

Opetus- ja kulttuuriministeriö
VN/2741/2020

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä muutettavaksi varhaiskasvatuslakia. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat kokeilukuntien vuonna 2016 ja 2017 syntyneet lapset ja kokeilu toteutettaisiin vuosina 2021–2024. Varhaiskasvatuslain muutos liittyy varhaiskasvatuksen tietovarannon teknisten luovutustapojen moninaistamiseen.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

1. Kommentit esityksen lakipykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

- Lastensuojelun Keskusliitto pitää perusteltuna, että hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kaksivuotisen esiopetuksen toteuttamista selvitetään lausuttavana olevan kokeilun kautta. Samaan aikaan käynnissä on kuitenkin myös 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu. Näiden kokeilujen yhteensovittaminen ja tulosten arviointi kokonaisuutena on ensiarvoisen tärkeää, jotta varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kokonaisuutta voidaan kokeilujen jälkeen kehittää pitkäjänteisesti ja tutkimukseen perustuen.
- Lastensuojelun Keskusliitto esittää, että jatkossa arvioidaan koko säädöspohjan toimivuus. Suuri osa lapsista osallistuu päivän aikana sekä esiopetukseen että sen lisäksi annettavaan varhaiskasvatukseen. Samalla lapsen päivä toteutetaan kahden lain ja kahden opetussuunnitelman puitteissa. Nyt lausuttavana olevan kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun myötä lapsen varhaiskasvatuksen polulle tulisi yksi siirtymä ja opetussuunnitelma lisää. Pidemmällä tähtäimellä tulee harkita koko säädöspohjan uudistamista. Varhaiskasvatuksesta ja siihen kuuluvasta esiopetuksesta tulisi säätää saman lainsäädännön alla.
- Lausuttavana olevan esityksen pykälän 1 mukaisesti kokeilun tavoitteena on mm. ”saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaaliin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen”. Vaikkakin arviointi on jo nykyisellään kiinteä osa esiopetusta ja sen toteuttaminen on kuvattu lausuttavana olevassa esityksessä hyvin, on syytä kiinnittää huomiota siihen, että arvioinnin tavoitteet ja toteutus ovat selkeät kaikille kokeiluun

osallistuville. Lastensuojelun Keskusliitto korostaa, että esiopetuksen varhentaminen ei saa johtaa oppivelvollisuuden alentamiseen eikä lasten lisääntyvään arviointiin. Leikki eri muodoissaan ja leikkiin perustuva toiminta ovat kiinteä osa varhaiskasvatusta ja esiopetusta.

- Esityksen mukaisesti (3§) kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa on tarkoitus hyödyntää mahdollisimman pitkälti tavalliseen yksivuotiseen esiopetukseen soveltuvia säännöksiä. Linjaus on sinänsä selkeä, joskin tuo mukanaan tiettyjä pulmia. Esityksessä ei ole kaikilta osin huomioitu sitä, millaisia muutos- ja kehittämistarpeita kaksivuotinen esiopetus edellyttää lasten näkökulmasta. Yksi keskeinen kysymys liittyy esiopetusta antavan opettajan kelpoisuusvaatimuksiin. Mitä nuoremmista lapsista on kyse, sitä keskeisempää on, että opettajilla on riittävästi varhaispedagogista osaamista. Tällä hetkellä esiopetusta on kelpoinen antamaan myös opettaja, jolla on luokanopettajan kelpoisuus. Ko. koulutus ei välttämättä sisällä peruskouluikää nuorempien lasten oppimiseen ja pedagogiikkaan liittyviä opintoja.
- Esityksen mukaisesti kokeiluun osallistuvat 4–5-vuotiaat lapset tulevat perusopetuslain mukaisen kolmiportaisen tuen piiriin ja kaksivuotiseen esiopetukseen sovellettaisiin myös oppilas- ja opiskelijahuoltolakia. Tämä on tervetullutta ja luo hyvän mahdollisuuden kehittää eri sektoreiden välisiä yhteistyökäytänteitä koko perhe huomioiden. Tällä hetkellä lapsen kehityksen ja oppimisen tuen tarjoaminen vaihtelee eri kunnissa ja kaikkialla resurssit eivät ole riittävät. On tärkeää, että tämä huomioidaan kokeilussa ja tuen sekä oppilashuollon toteuttamiselle varataan riittävät resurssit. Samalla keskusliitto muistuttaa, että varhaiskasvatustuksen kirjaukset liittyen lapsen kehityksen ja oppimisen tukeen tulee uudistaa pikaisesti.
- Opetushallitus vastaa kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja mm. toimeenpanon tuesta. Tässä kohtaa voi olla perusteltua laatia 5-vuotiaille oma opetussuunnitelma. Kokeilun aikana ja sitä arvioitaessa on kuitenkin tarpeen pohtia, voitaisiinko erilliset asiakirjat (varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ja esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet) korvata yhtenäisellä, varhaiskasvatustuksen kokonaisuuden kattavalla opetussuunnitelmalla.
- Esityksessä (4§) todetaan, että kokeilukunnat huolehtivat kokeilun paikallisesta toimeenpanosta kuten kuntien alueella asuvien kohdejoukkoon kuuluvien lasten ja näiden huoltajien riittävästä informoinnista. Perusteluissa korostetaan kokeilun onnistumisen olevan pitkälti kiinni kokeilukunnista. Vaikkakin kokeilun käytännön toteutus on kunnilla, on ensiarvoisen tärkeää, että kokeiluun varataan riittävät resurssit myös valtionhallinnosta ja lisäkulut korvataan kunnille. Opetussuunnitelman ohella tarvitaan selkeä kansallinen ohjaus ja linjaukset, joiden pohjalta kunnat voivat informoida lapsia ja heidän huoltajiaan yhtenäisesti. Toimintatavat on syytä kirjata auki koskien myös niitä tilanteita, joissa huoltaja ei halua lapsensa osallistuvan kaksivuotiseen esiopetuksen kokeiluun, mutta lapsi edelleen osallistuisi varhaiskasvatukseen (7§). Epäselviä tilanteita voi tulla myös silloin, jos lapsi asuu esim. vuoroviikoin vanhempiensa luona ja osallistuu varhaiskasvatukseen kahdessa eri toimipisteessä tai kahden eri kunnan alueella. On syytä

täsmentää, miten tämäntyyppisissä tilanteissa mahdollinen osallistuminen kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun linjataan.

- Kokeilukuntiin ja kohdejoukkoon sekä koe- ja verrokkiryhmiin liittyvät kirjaukset ovat selkeät ja ne mahdollistavat sen, että otanta on edustava. On erityisen tärkeää, että esityksessä on huomioitu maantieteellinen, kielellinen ja erilaisten sosioekonomisten alueiden edustavuus.

2. Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin

- Esityksen mukaisesti kokeilusta aiheutuvat kulut korvattaisiin kunnille täysimääräisesti. Esitys on tältä osin kannatettava.

3. Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia kokeilun käytännön toteuttamiseen, kuten kuljetusten, tilojen, henkilöstön tai täydentävän varhaiskasvatuksen järjestelyihin

- Lastensuojelun Keskusliitto pitää perusteltuna kirjausta siitä, että kokeilu rajataan vain niihin esiopetusta tarjoaviin toimipisteisiin, joissa lapsella on mahdollisuus osallistua esiopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen. Tämä on merkityksellistä mm. ryhmäkoon ja henkilöstömitoituksen näkökulmasta. Tehty rajaus tukee sitä, että varhaiskasvatuksen ja siihen kuuluvan esiopetuksen tulee muodostaa eheä kokonaisuus. Lähtökohtana tulee olla se, että esiopetus ja sen lisäksi järjestettävä varhaiskasvatus järjestetään samassa paikassa. Mm. ihmisten ja ihmissuhteiden pysyvyys, ennakoitavuus ja jatkuvuus ovat toiminnan laadun kannalta keskeisiä tekijöitä. Eheän päivän merkitys korostuu, mitä pienempi lapsi on kyseessä. Tällä hetkellä esiopetusvuoden palvelut järjestetään hyvin vaihtelevasti ja käytännöt vaihtelevat sekä kuntien välillä että kuntien sisällä. Tähän tarvitaan nykyistä selkeämmät säädökset. Kokeilu ei poista tätä epäkohtaa yksivuotisen esiopetuksen osalta, mutta on toivottavaa, että se osaltaan ohjaa esiopetuksen ja sen lisäksi järjestettävän varhaiskasvatuksen järjestämistä.
- Esityksessä todetaan, että kokeilulla ei ole merkittäviä vaikutuksia henkilöstöön. On kuitenkin tiedossa, että jo tällä hetkellä erityisesti varhaiskasvatuksen opettajista on pulaa, niin suomenkielisen kuin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen puolella. On ensiarvoisen tärkeää, että tarvittavien varhaiskasvatuksen koulutuspaikkojen määrä arvioidaan realistisesti ja mahdollistetaan myös sujuva täydennyskouluttautuminen. Samalla on kiinnitettävä huomiota siihen, että varhaiskasvatuksen laatu ja työolot ovat sellaiset, että ne tukevat henkilöstön jaksamista.

4. Kommentit esityksen lapsi-, perhe- tai sukupuolivaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia kokeilun vaikutuksista perheiden arkeen, kuten erilaisiin perhe-etuuksiin?

- Esityksen vaikutukset kokeiluun osallistuviin lapsiin on arvioitu kattavasti. Esityksen vaikutusten arvioidaan olevan positiivisia mm. esiopetuksen maksuttomuuden, koulumatkaetuuden ja tuen toteutumisen näkökulmasta. Tavoitteina nämä ovatkin hyvin kannatettavia. Samalla Lastensuojelun Keskusliitto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että myös kokeiluun kiinteästi liittyvälle tutkimukselle ja

arvioinnille varataan riittävät resurssit. Laadukas tutkimus ja arviointi varmistavat sen, että kokeilujen vaikutukset lapsiin voidaan arvioida kattavasti ja tietoja hyödyntää koko varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kokonaisuuden kehittämässä. Tältä osin toteutus on kuitenkin vielä auki, koska kokeiluun käytettävä budjetti ei ole tiedossa.

- Ennako- ja jälkiarvioinnissa on keskeistä huomioida kattavasti kokeilun vaikutukset eri lapsiryhmiin (kuten erityistä tukea tarvitsevat lapset, etniset vähemmistöt tai harvaan asutulla seudulla asuvat lapset). Tarvitaan myös paikallisia ratkaisuja, jotka mahdollistavat laadukkaan varhaiskasvatuksen ja siihen kuuluvan esiopetuksen järjestämisen erikokoisissa kunnissa, harvaan asutuilla alueilla ja alueilla, joissa lapsimäärä on vähäinen. Mm. kuljetusmatkoista ei saisi tulla liian pitkät.
- Esitysluonnokseen sisältyvä kirjaus, jonka mukaan kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen ei poista kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista hoitorahan sisarkorotusta on kannatettava. Tämä on osoittautunut keskeiseksi epäkohdaksi mm. 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun kohdalla. On tärkeä pohtia, miten lasten osallistumista varhaiskasvatukseen voitaisiin mm. sisarkorotuksen säilymisen avulla tukea laajemminkin.
- Esityksessä tuodaan useassa kohtaa esille perheiden kattava ja kannustava informointi, jotta he ymmärtävät mm. kokeilun tarkoituksen sekä osallistumisen taloudellisen merkityksen heille. Kokeilu ja siihen liittyvät yksityiskohdat voivat näyttäytyä joillekin perheille hankalasti aukeavana kokonaisuutena. Onkin tärkeää, että edellisten lisäksi perheille tiedotetaan selkeästi niin valinnanmahdollisuudesta (osallistuuko kaksivuotiseen esiopetukseen vai ei) kuin eri valintojen seurauksista (missä esim. mahdollinen varhaiskasvatus toteutuu, jos perhe ei osallistu esiopetuskokeiluun, miten eri vaihtoehdot eroavat taloudellisesti toisistaan). Myös muutoksenhakuun liittyvään ohjeistukseen tulee kiinnittää huomiota. On keskeistä, että perheiden informoinnissa huomioidaan erilaiset perheet ja tietoa on saatavilla mm. eri kielillä.

5. Kommentit esityksen tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutusten arviointiin.

6. Muut kommentit

- Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun aikana on tärkeä kiinnittää huomiota siihen, miten esiopetus järjestetään niiden lasten osalta, jotka tarvitsevat vuorohoitoa. Tällä hetkellä esiopetusta järjestetään hyvin vaihtelevasti ja periaatteet tulee selkiyttää. Tähän tarvitaan myös tiettyä joustavuutta, jotta lapsen ja perheen yhteinen aika mahdollistuu.
- Henkilömitoituksen osalta on syytä kiinnittää huomiota kolme vuotta täyttäneiden osapäiväisen varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukseen, joka on 1/13. Perusteita eri mitoitukseen verrattuna kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen ei ole. Esiopetuskokeilun laajentuminen 5 vuotiaisiin voi osaltaan lisätä osapäiväisten lasten osuutta, jolloin tämän epäkohdan korjaaminen on entistä tärkeämpää.

7. Tiivistelmä lausunnosta

Lastensuojelun Keskusliitto (Lskl) pitää perusteltuna, että hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kaksivuotisen esiopetuksen toteuttamista selvitetään lausuttavana olevan kokeilun kautta. Samaan aikaan käynnissä on kuitenkin myös 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu. Näiden kokeilujen yhteensovittaminen ja tulosten arviointi kokonaisuutena on ensiarvoisen tärkeää, jotta varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kokonaisuutta voidaan kokeilujen jälkeen kehittää pitkäjänteisesti ja tutkimukseen perustuen. Jotta tämä toteutuu, tulee tutkimukselle ja arvioinnille varata riittävät resurssit. Lisäksi Lskl esittää, että jatkossa harkitaan koko säädöspohjan uudistamista. Varhaiskasvatus ja siihen kuuluva esiopetus muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, josta tulisi säätää saman lainsäädännön alla. Esiopetuksen varhentaminen ei saa johtaa oppivelvollisuuden alentamiseen eikä lasten lisääntyvään arviointiin. Leikki eri muodoissaan ja leikkiin perustuva toiminta ovat kiinteä osa varhaiskasvatusta ja esiopetusta.

On tärkeää, että kokeilussa kiinnitetään esityksen mukaisesti huomiota otannan maantieteelliseen, kielelliseen sekä erilaisten sosioekonomisten alueiden edustavuuteen.

Kokeilun rajaaminen vain niihin esiopetusta tarjoaviin toimipisteisiin, joissa lapsella on mahdollisuus osallistua esiopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen, on perusteltu. Tämä on merkityksellistä mm. ryhmäkoon ja henkilöstömitoituksen näkökulmasta. Tehty rajaaminen tukee sitä, että esiopetuksen ja sen lisäksi järjestettävän varhaiskasvatuksen tulee muodostaa eheä kokonaisuus ja ne järjestetään samassa paikassa. Eheän päivän merkitys korostuu, mitä pienempi lapsi on kyseessä. Kokeilu ei poista tähän liittyviä epäkohtia yksivuotisen esiopetuksen osalta, mutta on toivottavaa, että se osaltaan ohjaa esiopetuksen ja sen lisäksi järjestettävän varhaiskasvatuksen järjestämistä.

Linjauksia siitä, että kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa hyödynnetään yksivuotiseen esiopetukseen soveltuvia säännöksiä, on sinänsä selkeä, mutta tuo mukanaan tiettyjä pulmia. Yksi keskeinen kysymys liittyy esiopetusta antavan opettajan kelpoisuusvaatimukseen. Mitä nuoremmista lapsista on kyse, sitä keskeisempää on, että opettajilla on riittävästi varhaispedagogista osaamista. Tällä hetkellä esiopetusta on kelpoinen antamaan myös opettaja, jolla on luokanopettajan kelpoisuus.

Esitykseen liittyvät kirjaukset kolmiportaisesta tuesta ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisesta ovat tervetulleita ja luovat hyvän mahdollisuuden kehittää eri sektoreiden välisiä yhteistyökäytänteitä koko perhe huomioiden. Tälle tulee varata riittävät resurssit. Samalla Lskl muistuttaa, että varhaiskasvatuslain kirjaukset liittyen lapsen kehityksen ja oppimisen tukeen tulee uudistaa pikaisesti.

Kuntien rooli on kokeilun käytännön toteutuksen näkökulmasta keskeinen. On ensiarvoisen tärkeää, että kokeiluun varataan riittävät resurssit myös valtionhallinnosta. Tarvitaan selkeä kansallinen ohjaus ja linjaukset, joiden pohjalta kunnat voivat informoida lapsia ja heidän huoltajiaan yhtenäisesti. Ohjeistusta tulee olla saatavilla mm. usealla kielellä, jotta se tavoittaa kaikki perheet. Yhtenäisiä toimintatapoja tarvitaan linjaamaan toimintaa myös mm. niissä tilanteissa, joissa lapsi asuu esim.

vuoroviikoin vanhempiansa luona ja osallistuu varhaiskasvatukseen kahdessa eri toimipisteessä tai kahden eri kunnan alueella.

Lskl pitää hyvänä kirjausta siitä, että kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen ei poista kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista hoitorahan sisarkorotusta. On tärkeä pohtia, miten lasten osallistumista varhaiskasvatukseen voitaisiin mm. sisarkorotuksen säilymisen avulla tukea laajemminkin. Lisäksi Lskl pitää tärkeänä, että kokeilun aikana löydetään perheiden kannalta toimivat ratkaisut vuorohoitoa tarvitsevien lasten esiopetuksen järjestämiseen. Myös osapäiväisen varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen erillinen suhdeluku 1/13 on poistettava, sillä perusteita eri mitoitukseen verrattuna kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen ei ole.