän edellyttämä peruskoulutus ja sen lisäksi suoritettu soveltuva erikoistumiskoulutus tai jatkotutkinto. Kelpoisuusvaatimuksista on voitu poiketa tilapäisesti jopa vuodeksi, jos tehtävään ei ole saatu henkilöä, jolla on vaadittava kelpoisuus. (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005, 1, 7, 9, 10, 12 §.)

Päivähoidon ja perhepäivähoidon henkilöstöstä sekä hoidettavien lasten määrästä on annettu omat säädökset. Päiväkodissa on enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden pitänyt olla ammatillisen kelpoisuuden omaava henkilö. Alle kolmivuotiaiden kohdalla suhde on ollut yksi henkilö neljää lasta kohden. Osapäivähoidossa olevia kolmeatoista lasta kohden on pitänyt olla yksi kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö ja erityisen hoidon tukea tarvitsevia lapsia varten on tullut ottaa erityisen hoidon tarve huomioon suunniteltaessa ryhmäkokoja, jos päivähoitossa ei ole ollut erikseen erityisavustajaa. Suhdeluvuista on voitu poiketa lasten hoitopäivien vaihdellessa tai tilapäisten muutosten kohdalla. Henkilöstön rakenteesta

on säännelty niin, että päiväkodissa tulee vähintään joka kolmannella hoito- ja kasvatustehtävissä toimivalla olla lastentarhan opettajan kelpoisuus ja muilla hoito- ja kasvatustehtävissä toimivilla lähihoitajan kelpoisuus. (Asetus lasten päivähoidosta 239/1973, 6 §; Kahiluoto 2014, 37.)

Perhepäiväkodissa voidaan samanaikaisesti hoitaa enintään neljää lasta mukaan luetuina perhepäivähoitajan omat lapset, jotka eivät vielä ole perusopetuksessa. Tämän lisäksi voidaan hoitaa yhtä perusopetuslain mukaista esiopetusta saavaa lasta. Jos perhepäivähoitajia on kaksi, voi hoidettavia olla kahdeksan ja osapäiväisiä esikoululaisia kaksi. Joissain tilanteissa jopa kolme perhepäivähoitajaa voi hoitaa kahtatoista lasta. Näissä tilanteissa hoitajien rakenteesta on säädetty niin, että yhdellä hoitajista tulee olla lähihoitajan kelpoisuus eli sosiaali- tai terveysalan perustutkinto tai muu soveltuva tutkinto. (Asetus lasten päivähoidosta 239/1972, 8 §.)

6.4 Varhaiskasvatuksen kansallinen laadun arviointi

Valtakunnallisen varhaiskasvatusta ohjanneen asiakirjan, Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2005 tarkoitus on ollut ohjata myös varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä ja jatkuvaa toiminnan arviointia. Sen avulla on nostettu esiin toiminnan vahvuuksia ja toisaalta taas tunnistettu kehittämistarpeita. Kuntien tehtävä on arvioida palvelun laatua jatkuvan yhteiskunnallisten ja kulttuuristen muutosten pyörteissä käyttäen apuna tehtyjä suunnitelmia. Hallinnollisten päätösten lisäksi myös poliittisten päätäjien sitoutumisella prosessiin on merkitystä. (Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus 2005, 8, 45.)

Laatuajattelu rantautui Suomeen tavallaan Euroopan komission lastenhoitoverkoston kautta, kun julkaistiin Lasten päivähoidon ja esiopetuksen laatutavoitteet vuonna 1996. Tämän jälkeen on Suomessa toteutettu laajaa kansallista varhaiskasvatuksen laadun arviointia. Laatu on subjektiivinen kokemus ja voidaankin miettiä, onko sille olemassa valideja mittareita. Suomessa toteutetussa viimeaikaisessa laadun mittaamisessa on korostettu näkökulmaa, jossa muodostetaan monien eri toimijoiden näkemyksistä yh-

teinen käsitys. Laaja-alainen asiantuntijatieto yhdistetään näin myös kentän toimijoiden näkemyksiin ja samalla huomioidaan subjektiivisten ja kulttuuristen kokemusten merkitys. (Hujala & Turja 2012, 313,314.)

Suomalainen varhaiskasvatuksen laatututkimus on 2000-luvun alusta käyttänyt mittaria, joka on perustunut varhaiskasvatuksen puitetekijät, välilliset tekijät, prosessitekijät ja vaikuttavuustekijät kokoavaan laadunarviointimalliin. Puitetekijät mittaavat laadukkaan toiminnan edellytyksiä, kuten tiloja, ryhmätoimintoja, ihmissuhteiden pysyvyyttä ja yleensä ympäristön turvallisuutta. Välilliset tekijät arvioivat henkilöstön ja vanhempien kasvatusyhteistyön merkitystä, vasutyöskentelyn toimivuutta, henkilöstön osaamista ja työyhteisön toimintoja sekä johtajuutta. Prosessitekijät arvioivat vuorovaikutteisuuden kokemusta, kuten lapsen omia aloitteita ja itsenäisiä ratkaisuja ja vaikuttavuustekijät mittaavat suoraan lapsen ja vanhempien kokemusta varhaiskasvatuksen laadusta. Tähän liittyy kiinteästi paitsi asiakastyytyväisyyden käsite myös lapsen kokemukset omasta oppimisestaan ja kehityksestään. (Hujala & Turja 2012, 317.)

Tutkimus on avannut käsityksiä varhaiskasvatuksen vahvuuksista ja toisaalta tuonut esiin kehittämistarpeita. Tärkeää tietoa on saatu myös vastaajaryhmien arviointieroista. Henkilöstö on arvioinut tutkimuksissa lapsivasujen laatimisen koko laadun nimenomaisena vahvuutena, kun taas vanhempien kokemus on ollut päinvastainen. Lasten henkilökohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat nähtiin vanhempien keskuudessa tärkeiksi kehittämien kohteiksi. (Hujala & Turja 2012, 326.)

Laadunarviointi luo pohjan toiminnan pedagogiselle kehittämiselle. Myös varhaiskasvatuslaki tulee edellyttämään tarkkaa ja jatkuvaa toimintojen seurantaa, arviointia ja kehittämistä. Vaatimukset laadun arvioinnista perustuvat jo kansainvälisiin vaatimuksiin ja yleisesti lakiuudistuksen tarpeen arvioiminen perustuu erilaiseen vertailuun (Tala 2005, 101). Kansallisen laadunarviointimme, samoin kuin uuden lakimme valmistelun perustana onkin ollut kansainvälisten, erityisesti EU:n ja Pohjoismaiden varhaiskasvatuksen suuntalinjat.

7 VARHAISKASVATUSSÄÄNTELYN KANSAINVÄLISET SUUNTALINJAT

Kansainvälinen lainsäädäntö ja ohjaus vaikuttavat kansalliseen lainsäädäntöömme ja sitä kautta varhaiskasvatuspalvelun muotoutumiseen maassamme. EU-tasolla varhaiskasvatus on jäsenvaltioiden vastuulla. EU on asettanut päivähoidolle ja esiopetukselle erilaisia laadullisia tavoitteita ja kehittänyt tasa-arvo-ohjelmia. EU:n koulutuspolitiikka ohjaa linjaus eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista, jotka käsittelevät myös varhaiskasvatuksen ja määrittelevät tavoitteet, joiden mukaan vuoteen 2020 mennessä vähintään 95 % 4 vuotta täyttäneistä tulisi osallistua varhaiskasvatukseen ennen varsinaisen oppivelvollisuuden alkua (EUVL 2009/C 119/02). Pohjoismaissa varhaiskasvatuksesta vastaavat yleisesti kunnat ja sääntely palvelusta on laeissa. Erojakin on, esimerkiksi varhaiskasvatuksen hallinnossa, maksukäytännöissä, arvioinnissa ja kelpoisuusvaatimuksissa.

7.1 Pohjoismaiden vertailu

Hallinnollisesti varhaiskasvatuspalvelu on lähimpänä toisiaan Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa, joissa kaikissa palvelu on siirretty opetukseen liittyvän ministeriön alaisuuteen. Suomessa siirto tapahtui 1.1.2013 sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön (Laki lasten päivähoitosta 36/1973, 2:8 §). Tanskassa toteutuu edelleen palvelun hallinnointi sosiaalipuolella. Suomessa varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseen osallistuu selvästi vähemmän lapsia kuin muissa Pohjoismaissa, seikka, jonka selittää Suomen kotihoidon tuen järjestelmä (Eskelinen 2014, 48).

Kelpoisuusvaatimuksien suhteen käytännöt ovat hyvin kirjavia. Ruotsissa ja Norjassa varhaiskasvatuksen opettaja vastaa pedagogisesta toiminnasta, kun taas Suomessa tällä hetkellä ovat kunnat päättäneet toimintaohjeista ja käytännöt ovat vaihdelleet kunnittain. Ainoastaan Suomessa määritellään kasvattaja/lapsi -suhdelukua tarkkaan. Norjassa lasten määrä on kasvussa ja suhdeluvusta onkin ehdotettu säädettäväksi lailla. Ruotsissa paikallisten viranomaisten laadun valvonta ja tarkkailujärjestelmät ovat omaa luokkaansa ja pitävätkin ryhmäkokojen hallitsemattoman kasvun kurissa. Tans-

kassa paljon valtaa on annettu kunnille. Ne päättävät henkilöstömitoituksista ja opetussuunnitelman laatiminen on paikallisten yksiköiden velvollisuus. Opetussuunnitelmat ovat velvoittavia Norjassa ja Ruotsissa kun taas ”oma Vasumme” on ollut tähän mennessä suositusluonteinen. (Eskelinen 2014, 48.)

7.1.1 Ruotsi - säännöllisen valvonnan ja arvioinnin korostus

Ruotsin varhaiskasvatusta hallinnoi opetusministeriö (Utbildningsdepartementet) ja lainsäädäntö löytyy koululaista (Skollag 800/2010). Toimintaa ohjataan opetusministeriön alaisen viranomaisen laatimien ja asetuksena annettavien valtakunnallisten opetussuunnitelmien avulla. Palvelua tarjotaan tarpeen mukaan aina 1-vuotiaasta lähtien, työttömien tai perhevapailla olevien vanhempien lapsille osapäiväisenä. Vuodesta 2010 lähtien 3 - 5 -vuotiaat lapset ovat olleet Ruotsissa oikeutettuja 15 tuntia viikossa kestävään ilmaiseen varhaiskasvatukseen. Yksikön johtajalta vaaditaan pedagoginen osaaminen. Pedagogisesta toiminnasta vastaa varhaiskasvatuksen opettaja, jonka tutkinto on alempi yliopistollinen tutkinto. Lastentarhanopettajilla on toisen asteen tutkinto. Ruotsin varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitusta ei yksityiskohtaisesti määrättyin luvuin säädellä. Erityispiirteenä ruotsalaisessa varhaiskasvatuksessa on pyrkimys palvelun laadun kehittämiseen säännöllisen valvonnan ja arvioinnin avulla. Toimintaa valvoo varhaiskasvatuksen osalta koulutuksen arviointivirasto. Erityisesti yksityisen, mutta myös kunnallisen palvelun parissa on suuria laatueroja, joita pyritään tasoittamaan tarkastuskäynnein, haastatteluin ja tarvittaessa jopa uhkasakon voimin. (Skollag 800/2010, 1:1,3,11 §, 26: 2-28 §; Kahiluoto 2014, 45.)

7.1.2 Norja - kohti sääntelyä suhdeluvuista

Norjassa varhaiskasvatusta on hallinnoinut opetus- ja tiedeministeriö (Kunnskapsdepartementet) vuodesta 2005 alkaen ja päivähoitoa sääntelee laki lastentarhoista, jolla on luotu säädökset käsittäen pedagogisen lastentarhatoiminnan ja perhepäivähoidon, mutta jättäen kuitenkin lain piiristä pois kouluun liittyvän iltapäiväkerhotoiminnan. Kunnat tarjoavat paikan kaikille alle kouluikäisille ja opetus- ja tiedeministeriö laatii valtakunnallisen velvoittavan suunnitelman lastentarhoille. (Lov om barnehager, 64/2005, 1,2 §.)

Norjassa henkilöstön kelpoisuuden ja johdon suhteen laki velvoittaa sekä pedagogisen että hallinnollisen johdon määräämisestä. Pedagogisen johtajan on oltava pääsääntöisesti varhaiskasvatuksen opettaja, joka voi toimia myös päivittäisen toiminnan johtajana. Merkillepantavaa on, että henkilöstöstä jopa 45 %:lla ei ole lasten kasvatukseen tai hoitoon liittyvää koulutusta. Kunta ja ministeriö voivat myöntää erivapauksia kelpoisuusvaatimuksiin. Henkilöstön ja lasten välinen suhdekaan ei ole aivan tarkkaan määritelty tällä hetkellä, mutta Norjassa lasten määrä suhteessa henkilöstöön on kasvussa ja ministeriölle onkin jätetty mietintö ja ehdotus suhdeluvun sääntelystä laissa. (Kahiluoto 2014, 46.)

7.1.3 Tanska - vahva sosiaalinen painotus

Tanskassa varhaiskasvatuksen hallinnollinen vastuuvirasto on vaihtunut vuoden 2011 jälkeen jo kolmesti. Vuodesta 2014 alkaen toiminnasta on vastannut lapsi-, tasa-arvo-, integraatio- ja sosiaaliministeriö (Ministeriet for born, ligestilling, integration og sociale forhold) ja sääntely on päivähoitolaissa niin päivähoidon kuin kerhotoiminnan tai kouluun liittyvän iltapäiväkerhotoiminnan osalta. Kaikilla lapsilla on Tanskassa oikeus osallistua toimintaan. Kunnat vastaavat toiminnasta joko päiväkodeissa tai perhepäivähoidon muodossa. Tanska poikkeaa ohjauksen suhteen siinä, että kansallisella tasolla ei ole laadittu opetussuunnitelmaa, vaan ne on jätetty yksiköiden huoleksi ja jaoteltu ikäryhmittäin laadittaviksi. (Dagtilbudsloven 668/2011, 1,2 §.)

Tanskan varhaiskasvatuksen erityispiirteenä on vahva kielellisen kehittymisen painotus, tukeminen ja arviointi. Tanskassa laki ei sääntele varsinaisesti henkilöstön rakenteesta tai kelpoisuudesta, mutta kylläkin tarkkaan perhepäivähoidon lapsiryhmän koosta, joka yhdellä hoitajalla omat lapset mukaan lukien on enintään viisi lasta. Lisäksi voi olla kuntakohtaisia ohjeistuksia ryhmäkoosta ja henkilömäärästä ja paikallinen viranomais Tanskassa valvookin palvelun toimivuutta ja toteuttamista. Tanskassa henkilöstölle sallitaan pedagogisen koulutuksen lisäksi muunkinlainen koulutus kuten lääkäri, sairaanhoitaja tai sosiaalityöntekijä. Palvelun sosiaalinen painotus Tanskassa on siis vielä vahva. (Dagtilbudsloven 668/2011, 3, 5-6 §; Kahiluoto 2014, 47.)

7.2 Euroopan unionin strategiset puitteet

EU-tasolla varhaiskasvatus kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, vaikka EU tukeekin varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseen pyrkivää tutkimusta ja lisää sitä kautta yhteistyötä ja yhteisiä toimintatapoja. EU on suosituksissaan painottanut sekä lastenhoidtojärjestelmän paikkamäärien lisäämistä että varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten prosentuaalisen määrän lisäämistä jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot ovat velvoitettuja huomioimaan talouspolitiikan kautta tulevan EU:n ohjauksen tomissaan. EU Komissio on tiedonannossaan todennut, että laadukkaalla varhaiskasvatuksella edistetään tasapuolisuutta ja luodaan parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle (KOM 66/2011). Euroopan Yhteisö laati vuonna 1996 lasten päivähoidon ja esiopetuksen laatuavoitteet. Toimintaohjelman tavoitteissa mainittiin jo tuolloin henkilökunnan määrää ja koulutusta koskevia päämääriä sekä vanhempien osallistumiseen liittyviä tavoitteita päivähoitoprosessia arvioitaessa. Asiakirjan tavoitteet saivat vain vähän huomiota Suomessa. (Polvinen 2014, 49, 51.)

EU:n viralliset strategiset puitteet annetaan koulutusneuvoston kymmenvuotisessa suunnitelmassa, eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisissa puitteissa, ET2020 asiakirjassa (EUVL 2009/C 119/02), jossa varhaiskasvatuksen osalta asetetaan tavoitteiksi parantaa sekä laatua että tehokkuutta kiinnittämällä erityistä huomiota perustaitojen vahvistamiseen. Suunnitelma pyrkii edistämään tasapuolisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Eriarvoisuutta on pyrittävä vähentämään ja on annettava mahdollisimman monille mahdollisuus tasokkaaseen varhaiskasvatukseen. Tavoite on laskea koulunkäynnin keskeyttävien osuutta alle 10 prosenttiin ja tähän on todettu varhaiskasvatukseen suunnatuilla toimenpiteillä olevan vaikutusta. Varhaiskasvatuksella on merkitystä osaavan työvoiman kehittämisessä. Myös vanhempien mahdollisuus yhdistää perhe- ja työelämä lisääntyy varhaiskasvatuspalvelun kehittämisen myötä. Toimeenpanon varmistamiseksi on EU:ssa sovittu tavoite- ja vertailuarvoista. Vuoteen 2020 mennessä vähintään 95 % nelivuotiaista tai sitä vanhemmista alle kouluikäisistä tulisi olla varhaiskasvatuksen piirissä. Seuranta suoritetaan monitorointiraporteilla ja vuoden 2012 tilanne olikin se, että osallistumisprosentti varhaiskasvatukseen oli EU:n keskiarvona 92,3 % kun taas Suomen vastaava luku 73,1 %. (EUVL 2011/C 175/03, 10 - 12; EUVL 2009/C 119/02; KOM 66/2011; Polvinen 2014, 50.)

7.3 OECD:n kehittämishankkeet ja varhaiskasvatuksen arviointi

Taloudellinen yhteistyö- ja kehittämisjärjestö OECD on suorittanut maakohtaisia teema-arviointeja varhaiskasvatuksen parissa ja toteuttanut erilaisia kehittämishankkeita. Jäsenmaiden yhteistyön kehittämiseksi on perustettu verkosto OECD ”Network on Early Childhood Education and Care, ECEC.” Vuosina 2009 - 2011 toteutettiin laatuhanke, jonka loppuraportti vuonna 2012 muodosti varhaiskasvatuksen laadun käsikirjan. Tämän jäsenmaille tarkoitetun työvälineen lisäksi luotiin kansalliset maaprofiilit. Suomen profiilissa korostettiin henkilöstön osaamisen, koulutuksen ja työolojen parantamista (Kahiluoto 2014, 52.)

OECD:n teema-arvioinneissa Suomen vahvuutena nähtiin varhaiskasvatuksemme universaalina palveluna. Subjektiiivinen päivähoido-oikeutemme on antanut jokaiselle mahdollisuuden osallistua päivähoidoon ja näin edistänyt tasa-arvoa. Suomi on saanut myös kiitosta opetuksen muodostamasta eheästä kokonaisuudesta sekä siitä, että erityistä tukea tarvitsevat lapset osallistuvat päivähoidoon muiden mukana, peruspalveluun yhdistettynä. Myös henkilöstömitoituksessa ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksissa huomioitua seikat on nähty vahvuuksina. Toisaalta kehittämistarpeena mainittiin valtakunnallisen, toiminnan sisältöä ohjeistavan suunnitelman laatiminen. (Kahiluoto 2014, 52.)

Laatuhankkeen raportissa viivan alle jäi monessa suhteessa positiivisia huomioita. Suomi kuuluu varhaiskasvatushenkilöstön koulutustason ja henkilöstömitoituksen suhteen OECD:n kärkikastiin, vaikka OECD:n tavoitteen mukaan puolella henkilökunnasta kuitenkin tulisi olla alempi korkeakoulututkinto. Tämän mittarin mukaan Suomi ei pääse OECD:n asettamaan tavoitteeseen. Laadun varmistamiseksi raportin mukaan Suomen tulisi keskittyä henkilöstön osaamisen vahvistamiseen täydennyskoulutuksen muodossa ja myös nuorten miesten houkuttelemiseen varhaiskasvatuksen parissa työskentelyyn. OECD on kiinnittänyt EU-arviointien lailla huomiota Suomen alhaisiin osallistumisprosentteihin. Näihin kuitenkin lienee syynä Suomen tehokas kotihoidon tuen järjestelmä. (Kahiluoto 2014, 52, 56.)

Laadunvalvonta ja toiminnan kehittäminen ovat kansainvälisesti varhaiskasvatuksen keskeisempiä tavoitteita Euroopan unionin tasolla. Pohjoismaista erityisesti Ruotsi on

kehittänyt varhaiskasvatuksen laatua ja pyrkinyt poistamaan laadullisia tasoeroja nimenomaan arviointiin panostamalla. Uuden varhaiskasvatuslain tärkeitä uudistuksia onkin toiminnan tavoitteellisuuden, suunnitelmallisuuden ja nimenomaan arvioinnin merkityksen korostaminen. Nykyinen päivähoitolakimme on säännellyt kuntien velvollisuudesta valvoa palvelun laatua, mutta tarkkoja vaatimuksia ja määrittelyjä arvioinnista ei ole lakiin sisällytynyt. Hallintojärjestelmän yhdenmukaistamisen loppuunsaattaminen uuden lain myötä edistää myös tavoitteellisuuden ja arviointien toteutumista.

8 LAINSÄÄDÄNTÖ JA VALVONTAJÄRJESTELMÄ

Varhaiskasvatuksen sääntelyn perusta on Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus (LOS). Kansallisen lainsäädännön raamit varhaiskasvatukselle luodaan perustuslaissamme 731/1999 sekä yli 40-vuotiaassa laissa lasten päivähoidosta 36/1973 (1.8.2015 alkaen varhaiskasvatuslaki 36/1973). Asetus lasten päivähoidosta määrittelee päivähoitopaikan hakemisesta, päiväkodin ja perhepäivähoidon henkilökunnan ja lasten määrästä sekä kunnan velvoitteesta suorittaa tarvittaessa päivähoitopaikassa tarkastus. Luvussa on koottu varhaiskasvatuksen keskeisin sääntely. (Asetus lasten päivähoidosta 239/1973, 2, 6, 8, 11 §; Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 2:8, 9 §.)

8.1 Varhaiskasvatuksen säädösperusta ja valvontajärjestelmä

Kansainvälisistä sopimuksista varhaiskasvatuksen kannalta tärkein on Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59 - 60/1991), joka Suomessa tuli voimaan 1991 ja koskee alle 18-vuotiaita henkilöitä. Sopimus on Geneven sopimusten ohella maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeusasiakirja. Ihmisoikeussopimuksista myös Yhdistyneiden Kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus ulottuu varhaiskasvatuksen aihepiiriin ja hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta nostikin esiin kansal-

lisen perusoikeusjärjestelmämme sekä kansainvälisten sopimusten ihmisoikeusvelvoitteiden lähentämisen (He 309/1993 vp). Perustuslakimme 731/1999 sekä asetus 239/1973 ja laki lasten päivähoidosta 36/1973 (1.8.2015 alkaen Varhaiskasvatustilaki 36/1973), muodostavat kansallisen sääntelymme.

Vuodesta 2013 toiminnan ohjaus ja valvonta ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä. Asiantuntijavirastona on ollut hallinnonalan siirrosta huolimatta Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos, joka on hoitanut tehtäviä yhdessä Opetushallituksen kanssa. Varhaiskasvatuksen kehittämistä ja eri tahojen yhteistyön vahvistamista varten perustettiin vuonna 2004 Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta, jota koskeva asetus ajanmukaistettiin hallinnonalasiirron yhteydessä vuonna 2012. (Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta 524/2004, 2 §; Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta 1032/2012, 2 §.)

8.1.1 Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus

Tärkeitä periaatteita YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa ovat lapsen edun lisäksi syrjinnän kieltäminen ja lapsen omien mielipiteiden huomioiminen. Sopimuksen oikeudet tulee taata kaikille lapsille yhdenmukaisesti. Sopimusvaltioiden tulee huolehtia, että lasten huolenpidosta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat viranomaisten antamia määräyksiä niin, että toimissa huomioidaan ensisijaisesti lapsen etu ja kiinnitetään huomiota turvallisuuteen, henkilökunnan määrään sekä riittävään valvontaan. Lapselle, joka kykenee oman kehitystasonsa ja ikänsä huomioon ottaen muodostamaan näkemyksensä omista asioistaan, on annettava mahdollisuus vapaasti ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Vanhempien lastenkasvatustehtävää tulee tukea ja varmistaa, että vanhemmilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen erityistarpeet tulee huomioida niin, että hänen mahdollisuuttaan osallistua ja sopeutua ympäröivään yhteiskuntaan tuetaan. Sopimusvaltioiden tulee myös tukea lapsen oikeutta saada opetusta tarvittaessa kielelliset ja etniset vähemmistöryhmät huomioiden. Varhaiskasvatuksen kannalta huomioitavaa on se, että valtiot tunnustavat lapsen oikeuden vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä monimuotoi-

seen osallistumiseen yhteiskunnassa. Varhaiskasvatustilain työryhmän esitys on lapsi-asiavaltuutetun mielestä pääosin huomioinut lapsen oikeuksien sopimuksen perustana lakiuudistukselle. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 15; YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, 1991, artikla 2,3, 12, 18, 23, 28, 30, 31.)

Haettaessa legitimizeettiä eli ”lainvoimaa” päivähoidon pelisäännöille ja normatiivisille ohjeille pohjataan usein nimenomaan YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. (Mahkonen 2013, 31). Sopimus sisältää useita ulottuvuuksia liittyen lapsen etuun ja universaaleihin oikeuksiin. (Kuva 2). Uudessa laissa korostuvat erityisesti tasa-arvon ja itsemääräämisen näkökohdat sekä perheyhteisönkin kokonaisuuden korostaminen.



Kuva 2. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ulottuvuudet. (Mahkonen 2013, 33).

8.1.2 Yhdenvertaisuus ja sivistykselliset oikeudet perustuslaissa

Perustuslaki nykyisellään astui voimaan 1.3.2000 ja se onkin edennyt kohti kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita huomioivaa näkemystä. Varhaiskasvatuksen tärkeä päämäärä on yhdenvertaisuus. Perustuslakimme korostaa yhdenvertaisuutta yleensä ja myös yhtäläistä mahdollisuutta perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen. Myös oikeus kielelliseen yhdenvertaisuuteen perustuu perustuslakiin ja ulottuu varhaiskasvatuksen

sääntelyyn saakka. Viittomakieltä käyttävien oikeudet taataan lailla. Julkinen valta tukee perheiden ja lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointia ja kasvua. Varhaiskasvatuspalvelu on erinomainen esimerkki perheitä tukevasta palvelujärjestelmästä. Viime kädessä julkinen valta turvaa kaikkien perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. (Perustuslaki 731/1999, 2:6, 16, 17, 19, 22 §.)

8.1.3 Päivähoitolain sääntely sosiaalihuollon lainsäädännön täydentämänä

Päivähoidon perustehtävä on tukea päivähoidossa olevien lasten perheitä kasvatustehtävässä, edistää lapsen tasapainoista kehitystä ja tarjota oppivelvollisuusikää nuoremmille lapsille – olosuhteiden vaatiessa myös vanhemmille - hoitopaikka sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan joko päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana. Laki korostaa lämpimien ihmissuhteiden, monipuolisen, kehitystä tukevan toiminnan ja yksilöllisyyden huomioonottamista ja näkee päämääränä lasten kasvattamisen yhteisvastuullisuuteen sekä elinympäristön vaalimiseen. Tämä ns. kasvatustavoitepykälä lisättiin lakiin 1983 (Anttila, Laes & Suomala 2001, 20). Päivähoidon itsessään tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva. Erityistä tukea tarvitseva lapsi tulee ottaa huomioon ja lapselle pitää hoidon ja kuntoutuksen yhteensovittamiseksi laatia kuntoutussuunnitelma yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa. Vuonna 2007 päivähoitolakiin lisätyn säännöksen mukaan kunnan käytettävissä tulee olla tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palvelut. (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 1:1,2, 4a, 6,7 §; Mahkonen 2013, 40.)

Kunnat ovat velvollisia huolehtimaan päivähoidon järjestämisestä kunnassa esiintyvän tarpeen vaatimassa laajuudessa myös niin, että lapsella on mahdollista saada hoito äidinkielellään; suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä. Kunta voi järjestää palvelun itse, yhdessä muun kunnan tai kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai ostopalveluna hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunnalla on myös mahdollisuus antaa palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain mukaisen palvelusetelin ja päättää niistä yksityisen palvelun

tuottajista, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää palveluseteliä. (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 1:4 §, 2:10,11 §.; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009, 2, 4 §.)

Asetuksella säädetään päivähoidon hakuajoista. Se määrittelee myös hoitopäivän pituudesta joko koko- tai osapäiväisenä sekä henkilömitoituksesta päiväkodissa ja perhepäiväkodissa. (Asetus lasten päivähoidosta 239/1973, 2, 4, 6, 8 §.)

Päivähoitolaissa on säännelty kaikkien alle kouluikäisten lasten vanhempien oikeudesta päivähoitoon. Tämä ns. subjektiivinen päivähoito-oikeus on ollut Suomen lainsäädännössä vuodesta 1996 ja sen mukaan perheillä on oikeus kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan riippumatta perheen sosio-ekonomisesta asemasta tai asuinpaikasta. Keväällä 2015 hallituspuolueet luopuivat rakennepoliittiseen ohjelmaan kuuluvista esityksistä, joiden mukaan kotihoidon tuen jakamista vanhempien kesken muutettaisiin ja päivähoito-oikeutta rajoitettaisiin osa-aikaiseksi perheen niiden lasten osalta, joiden perheessä hoidetaan muuta lasta kotona erilaisilla perhevapailuilla ja -etuuksilla. Kuten aiemminkin on jo todettu, vaalien jälkeen poliittisen ympäristön muuttuessa rajoitukset otettiin uudelleen esiin. (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 2:11 §; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015, 19, 20; Opetus- ja kulttuuriministeriön www-sivut 2014.)

Hallinnon siirtyessä opetus- ja kulttuuriministeriölle vuonna 2013 päivähoitolakiin siirtyi säännöksiä sosiaalihuoltolaista koskien viranomaisten toimivaltaa, henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksia, kunnan päivähoidon järjestämistapoja ja yksityistä päivähoitoa. Säännökset näkyvät laissa viittauksina sosiaalihuoltolakiin 710/1982. Asiakaslähtöisyyden näkökulma on kirjattuna lakiin. Asiakkaan kohtelusta, osallistumisesta ja oikeusturvasta säädetään laissa niin viranomaisen tuottaman kuin yksityisenkin järjestämän sosiaalihuollon piirissä, johon päivähoitopalvelu on kuulunut. Laki määrittelee myös salassa pidettävistä tiedoista (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 1:4a §, 8-10 §, 3:15 - 18 §; Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 1:1,2 §, 2:4,7 §, 3:14,15 §; Pekuri 2014, 26; Sosiaalihuoltolaki 710/1982.)

Hallinnollisia tehtäviä ja johtotehtäviä hoitaville henkilöille on asetettu laissa kelpoisuusvaatimuksia, samoin kuin lastentarhanopettajille, lähihoitajille, perhepäivähoitajille ja sosiaalihuollon erityistyöntekijöille, jotka kaikki voivat toimia varhaiskasvatuksen parissa joko julkisten tai yksityisten palvelujen piirissä. Kelpoisuusvaatimuksista on voitu tilapäisesti poiketa jopa vuoden ajaksi. Kelpoisuusvaatimuksia on selvitetty kohdassa 6.3. (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005, 1, 7,8,10, 12,15,16 §.)

Päivähoidossa käytettävistä maksuista sääntelee niistäkin vielä sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin kuuluva laki asiakasmaksuista. Laissa on säännökset maksujen määräytymisen perusteista esimerkiksi kokopäiväisen tai osapäiväisen osallistumisen mukaan. Asiakasmaksut määräytyvät päivähoitotarpeen, perheen koon ja tulojen perusteella. Asiakasmaksuja on selvitetty kohdassa 6.2.3. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992, 7a §; Pekuri 2104, 27.)

Yksityisenä järjestetystä palvelusta säännellään päivähoitolain lisäksi sosiaalipalveluiden lainsäädännössä, jossa määritellään velvoitteista yksityisen palvelun tuottamisessa, yleisesti toiminnan edellytyksistä, omavalvontasuunnitelmasta ja laadullisista seikoista. Erikseen säännellään myös lupa- ja ilmoitusmenettelyistä sekä valvonnasta. Kohdassa 6.2.2. on selvitetty yksityisen palvelun ja kotihoidon sääntelyä. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011, 1:1 §, 2:6 §, 3:11 §, 4:15 §.)

Yli 40 vuotta vanha laki on sisältänyt paljon viittauksia sosiaalipuolen lainsäädäntöön ja tarve ajanmukaistamiseen on ollut ilmeinen. Monet päivähoitolain pykälät ovat vaikuttaneet moniselitteisiltä ja tulkinnanvaraisilta. Lasten määrää, päivähoidon olosuhteita, ravintoa ja päivähoidon järjestämisen ajankohtaa sääntelevien pykälien on katsottu olevan hyvin epämääräisiä ilmaisultaan (Mahkonen 2013, 40 – 43). Myös vuoropäivähoitoon liittyvän sääntelyn tarkennuksia on lakiuudistuksen yhteydessä toivottu. Uudistettu päivähoitolaki muuttui nimikkeeltään 1.8.2015 varhaiskasvatuslaiksi.

8.2 Varhaiskasvatuksen ohjaus, valvonta ja kehittäminen Suomessa

Yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta siirtyivät 1.1.2013 opetus- ja kulttuuriministeriölle. Opetustoimen lainsäädännössä ei vielä kuitenkaan ole ollut kaikkia tarvittavia säännöksiä varhaiskasvatuspalveluun liittyen. Aiemmin päivähoidon hallinnosta vastannut sosiaali- ja terveysministeriö on edelleen vastuussa päivähoidon vaihtoehtoisten taloudellisten tukien valtionhallinnon tehtävistä. Päivähoidon hallinnossakin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ovat opetushallituksen sijaan toimineet valvovina, tilastoivina ja toiminnan kehittämistä ja tutkimusta tukevinä asiantuntijavirastoina. Varhaiskasvatuslain on tarkoitus saattaa loppuun ministeriön muututtua myös virastoihin ja valvontaan liittyvä muutos. (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 2;8 §; Kahiluoto, 2014, 26 - 28.)

8.3 Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta ja kehityksen suuntaviivat

Varhaiskasvatuksen kehittämistä ja eri sidosryhmien yhteistyön parantamista varten perustettiin vuonna 2004 varhaiskasvatuksen neuvottelukunta, jonka toiminnasta määritettiin asetuksella. Asiantuntijaryhmän työ etenee toimikausittain. Asetus uudistettiin varhaiskasvatuspalvelun hallinnonalan vaihdon yhteydessä 1.1.2013. Neuvottelukunnassa pyritään monialaiseen osaamiseen niin, että edustettuina ovat hallinnon, tutkimuksen, koulutuksen, järjestöjen ja kuntien asiantuntemus. Neuvottelukunnan tehtävänä on erityisesti varhaiskasvatuksen aseman vahvistaminen yhteiskunnassa. (Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta 2012/1032, 1, 2, 3 §.)

Päivähoidon kasvatukselliset tavoitteet on määritelty jo vuonna 1980 opetusministeriön komiteamietinnössä. Vuonna 2007 varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan raportissa tulevaisuuden suuntaviivoiksi mainittiin eri toimijatahojen yhteistyö. Tuolloin neuvottelukunta visioi kehittämisen edellytykseksi jatkuvan kansallisen ja kansainvälisen varhaiskasvatuksen tilan arvioinnin ja kansainvälisten trendien seuraamisen. Raportissa todettiin yksiselitteisesti, että laadukas varhaiskasvatus edistää lasten hyvinvointia ja sitä kautta oppimista ja kehittymistä. Varhaiskasvatuspalvelun perustana ei saisi olla talouden ja työelämän ehdot, vaan aidosti perheiden ja lapsen hyvinvointi.

Asiantuntijaryhmä korosti selvityksessään riittävän, koulutetun ja osaavan henkilökunnan tarvetta. Tärkeänä painopisteenä nähtiin jo tuolloin johtajuuden osaamisen ylläpitäminen. Neuvottelukunta esitti toimenpiteinä lainsäädännön uudistamisen päivähoidon henkilöstön, lasten määrän, erityistä tukea tarvitsevien lasten palvelujen sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden osalta. Uuden varhaiskasvatuslain painopisteet ovat tänäänkin, vuonna 2015 näissä, jo 2007 suunnitelmaan kirjatuissa seikoissa. (Alamäki & Keskinen 1996, 65; Sosiaali- ja terveysministeriö 2007a, 18, 20; Sosiaali- ja terveysministeriö 2007b, 20,21.)

Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen lainsäädäntö sekä sen ohjaus ja valvonta ovat siis olleet hyvin hajanaisia sekä hallinnollisen että päivähoidon ja esiopetuksen sääntelyn kahtiajakoisuuden suhteen. Vuonna 2013 lähdettiin kohti yhtenäisempää, kasvatusnäkökulmaa korostavaa varhaiskasvatuspalvelua siirryttäessä opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen. Hallinnollinen pirstaleisuus on näkynyt lainsäädännössä kuitenkin kokonaisuudessaan ja erityisesti palvelun ohjauksessa ja valvonnassa. Varhaiskasvatuksen aseman vahvistamisen tarpeellisuus on kiistaton. Uuden varhaiskasvatuslain tarkoituksena onkin saattaa loppuun paitsi päivähoitolain ajanmukaistaminen, myös ohjausjärjestelmien muutos.

9 LAKIUUDISTUS

Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta 580/2015 sinetöi lainsäädännön muutokset 8.5.2015 ja uudistettu laki astui voimaan 1.8.2015. Vanhan, yli 40-vuotiaan päivähoitolain yksikään alkuperäinen pykälä ei enää sellaisenaan ollut voimassa vuonna 2015. Varhaiskasvatuslaki 36/1973 on sisällön suhteen päivitetty ja nimikkeeltään uudistunut, hallinnollisia ja pedagogisia seikkoja painottava, lapsen oikeuksia takaava ja kuntien palvelun tuottamista ohjaava säädös. (Mahkonen 2015, 19, 96).

Luvussa on käsitelty esitysluonnokseen annettujen lausuntojen ja asiantuntijahaastattelun avulla myös joitain lainvalmistelussa esille tulleita kysymyksiä, jotka eivät tässä

vaiheessa yltäneet säädöstasolle. Näitä olivat esimerkiksi henkilöstön kelpoisuusvaatimusten tiukentaminen ja henkilöstön rakenne. Subjekttiivinen oikeus varhaiskasvatukseen on otettu mukaan, koska hallituskauden vaihduttua sen rajoittaminen on nousut vahvasti esille.

9.1 Hallitusohjelmat ja lakiuudistuksen aikataulu

Varhaiskasvatustalakiuudistus perustui pääministeri Kataisen ja pääministeri Stubbin hallitusohjelmiin sekä Valtioneuvoston päättämään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan 2011 – 2016. Myös rakennepoliittinen ohjelma on vaikuttanut lakiuudistuksen taustalla. Lain tavoitteeksi mainitaan erityisesti laadukkaan ja saavutettavissa olevan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen takaaminen koko ikäluokalle. Ensimmäisessä vaiheessa tehtiin esitysluonnos uudeksi varhaiskasvatustalaksi. Luonnos valmisteltiin opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Esitys pohjautui pääosin lainvalmistelutyöryhmän raporttiin ja siihen annettuihin lausuntoihin (OKM 81/040/2012). Raportti luovutettiin opetus- ja viestintäministeri Krista Kiurulle 21.3.2014. Lakiesityksen päätöksenteko suunniteltiin toteutettavan kahdessa eri vaiheessa. Hallituskauden vaihduttua poliittinen ympäristö kuitenkin vaikutti lakiuudistukseen kokonaisuutena. Uudistettu varhaiskasvatustalaki astui voimaan 1.8.2015. (HE 341/2014 vp; Opetus- ja kulttuuriministeriön www-sivut 2015; Vähänen Sanna henkilökohtainen tiedonanto 11.3.2015.)

Lakihankkeen elinkaari yksinkertaistettuna käsittää valmistelun, päätöksenteon ja varsinaisen lain toimeenpanon eli implementaation. (Kuvio 3.) Varhaiskasvatustalain implementointi eli viranomaisten ja tuomioistuimen toimet lain toteuttamiseksi ja niiden arviointi jäävät tuonnemmaksi. Tala toteaa kirjassaan vuonna 2001, että Suomen valtio-oikeudellisessa järjestelmässä lakihankkeen toinen vaihe, päätöksenteko on ratkaiseva sen kannalta, millaisen sisällön laki saa ja syntyykö laki ylipäätään (Tala 2001, 24). Toisaalta Konttinen esittää vuonna 2014 näkemyksen, että lakien sisältö nykyään muodostuu jo niiden suunnitteluvaiheessa erilaisissa työryhmissä ja eduskunnan kansanedustajat on siirretty ”katsomon puolelle”, vaikka korkeinta lainsäädäntövaltaa käyttääkin perustuslakimme mukaan eduskunta. Poliitiikan kyseessä ollessa ”periaat-

teelliset päätökset voivat vaihtua ääntä nopeammin” (Konttinen 2014, 17, 137). Varhaiskasvatuslainkin uudistuksessa hallituskauden vaihtuminen ja poliittisen ympäristön muutos vaikutti alun perin suunniteltuun lakiuudistuksen etenemiseen.



Kuvio 3. Lakiuudistuksen elinkaari. (Tala 2001, 24; Tala 2005, 1.)

9.2 Lainvalmistelun yhteiskunnallinen ympäristö

Kansainvälistyminen ja monikulttuurisuus ovat vaikuttaneet varhaiskasvatuksenkin toimintaympäristöön. Jo Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus vuodelta 1989 painottaa, että lainsäädännön valmistelun tulee perustua lapsen edun ensisijaisuuden periaatteelle ja että lasta koskevassa päätöksenteossa tulee myös huomioida lapsen oma mielipide (LOS 1989, 3, 12 artikla). Myös perustuslakimme velvoittaa kohtelemaan lapsia tasa-arvoisesti yksilöinä ja se alleviivaa, että lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (Perustuslaki 731/1999, 2:6 §). Lain uudistamisen taustatyötä tehnyt valmisteluryhmä painotti lisäksi, että lain kehittämisen tärkeitä suuntalinjoja ovat kokonaisuudessaan varhaiskasvatuksen tehtävän, ideologian ja käsitteiden määrittäminen uudelleen, eri asiantuntijatahojen ja viranomaisten yhteistyön tiivistäminen, ohjauksen, tutkimustiedon hyödyntämisen sekä henkilöstön osaamisen kehittäminen sekä erityisesti monipuolisen ja pedagogisesti laadukkaan varhaiskasvatuspalvelun takaaminen (Alila, Estola & Kinon 2014, 59).

Lain valmisteluvaiheessa todettiin ristiriita hallituksen rakennepoliittisen ohjelman ja varhaiskasvatustalain välillä. Lainsäädännön syntyprosessin taustalla vaikutti vahvasti hallituksen rakennepoliittinen ohjelma, joka pyrkii talouden kestävyysvajeen poistamiseen. Ohjelma painottaa yleisellä tasolla ammatillisten kelpoisuusvaatimusten väljentämistä sekä kuntien tehtävien vähentämistä ja velvoitteiden karsimista silloin, kun lisärahoituksesta ei ole päätetty (Valtioneuvoston kanslia 2011, 75). Työryhmän raportissa/Hallituksen esitysluonnoksessa varhaiskasvatustalaksi näihin linjauksiin ei täysin sitouduttu. Varhaiskasvatussuunnitteluvaikeudet ja kelpoisuusehtojen tiukentaminen ovat ristiriidassa hallituksen ohjelman kanssa. Yleisesti lainvalmistelua on kritisoitu aikataulusta ja siitä, ettei taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia ole tarpeeksi arvioitu (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 8).

Hallitusohjelman kustannusneutraaliuden vaatimus, lisäresursoinnin puute, asettaa palveluntuotannolle rajoituksia ja se vaikuttaa jo lain valmistelussa. Jallinojan tutkimuksessa päivähoiton kehityspiirteistä Suomessa todettiin päiväkotitoimintaan myönnetyn valtion tuen jälkeenjääneisyys jo 1940-luvulta eteenpäin, 1920 – 1930 luvuilla todettiin päivähoiton olleen suhteellisen hyvin tuettua toimintaa (Jallinoja 1976, 92). Myös Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta selvityksessään vuonna 2007 peräänkuulutti varhaiskasvatuksen aseman vahvistamista nykyisessä yhteiskunnassamme (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007a, 17). Korkealaatuiset varhaiskasvatuspalvelut tutkimusten mukaan ovat parasta mahdollista sosiaalista investointia, jotka palautuvat yhteiskunnalle hyvin nopeasti korkojen kanssa (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 13, 14). Tätä ei ole täysin maassamme sisäistetty ja tuntuukin ilmeiseltä, että varhaiskasvatuksen merkityksen moniulotteinen ymmärtäminen on jäänyt yhteiskunnassamme jälkeen.

Päivähoitolakia uudistettiin vuonna 2012 lähes kolmenkymmenen pykälän osalta. Tässä yhteydessä tapahtui myös hallinnonalan siirto (HE 159/2012). Kritiikkiä herätti se, ettei juuri minkään käytäntöön vaikuttavan seikan todettu muuttuneen. Mahkonen toteaa Päivähoito ja laki -kirjassa, ettei usko siihen, että virallisten perustelujen alleviivaama hallinnollis-juridinen jatkumo takaisi lapsille tai perheille yhtään laadukkaampaa elämää päivähoiton tai varhaiskasvatuksen parissa. ”Jos uudistuksella tuoloin oli joitain muita tavoitteita, joita ei tuotu esiin, on Suomen perustuslain ja julki-

suuslain korostama ja hyvän hallinnon edellyttämä avoimuuden periaate jäänyt toteutumatta” (Mahkonen 2013, 143). Varhaiskasvatuslain valmistelun yhteydessä on kritisoitu lain todellisia vaikutuksia myös näennäisiksi. Resursoinnin puuttuessa lain monet pykälät saattavat vaikutuksiltaan jäädä kovin pinnallisiksi.

9.3 Varhaiskasvatuksen käsite, suunnitelman velvoittavuus ja lapsen oikeus varhaiskasvatukseen

Käsite päivähoito on terminä vanhentunut, jos halutaan kuvata hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuutta. Päivähoitolaki on näin siis paitsi sisällöltään myös käsitteistöltään ja lakinimikkeeltään vanhentunut. Päivähoito viittaa selkeästi vanhempien oikeuteen, kun taas varhaiskasvatuksesta puhuttaessa on helpompi mieltää kokonaisuus lapsen omaksi oikeudeksi.

Uudessa varhaiskasvatuslaissa lasten päivähoidolla tarkoitetaan varhaiskasvatusta, joka sinällään on lapsen eri elämänpiireissä tapahtuvaa kasvatuksellista toimintaa. Siirtyminen kohti kasvatuksellista näkökulmaa muuttaa johdonmukaisesti ja luontevasti käsitteen varhaiskasvatukseksi. Yhteiskunnan järjestämä ja valvoma varhaiskasvatus on suunnitelmallista ja tavoitteellista vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa (Sosi- ja terveysministeriö 2002, 9). Jo lain tasolla tullaan painottamaan erityisesti lapsen oikeutta suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen kasvatukseen, opetukseen ja hoidon kokonaisuuteen (Educare -malli), jossa korostuu pedagogiikan painotus. Myös lapsen osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet itseään koskevissa asioissa kuuluvat esityksen tavoitteisiin. (HE 341/2014 vp, 11, 15, 22; Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 1:1, 7a, b §.)

Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle tulee uuden lain mukaan laatia henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Uuteen lakiin perustuvan suunnitelman ja koko toiminnan sisällön tulee määrittelemään edelleen Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Asiantuntijavirasto muuttuu Opetushallitukseksi, jonka päätös tekee Varhaiskasvatussuunnitelman perusteista velvoittavan ja paikallisten vasujen ohjenuoran. Valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatiminen säännelläänkin Opetushallituksen tehtäväksi.

Lähtökohtana henkilökohtaiselle suunnitelmalle tulisi olla lapsen yksilölliset tarpeet ja myös huoltajien näkemykset, eikä sitä voisi enää jättää tekemättä, kuten päivähoitolain mukaan aiemmin ”muutoin ilmeisen tarpeettomana”. Suunnitelman laatimiseen käytettäisiin paitsi henkilökunnan monialaista osaamista, erityisesti myös lapsen oman mielipiteen kuulemista. Esityksen mukaan suunnitelman laadinta on mahdollista toteuttaa nykyisillä henkilöstömitoituksilla. Suunnitelma tulee myös tarkentaa vähintään kerran vuodessa. (HE 341/2014 vp, 17- 20, 33; Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 2:7 §, Varhaiskasvatuslaki 36/1973 1:7a§, 2:9, 9a§.)

Laki tarjoaa kunnille, kuntayhtymille tai muille palvelun tuottajille paikalliset erot huomioivaa liikkumavapautta paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisessa. Suunnitelmassa voidaan ottaa huomioon erilaiset olosuhteet, kuten lasten määrä ja palvelujen tuottamisen erot. Myös suunnitelman kattavuudesta voidaan päättää paikallisella tasolla. Suunnitelma voisi koskea koko kuntaa tai vain erityistä ryhmää tai erityistä toimintamuotoa. Paikallinen suunnitelma täydentää valtakunnallisia varhaiskasvatuksen perusteita, mutta lain, asetusten ja varhaiskasvatuksen perusteiden sääntelemissä rajoissa. Suunnitelma vahvistaisi myös erityisesti paikallisia yhteistyörakenteita ja varmistaisi monialaisen yhteistyön toimivuutta. (HE 341/2014 vp, 21; Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 9a §.)

9.3.1 Lausuntoja työryhmän esitykseen

Erityisen tärkeänä nähdään varhaiskasvatuksen ja päivähoidon käsitteiden määrittäminen, muussa tapauksessa voi sekä lapsen että huoltajan oikeus jäädä toteutumatta. Uuden lain tulisi erottaa selvästi käsitteet varhaiskasvatus - lapsen hyvinvointia lisäävä pedagoginen toiminta, johon lapsella on oikeus - ja toisaalta varhaiskasvatuspalvelu - rakenteellinen palvelukokonaisuus, jota lapsen huoltajat tarvitsevat työssäkäynnin, opiskelun tai kuntoutuksen vuoksi. Kunnan velvollisuus on järjestää näitä molempia. Varhaiskasvatus on suunnitelmallista ja tavoitteellista pedagogista toimintaa, joka edellyttää pedagogisen koulutuksen saanutta työntekijää. Myös Vuorohoidon määrittelyä omana toimintamuotonaan peräänkuulutetaan. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 14, 41, 47.)

Lausunnoissa todetaan, että lain lisäksi varhaiskasvatusta tulee ohjata määräyksenä Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Joissain lausunnoissa pidetään ehdottoman tärkeänä nimenomaan sitä, että laissa on normina mainittu lapsen oman varhaiskasvatussuunnitelman tekeminen. Jotkut tahot kyseenalaistavat suunnitelman velvoittavuuden vaatimuksen. On todettu, että suunnitelmat ovat laajalti käytössä jo nyt. Koetaan, että paikallisen suunnittelun sisällölliset säännökset olisi selkeää antaa kunnille varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa, mutta silti tulisi jättää kuitenkin liikkumavapautta paikallisella tasolla, mikä lakiesityksessä näyttääkin toteutuvan joustavana, kuntien erilaiset tarpeet huomioivana toimintamallina. (HE 341/2014 vp, 26; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 12, 24, 25, 26; Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 9a §.)

9.3.2 Suunnitelmat kuntia ja toimipisteitä velvoittavina

Käytännön selkiyttämiseksi tulee erottaa toisistaan valtakunnallinen - aiemmin suositusluontoinen - Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirja, paikallinen kunnan laatima suunnitelma ja lapsen henkilökohtainen suunnitelma. Lain astuttua voimaan, varhaiskasvatuksen perusteista tuli kuntia velvoittava normipohjainen asiakirja, joka tulee valtakunnan tasolla määrittämään suuntaviivat ja toiminnan äärireunat. Vanhaa suositusluonteista ohjenuoraa ei enää käytetä. Tällä hetkellä kunnat odottavat valmistuvaa, toiminnan sisällön määrittävää normiasiakirjaa, jonka pohjalta tulevat 1.8.2017 mennessä laatimaan paikalliset suunnitelmansa. On siis annettu kaksi vuotta aikaa rakentaa uusi valtakunnallinen käytäntö. Nykyisellään paikallisissa suunnitelmissa on ollut kirjavuutta kuntien välillä. (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015.)

Yksilöllisissä lapsen varhaiskasvatussuunnitelmissa on ollut vielä enemmän vaihtelevuutta. Uusi laki määrittelee hyvinkin tarkkaan henkilökohtaisten suunnitelmien sisällön ja kunnan tulisi tarkastella, onko oma käytäntö lain hengen mukainen. Tosin valtakunnallinen suunnitelma voi tulla vielä määrittelemään henkilökohtaistakin, joten kovin tarkkoja suunnitelmia ei vielä kannattane lähteä tekemään ennen kuin perusteasiakirja on määritelty. Monissa kunnissa on ollut käytäntönä tehdä suunnitelmia, joten aivan nollatilanteesta tuskin on lähdettävä. Pääosin varhaiskasvatusjohtaja esi-
miesten kanssa tarkistaa, että kunnan toimintatavat ja suunnitelman sisältö ovat lain

mukaiset. (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015; Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 7 a, b §.)

Mahkonen pohtii uunituoreessa Varhaiskasvatuslaki-teoksessaan, ettei lain pykälä al-leviivaa lapsen edun *ensisijaisuutta*, vaan huomauttaa väljemmällä tasolla, että päivähoitoa suunniteltaessa on huomioitava lapsen etu. Kirjassa todetaan, ettei edes Opetushallitus voi poistaa tätä lainsäädännöllistä epäkohtaa varhaiskasvatuksen perusteissa määräämällä, että toimintaa järjestettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. (Mahkonen 2015, 139.)

9.4 Hallinto- ja ohjausjärjestelmän siirto

Lastentarhat ovat aikoinaan olleet kouluhallinnon alaisuudessa, mutta 1920-luvulla hallinto siirtyi sosiaaliministeriön alaisuuteen. Päivähoitolaki vuonna 1973 vahvisti ohjauksen ja hallinnon kuulumisen sosiaalihallitukselle. Nyky-yhteiskuntamme kasvatusnäkökulmaa ja kasvatuksellista jatkumoa korostavat arvot ovat jälleen siirtäneet hallinnon sivistys- ja opetustoimen suuntaan. (Mahkonen 2013, 137.)

Vuonna 2013 aloitettu hallinnon- ja ohjausjärjestelmien siirto on tarkoitus saattaa loppuun voimaantulevan varhaiskasvatuslakiuudistuksen yhteydessä. Ohjausjärjestelmää yhdenmukaistettiin vuoden 2013 alussa, kun päivähoito ja varhaiskasvatus siirtyivät sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriöön ja osaksi koulutusjärjestelmäämme. Kunnat ovat asteittain siirtyneet hallinnoimaan päivähoitopalvelua sivistystoimessa. Opetushallitus tulee toimimaan varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona Terveiden- ja hyvinvoinninlaitoksen sijaan. Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta määrittelee riippumattoman, ulkopuolisen Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimimisesta myös varhaiskasvatuksen parissa. (Alila & Kinos 2014, 11; HE 341/2014 vp, 23 Laki opetushallituksesta annetun lain muuttamisesta 581/2015, 1,2,9 §; Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 8 §.)

Nykyinen hallinnonalasiirron mukana tullut tilanne on koettu haasteellisena, kun hallinto on ollut hajautettuna eri ministeriöihin. Terveiden- ja hyvinvoinninlaitoksen,

Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen keskinäisten vastuiden ja erityisesti Valviran roolin selkeyttämistä on odotettu. Valtion ohjausjärjestelmää koskevien uudistusten koetaan selkeyttävän viranomaisten ja kuntien vastuunjakoja. Lapsen oikeuksien komitea on Suomelle antamassaan suosituksessa vuonna 2011 kehottanut vahvistamaan kansallista ohjausjärjestelmäämme ja toimintapolitiikkaamme erityisesti lapsen oikeuksien näkökulmasta. (CRC/C/FIN/CO/4, 13; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 11, 12, 55, 57.)

Hallinnonalasiirron yhteydessä vuonna 2013 päivähoitolakiin siirrettiin sosiaalihuoltolakia vastaavia säännöksiä, muun muassa se, että Valviralle kuuluu aluehallintovirastojen kanssa päivähoidon valvonta ja yksityisiä päivähoitopalvelun tuottajia koskevan rekisterin pitäminen. Työryhmän ehdotusta poistaa Valviran tehtävät varhaiskasvatuksen alueelta pidettiin yleisesti hyvänä. Tässä vaiheessa Valviran rooli jäi kuitenkin entiselleen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 13; Valvira www-sivut 2015.)

Kunnat saavat itse päättää, miten toimintaa hallinnoidaan. Jollain aikavälillä opetushallituksen ohjaus tulee näkymään myös kunnissa, mutta kovin radikaaleja asioita tuskin tapahtuu. (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015.)

9.5 Monialainen yhteistyö lapsen ja perheiden oikeuksien turvaajana

Päivähoitolaissa ei ole ollut viranomaisten yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä, ainoastaan erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan lapsen kohdalla yhteistyövelvoitteesta on mainittu (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 1:7a §). Muuten yhteistyötä ei ole normitettu. Lakiuudistus tuo tähän seikkaan muutoksen. Varhaiskasvatus on tärkeä lapsia ja perheitä koskeva palvelu, johon liittyy elämän eri vaiheissa myös muiden perhepalvelujen kokonaisuus. Erityisen tärkeää on, että saumattomalla yhteistyöllä taataan esiopetuksen ja perusopetuksen jatkumo. Esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi perhepalveluita ovat liikunta- ja kulttuuripalvelut, neuvolatoiminta, lastensuojelu ja vammaispalvelut. Laki korostaa kaikkien eri palvelumuotojen yhteistyötä vahvistamaan perheiden ja lapsen asemaa. Monialaista yhteistyötä korostetaan esimerkiksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen yhteydessä. Yhteistyörakenteet tulee luoda myös palveluntuottajien, esimerkiksi kuntien ja yksityisten välillä (HE 341/2014

vp, 18, 21, 22; Mahkonen 2013, 38, 39; Varhaiskasvatustaki 36/1973, 2: 7a, 9, 9a, 11e §.)

Erityisesti sosiaali- ja terveysministeriö lausunnossaan korostaa yhteistyötä lapsen, huoltajien ja asiantuntijoiden välillä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on lausuntoonsa kirjannut samat painotukset. Syrjäytymisen ehkäisyn kannalta monialainen, kattava palvelukokonaisuus on tärkeä. Huomattavaa on, etteivät kuitenkaan mitkään lapsiperhepalveluista pysty tarjoamaan pitkäkestoista tukea. Erityisen tärkeä tekijä perheiden kasvatustehtävästä selviytymisessä onkin lapsen omien vanhempien ja huoltajien saama ja kokemus tuki. Yhteistyön varhaiskasvatuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kanssa on oltava saumatonta. Hallinnon tasolla Opetushallituksen ja Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen välinen yhteistyö tulee olemaan tärkeää. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 7, 14, 20 45, 51.)

Nykyiselläkin yhteistyötä tehdään kunnissa monien asioiden suhteen. Käytäntö kuitenkin vahvistune. Lailla varmistetaan, että yhteistyötä tehdään monilla eri alueilla huolimatta siitä, millaisia organisaatioita kuntiin Sote-uudistuksen myötä syntyy. (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015.)

9.6 Toiminnan tavoitteellisuus, suunnittelu ja vaikutusten arviointi

Uusi laki sääntelee varhaiskasvatuksen tavoitteellisuudesta. Nykyisiä tavoitteita uudistetaan ja toiminnan suunnitelmallisuutta eri tasoilla korostetaan. Suunnittelun ja tavoitteellisuuden merkitystä on korostettu jo sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa vuonna 2002. Tavoitteellisuuteen liittyviä avainasioita ja osa-alueita ovat kokonaisvaltainen kasvu ja hyvinvointi, leikki ja myönteiset oppimiskokemukset, monipuolinen, lapsen oppimisen edellytyksiä tukeva pedagogiikka, hyvä varhaiskasvatusympäristö, toiminnan vuorovaikutteisuus myös lapsen suuntaan sekä syrjimättömyys, yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus. Uusi laki huomioi painotuksissaan varhaiskasvatuksen syrjäytymistä ja hyvinvointieroja vähentävänä palveluna. Lapsen sosiaalinen kanssakäyminen ja omat vaikuttamismahdollisuudet itseään koskeissa asioissa liitetään myös toiminnan tavoitteellisuuteen. (HE 341/2014 vp, 15, 16, 31; Sosiaali- ja terveysministeriö 2002, 9; Varhaiskasvatustaki 36/1973 1:2 a §, 2:9b §.)

Toiminnan paikallista suunnittelua on käsitelty kohdassa 9.3. Paikalliset olosuhteet vaihtelevat ja lain säännös jättää paikallista harkintavaltaa siitä, otetaanko suunnitelmat käyttöön samanlaisena koko kunnassa vai onko eroja ryhmien tai eri toimintamuotojen välillä. (HE 341/2014 vp, 20, 21; Varhaiskasvatuslaki 36/1973 2:9, 9a §.)

Koulutuspuolen laeissa on säännökset koulutuksen arvioinnista. Myös varhaiskasvatuksen arvioinnilla pyritään turvaamaan lain tarkoituksen toteutuminen. Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee paitsi arvioida antamaansa varhaiskasvatusta, myös osallistua ulkopuolisen tahon, Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintaan. Tarkoista menettelytavoista tullaan päättämään varhaiskasvatuksen järjestäjien taholla. Arvioinnin tulee kuitenkin olla oma-aloitteista, suunniteltua ja säännöllistä toimintaa. Laissa painotetaan arviointia edellytyksenä toiminnan kehittämiseksi ja varhaiskasvatuksen laadulle. Yhtenä tärkeimmistä arviointiin ja suunnitteluun liittyvistä seikoista nähdään lapsen edun huomioiminen, joka perustuu jo Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimukseen. (HE 341/2014 vp, 22; Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1295/2013, 2 §, Varhaiskasvatuslaki 36/1973 2:9 b §; YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, 1991, artikla 3.)

9.6.1 Kokemuksia suunnittelusta ja arvioinnista

Vaatus siitä, että varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee lain mukaan arvioida toimintaansa kolmen vuoden välein, nähdään yleisesti lainvalmisteluraporttiin anetuissa lausunnoissa hyvänä asiana. Toteutuessaan käytäntö tulisi yhdenmukaistamaan suomalaista varhaiskasvatusta kokonaisuutena. Sosiaali- ja terveysministeriö lausunnossaan huomautti, että suunnitteluvaikeudetkin ovat ristiriidassa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kanssa. Kunnissakin nähdään, että ”seuranta, dokumentointi ja byrokraatia yleisesti varastavat aikaa lapsilta”, lisäresurssit toimintaan pitäisi osoittaa. Vaatus arvioinnista nähdään selvästi kunnille osoitettuna lisätehtävänä. Myös tutkimus- ja kehittämistyö tulisi lain tasolla resursoida. Nykyinen päivähoiton tilastointi luokitukseineen on koettu käytännön elämässä osin puutteelliseksi. Esimerkiksi palvelusetelillä päivähoitoa saavat lapset eivät sisälly Tilastokeskuksen yksityisen päivähoidon lukuihin. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 8, 27, 29, 34, 43.)

Ruotsin varhaiskasvatuksesta ei säännellä henkilöstömitoitusta tarkoin luvuin. Ruotsalaisen varhaiskasvatuksen kehittämisen erityispiirteenä on kuitenkin ollut pyrkimys palvelun laadun parantamiseen nimenomaan säännöllisen valvonnan ja arvioinnin avulla, laadukkuutta pyritään ylläpitämään tarvittaessa jopa uhkasakoin (Skollag 800/2010, 26:2 - 28 §). Näin on naapurimaassamme onnistuttukin tasoittamaan laatueroja.

Helsingin yliopiston Orientaatioprojektiin liittyvä varhaiskasvatuksen tutkimus rinnakkain sekä Suomen että Taiwanin käytännöistä osoitti, että yllättäen varhaiskasvatuksen toiminnan dokumentointi ja havainnointi on Taiwanissa pidemmällä kuin Suomessa. Työntekijöiden sertifikaatit olivat näkyvästi esillä, mikä osoitti henkilökunnan pätevyyden merkityksellisyyden. Toiminnan ja tehtävien etukäteissuunnittelu oli korkealla tasolla ja lopulta toimintaa arvioitiin. Myös lasten osuus prosessin toimijoina oli erityisesti huomioitu. Tutkimuksen tuloksia ei täysin voi yleistää koko Taiwanin varhaiskasvatukseen, otanta ei ollut satunnainen, vaan kuvauksia tutkittiin esimerkeinä. Suomen hienot, vapaat ja lapsilähtöiset toimintamuodot erottuvat edukseen, mutta arvioinnissa ja koko henkilökunnan innostuneisuudessa on toivomisen varaa. (Reunamo 2014, 11, 91,92, 139.)

Paikallisesta suunnittelusta ei aikaisemmassa laissa ole säännelty, vaikka monissa kunnissa Vasut ovatkin käytössä. Suunnitelmien velvoittavuus sitouttaa henkilökunnan paremmin toiminnan tavoitteellisuuteen. Varmasti myös suunnitelmien laatuun kiinnitetään enemmän huomioita jo suunnitteluvaiheessa, kun toiminnan tavoitteellisuutta ja arviointia on lain tasolla korostettu

9.6.2 Arvioinnin ongelmallisuus

Suunnittelun ja arvioinnin toteutus on kunnan strateginen valinta. Nykyiselläänkin kunnat arvioivat omaa toimintaansa erilaisin laadunhallintajärjestelmin ja kyselyin. Laki velvoittaa arviointiin, mutta ei määrittele, miten kunta sen tulee tekemään. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus tulee arvioimaan lain mukaan myös varhaiskas-

vatuspalvelua, mikä tullee olemaan haasteellista. Koulutuksen suhteen arviointi perustuu selkeästi tulkittaviin oppimistuloksiin. Varhaiskasvatuksessa ei oppiaineita ole, joten varhaiskasvatuksen päämäärien saavuttamisen mittaaminen ilman testejä ja kokeita voi olla vaikeaa. (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015.)

9.7 Ryhmäkoon rajaaminen, henkilöstön mitoitus ja siitä poikkeaminen toiminnan laatutekijöinä

Vanha päivähoitoasetus ei ole säännelty vuoden 1993 jälkeen ryhmäkoosta. Ennen vuotta 1993 päivähoitoasetuksessa oli säännös lapsiryhmän enimmäiskoosta, mutta määrittelystä luovuttiin päiväkotitoiminnan organisoinnin joustavuuden lisäämiseksi. Sen sijaan asetus on määritellyt hoito- ja kasvatustehtäviin osallistuvien henkilöiden ja lasten välisestä suhdeluvusta. Nykyisin päiväkodissa pitää olla hoito- ja kasvatustehtävässä vähintään yksi kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä tai enintään neljää alle kolmevuotiaasta lasta kohden. Osapäivähoidon suhdeluku on mahdollistanut yhtä kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöä kohti 13 osapäivähoidossa olevan kolme vuotta täyttäneen hoidon. Ryhmässä mahdollisesti oleva erityisen hoidon tarpeessa oleva lapsi on huomioitava lasten lukumäärää tai henkilöstön lukumäärää määriteltäessä. Sääntelyä tältä osin voidaan pitää tulkinnanvaraisena. (Asetus lasten päivähoidosta 239/1973, 6 §; Mahkonen 2013, 76.)

Uusi laki tulee jälleen sääntelemään maksimiryhmäkoon. Päiväkodin ryhmässä saa tulevaisuudessa olla enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävässä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Oleellinen muutos on se, että ryhmää ei voi kasvattaa henkilökuntaa lisäämällä. Päiväkodin toiminta on ryhmämuotoista ja lapsen henkilösuhteiden pysyvyyden ja toiminnan laadukkuuden sekä tarkoituksenmukaisuuden vuoksi lapsi kuuluu ryhmään, joka ei saisi olla liian suuri. Säädos rajaa ryhmässä yhtä aikaa olevien lasten määrän niin, että alle kolmivuotiaita voi olla ryhmässä kokopäivähoidossa 12 ja kolme vuotta täyttäneitä 21. (HE 341/2014 vp, 16; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014b, 28; Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 1:5a §.)

Päiväkodissa voidaan edelleen muodostaa erilaisia ryhmiä lasten iän tai vaikkapa kielipainotteisuuden perusteella, ryhmät voivat olla myös pienempiä määriteltyjen suhdelukujen puitteissa. Hoito- ja kasvatustehtävissä toimivia henkilöitä voi ryhmässä olla myös säädettyä maksimimäärää enemmän, mutta lasten määrän tulee pysyä sääntelyn rajoissa. Jos ryhmässä on erityisen hoidon tai kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, tulee hoito- ja kasvatushenkilökuntaa aina olla enemmän kuin kolme, lasten määrän tulee olla pienempi tai erityistä hoitoa tarvitsevalle lapselle tulee olla erityinen avustaja. Henkilökunnan määrän lisäksi laki painottaa varhaiskasvatusympäristön laadun huomioimista. Ympäristön on oltava kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen, turvallinen ja esteetön. Ympäristö käsitteenä kattaa fyysisen ympäristön lisäksi myös psyykkisen ja sosiaalisen ympäristön ja näin korostetaan puuttumista kiusaamisen ehkäisemiseen. Tiloista ja välineistöstä sääntelevät myös rakentamiseen, terveydensuojeluun, työsuojeluun ja paloturvallisuuteen liittyvät säädökset. (HE 341/2014 vp, 17.)

Uudistamistyöryhmän raportissa esitettiin myös ehdotus siitä, että päiväkodin henkilöstön mitoitukselta ei voisi poiketa kuin äkillisen ja ennakkoimattoman syyn ilmetessä ja ainoastaan kyseessä olevan toimintapäivän loppuun saakka. Pakottavien syiden takia mitoitukselta voitaisiin poiketa toiseen toimintapäivään saakka syyn ilmenemispäivästä. Tämä työryhmän raportin ehdotus koettiin yleisesti liikaa toimintaa rajoittavaksi. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014b, 28.)

9.7.1 Näkemyksiä ryhmäkokokysymyksestä

Lausuntojen perusteella erityisesti kunnissa koettiin, että lapsiryhmän kokoa rajoittava lain uudistus saattaa aiheuttaa varhaiskasvatusta järjestäville tahoille mittavia järjestelyjä ja investointeja jopa uusien toimitilojen muodossa. Pedagogisten tavoitteiden näkökulmasta säännös saattaa jäykistää luovien ja joustavien ratkaisujen toteutuksen. Ryhmäkokojen täsmällisen määrittelyn koetaan tekevän toiminnasta joustamatonta - kunnista löytyy osaamista ja asiantuntemusta ryhmien toiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi taloudelliset resurssit huomioiden. Erityisesti kuntaliitto on lausunnossaan ollut kriittinen mahdollisesta, osapäiväisen hoidon osalta henkilömitoi-

tuksen muuttamisesta, samoin kuin ryhmäkokoja määrittelevästä momentista kokonaisuudessaan. Puuttuminen tilojen neliömääriin voisi olla toimintaa paremmin tukeva sääntely. Lasten kannalta ryhmäkokojen pienentäminen on tietysti hyvä toimenpide ja ryhmäkokokatto on erityisesti perheiden toivoma uudistus. Pienryhmätoiminnan on todettu tukevan lapsen leikin kehittymistä, pienemmissä ryhmissä vuorovaikutteisuus korostuu (Hujala & Turja 2012, 270). Ongelmalliseksi usein koetaan käytännössä ryhmätilojen ahtaus ja ajan puute (Reunamo 2014, 86). Yliopistojen näkemyksen mukaan henkilöstöä koskeva mitoitus takaa tehokkaasti sen, että lapsiryhmiä ei voida enää suurentaa työntekijöitä lisäämällä. Aikuisten määrä suhteessa lapsiin tiedostetaan tärkeänä laatutekijänä. Lapsen oikeuksien komiteakin on suositellut Suomea korjaamaan henkilöstön ja lasten välistä epäsuhtaa rajoittamalla ryhmäkokoja. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 23, 26, 28, 29, 33, 35, 41, 45, 52, 55, 58.)

Uuden lain valmistelussa käsiteltiin henkilöstön mitoituksesta poikkeamista. Työryhmä selvitti tilannetta, jossa laki velvoittaisi poikkeustilanteissa nopeaan sijaisten hankintaan. Mitoituksen poikkeamisesta säänneltäisiin niin, että se sallittaisiin vain toimintapäivän loppuun saakka. Käytännön elämässä pätevien sijaisten löytyminen pienellä varoitusajalla voi olla hankalaa. Lausunnoissa toivottiin, että tässä kohtaa laki tulisi jättämään kunnille järjestelemisaikaa ja soveltamismahdollisuuksia. Lain tasolla tiukka poikkeamissäännös jäykistäisi toimintaa liiaksi. Jos esityksen mukaisesti mitoituksesta voitaisiin poiketa vain toimintapäivän loppuun tai pakottavien syiden nojalla toisen toimintapäivän loppuun, jouduttaisiin joissain tilanteissa harkitsemaan jopa toimipisteiden sulkemista, mikä ei olisi lapsen - ei myöskään vanhempien, henkilökunnan eikä kuntien - edun mukaista. Näitä tilanteita saattaisi käytännössä tulla vaikkapa influenssaepidemioiden aikana. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 23, 26, 28, 29, 33, 35, 46; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014b, 28.)

9.7.2 Ryhmäkoko - lain ja asetuksen ristiriita

Nykyisin on lisääntynyt perheiden vaihteleva tarve palvelun suhteen. On hyvin yleistä, että jotkut perheet tarvitsevat palvelua vain osaviikkoisesti. Kunnatkin antavat maksusta usein hyvitystä, kun palvelua käytetään vähemmän. Kunta täyttää päiväkotiryhmän määritellen lapsiluvun, mutta harvoin lapsista yhtäaikaaisesti ovat kaikki paikalla.

Päivän aikana nykyisen käytännönkin mukaan voi tilanne hetkittäin vaihtua, mutta käytäntö, jossa ylitettäisiin säännelty lapsimäärä suhteessa aikuisiin päivittäin ja jatkuvana, muodostuisi ongelmaksi. (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015.)

Perheiden työtilanteiden muuttuminen on arkipäivää ja mainittu kolmen työntekijän pykälä on hyvin mustavalkoinen. Kunta voi joutua osoittamaan joissain tilanteissa perheille uuden päiväkodin, mikä ei ole lapsen - eikä perheen - edun mukaista. Lain pykälä, joka määrittää tiukasti lapsien maksimiluvun kolmen työntekijän mukaan, ei suhtaudu joustavasti vaihteleviin tilanteisiin. Poikkeamispykälästä säännellään asetuksessa väljemmin sanamuodoin, mutta asetus ja lain pykälä ovat ristiriidassa ja käytäntö tällä hetkellä asettaa kuntajohtajat, varhaiskasvatusjohtajat ja päiväkodin johtajat hankalaan tilanteeseen. (Asetus lasten päivähoidosta 239/1973, 6 §; Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015; Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 5, 5a §.)

Espoon KO: 2006:1221

Yksityisten päiväkotien toimintaa säätelevät laki lasten päivähoidosta ja laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 4 §:n mukaan yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavalla toimintayksiköllä tulee olla palveluista vastaava henkilö, joka vastaa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset. Toimintayksikön vastuuhenkilön ollessa eri henkilö kuin palveluntuottaja, on vastuuhenkilön tehtävänä pitää huolta valvontalain 3 §:n mukaisista toimintaedellytyksistä tarvittaessa tuomalla esiin toiminnassa tarvittavat resurssitarpeet ja puutteiden korjaamistarpeet palveluntuottajalle. Palveluntuottaja on velvollinen järjestämään riittävät toimitilat ja toimivälineet sekä toiminnan edellyttämän henkilöstön.

Vuonna 2005 yksityisen päiväkodin pihalla tapahtui onnettomuus, joka johti 2-vuotiaan pojan kuolemaan. Poika oli jäänyt päiväkodin pihalla puukasan alle ja tukehtunut. Tapahtuman aikaan osa lapsista ja henkilökunnasta oli lähtenyt nukketeatteriin ja paikalla oli vain ulkomailla lastentarhanopettajan pätevyyden hankkinut lastenhoitaja ja harjoittelijaksi päiväkotiin tullut opiskelija. Oikeuskäsittelyssä Espoon käräjäoikeus vapautti syytteestä yksityisen palveluntuottajan ja tapahtumahetkellä päiväkodissa olleen opiskelijan, mutta tuomitsi päiväkodin johtajan ja lastenhoitajan kuolemantuotta-

muksesta päiväsaakkoon, vaikka ensimmäinen ei ollut tapahtumahetkellä paikalla. Päiväkodinjohtaja oli jättänyt päiväkotiin lasten kanssa liian vähän henkilökuntaa. Lastenhoitajan osalta tuomioon tyydyttiin, mutta muiden kohdalla juttu eteni Helsingin Hovioikeuteen, jonka käsittelyssä päiväkodin johtajan kohdalla syyte hylättiin, mutta harjoittelija tuomittiin päiväsaakkoon. Korkein oikeus ei enää myöntänyt valituslupaa. Hovioikeuden ratkaisu liittyi osittain tapahtumien aikana voimassa olleisiin suhdelukuihin ja toisaalta myös välittömään valvontavastuuseen (Espoon KO R06/1221; Helsingin HO R07/2400; Mahkonen 2015, 106- 115.)

Hovioikeuden käsittelyssä oli vedottu jo käräjäoikeuden tuomiossa mainittuihin todisteisiin sekä 28.8.2001 päivätyyn Espoon varhaiskasvatussuunnitelmaan (Helsingin HO R07/2400). Lainvastaisesta aikuinen-lapsi suhdeluvusta ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, miten vastuu vahingosta oikeudellisesti määritellään. Tapaus kuitenkin paitsi alleviivaa varhaiskasvatussuunnitelman merkitystä, myös osoittaa, että pienikin tulkinnanvaraisuus ja ristiriita suhdeluvun poikkeamispykälän ja maksimilukua määrittävän pykälän välillä tekee nykyisellään tilanteen haasteelliseksi vastuukysymyksissä sekä palveluntuottajan, johdon että työntekijöiden kannalta.

9.8 Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset ja rakenne

Hyvä varhaiskasvatus taataan lapsille säännönmukaisilla toimintatavoilla. ”Pätevä varhaiskasvatuksen henkilöstö on turvallisen ja tasokkaan varhaiskasvatuksen perusta ja hyvä varhaiskasvattaja yksilönä monilahjakas, luova ja taitava pedagogi” (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 31). Motivoitunut ja osaava henkilöstö parhaiten takaavat laadukasta ja kaikille tasa-arvoista varhaiskasvatustalveta.

Nykyisellään laissa on ollut viittaus sosiaalipuolen lakiin henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista puhuttaessa. Työryhmän esityksessä kelpoisuusvaatimukset oli tarkkaan eritelty niin varhaiskasvatuksen opettajan, varhaiskasvatuksen sosionomin, varhaiskasvatuksen lastenhoitajan, perhepäivähoitajan, erityisopettajan sekä avustajan osalta. Hallinnollisten johtotehtävien vaatimuksena esitysluonnoksessa oli vähintään ylempi korkeakoulututkinto, alan tuntemus sekä riittävä johtamistaito ja ammatillisiin johto-

tehtäviin taas vähintään varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin kelpoisuus. Henkilöstöä koskeva tarkempi sääntely on ollut kirjattuna hallituksen ohjelmaan, muttei tässä vaiheessa ulottunut vielä lain tasolle. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014b, 27.)

9.8.1 Näkemyksiä kelpoisuusvaatimuksista

Opetushallitus ei pitänyt perusteltuna työryhmän esityksessä esiin tullutta tavoitetta kiristää kelpoisuusvaatimuksia, vaan korosti lisäresurssien tarvetta, jos uusi laki voimaan tullessaan tuo lisätehtäviä. Kelpoisuusehtojen tiukentaminen olisi ristiriidassa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kanssa. Monissa lausunnoissa kuitenkin todettiin, että tiukennukset henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin ovat perusteltuja ja omiaan varmistamaan palvelun laatua. Aluehallintoviranomaiset tähdensivät, että henkilöstölle tulisi taloudellisesti resursoida ja suunnata vaadittua, opetustoimen täydennyskoulutusta lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Esimerkiksi perhepäivähoitajan ammattitutkinto nykyisellään tuottaa hyviä perhepäivähoitajia, täydennyskoulutuksella voitaisiin kouluttautua varhaiskasvatuksen lastenhoitajaksi. Kunnissa nähdään, että kelpoisuusvaatimusten erittely tarkkaan ammattiryhmittäin on toisaalta hyvä asia, tosin kovin tarkat ammattinimikkeitten määrittelyt voivat aiheuttaa ongelmia rekrytoinnissa jo muutenkin haasteellisessa työvoimatilanteessa. Kuntatyönantajien mukaan työnantajan harkintaan tulisi jättää se, minkälaista osaamista halutaan painottaa. Kelpoisuusehtojen kaventaminen voisi olla jopa esteenä työllistymiselle ja osittain vaikuttaa työurien lyhentymiseen. Pätevistä, kelpoisuusvaatimukset täyttävistä lastentarhanopettajista ja sosionomeista on pulaa, tarvittaisiin koulutuspoliittisia päätöksiä ja lisää aloituspaikkoja alan koulutukseen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 6, 8, 10 - 13, 28, 32, 42 - 47, 51.)

9.8.2 Yliopistojen kriittisyys kelpoisuusvaatimusten suhteen

Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on kelpoisuusvaatimuksista vastakkaisia näkemyksiä. Pedagogisen, varhaiskasvatukseen keskittyvän koulutuksen saaneita lastentarhanopettajia on lausuntoyhteenvedon mukaan enää noin 18 % päiväkotien henkilökunnasta, muun henkilökunnan ollessa toisen asteen, opistotason tai ammattikorkea-

koulun koulutuksen saaneita. Yliopistot ovat lausunnoissaan kriittisiä koulutetun henkilökunnan vähimmäisvaatimusten suhteen ja ammattilaisten suhteellisen osuuden nostaminen henkilöstön kokonaisrakenteessa nähdään tärkeänä. Pääosin yliopistot eivät näe mahdollisena, että sosionomit voisivat korvata lastentarhanopettajan, vaan tehtävään olisi kelpoinen vain yliopistollisen pedagogisen koulutuksen saanut henkilö. Varhaiskasvatuslain tulisi varmistaa lastentarhanopettajien määrän kasvattamista niin, että se vastaisi kansainvälisiä suosituksia (50 % henkilöstöstä). Varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen tulisi olla aina lastentarhanopettajan tehtävä. Opetusalan Ammattijärjestö (OAJ ry) on todennut, että ryhmäkoon ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden normittaminen menettää merkityksensä, ellei lapsiryhmiin edellytetä opetuksesta ja kasvatuksesta vastaavaa varhaiskasvatuksen opettajaa. Ammatillisiin johtotehtäviin edellytetään lausunnoissa yleisesti maisterin tutkintoa tai ylempää korkeakoulututkintoa sekä riittävää johtamistaitoa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 36 - 38, 40, 44, 49.)

9.8.3 Laadukas varhaiskasvatus syrjäytymisen ehkäisijänä

Varhaiskasvatuksen kehittäminen edellyttää laaja-alaista asiantuntijuutta ja siihen tulee myös suunnata varoja. Myös varhaiskasvattajat itse tutkimuksen mukaan näkevät työssään vielä paljon kehitettävää (Reunamo 2014, 9). Kustannusneutraaliuden vaatimus rajaa lakiin kirjattavien muutosten ja uudistusten toteutumista. Henkilöstön kelpoisuusvaatimusten tarkennuksen todettaisiin mahdollisesti lisäävän julkisen talouden kokonaiskustannuksia lyhyellä aikavälillä, mutta tieteellinenkin tutkimus osoittaa, että sijoittaminen varhaiskasvatukseen maksaa itsensä pidemmällä aikavälillä yhteiskunnalle takaisin. Tasokas varhaiskasvatus edistää lasten hyvinvointia ja ennaltaehkäisee syrjäytymisriskiä tehokkaammin kuin myöhemmin tukitoimet perusopetuksessa. Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö tulee vaikuttamaan lasten elämään myös pitkälle tuleviin kouluvuosiin. Tutkimukset ovat osoittaneet, että erityisesti vähäosaiset lapset, joilla on kohonnut riski syrjäytyä myöhemmin koulutuksesta, hyötyvät varhaiskasvatuksesta eniten. Suomalaisen koulutusjärjestelmän yksi tärkeimmistä menestystekijöistä on opettajien korkea koulutusaste. Tätä voidaan suoraan soveltaa myös varhaiskasvatukseen painottamalla lastentarhanopettajien yliopistotasoisesta koulutusta. (SiVM 11/2014 – HE 135/2014 vp; SiVM 29/2014 vp - HE 341/2014 vp.)

Henkilöstön motivoituneisuus ja innostuneisuus eivät ole vähäpätöinen asia. Tuntuu, että se voisi olla jopa tärkein laadukkaan varhaiskasvatuksen osatekijöistä. Kinon mainitsee 1980-luvun alkupuolelta iskulauseen ”kaikki tekevät kaikkea”. Lause, joka pedagogiikan näkökulmasta sai aikaan sen, ettei ”kukaan tee juuri mitään” (Anttila, Laes & Suomala 2001, 21). Helsingin Yliopiston Orientaatioprojektiin liittyvän tutkimuksen yhteydessä todetaan, että haluttomia ja passiivisia aikuisia työskentelee paljon varhaiskasvatuksenkin parissa ja kuitenkin aivan pienetkin lapset kokevat oppimispainotteen, aktiivisen ryhmän positiiviseksi (Reunamo 2014, 139, 225). ”Kukaan ei tee juuri mitään” -kulttuurin eliminoimiseksi, ammattinimikkeiden selkiyttämiseksi sekä ammattilaisten välisten toimenkuvaristiriitojen poistamiseksi kelpoisuusvaatimusten ja henkilörakenteen selventäminen lain tasolla olisi perusteltua.

Paikallista toimintaa jäykistäviin säännöksiin ei tulisi kuitenkaan mennä. Liian tiukat säädökset tiloista, henkilöstön mitoituksista ja kelpoisuusvaatimuksista rajoittavat yksityisten palveluntarjoajien toimintaa, kuormittavat kuntien taloutta ja nostavat kuluja kustannusrakenteen kestävämmäksi. Suomessa kelpoisuusvaatimukset nykyisellään ovat jo melko kapea-alaiset, joskaan tutkinnon tasoa ei tulisi madaltaa. (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 58.)

Liiallinen sääntely vaikeuttaa palvelun tuottamista ja on sitä kautta nähtävä myös lapsen etua rajoittavana tekijänä. Monet tahot peräänkuuluttavatkin kelpoisuusvaatimusten ja henkilöstömitoitusten väljentämistä kiristämisen sijaan. Toisaalta sääntely on omiaan takaamaan palvelun laadukkuutta ja sitä, ettei poikkeamistilanteita käytetä hyväksi väärällä tavalla, esimerkiksi liian pitkään. Tärkein laatua takaava tekijä on kaikesti motivoitunut ja innokas lapsen kanssa toimiva henkilökunta. Voidaan miettiä, takaavatko tiukat kelpoisuusvaatimukset ja sitä kautta hyvin koulutettu henkilökunta välttämättä motivoituneisuutta - onko vain koulutettu henkilö motivoitunut työstään. Voiko liika sääntely niin varhaiskasvatuslaissa kuin muissakin toimintaa sääntelevissä laeissa jopa turhauttaa henkilökunnan kokemusta työstään?

9.9 Subjektiivinen päivähoito-oikeus - avoimet palvelut

Lakiesitys ei missään vaiheessa käsitellyt subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista. Sen sijaan asiasta oli tehty erillinen esitysluonnos, joka kuitenkin ei keväällä 2015 edennyt eduskuntaan. Lapsiasiavaltuutettu kummasteli asian käsittelyä laista erillisenä. Mahdollinen päivähoito-oikeuden rajoittaminen olisi pitänyt käsitellä osana varhaiskasvatuslain kokonaisuutta ja näin luoda paremmat edellytykset vaikutusten arviointiin. Yleisellä tasolla ja pitkällä aikavälillä on todettu säästöjen saavuttamisen subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamisella kyseenalaiseksi. Subjektiivinen oikeus ei ole aiemminkaan ulottunut päivähoitopaikan sijaintiin tai hoitomuotoon, vaan kunnilla on oikeus päättää, missä päivähoito tarjotaan (Mahkonen 2013, 37). Pääosin lausunnoissa oltiin sitä mieltä, että subjektiivinen päivähoito-oikeus tulisi säilyttää ennallaan ilman rajoituksia. Jo lapsen oikeuksien yhdenvertaisuusperiaate edellyttää kaikkien lasten mahdollisuutta kasvaa ja kehittyä yhdenvertaisesti. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 15, 29, 44; YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, 1991, artikla 2.)

37 % koko maan alle kouluikäisistä lapsista ei osallistu kunnan tai yksityisen järjestämään varhaiskasvatustoimintaan (Terveystieteiden tutkimuskeskus 2014, 3). Monet perheet käyttävät avointa leikkikierhotoimintaa päivähoiton vaihtoehtona. Avointen varhaiskasvatuspalvelujen tarjonta kunnissa lisääntyy koko ajan. Avoimen varhaiskasvatuksen kehittäminen oikeuksien rajaamiseen sijaan onkin tärkeää, kokemukset toiminnasta ovat erittäin positiivisia. Avoimen puolen palvelujen ottaminen mukaan lakiin, sekä vaatimusten saattaminen koskemaan myös tätä palvelumuotoa, nähdään erittäin tärkeänä. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 15, 33, 35,36.)

Subjektiivista päivähoito-oikeutta koskevia tapauksia on käsitelty korkeimmissa oikeusasteissa, vaikkakin harvoin.

KKO:2001:93

Kunta oli lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n 1 momentin (630/1991) mukaan velvollinen huolehtimaan siitä, että alle kouluikäisen lapsen vanhemmat saivat lapselleen kunnan järjestämän päivähoitopaikan. Tämän velvollisuus-

tensa laiminlyönyt kunta velvoitettiin suorittamaan lapsen vanhemmalle vahingonkorvausta. Kunnan vastuuta ei rajoittanut vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin säännös.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa oli kyse kunnan vahingonkorvausvastuusta tilanteessa, jossa se ei ollut järjestänyt kantajan lapsille päivähoitopaikkaa. Tapahtumat ajoittuvat vuodelle 1996, jonka alusta päivähoidon järjestämisvelvollisuus laajeni koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä lapsia. Kanteessaan päivähoitoikäisten lasten vanhempi vaati korvausta palkanmenetyksestä 10 päivän ajalta, jona Vantaan kaupunki ajoissa tehdystä hakemuksesta huolimatta ei ollut kyennyt tarjoamaan lapsille päivähoitopaikkaa. Käräjäoikeus oli nähnyt kunnan toimet päivähoitopaikan järjestämiseen riittävinä ja hylkäsi kanteen. Hovioikeus kumosi kuitenkin käräjäoikeuden tuomion ja langetti kunnan maksamaan vahingonkorvausta palkanmenetyksestä. Korkein oikeus myönsi Vantaan kaupungille valitusluvan. Korkein oikeus säilytti Hovioikeuden tuomion ja ratkaisi asian kuntalaisen hyväksi. Päivähoitolaissa on säädetty kunnille yksiselitteinen velvoite päivähoitopaikan järjestämiseen siihen oikeutetulle.

Korkein oikeus tuomiolauselmassaan totesi, että päivähoitopaikkojen järjestämisessä tuolloin oli kyse sosiaalipalvelujen massatuotannosta, palvelun järjestämisestä suu-
relle tarvitsijajoukolle. Subjektiiivinen päivähoito-oikeus on edelleen voimassa erillisestä, sitä rajoittamaan pyrkineestä esitysluonnoksesta huolimatta. Esitys ”torpattiin” 1.2.2015 kaiketi poliittisten tarkoituksien lähtökohdista. Subjektiiivista oikeutta tunnutaan lähes kaikissa lainvalmisteluun liittyvissä lausunnoissa kannatettavan. Subjektiiivinen oikeutemme päivähoitoon, nykyisin varhaiskasvatukseen on saanut myös kansainvälisissä arvioissa kiitosta ja se on kiistatta omiaan edistämään nimenomaan tasa-arvopyrkimyksiä.

Varhaiskasvatuslaki, samoin kuin edeltäjänsä päivähoitolaki, ovat taloudellisesti ja muutoinkin hyvin suhdanneherkkiä lakeja. Subjektiiivisen oikeuden rajoittaminen nousi hallituskauden vaihduttua jälleen esiin ja käytännön muuttaminen vaatii lakimuutoksen. Muutosasiakirjat ovat jo valmisteilla. Myös ministeriön päätös muuttaa suhdeluvun suhteen asetusta niin, että ryhmäkoot suurenevat otettiin esiin heti uuden vaalikauden kynnyksellä. (Lahtinen henkilökohtainen tiedonanto 11.9.2015; Mahkonen 2015, 241; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015.)

Voidaan todeta, että lakia on kunnallisella puolella odotettu. Lakimuutokset ovat olleet hitaita ja näin monet esityksen asiat ovatkin käytössä useissa kunnissa. Kovin radikaaleja muutoksia ei kuntien toimintaan ole tulossa. Eroja kuitenkin pienten ja suurten kuntien välillä on. Käytännön esimerkkinä lain vaikutuksia pohdittaessa on Huittisten kaupunki.

10 LAIN VAIKUTUKSET ARJEN VARHAISKASVATUKSEEN - HUITTINEN

Jallinoja kirjoittaa 1970-luvulla päivähoidon kehityspiirteistä tehdyssä tutkimuksessaan lastenhoitotehtävän luonteesta; ”Tavallista oli, että henkilö, joka oli määrätty lastenhoitotehtävään, pyrki yhdistämään tähän myös muita tehtäviä, jos se suinkin oli mahdollista. Monimutkaisiinkin toimenpiteisiin saatettiin ryhtyä. Esimerkki Huittisista on vuodelta 1939; ”*Äidin valmistaessa ruokaa hän tempoi lieden luona kehdon tolppaan kiinnitetystä pitkästä nuorasta*”. Ilomantsissa oli menty vuonna 1934 vieläkin pidemmälle; ”*Lypsäessä oli naruvyyhti kainalossa, sen toinen pää oli kiinni kätkyessä, kun nyt lypsäessä oli haittaa kädessä, niin se sidottiin jalkaan kiinni ja jalalla heilutettiin ja tuvassa oleva kätkyt heilui.*” (Jallinoja 1976, 31.)

Nykyisin Huittisissa lastenhoitotehtävä ja varhaiskasvatuspalvelut on järjestetty hie-
man toisin. Varhaiskasvatuspalvelut toimivat opetustoimen alaisuudessa. Palvelun tuottamiseen vaikuttaa muun muassa kaupungin asukasmäärä, joka nykyisin on noin 10500 asukasta. Kunnallisen varhaiskasvatuksen piirissä vuosittain on noin 420 lasta. Varhaiskasvatuspalvelutarjonnassa on kuntalaisilla valinnan mahdollisuuksia. Kaupunki tarjoaa kunnallista päivähoitoa (päiväkoti, ryhmäperhepäiväkoti tai perhepäivähoitaja), yksityistä päivähoitoa yksityisen hoidon tuella ja kuntalisällä sekä perheen valitessa kotihoidon Kelan maksamaa lasten kotihoidon tukea. Lisäksi kuntalaiset saavat käyttöönsä vuonna 2016 palvelusetelin. Kaupunkiin onkin tulossa yksityinen päiväkoti. Esiopetusta järjestetään sekä varhaiskasvatuksen että koulun puolella. Varhaiskasvatuspalveluihin kuuluvat myös vuoropäivähoito, varhaiserityiskasvatus ja eri kieli- ja kulttuuriryhmät huomioiva varhaiskasvatuspalvelu. (Huittisten kaupungin

www-sivut 2015; Mattila Eija henkilökohtainen tiedonanto 20.8.2015; Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 9.10.2015.)

Innovatiivisuus ja tilannekartoitus yleisesti ovat laadullisten seikkojen suhteen osa varhaiskasvatuksen ohjausta Huittisissa. Perusopetuslain mukainen arvioinnin laatutyö ulottuu myös varhaiskasvatukseen. Laadunhallintamallissa ovat mukana niin rakenteiden kuin toiminnan laatu. Rakenteiden laatuun kuuluvat johtaminen, henkilöstö ja talousresurssit. Osallisuuden, oppimisympäristön ja oppimisen tukeminen edustavat taas toiminnan laatua. Varhaiskasvatuksen kehityskohteita ovat henkilöstön asiantuntijatiedon ylläpitäminen ohjauksen ja koulutuksen avulla. Lähiaikojen tavoitteena on perheiden kanssa tehtävän yhteistyön syventäminen niin, että varhaiskasvatus on kaikella tietotaidollaan tukemassa vanhemmuutta. Oppimisympäristö on Huittisissa kehityksen ja huomion kohde, sillä se on yksi oppimisen ja hyvinvoinnin väline niin aikuisille kuin lapsille. Lapsiryhmän pedagoginen ohjaus ja toiminta jakautuvat itseilmaisun sekä sosiaalisten ryhmä- ja yksilötaitojen ohjaukseen. Työyhteisön ohjaus pyrkii edistämään työhyvinvointia, mikä peilautuukin positiivisesti lapsiryhmän hyvinvointiin. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 9.10.2015.)

10.1 Varhaiskasvatussuunnitelmat mukana kaupungin lapsilähtöisessä peruskehitystyössä

Huittisten varhaiskasvatusjohtajan mukaan lasten henkilökohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien uudistaminen on kuulunut kunnan peruskehitystyöhön. Vasujen uudistaminen vaatii erityisopettajaresurssia, josta ei tulisi pihistellä, vaikka kiusaus siihen talouden kiristyessä saattaisi kunnilla olla. Huittisissa on vastikään otettu uudet henkilökohtaiset Vasut käyttöön ja kunnan erityisopettaja on ne työstänyt. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

Lakien tasolla painotetaan lapsen oman mielipiteen huomioimista. Lapsilähtöisyys nivoutuu kunnassa koko toimintaan. Käytännössä Vasu täytetään kotona osittain ja näin varmistetaan lapsen oman henkilöhistorian ja mielenkiinnon kohteiden sekä ideoiden kirjaaminen. Lapsi itse täyttää itsearviointia, jossa käytössä ovat lapselle selkeät hymynaamat. Tämäkin mahdollistaa lapsen mielipiteen huomioimisen. Osittain Vasu

täytetään päiväkodissa ja lopulta kokoonnutaan ja tarkastellaan lapsen, kodin ja päiväkodin näkökulmia. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

10.2 Kasvatustieteellinen hallinnon ote voimavarana toiminnan kehittämisessä

Kuten monissa kunnissa, Huittisissakin hallinnoidaan varhaiskasvatusta opetustoimen alaisuudessa. Yhtenäistä kasvatuksellista linjaa ja osaltaan jatkumoa varhaiskasvatukseen ja peruskoulun välillä takaavat koulutoimen- ja varhaiskasvatusjohtoon kasvatustieteellinen koulutus ja tausta. Tämä tukee lainkin korostaman pedagogisen näkökulman toteutumista toiminnassa. Asiat ymmärretään samoista lähtökohdista. Varhaiskasvatusjohtajan mukaan asetelma antaa rajattomat mahdollisuudet laadulliseen kehitystyöhön ja helpottanee lainsäädännöllistä siirtymäkautta. Tilanne saattaisi olla haasteellisempi, jos toinen johtajista edustaisi sosiaalipuolta. Varhaiskasvatus vaatii paljon erityispedagogista tietoa ja lapsipsykologiaa. Vaadittavat työkalut ovat erilaiset kuin sosiaalipuolen sektorilla, seikka joka tulevaisuudessa kannattanee huomioida myös kelpoisuusvaatimuksia mietittäessä. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

10.3 Laatukortit mukaan varhaiskasvatuksen arviointiin

Huittisissa asiakastyytyväisyyskysely tehdään vähintään kerran vuodessa. Lapsi täyttää myös oman hymynaama-arvion. Toimintaa arvioidaan näin asiakastyytyväisyyskyselyin sekä arviointisuunnitelman mittaristolla. Suunnitteilla on perusopetuksen mallin mukainen laatukriteeristö, laatukortit. Opetustoimesta voidaan ottaa mallia ja varhaiskasvatusta tullaankin todennäköisesti mittaamaan samankaltaisella laatukorttimenetelmällä. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

Yhdenmukaisen palvelun tarjoaminen vaatii yhtenäiset laatukriteerit. Kuntaan on tulossa yksityinen päiväkotitoiminta ja jo tästäkin syystä ollaan rakentamassa laatukriteeristöä, joka osoittaa palveluntarjoajalle noudatettavat laatuvaatimukset. Kriteerit voidaan luoda peilaamalla palvelua kunnan omaan toimintaan. Toki kunnallisen palveluntarjo-

ajan täytyy noudattaa samaa kriteeristöä, jota velvoitetaan ja odotetaan yksityisen palveluntuottajan noudattavan. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

10.4 Erityistä tukea tarvitsevat lapset ryhmäkokokysymyksen avainasia

Huittisten varhaiskasvatusjohtajan mukaan ryhmäkokokysymyksessä huomion tulee kiinnittyä erityistä tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin. Lainvalmisteluprosessin yhteydessä Opetushallitus korosti, että erityisen oppimisen tuen käytännön tulee varmistaa lapsen oikeusturvaa ja tukea tarvitsevan lapsen asema tulisi lain tasolla taata yhdenvertaisesti verrattuna vain pedagogista tukea tarvitsevaan lapseen. OECD:n teema-arvioinneissa Suomi on saanut kiitosta siitä, että erityistä tukea tarvitsevat lapset osallistuvat päivähoitoon muiden mukana, peruspalveluun yhdistettynä. (Kahiluoto 2014, 52; Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014a, 13, 18, 51.)

Kunnat tukeutuvat palvelutuotannossa lakiin ja noudattavat maksimi- ja minimisääntelyä. Laki on ohjenuora eikä asiaa valitettavasti voi ajatella vain laadullisesta näkökulmasta palkkaamalla lisähenkilöitä. Toiminnan suunnittelun kannalta laki voisi olla joustavampi ja toisaalta asetuksen ja lain ristiriidan sijaan selkeämpi. Laki ei ota joustavasti huomioon työntekijöiden työaikoja. Hoitopäivän aikana jossain vaiheessa neljä työntekijää olisi tarpeen ja asiaa on usein kuntapäätäjille hankala selvittää. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

Ryhmäkoon suunniteltu kasvattaminen uuden asetuksen avulla helpottanee kuntaa, mutta isosta ryhmästä tulevat kärsimään erityistuen tarpeessa olevat lapset, joiden asemaa tulisi erillisillä säädöksillä tukea. Nykyisin erityistä tukea tarvitsevan lapsen lisäavustajan saamiseen vaadittavat asiantuntijalausunnat ovat kirjava viidakko, joka kaipaasi yhtenäistämistä. Lapset, jotka eivät tarvitse erityistä tukea, selviävät, vaikka suhdelu ryhmässä nousisi kahdeksaan. Sääntely ei kuitenkaan tue erityistä tukea tarvitsevia lapsia. Lisäaikuisen saaminen tällaisen lapsen ja ryhmän tueksi tulisi olla helppoa. Mahdollisimman varhain tunnistettu erityistuen tarve auttaa lasta parhaiten.

Tämä voi olla jo liian myöhäistä kouluiässä. Työkalujen kehittäminen lapsen mahdollisen erityishädän tunnistamiseen ja analysoimiseen olisi ehdottoman tarpeellista. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

Ryhmäpykälän vaikutus voi riippua kunnan koosta ja on huomattava, että vuodetkin ovat erilaisia. Huittisissakin on toki päiväkoteja, joissa on useita osastoja. Erityistä tukea tarvitsevia lapsia varten on mietitty käytäntöä, jossa pyritäisiin ryhmässä säilyttämään siinä jo työskentelevä aikuinen pysyvästi. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

10.5 Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen - vastavoimana aktiivisen, toiminnallisen ajan kehittäminen

Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen on pääosin nähty negatiivisena asiana. Asiassa on kuitenkin Huittisten varhaiskasvatusjohtajan mukaan monta mietittävää puolta ja parhaimmillaan se voitaisiin nähdä myös palvelunkäyttäjän, perheiden ja lasten etuna. Kunnassa päivähoitopaikka on myös tukitoimi sosiaalitoimelle, jonka kautta palvelun piiriin tulevien lasten hoitoaika on nyt jo rajattu Huittisissa. Hoitoa tarjotaan kello 09:00 - 15:00 välisenä aikana. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista koskevassa kysymyksessä ovat vastakkain vanhempien ja poliitikkojen lisäksi useat muut tahot. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että oikeuden rajoittaminen tuo kunnille mahdollisuuden suunnitella ennalta helpommin työvuorot. Palvelun tuottamisen kannalta rajoitus helpottaa kuntia, mutta perheidenkin todellisuus ja ihmiselämän herkkyydet tulee ottaa huomioon. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

Oikeuden rajoittaminen saattaisi tuoda palvelunkäyttäjille myös monenlaista hyvää, jos toiminnan kehittämiseen halutaan panostaa. Aktiivinen toiminta voisi keskittyä nimenomaan aamupäiviin, jolloin tarjottavaan toimintaan selkeämmin panostettaisiin ja sitä tarjottaisiin 4 - 5 tunnin ajan. Tältä ajalta palvelusta myös maksetaan. Toiminnallisen palvelun tuottamiseen keskityttäisiin, ei ainoastaan tarjottaisi lapsille pelkkää olemista. Perheillä, joilla olisi erityinen toivomus siitä, että lapsi saisi olla hoidossa koko päivän vaikkapa vain saadakseen syödä kaikki ateriat, tulisi olla matala kynnyks

saada palvelu kokopäiväisenä. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

Huittisissa toimii Mannerheimin lastensuojeluliiton perhekerho kahdesti viikossa ja lisäksi ajoittain monikulttuurisuuskerho. Hankaluutena avoimissa palveluissa tällä hetkellä on työntekijän palkkaaminen. Toimintaa on haasteellista toteuttaa pelkin vapaaehtoisvoimin. Avoimen toiminnan kehittäminen voisi Huittisten varhaiskasvatusjohtajan mukaan olla vastaus tarpeeseen täydentää päiväkotitoimintaa, mutta se voisi olla myös matalan kynnyksen toimintamuoto, joka vastaisi maahanmuuttajien tarpeisiin. Monta hyvää asiaa voisi kummuta tästäkin toiminnasta, samoin kuin muista kysymyksistä, jotka ensikädessä tuntuvat hankalilta, mutta saattavat kääntyä lasta ja perheitä tukevaksi, jos suunnitteluun, kehittämiseen ja ideointiin panostetaan. (Kortessalo-Ainasoja henkilökohtainen tiedonanto 6.10.2015.)

10.6 Uudistetut normit ja tärkeät arvot talouden kehysten puristuksessa

Varhaiskasvatuspalvelun tuottamisympäristöön vaikuttavat kunnan koon ja palvelua tarvitsevien lasten määrän lisäksi omaksutut varhaiskasvatuksen arvot sekä lainsäädännölliset normit. Toiminta perustuu Vasuun eli varhaiskasvatussuunnitelmaan. Huittisten varhaiskasvatussuunnitelma määrittelee tärkeinä arvoinaan lapsilähtöisyyden, turvallisuuden, kasvatuskumppanuuden, leikin ja kiireettömyyden - arvot, joihin jokainen henkilökuntaan kuuluva sitoutuu. (Huittisten kaupungin varhaiskasvatussuunnitelma 2014, 6 – 9; Huittisten kaupungin www-sivut 2015.)

Uuden lainsäädännön merkittävin arjessa vaikuttava säädös lienee ryhmäkokoa sääntelevä pykälä. Päivähoidossa saa olla läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävässä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Myös monialaista yhteistyötä, Vasujen velvoittavuutta, suunnitelmallisuutta ja arviointia koskevat pykälät ovat mukana uudessa laissa, samoin sääntely yhtenäisemmästä palvelun hallinnoinnista. Arviointiin kunnat joutuvat kiinnittämään entistä enemmän huomiota. (Kuva 3). Varhaiskasvatus käsitteenä ja lapsen omaa osallistumista painottavat säädökset turvaavat lapsen edun toteutumista. (Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 2a, 7a, 7b, 9, 9a, 11e 5a §.)



Kuva 3. Arvoja sekä uusia ja muuttuneita normeja lapsen oikeuksien takeena. (Huit-tisten kaupungin varhaiskasvatussuunnitelma 2014, 6 – 9; SopS 59 - 60/1991; Var-haiskasvatuslaki 36/1973.)

Vaikka päivähoiton hallintoa ovat säännelleet päivähoitolaki ja -asetus, 1.8.2015 al-kaen varhaiskasvatuslaki 36/1973, käytännössä usein toimitaan päivähoiton sisäisten pelisääntöjen mukaan. Toimintaa käytännön tasolla sääntelevät myös lukuisat muut lait; Perustuslain ja varhaiskasvatuslain lisäksi lapsenhuoltolaki, lastensuojelulaki, jul-kisuuslaki, henkilötietolaki, perusopetuslaki ja jo aiemmin mainittu sosiaalihuollon asiakaslaki sekä monet muut säädökset, jotka henkilökunnan tulee ottaa huomioon. (Mahkonen 2013, 35; Mahkonen 2015, 51.)

Osa uudesta sääntelystä aiheuttanee tuottavuuspaineiden alla oleville kunnille uusia velvoitteita ja lisäresurssitarvetta. Lainsäädännön vaatimien uudistusten toteuttaminen ilman lisärahoitusta on haasteellista ja laatutyö valtakunnallisoin laatuhankkein tärkeää. Palvelujen järjestäminen optimaalisesti on osittain mahdollista monituottajuuteen pe-rustuvan järjestämistavan kautta. Lainsäädännön ei tulisi liikaa linjata ja normittaa var-haiskasvatuksen sisältöä ja tuottamista kiristyneessä taloudellisessa toimintaympäris-tössä. Toisaalta opinnäytetyö osoitti sen, että lainvalmisteluaineisto asiantuntijänäke-myksineen voisi toimia kehitystyössä myös inspiraation lähteenä.

11 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kesän 2015 kynnyksellä laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta 580/2015 allekirjoitettiin ja uudistettu sääntely siirtyi 1.8.2015 voimaan tulleeeseen varhaiskasvatuslakiin 36/1973. Konkreettiset muutokset näyttivät jäävän melko vähäiseksi. Kaikki lain valmistelun laadun takeeksi arvioidut toimet eivät yltäneet säädöstasolle. Hallituskauden vaihduttua keväällä uusi hallitus ilmoitti tuoreeltaan lapsia eriarvoistavistakin arvovalinnoista, subjektiivisen päivähoito-oikeuden osittaisesta rajaamisesta ja ryhmäkoon suurentamiseen vaikuttavasta asetusmuutoksesta vuonna 2016 (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015).

Hallinnon yhdenmukaistamisesta ja ohjausjärjestelmän vahvistamisesta on jo Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien komitea antanut Suomelle suosituksensa. Uudistettu lainsäädäntö vahvistaa toimintapolitiikkaa, jossa kasvatusnäkökulma korostuu entisestään. Kunnissa hallinnointi toteutetaan paljolti sivistystoimessa ja Opetushallitus luotsaa toimintaa asiantuntijavirastona. Hallintojärjestelmän yhdenmukaistamisen loppuunsaattaminen tulee edistämään myös tavoitteellisuuden vaatimusta ja arviointien toteutumista.

Laadunvalvonta ja toiminnan kehittäminen ovat kansainvälisesti varhaiskasvatuksen keskeisimpiä tavoitteita Euroopan unionin tasolla. Uusi laki velvoittaa oma-aloitteiseen arviointiin ja suunnitelmalliseen sekä tavoitteelliseen palvelun tuottamiseen, joskin kunnat saavat vapaasti harkita, miten toiminnan arviointi toteutuu. Perusopetuksen laatukriteeristö saattaa olla käyttökelpoinen malli myös varhaiskasvatukseen sovellettavaksi. Lapsen oman mielipiteen huomioiminen painottuu paitsi lapsen oikeuksien sopimuksessa, myös perustuslaissa ja uudistetussa varhaiskasvatuslaissa. Sitä voidaan toteuttaa lapsen henkilökohtaista varhaiskasvatussuunnitelmaa tehdessä, mutta myös säännöllisessä toiminnan arvioinnissa, kunhan huolehditaan menetelmän soveltuvuudesta lapselle.

Opetushallitus valmistelee normipohjaista ja kuntia velvoittavaa varhaiskasvatussuunnitelma-asiakirjaa, jollaista jo OECD:n maakohtaisissa teema-arvioinneissa on peräänkuulutettu. Kahden vuoden siirtymäajan kuluessa rakentuneen uuden valtakunnallisen

ohjeistus ja käytäntö, jossa toiminnalle osoitetaan tarkkoja pedagogisia tavoitteita ja näin pyritään palvelun laadun parantamiseen.

Monialainen yhteistyö vahvistuu, kun se on lain tasolla normitettu. Erityisesti Sote-ratkaisujen ollessa vielä suunnittelutasolla, on tärkeää, että lailla varmistuu yhteistyön toteutuminen perhepalveluiden välillä riippumatta tulevista mahdollisista organisaatiomuutoksista. Yhteistyön merkitys korostuu paitsi viranomaisten välillä sekä paikallistasolla että valtakunnallisesti, myös kuntien ja yksityisten palvelun tarjoajien ja palvelua järjestävän tahon sekä perheiden välillä. Yhteistyöllä taataan myös esiopetuksen ja perusopetuksen jatkumo.

Ryhmäkokoa sääntelevä pykälä tuntuu olevan kuntien toiminnassa eniten käytännön järjestelyjä aiheuttava seikka ja osin toimintaa jäykistäväksi todettu. Perheiden tilanteet päivähoitotarpeen suhteen ovat entistä moninaisempia ja vaihtelevat paljon. Tiukka ryhmän maksimikokoa määrittävä lain pykälä tuntuu olevan ristiriidassa väljemmin muotoillun asetuksen kanssa ja asettaakin varhaiskasvatusjohtajia hankalaan asemaan. Oikeustapauskin osoittaa, että sääntelyn huomiotta jättämisestä voivat joutua vastaamaan niin palvelun tuottaja ja päiväkodin johto kuin työntekijätkin. Lapselle on aina huono ratkaisu, jos ryhmärajan täytyessä ainut vaihtoehto on päivähoitopaikan vaihtaminen. Suunnittelulta vaaditaan paljon, kun pykälä ei jousta perheiden muuttuvien tilanteiden ja työaikojen mukaan. Tulevilla poliittisilla, ryhmäkokoa suurentavilla päätöksillä pyritään helpottamaan kuntien tilannetta. Tärkeää kuitenkin on, että ryhmäkoon mahdollisesti suurentuessa erityistä tukea tarvitsevat lapset tullaan huomioimaan.

Lain tulisi parhaimmillaan toimia lapsen edun takeena, syrjäytymistä ehkäisevänä voimana, mutta myös palvelun tuottamista tukevana ja sitä kautta koko yhteiskuntaa palvelevana sääntelynä. Ajan saatossa uskotaan satsauksen varhaiskasvatukseen maksavan itsensä moninkertaisesti takaisin, väärin ratkaisujen ja säästöpäätösten tekemisen taas aiheuttavan yhteiskunnalle pitkällä tähtäimellä kustannuksia säästöjen sijaan. Yhteiskunta muokkaa normeja palvelemaan tarkoituksperiään, joskus ehkä lyhytnäköisesti. Subjektiiivisesta päivähoito-oikeudesta on Suomi saanut kansainvälisesti kiitosta ja sen rajoittamista kritisoidaan.

Kiristynyt talouden tila vaikuttaa lainvalmistelu ympäristöön ja lakien sisältöön. Kustannusneutraaliuden vaatimus ei salli kiristyvää sääntelyä kaikilta osin. Liian tiukka sääntely laadun takeena kuristaisi palveluntarjoajien toimintaa, kuormittaisi kuntien taloutta ja nostaisi kulu- ja kustannusrakenteen kestävämmäksi. Lakiuudistus on huomion kohteena palveluntarjoajan liikkumavaran ja sallii joustaviakin toimintamalleja esimerkiksi suunnitelmien ja arvioinnin suhteen. Monituottajuuteen perustuva palvelun järjestämistapa helpottaa kuntia. Palvelun heikentyminen ja rajoittaminen aiheuttavat eriarvoisuutta ja se voi pitkällä tähtäimellä heikentää yhteiskunnan tulevien rakentajien elinympäristöä ja kasvumahdollisuuksia.

Kaarlo Tuorin toteamus siitä, että ”lain säätäminen on hyvinkin poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen erikoislaatuinen yhdistelmä, jossa poliittiset käytännöt ja argumentit ovat viime kädessä määrääviä” (Tuori 2000, 150), todentuu varhaiskasvatuslain yhteydessä, kun sääntelyä suhdeluvun osalta heti hallituskauden vaihduttua lähdetään talouden kehysten puristuksessa muokkaamaan. Talouden tila on tosiasia ja leikkaukset osin välttämättömiä. Päivähoitomaksujen kattaessa vain murto-osan palvelun tuottamisesta ei pelkkä maksujen korottaminen ole lääke kulujen kattamiseen. Tärkeää saattaa olla kuitenkin kuntien innovatiivisuus ja leikkausten takaakin mahdollisuuksien näkeminen palvelutuotantoa järjestettäessä. Subjektiiivisen oikeuden rajoittamisen voi pyrkiä näkemään myös mahdollisuutena panostaa päivän aktiivisimpiin aamupäivän tunteihin, joskin palvelua täysipäiväisesti tarvitsevien perheiden tilanne tulee arvioida kunnissa matalalla kynnyksellä eriarvoisuuden välttämiseksi. Myös avoimen puolen palveluja ja niiden sääntelyä voitaisiin vahvistaa. Ryhmäkoon suurentamisen negatiivisia vaikutuksia voitaneen minimoida ottamalla huomioon entistä paremmin erityistä tukea tarvitsevat lapset, joiden asemaa suhdeluvun muuttaminen todennäköisimmin heikentää.

Lapsen etu on lakitason ja käytännön toiminnan tärkein kysymys, mutta siitä voi tulla myös inflatorinen hokema kaikkien huulilla, jos jokainen varhaiskasvatuksen parissa vaikuttava taho ajaa omia tarkoitusperiään väärällä tavalla lapsen edun nimissä. Talouden ahdingossa palvelun laatua takaa parhaiten osaava, ammattitaitoinen ja työstään innostunut henkilökunta. Asiantuntemus ja innostuneisuus erityisesti johtotasolla takaavat sen, että talouden kehyksistä ja rajoituksista huolimatta osataan nähdä mah-

dollisuuksia palvelun kehittämiseen käytössä olevin voimavaroin. Myös laki, erityisesti lainvalmistelu ja asiantuntijanäkemykset lainsäädännön taustalla voivat avata ovia innovatiiviseen ajatteluun!

Niukasta konkreettisuudesta huolimatta uusi laki vahvistaa pedagogiikan asemaa. Hallinnonalan vaihtuminen on askel kasvatuksellisen korostuksen suuntaan. Monialaisen yhteistyön ja suunnitelmien sekä arvioinnin velvoitteet tukevat osaltaan pyrkimystä parantaa palvelun laatua ja sen toteutumista koko maassa yhdenmukaisesti. Ehkä tulevaisuudessa talouden tilan salliessa on edellytyksiä palvelun laatua vahvistavaan sääntelyyn, vaikkapa kelpoisuusvaatimusten tiukentamisen ja koulutuspoliittisten päätösten muodossa. Johtotason kelpoisuusvaatimukset ja erityisesti johdon pedagogisen osaamisen merkitys korostuvat ja niihin tulisi tulevassa sääntelyssä kiinnittää huomiota. Henkilökunnan osaamisen tasoa ja palvelun sisältöä tultaneen kehityshankkeilla vahvistamaan. Lapsen – ei vanhemman - oikeuden puolesta puhuu osaltaan kuitenkin jo peruskäsitteistön muuttuminen ja uusi lakinimike - varhaiskasvatustaki.

Palvelun toteutuminen koko maassa tasa-arvoisesti on tärkeää. Käsitteiden ajanmu-
kaistaminen ja toimintamallimme muutos vastaamaan kansainvälisiä suuntaviivoja ja pedagogista painotusta on toivottavasti ensi askel kohti varhaiskasvatuksen arvonnousua ja jokaiselle lapselle kuuluvaa yhdenvertaista oikeutta varhaiskasvatukseen.

LÄHTEET

Alamäki, A. & Keskinen, S. (toim.) 1996. Monialainen varhaiskasvatus. Rauma: Rauman opettajankoulutuslaitos.

Alila, K. & Kinos, J. 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. 2014. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>

Alila, K. Eskelinen, M. Estola, E. Kahiluoto, T. Kinos, J. Pekuri, H-M. Polvinen, M. Laaksonen R. & Lamberg, K. 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. 2014. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>

Anttila, M. Laes, T. & Suomala, J. (toim.) 2001. Opettaja oppimassa. Tutkimustietoa opettajuudesta, oppimisesta ja opetuksesta. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos.

Asetus lasten päivähoidosta. 1973. A 16.3.1973/239 muutoksineen.

CRC/C/FIN/CO/4. 17.6.2011. Convention on the rights of the child. Viitattu 23.5.2015. <http://formin.finland.fi/public/>

EUVL 2011/C 175/03. 15.6.2011. Council conclusions on early childhood education and care. providing all our children with the best start for the world of tomorrow. Viitattu 8.6.2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0615\(04\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0615(04)&from=EN)

Dagtilbudsloven. 2011. L 17.06.2011/668 Viitattu 27.2.2014. <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=137202>

EUVL 2009/C 119/02. 12.5.2009. Council conclusions on a strategic framework for European cooperation in education and training. ET 2020. Viitattu 27.2.2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN)

Ervasti, K. Oikeussosiologia tutkimusalana. 2009. Viitattu 10.3.2015. <http://www.edilex.fi/lillukka.samk.fi/artikkelit/6087.pdf>

Eskelinen, M. 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. 2014. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>

Espoon KO 2006:1221. 6.7.2007. Kuolemantuottamus.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 2012. HE 159/2012.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 2014. HE 341/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. 1993. HE 309/1993.

Helsingin HO 2007:2400. 20.10.2008. Kuolemantuottamus, avustajan palkkio.

Hirsjärvi, S. Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi

Huittisten kaupungin varhaiskasvatussuunnitelma. 2014. Kasvatus- ja opetuspalvelut. Varhaiskasvatus 2014. Viitattu 24.5.2015. http://www.huittinen.fi/files/2750/Huittisten_VASU_2014.pdf

Huittisten kaupungin www-sivut. 2015. Viitattu 24.5.2015. http://www.huittinen.fi/palvelut/kasvatus-_ja_opetuspalvelut/varhaiskasvatus

Hujala, E. & Turja, L. (toim.) 2012. Varhaiskasvatuksen käsikirja. 2. painos. Jyväskylä: PS-kustannus.

Husa, J. Mutanen, A & Pohjolainen T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. painos. Helsinki: Talentum Media Oy

Jallinoja, R. 1976. Tutkimus lasten päivähoidon kehityspiirteistä Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopiston sosiologian laitos.

Kahiluoto, T. 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. 2014. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>

KKO 2001:93. 19.9.2001. Vahingonkorvaus - Julkisyhteisön korvausvastuu.1817.

Kohti varhaiskasvatustalakeia. 2014b. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän raportti. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11. Viitattu 14.6.2015. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr11.pdf?lang=fi>

KOM 66/2011 lopullinen.17.2.2011. Varhaiskasvatuksella parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle. Komission tiedonanto. Viitattu 8.6.2015. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:FI:PDF>

Konttinen, S. 2014 Lakien synty. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Siltala.

Kortessalo-Ainasoja, J. 2015. Varhaiskasvatusjohtaja. Huittisten kaupunki. Puhelinhaastattelu 6.10.2015. Haastattelijana Miia Mannila. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Kortessalo-Ainasoja, J. 2015. Varhaiskasvatusjohtaja. Huittisten kaupunki. Henkilökohtainen tiedoksianto 9.10.2015.

Lahtinen, J. 2015. Erityisasiantuntija, Opetus ja kulttuuri. Suomen kuntaliitto ry. Helsinki. Puhelinhaastattelu 11.9.2015. Haastattelijana Miia Mannila. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta. 2013. L 30.12.2013/1295 muutoksineen.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. 2009. L 29.12.2009/1704 muutoksineen.

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta. 1996. L 20.12.1996/1128 muutoksineen.

Laki lasten päivähoidosta. 1973. L 19.1.1973/36 muutoksineen.

Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta. 2015. L 8.5.2015. 580/2015

Laki Opetushallituksesta annetun lain muuttamisesta. 2015. L 8.5.2015. 581/2015.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. 2005. L 29.4.2005/272.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. 2000. L 22.9.2000/812 muutoksineen.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. 1992. L 3.8.1992/734 muutoksineen.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. 2009. L 24.7.2009/569 muutoksineen.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista. 2011. L 22.7.2011/922.

Lov om barnehager. 2005 L 17.6.2005/64 Viitattu 27.2.2015. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/f-08-2006.pdf>

Luonnos hallituksen esitykseksi. 28.8.2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta. Helsinki. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Viitattu 25.10.2015. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspoltiikka/vireilla_koulutus/vaka/HE_varhaiskasvatuslain_11_a_ja_11_b_xn_muuttamisesta_28_08_2015_x2x.pdf

Mahkonen, S. 2013. Päivähoito ja laki. Helsinki: Edita.

Mahkonen, S. 2015. Varhaiskasvatuslaki. Helsinki: Edita

Mattila E. 2015. Koulutusjohtaja. Huittisten kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto 20.8.2015.

Opetus- ja kulttuuriministeriön www-sivut 2015. Viitattu 23.2.2015 www.minedu.fi

Pekuri, H - M. 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. 2014. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>

Perusopetuslaki. 1998. L 21.8.1998/628 muutoksineen.

Perustuslaki. 1999. L 11.6.1999/731 muutoksineen.

Polvinen, M. 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. 2014. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Viitattu 5.1.2015. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>

Reunamo, J. (toim.) 2014. Varhaiskasvatuksen kehittäminen. Kehitystehtäviä ja ratkaisumalleja. Jyväskylä: PS-kustannus.

Siren, K. & Tuominen - Thuesen, M. 2009. Palveluseteli päivähoitossa. Sitran selvityksiä 17. <http://www.sitra.fi/>

Sivistysvaliokunnan mietintö 12.11.2014. SiVM 11/2014 – HE 135/2014 vp. Viitattu 5.6.2015. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/sivm_11+2014.pdf

Sivistysvaliokunnan mietintö 6.3.2015. SiVM 29/2014 vp - HE 341/2014 vp. Viitattu 5.6.2015. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/sivm_29+2014.pdf

Skollag 2010. L 23.6.2010/800 muutoksineen. Viitattu 27.2.2015. <http://rkrattsdg.gov.se/SFSdoc/10/100800.PDF>

Sosiaalihuoltolaki. 1982. L 17.9.1982/710 muutoksineen.

Tala, J. 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita Publishing Oy

Tala, J. 2001. Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos

Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen www-sivut. 2015 Viitattu 24.2.2015. <http://www.thl.fi/fi/palvelut-ja-asiointi/kirjaamo-ja-arkisto/arkistoaineistot>

Tilastoraportti 2014. Lasten päivähoito 2013. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinninlaitos. Tilastoraportti 33/2014. <https://www.julkari.fi/>

Tuori, K. 2000. Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: WSLT.

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta. 2004. A 10.6.2004/524.

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen neuvottelukunnasta. 2012. A 28.12.2012/1032.

Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. 2002. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2002:9. Viitattu 5.6.2015. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/113591/kasvatus.pdf?sequence=1>

Valvira www-sivut. 2015. Valveri-rekisteri yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajista ja itsenäisistä ammatinharjoittajista. Viitattu 19.3.2015. <http://www.valvira.fi/>

Varhaiskasvatuslaki. 1973. L 19.1.1973/36 muutoksineen.

Varhaiskasvatuksen kehittämisen suuntaviivoja lähivuosille. 2007a. Väkiraportti varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan työstä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:13

Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esitykset. 2014a. Helsinki. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Lausuntoyhteenveto OMK/81/040/2012. Viitattu 19.2.2015. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/varhaiskasvatus/liitteet/Lausuntoyhteenveto_16_6_2014_tyxryhmxn_esityksestx_kohti_varhaiskasvatuslakia.pdf

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. 2005. Helsinki. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Oppaita 56. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/77129/Varhaiskasvatussuunnitelmanperusteet.pdf?sequence=1>

Varhaiskasvatus vuoteen 2020. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan loppuraportti 2007b. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:72. Viitattu 14.4.2015 http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-4044.pdf&title=Varhaiskasvatus_vuoteen_2020__Varhaiskasvatuksen_neuvottelukunnan_loppuraportti_fi.pdf

Vähänen S. 2015. Opetus- ja viestintäministerin avustaja, Eduskunta. Helsinki. Henkilökohtainen tiedonanto 11.3.2015.

Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus. 1989. LOS 20.11.1989. Unicef. http://www.lskl.fi/files/206/LOS_sopimus.pdf

Yleissopimus lapsen oikeuksista. 1991. SopS 59 – 60/1991.

TEEMAHAASTATTELURUNKO

1. Kustannusneutraaliuden vaatimus lakiuudistuksessa
2. Varhaiskasvatuksen käsite, varhaiskasvatussuunnitelmat
3. Hallinto- ja ohjausjärjestelmä
4. Monialainen yhteistyö
5. Suunnitelmallisuus, tavoitteellisuus ja arviointi
6. Ryhmäkoko
7. Henkilöstön mitoitus ja siitä poikkeaminen
8. Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset
9. Subjektiivinen päivähoito-oikeus