

7.10.2024

OPH-5179-2024

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta (HE 111/2024 vp)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi) kiittää eduskunnan sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua *hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta (HE 111/2024 vp)*.

Emme kannata hallituksen esitystä, joka toteutuessaan kumoaisi kaksi varhaiskasvatuksen laatua varmistavaa rakennetta. 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 konkretisoidaan päivittäisen toiminnan tasolla. Emme myöskään kannata täydennyskoulutusta koskevan raportointivelvoitteen kumoamista. 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.

Ymmärrämme muutoksen perustelut ja tavoitteet kuntien toimintaedellytysten vahvistamisesta ja hallinnollisten velvoitteiden keventämisestä. Haluamme kuitenkin muistuttaa, että toteutuessaan muutokset voivat jopa lisätä järjestäjien ja palveluntuottajien ja erityisesti päiväkodin johtajien työkuormaa. Esityksellä olisi toteutuessaan taloudellisia vaikutuksia myös ylläpitämällemme laadunarviointijärjestelmälle, Valssille.

Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma linjaa toiminnan paikalliset tavoitteet

Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien tarkoituksena on toimia kansallisten linjausten juurruttajana sekä suuntana pedagogiikan tavoitteelliselle ja suunnitelmalliselle toteuttamiselle. Arviointimme osoittavat, että varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet saavutetaan Suomessa keskimäärin hyvin, henkilökunta on osaavaa ja motivoitunutta ja lasten ja huoltajien tarpeet pystytään ottamaan hyvin huomioon. **Varhaiskasvatuksen laatu ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteuttaminen kuitenkin vaihtelevat ryhmien ja päiväkotien välillä sekä kunnan sisällä.** (Repo ym. 2019; Kannel ym. 2023.) Tämän vuoksi **on tärkeää, että järjestäjät ja yksityiset palveluntuottajat**



7.10.2024

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, joka 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. Samaan aikaan paikallisen suunnitelman laadinta ja hyväksyminen kunnissa on kuitenkin monivaiheinen ja aikaa vievä prosessi (Repo ym. 2018). Prosessi tulisi suunnitella ja toteuttaa siten, että se mahdollistaa henkilöstön, huoltajien ja muiden keskeisten tahojen osallisuuden yhteisten tavoitteiden laadinnassa. Tällä tavoin voidaan edistää suunnitelmien kirjausten todentumista arkipäivän toiminnaksi. **Viimeisen vuosikymmenen aikana varhaiskasvatuksen järjestäjiä on kuitenkin kuormittanut se, että lainsäädännöllisiä muutoksia ja perusteasiakirjaan tehtyjä päivityksiä on toteutettu verrattain usein ja lyhyellä varautumisajalla. Vaikka varhaiskasvatukseen tehdyt uudistukset ovat olleet tarpeellisia, ne ovat toteutuessaan edellyttäneet kunnilta ja yksityisiltä päiväkodeilta nopeaa reagointia ja resursseja suunnitelmien päivitykseen ja implementointiin.** On vaarana, että käsittelyssä oleva esitys vahvistaa mielikuvaa poukkoilevasta päätöksenteosta, jolla kuormitetaan entisestään haavoittuvaisessa asemassa olevaa varhaiskasvatuksen kenttää. Arviointituloksemme osoittavatkin systemaattisesti, että suunnitelmien päivittämiselle ei ole voitu varata riittävästi aikaa paikallisella tasolla, koska ohjausjärjestelmä on ollut muutoksessa (Repo ym. 2018; 2019; Kannel ym. 2023).

Haluamme korostaa, että mikäli velvoite laatia perusteasiakirjaa avaava ja täsmmentävä paikallinen suunnitelma poistuisi, tulisi kuntien huolehtia perusteasiakirjassa asetettujen kansallisten tavoitteiden toteuttamisesta muilla tavoin. Kun varhaiskasvatuksen suunnitelmakokonaisuudesta säädettiin, sivistysvaliokunta totesi mietinnössään (SiVM 29/2014 vp), ettei ohjausjärjestelmä, jossa annetaan ainoastaan valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ja laaditaan lapselle henkilökohtainen suunnitelma, ohjaa riittävällä tavalla paikallista työtä eikä varmista varhaiskasvatuksen yhdenvertaista saatavuutta ja laatua. **Selvityksiinsä perustuen valiokunta ehdotti paikallisia suunnitelmia velvoittaviksi.**

Oikeusministeriössä on parhaillaan valmisteilla hallituksen esitys, jossa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) varhaiskasvatuksen edistämisvelvoitetta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi. Yhdenvertaisuuden osalta velvoitetta laatia suunnitelma toimipaikkatasolla ollaan lopettamassa, ja perusteluna on sen siirtäminen paikalliselle tasolle. **Samaan aikaan ollaan kuitenkin myös poistamassa velvoite laatia se paikallisen tason dokumentti, jossa**



7.10.2024

yhdenvertaisuussuunnitelman paikka luonnollisesti olisi. Esitykset ovat siis ristiriitaisia keskenään ja epäselväksi jää, miten järjestäjät käytännössä toteuttaisivat suunnitteluvelvoitetta esitysten toteutuessa. Näin ollen voidaan sanoa, että esitykset toteutuessaan heikentävät lähtökoh-
tia varhaiskasvatuksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiselle ja laadun yhtenäisyydelle. Muutok-
silla olisi mahdollisesti myös heikentäviä vaikutuksia lapsen edun yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Paikallisten suunnitelmien kehittämistä tulisi tukea

Vaikka osa paikallisista suunnitelmista on arviointimme (Repo ym. 2018) perusteella toistanut pe-
rusteasiakirjaa, ratkaisuna ei tulisi olla koko rakenteen poistaminen. **Suosituksenamme on sen si-
jaan ollut, että nykyisiä paikallisen suunnitelman laadinnan prosesseja tulisi kehittää, ja varmistaa
riittävä tuki kaikille varhaiskasvatuksen järjestäjille.** Useissa kunnissa on jo nyt vallitsevana käytän-
tönä, että paikallisten suunnitelmien lisäksi päiväkoteihin tai lapsiryhmiin laaditaan toimintavuo-
deksi omia suunnitelmia, joiden suuntaisesti varhaiskasvatuksen paikalliseen suunnitelmaan kirjat-
tuja tavoitteita tai toiminnan painopisteitä toteutetaan, arvioidaan ja kehitetään. Myös meneillään
olevan varhaiskasvatuksen kiusaamista koskevan arvioinnin tulokset painottavat suunnitelmien
merkitystä toiminnan yhdenmukaisessa toteuttamisessa (Harkoma ym. 2024, tulossa). Valtaosa ar-
viointiin osallistuneista päiväkodin johtajista ja lähes kolme neljäsosaa varhaiskasvatuksen henkilös-
töstä vastasi, että toiminnallisen tasa-arvo- yhdenvertaisuussuunnitelman laadinta on aloitettu tai
saatu päätökseen toimipaikassa. Lisäksi yli kolme neljäsosaa päiväkodin johtajista ja kaksi kolmas-
osaa henkilöstöstä arvioi, että suunnitelma antaa selkeät ohjeet syrjinnän ja häirinnän ehkäise-
miseksi toimipaikassa. (Harkoma ym. 2024, tulossa.)

Haluamme korostaa, että varhaiskasvatuslain pykälän 22 poistuesssa 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 perusteasiakir-
jan jalkauttamisessa varhaiskasvatuksen kaikkiin toimintamuotoihin. **Ilman paikallista varhaiskas-
vatussuunnitelmaa vastuu kansallisen opetussuunnitelmatyön jalkauttamisesta jäisi todennä-
köisesti päiväkodin johtajien vastuulle. Varhaiskasvatuksen johtamista tarkastelleen arvioin-
timme tulokset osoittavat, ettei kaikilla päiväkodin johtajilla tälläkään hetkellä ole mahdolli-
suutta pedagogiikan pitkäjänteiseen kehittämiseen** (Kuusiholma-Linnamäki ym. 2023).

Varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva tietopohja on puutteellinen

Esityksessä ehdotetaan henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen keventämistä
siten, että varhaiskasvatuslain 70 § 2 momentin kohta 5 kumotaan, jolloin henkilöstön täydennys-
koulutusta koskevia tietoja ei jatkossa tallennettaisi kansalliseen tietovarantoon, Vardaan. Tietojen
tallentamisella on tavoiteltu yhtenäistä tietopohjaa täydennyskoulutuksen tilasta, joka puolestaan



7.10.2024

auttaisi suuntaamaan koulutuksen sisältöjä ja resursseja paremmin. Merkille pantavaa on, että **esityksen toteutuessa täydennyskoulutusta koskeva tietopohja heikkenisi oleellisesti, kun henkilöstön osaamisen kehittamisestä ei olisi saatavilla kansallista tietoa.**

Esityksessä todetaan lisäksi, että jos kansallista tietoa tarvittaisiin, sitä varten pitäisi toteuttaa erillistiedonkeruu. Erillistiedonkeruulla on kuitenkin vaikeaa, jopa mahdotonta saavuttaa samaa kattavuutta kuin kansallisella tietovarannolla. Varhaiskasvatuksen täydennyskoulutuskenttä on hyvin moninainen, ja yhteismitallisen, ajantasaisen sekä kumuloituvan tiedon kerääminen täydennyskoulutuksen kansallisesta tilasta on haastavaa. Juuri tätä haastetta nykyisellä raportointivelvoitteella on pyritty ratkaisemaan. **Erillistiedonkeruut tuottavat myös lisäkustannuksia, sillä ne edellyttävät resursseja niin tietoa kerääviltä kuin sitä tuottavilta tahoilta.**

Raportointivelvoitteen keventämisen riskinä on, että myös täydennyskoulutuksen toteutumiseen syntyy kokonais kuvan puuttuessa vaihtelua. Tämä voi asettaa varhaiskasvatuksen työntekijät eriarvoiseen asemaan täydennyskoulutukseen osallistumisen suhteen. Täydennyskoulutus on olennainen keino varmistaa ja ylläpitää varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamista. Arviointimme (Kannel ym. 2023) perusteella koulutukset edistivät varhaiskasvatuksen henkilöstön toimintaa kohti perusteiden asettamia tavoitteita. Täydennyskoulutuksiin osallistuneet päiväkotien työntekijät arvioivat muun muassa yhteistyön huoltajien sekä monialaisen verkoston kanssa toteutuvan paremmin. Koulutuksiin osallistuneet päiväkodin johtajat puolestaan kokivat tuen järjestämiseen liittyvät vastuut ja työnjaot selkeämmiksi. (Kannel ym. 2023.) Arviointimme perusteella tiedämme kuitenkin, ettei kaikilla henkilöstöryhmillä ole yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua täydennyskoulutukseen (Repo ym. 2019).

Täydennyskoulutuksen kehittäminen oli myös Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorummin (VKF) yksi 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.** Erityisen tärkeää olisi varmistaa koulutuksen saavutettavuus ja varhaiskasvatuksen henkilöstön tasapuolinen ja tarkoituksenmukainen pääsy koulutuksiin. (OKM 2021.) Tarve osaamisen koodinoidulle johtamiselle korostuu erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa henkilöstön vaihtuvuus on suurta ja kelpoisesta henkilöstöstä on pulaa. Varhaiskasvatuksen laadun ja henkilöstön osaamisen näkökulmasta on tärkeää varmistaa, että esityksen toteutuessa varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on mahdollisuudet myös jatkossa osallistua riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen, jota johdetaan systemaattisesti. **Henkilöstön osaamisen kehittämisen tulisi aina perustua todennettuihin tarpeisiin, joita nykyisellä tietojen tallentamisen velvoitteella on pyritty selkiyttämään.**



7.10.2024

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.**

Järjestelmä pohjautuu laatimaamme Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset -asiakirjaan (Vlasov ym. 2018) ja siinä esitelyihin varhaiskasvatuksen kansallisiin laatuindikaattoreihin. 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.**

Lopuksi

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. (Vlasov ym. 2024)

Purkamalla toiminnan laadukasta toteuttamista tukevia rakenteita tuotetaan varhaiskasvatukseen heikennyksiä, joiden seuraukset voivat ulottua laajalle, kuten lausunnossa nostamme esiin. Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadintavelvoite on ollut voimassa vasta varsin lyhyen aikaa. Mikäli kunnat eivät jatkossa laatisi paikallista suunnitelmaa, heidän tulisi pohtia uusia, korvaavia rakenteita, joilla varmistetaan perusteasiakirjan laajojen tavoitteiden toteutuminen varhaiskasvatuspalveluissa. Myös uusien rakenteiden luominen edellyttää työhön kohdennettuja resursseja.



7.10.2024

Helsingissä 7.10.2024

Harri Peltoniemi
Johtaja
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Hannele Seppälä
Varajohtaja
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus



7.10.2024

Lähteet

- Harkoma, S., Juntila, N., Sainio, M., Stoor-Grenner M. & Tiihonen, M. (2024, tulossa). Arviointi kiusaamisen vastaisesta toiminnasta sekä kiusaamisen vastaisista menetelmistä varhaiskasvatuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://www.karvi.fi/fi/arvioinnit/varhaiskasvatus/teema-ja-jarjestelmaarviointit/arviointi-kiusaamisen-vastaisen-toiminnan-toteutumisesta-seka-lasten-kiusaamisen-vastaisista-ja-sosioemotionaalisia-taitoja-tukevista-menetelmista>
- Kannel, L., Kuusiholma-Linnamäki, J., Harju-Luukkainen, H., Heiskanen, N. Kuusisto, A. & Kulmala, V. (2023). Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisut 28:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_2823_0.pdf
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (2024). Valssi-laadunarviointijärjestelmän käyttötilasto ja saatu palaute 2024. Koonnut T. Sarkkinen & J. Vlasov. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Valssin%20tahtiin%20iltap%C3%A4iv%C3%A4_0.pdf
- Kuusiholma-Linnamäki, J., Sarkkinen, T., Vlasov, J., Fonsén, E., Heikkinen, S., Hjelt, H., Lahtinen, J., Lohi, N., Mäkelä, M., Siippainen, A. (2023). Päiväkodin johtajan työ: Johtamiskoko-naisuudet, varajohtamisen rakenteet ja johtajan työhön kohdistuvat odotukset. Julkaisut 29:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_2923.pdf
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2024). Koulutusten kehittämistä tutkimuksella, yhteistyöllä ja verkostoitumalla: Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumin toisen toimintakauden loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2024:7. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-727-7>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2021) Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisohjelma 2021–2030. Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisfoorumi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2021:3. <https://okm.fi/vkf>
- Repo, L., Paananen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M-L., Eskelinen, M., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Hjelt, H. & Marjanen, J. (2018). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointi – Varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönotto ja sisällöt. Julkaisut 16:2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Varhaiskasvatussuunnitelman-toimeenpanon-arviointi_2018.pdf
- Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A. & Hjelt, H. (2019). Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisut 15:2019. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1519.pdf
- Vlasov, J., Sarkkinen, T. & Harkoma, S. Laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen vaatii kestäviä poliittisia päätöksiä. Policy Brief 1:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_Policy-brief_0124.pdf
- Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2018). Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Julkaisut 24:2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2018/10/KARVI_Perusteet-ja-suositukset_web.pdf

