

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta (HE 111/2024 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- opetusneuvos Mervi Eskelinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- apulaisprofessori Maiju Paananen, Tampereen yliopisto
- kehittämisspäälikkö Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Minttu Ilveskivi, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- johtava asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistysala ry
- toiminnanjohtaja Saija Ohtonen-Jones, Suomen Vanhempainliitto ry
- varhaiskasvatuksen asiantuntija Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- Opetushallitus
- Finlands Svenska Lärarförbund FSL rf
- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry
- Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi varhaiskasvatuslain lainkohdat, joissa säädetään velvollisuudesta laatia paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma ja raportoida varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksesta.

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2024 vp

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esitys on osa pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaista norminpurkua, jonka tarkoituksena on vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä. Varhaiskasvatuksessa kyseinen työ on kohdistettu suunnittelu- ja raportointivelvoitteiden keventämiseen niistä aiheutuvan hallinnollisen työn vähentämiseksi. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi lakisääteisistä velvollisuuksista laatia varhaiskasvatuksen paikallinen suunnitelma ja raportoida varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutuksesta.

Arvioiden mukaan paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman suunnitteluvelvoitteesta luopumisesta syntyy säästöjä noin 1,8 milj. euroa vuodessa. Täydennyskoulutuksen tallentamisvelvoitteen poistamisen on hallituksen esityksessä todettu tuottavan noin 400 000 euron säästöt.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Varhaiskasvatuksen paikallinen suunnitelma

Varhaiskasvatustlain mukaan varhaiskasvatus on suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, joka muodostuu kasvatuksen, opetuksen ja hoidon kokonaisuudesta. Varhaiskasvatuksen lakisääteistä suunnittelua tehdään kolmella eri tasolla sisältäen valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, järjestäjä- tai tuottajakohtaisen paikallisen suunnitelman sekä lapsen henkilökohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman.

Varhaiskasvatuksen paikallisen suunnitelman laatimisvelvoitteesta säätämisen tarkoituksena on ollut varhaiskasvatuksen tavoitteellisuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä paikallisen ohjauksen ja kehittämisen tukeminen (SiVM 29/2014 vp, s. 7). Suunnitelma on tullut laatia valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden pohjalta paikallisiin tarpeisiin soveltuksi varhaiskasvatuksen toimintaa ohjaavaksi asiakirjaksi.

Asiantuntijalausunnoissa on esitetty näkemyksiä paikallisten suunnitelmien lakisääteisen laatimisvelvollisuuden säilyttämisen puolesta. Valiokunta saamaansa selvitykseen viitaten toteaa, että lainsäädännön vaatimukset täyttävän paikallisen suunnitelman laadinnan on katsottu olevan monivaiheinen, aikaa vievä ja merkittävä hallinnollinen tehtävä. Mainituista syistä suunnitelmaa ei ole aina ollut helppo sovittaa yhteen paikallisen päätöksenteon kanssa ja näissä tilanteissa ”paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat näyttävät olevan melko väljästi kirjattuja ja niissä toistetaan usein perusteasiakirjan tekstiä tai viitataan johonkin muuhun asiakirjaan” (HE 111/2024 vp, s. 5). Suunnitelman laatiminen edellä mainitulla tavalla ei valiokunnan näkemyksen mukaan vastaa lainsäädännön tarkoitusta, koska tällöin paikallinen suunnitelma ei ole tehty paikallisiin tarpeisiin.

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2024 vp

Edellä esille tuotuihin seikkoihin viitaten valiokunta pitää varhaiskasvatuksen paikallisen suunnitelman lakisääteisen velvollisuuden poistamista perusteltuna. Varhaiskasvatuksen suunnitelmallisuus, tavoitteellisuus ja laadun varmistaminen tulee jatkossakin toteuttaa varhaiskasvatuslain ja sen nojalla annetun varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Tätä toimintaa sekä lasten oikeuksien toteutumisen seuranta tuetaan myös varhaiskasvatuslain (24 §) mukaisella arviointityöllä.

Valiokunta korostaa, että nyt esitetyn muutoksen ei tule johtaa varhaiskasvatuksen järjestäjien keskusjohtoisen ohjaamisen lisääntymiseen nykyisestä. On tärkeää, että hallituksen esityksen vaikutuksia arvioidaan ja seurataan huolellisesti.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutustietoja koskeva tallentamisvelvoite

Varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat tallentavat tällä hetkellä jokaisen tietovarantoon tallennetun työntekijän täydennyskoulutukseen osallistumista koskevat tiedot. Tästä on katsottu aiheutuvan huomattavaa hallinnollista työtä, koska täydennyskoulutuksiin osallistuu vähintään tuhansia henkilöitä vuosittain.

Valiokunta pitää tallentamisvelvollisuudesta luopumista perusteltuna varhaiskasvatuksen toimijoiden lakisääteisistä velvollisuuksista aiheutuvan työmäärän vähentämisen kannalta. Ehdotettu muutos antaa varhaiskasvatustoimijoille mahdollisuuden kohdentaa kyseiseen toimintaan varattuja taloudellisia ja toiminnallisia resursseja tarkoituksenmukaisemmin.

Valiokunta toteaa, että esitetystä lainmuutoksesta huolimatta varhaiskasvatuksen järjestäjien ja tuottajien lakisääteinen velvollisuus huolehtia varhaiskasvatuksen henkilöstön riittävästä täydennyskoulutukseen osallistumisesta säilyy ennallaan. Lisäksi kullakin varhaiskasvatuksen järjestäjällä ja tuottajalla on jatkossa mahdollisuus omalla päätöksellään seurata henkilöstönsä täydennyskoulutukseen osallistumista omien tarpeittensa edellyttämällä tavalla, vaikka siihen ei lakisääteistä velvollisuutta ole.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 111/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2024 vp

Helsingissä 23.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Ari Koponen ps
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Oskari Valtola kok
varajäsen Teemu Keskisarja ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2024 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Paikallisesti laadittava suunnitelma on tärkeä osa varhaiskasvatuksen opetussuunnitelmakokonaisuutta, jolla tuetaan toiminnan yhdenvertaista, tavoitteellista ja suunnitelmallista toteuttamista. Paikallisella opetussuunnitelmalla huolehditaan siitä, että varhaiskasvatuksen kansalliset tavoitteet ja niitä täydentävät paikalliset erityispiirteet ja -tarpeet konkretisoituvat päivittäisen toiminnan tasolla.

Raportointivelvoitteen tarkoituksena on ollut osaltaan vahvistaa varhaiskasvatuksen henkilöstön ammatillista kehittymistä koskevaa tietopohjaa. Samaan aikaan raportointivelvoitteen tavoitteena on ollut lisätä läpinäkyvyyttä ja vahvistaa jokaisen varhaiskasvatuksen ammattilaisen oikeutta oman osaamisensa kehittämiseen ja jatkuvaan oppimiseen.

Toteutuessaan muutokset voivat jopa lisätä järjestäjien ja palveluntuottajien ja erityisesti päiväkodin johtajien työkuormaa. Esityksellä olisi toteutuessaan taloudellisia vaikutuksia myös laadunarviointijärjestelmä Valssille. Yksikään valiokunnan kuultavista asiantuntijoista ei puoltanut varhaiskasvatussuunnitelmista luopumista.

Varhaiskasvatuksen laatu ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen kuitenkin vaihtelevat ryhmien ja päiväkotien välillä sekä kunnan sisällä. Tämän vuoksi on tärkeää, että järjestäjät ja yksityiset palveluntuottajat laativat jatkossakin suunnitelmia, jotka paitsi ohjaavat myös tukevat varhaiskasvatuksen henkilöstön pedagogista toimintaa ja heidän ammatillista kehittymistään juuri kyseisessä toimintaympäristössä. Velvoitteen poistaminen antaisi järjestäjille ja palveluntuottajille mahdollisuuden olla laatimatta paikallista suunnitelmaa, mikä puolestaan heikentäisi lasten asemaa saada yhdenvertaisesti laadukasta varhaiskasvatusta.

Paikallinen suunnitelma on varhaiskasvatuksen toteuttamisen ja järjestäjien laadunhallinnan kannalta keskeinen rakenne, aivan kuten perusopetuksen opetussuunnitelmakokonaisuus. Parhaimmillaan suunnitelman laadinta on yhteisöllinen oppimisen prosessi, jonka avulla varhaiskasvatusta kehitetään ja tavoitteita päivitetään säännöllisesti ja jatkuvasti etenevällä syklillä.

Viimeisen vuosikymmenen aikana varhaiskasvatuksen järjestäjiä on kuormittanut se, että lainsäädännöllisiä muutoksia ja perusteasiakirjaan tehtyjä päivityksiä on toteutettu verrattain usein ja lyhyellä varautumisajalla. Vaikka varhaiskasvatukseen tehty uudistukset ovat olleet tarpeellisia, ne ovat toteutuessaan edellyttäneet kunnilta ja yksityisiltä päiväkodeilta nopeaa reagoitua ja resursseja suunnitelmien päivitykseen ja implementointiin. On vaarana, että käsittelyssä oleva esitys vahvistaa mielikuvaa poukkoilevasta päätöksenteosta, jolla kuormitetaan entisestään varhaiskasvatuksen kenttää. Suunnitelmien päivittämiselle ei ole voitu varata riittävästi aikaa paikallisella tasolla, koska ohjausjärjestelmä on ollut muutoksessa.

Velvoite laatia yhdenvertaisuussuunnitelma toimipaikkatasolla ollaan lopettamassa, ja perusteluna on sen siirtäminen paikalliselle tasolle. Samaan aikaan ollaan kuitenkin myös poistamassa velvoite laatia se paikallisen tason dokumentti, jossa yhdenvertaisuussuunnitelman paikka olisi nyt,

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2024 vp
Vastalause

kun yksikkökohtaiset suunnitelmat on päätetty poistaa. Esitykset ovat siis ristiriitaisia keskenään, ja epäselväksi jää, miten järjestäjät käytännössä toteuttaisivat suunnitteluvelvoitetta esitysten toteutuessa. Näin ollen voidaan sanoa, että esitykset toteutuessaan heikentävät lähtökohtia varhaiskasvatuksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiselle ja laadun yhtenäisyydelle. Muutoksilla olisi mahdollisesti myös heikentäviä vaikutuksia lapsen edun yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Varhaiskasvatuslain pykälän 22 poistuessa järjestäjien tulisi organisoida varhaiskasvatuksen informaatio-ohjaus muulla tavalla ja huolehtia siitä, että sekä kansalliset että paikalliset tavoitteet saadaan juurrutettua päiväkotien toimintaa ohjaaviksi käytännöiksi. Lisäksi Opetushallituksella tulisi tällöin olla riittävästi resursseja tarjota uudenlaista tukea perusteasiakirjan jalkauttamisessa varhaiskasvatuksen kaikkiin toimintamuotoihin. Ilman paikallista varhaiskasvatussuunnitelmaa vastuu kansallisen opetussuunnitelmatyön jalkauttamisesta jäisi todennäköisesti päiväkodin johtajien vastuulle. Kaikilla päiväkodin johtajilla ei kuitenkaan tälläkään hetkellä ole mahdollisuutta pedagogiikan pitkäjänteiseen kehittämiseen.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva tietopohja on puutteellinen

Esityksessä ehdotetaan henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen keventämistä siten, että varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin kohta 5 kumotaan, jolloin henkilöstön täydennyskoulutusta koskevia tietoja ei jatkossa tallennettaisi kansalliseen tietovarantoon, Vardaan. Tietojen tallentamisella on tavoiteltu yhtenäistä tietopohjaa täydennyskoulutuksen tilasta, joka puolestaan auttaisi suuntaamaan koulutuksen sisältöjä ja resursseja paremmin. Merkille pantavaa on, että esityksen toteutuessa täydennyskoulutusta koskeva tietopohja heikkenisi oleellisesti, kun henkilöstön osaamisen kehittämistä ei olisi saatavilla kansallista tietoa.

Esityksessä todetaan lisäksi, että jos kansallista tietoa tarvittaisiin, sitä varten pitäisi toteuttaa erillistiedonkeruu. Erillistiedonkeruilla on kuitenkin vaikeaa, jopa mahdotonta saavuttaa samaa kattavuutta kuin kansallisella tietovarannolla.

Erillistiedonkeruut tuottavat myös lisäkustannuksia, sillä ne edellyttävät resursseja niin tietoa kerääviltä kuin sitä tuottavilta tahoilta.

Raportointivelvoitteen keventämisen riskinä on, että myös täydennyskoulutuksen toteutumiseen syntyy kokonaiskuvan puuttuessa vaihtelua. Tämä voi asettaa varhaiskasvatuksen työntekijät eri-arvoiseen asemaan täydennyskoulutukseen osallistumisen suhteen.

Täydennyskoulutuksen kehittäminen oli myös yksi Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumin (VKF) painopisteistä, jonka osana tuotettiin kansalliset täydennyskoulutuksen laatukriteerit Valssi-laadunarviointijärjestelmään (OKM 2024). VKF totesi raportissaan, että varhaiskasvatuksen täydennyskoulutus on hajanaista ja koulutusten saatavuus ja laadun varmistaminen on vaikeaa.

Henkilöstön osaamisen kehittämisen tulisi aina perustua todennettuihin tarpeisiin, joita nykyisellä tietojen tallentamisen velvoitteella on pyritty selkiyttämään.

Valiokunnan mietintö SiVM 5/2024 vp
Vastalause

Hallituksen esitys tuottaisi toteutuessaan taloudellisia kustannuksia Karville

Esityksellä on Karville kustannuksia tuottavia tiedonhallintavaikutuksia, sillä elokuussa 2023 avattuun varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmään Valssiin olisi tehtävä muutoksia. Muutoksilla olisi vaikutuksia Valssin kehittämistyön lisäksi myös järjestelmän kautta kertyviin arviointiaineistoihin ja niiden pohjalta tuotettaviin arviointiyhteenvetoihin eli kansalliseen varhaiskasvatuksen toteuttamista koskevaan tietopohjaan.

Paikalliseen varhaiskasvatussuunnitelmaan liittyvän lainsäädännön muuttuessa myös perusteasiakirja ja laatuindikaattorit tulisi päivittää ja muuttaa. Kaikki Valssissa olevat 29 tutkimusperusteista arviointityökalua ruotsinkielisine käännöksineen tulisi tarkistaa ja paikalliseen varhaiskasvatussuunnitelmaan viittaavat arviointikriteerit olisi joko poistettava tai muutettava. Täydennyskoulutustietojen tallentamisvelvoitteen poistaminen edellyttäisi niin ikään muutoksia järjestelmään, sillä Valssin ja Vardan välille on rakennettu tiedonsiirtointegraatio ja täydennyskoulutustietoja on hyödynnetty arviointitiedon taustamuuttujina. Esityksen toteutuessa integraatio tulisi poistaa ja kyselylomakkeiden muotoihin olisi tehtävä teknisiä muutoksia. On erittäin tärkeää, että varhaiskasvatuksen kansallista tietopohjaa vahvistetaan heikennyksien sijaan. Hallituksen esitys voi myös antaa vääränlaisen signaalin kansallisten Varda-tietojen merkityksestä, sillä tallennusvelvoitteesta huolimatta Varda-tiedon laadussa on edelleen parannettavaa.

Varhaiskasvatus on ollut lukuisten tärkeiden uudistusten kohteena kuluneen vuosikymmenen aikana. Lainsäädännöllisten uudistusten tavoitteena on ollut nostaa varhaiskasvatuksen laatua, vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Nykyinen lainsäädäntö asettaa selkeät ja tarpeelliset tavoitteet suomalaiselle varhaiskasvatukselle ja sen järjestämiselle. Uudistuneiden tavoitteiden juurtuminen osaksi varhaiskasvatuksen rakenteita ja arjen toimintaa vaatii kuitenkin aikaa, resursseja ja yhteisiä ponnisteluja.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 23.10.2024

Nasima Razmyar sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Inka Hopsu vihr
Hanna Kosonen kesk
Pia Lohikoski vas