

Asia: VN/2741/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatustilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit esityksen lakipykälisiin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Kiitämme mahdollisuudesta kommentoida lakiluonnosta.

Espoon kaupungin sivistystoimi pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen muodostama kokonaisuus kehitetään yhtenäisenä opinpolun jatkumona kunnioittaen lasten yksilöllisiä oppimisvalmiuksia ja -potentiaalia sekä tarpeita. Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tavoitteet ovat yhdensuuntaiset ja esiopetus toteutuu pääosin varhaiskasvatuksen yhteydessä leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla. Varhaiskasvatukseen soveltuvaa pedagogiikkaa ja lasten koko päivän eheyttä tulee edelleen korostaa, jos esiopetuksen piiriin tulee 4-5-vuotiaita lapsia.

Espoon kaupunki osallistuu 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluun syksystä 2019 alkaen ja kokemukset ovat positiivisia. Espoossa 5-vuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumisaste on ollut korkea jo ennen kokeilua, mutta on kokeilun myötä noussut jonkin verran. Kehittämistarpeena näemme kuitenkin kotihoidontukea koskevan lainsäädännön kehittämisen niin, että varhaiskasvatukseen osallistuminen ei aiheuttaisi perheelle tulonmenetystä. Lausunnolla olevan kokeilulainsäädännön tavoitetta koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamisesta voidaan nähdäksemme toteuttaa jo olemassa olevan varhaiskasvatustilainsäädännön kehittämisen ja maksuttomuuskokeilun kautta.

Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kokonaisuus olisi nähdäksemme selkeämpi, jos niistä säädettäisiin samassa laissa. Nyt 6-vuotiaan lapsen (ja jatkossa mahdollisesti myös 4-5-vuotiaan) päivä jakautuu lainsäädännön kautta kahteen erilliseen, erilaiseen säädöspohjaan nojautuvaan osaan. Mielestämme kokeilun arvoinen olisi myös vaihtoehto, jossa esiopetuksesta säädettäisiin osana varhaiskasvatustilain.

Hyvää nyt lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa on, että kokeilu toteutetaan sellaisissa yksiköissä, joissa on tarjolla myös täydentävää varhaiskasvatusta. Suurimmalle osalle lapsista neljän tunnin esiopetus muodostaa alle puolet varhaiskasvatuspäivästä. Lapsen eheän päivän turvaaminen samassa lapsiryhmässä mahdollisimman saman henkilökunnan ohjauksessa on pienten lasten kohdalla erittäin tärkeää.

Paikalliselle opetussuunnitelmatyölle on varattava riittävästi aikaa. Opetussuunnitelmien tulee muodostua selkeäksi kokonaisuudeksi ja jatkumoksi varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen kesken. Esiopetussuunnitelmatyö aiheuttanee käytännössä muutoksia myös paikallisiin varhaiskasvatussuunnitelmiin ja käytännön pedagogiikkaan, koska 4-5-vuotiaiden laadukas pedagoginen toiminta varhaiskasvatuksessa verrattuna esiopetuksen toimintaan ei voine toteutua kovin erilaisena. Kaksivuotisen esiopetuksen opetussuunnitelmassa tuleekin huomioida erityisesti 4-vuotiaiden lasten tarpeet. Erityisen haasteen kunnassa muodostaa kolmen eri suunnitelman yhtäaikaisten noudattaminen kokeilun aikana: varhaiskasvatussuunnitelma kokeilun ulkopuolella olevien varhaiskasvatukseen osalta sekä esiopetukseen liittyvässä varhaiskasvatuksessa, esiopetussuunnitelma 6-vuotiaiden kokeilun ulkopuolella esiopetuksessa olevien osalta sekä kokeiluesiopetussuunnitelma kokeilussa mukana olevien lasten osalta.

Opiskeluhuollon palvelujen riittävyys voi muodostua haasteeksi niiden laajentuessa 4-5-vuotiaisiin esiopetuksessa oleviin lapsiin. Opiskeluhuollon ja vastaavat varhaiskasvatuksessa toteutettavat palvelut tulisi pidemmällä tähtäimellä harmonisoida niin, että myös niistä muodostuisi jatkumo varhaiskasvatuksesta perusopetukseen. Myös oppimisen tuen järjestäminen tulisi toteutua samoin periaattein jatkumona varhaiskasvatuksesta perusopetukseen. Laissa tulisi velvoittaa siirtymäkäytäntöjen ja pedagogisten jatkumoiden kehittämiseen tuen jatkumon takaamiseksi. Tuen kolmiportaisuuden haasteena on mm. lasten kategorisointi tuen tarpeen perusteella, jolloin tuen toimivuutta muun muassa inklusiivisuuden näkökulmasta tulisi arvioida.

Lakiluonnoksen 6§:n mukaan Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittaa kokeilukunnille otantaan kuuluvista esiopetuksen toimipaikoista, toimipaikkojen alueista ja koe- ja verrokkiryhmään kuuluvista lapsista. Tässä yhteydessä tulisi ottaa huomioon kuntien aikataulut esiopetuksen toimipisteisiin liittyvässä päätöksenteossa. Esimerkiksi Espoossa syksyn 2021 esiopetuspaikoista päätetään lautakunnissa vuoden 2020 lokakuussa ja esiopetukseen ilmoittaudutaan tammikuussa, jolloin palveluohjausta tulisi toteuttaa hyvissä ajoin ennen vuodenvaihdetta.

Kunta voi järjestää esiopetusta myös yksityisen varhaiskasvatuksen yhteydessä. Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, voiko yksityinen päiväkotikieltyä kokeiluun osallistumisesta.

Lakiluonnoksen 7§:n mukaan kunnan tulee hyväksyä koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajan hakemus. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon mahdollisuus, että kaikki alueella asuvat koeryhmään kuuluvat lapset eivät mahdu kyseiseen yksikköön. Toisaalta on mahdollista, että

alueella asuvia koeryhmään kuuluvia lapsia on niin vähän, että ryhmät jäävät vajaiksi, joka ei ole taloudellisesti tarkoituksenmukaista.

Kokeilu ei saisi rajoittaa kunnan mahdollisuutta sijoittaa lapsia ryhmiin ja yksiköihin tarkoituksenmukaisesti ottaen huomioon eri ikäisten lasten palvelutarpeet.

Lakiluonnos edellyttää tarkennusta niiden lasten kohdalla, jotka asuvat esimerkiksi vuoroviikoin eri paikkakunnilla. Samoin tarkennukset olisivat paikallaan niiden lasten esiopetuksen järjestämisen kohdalla, jotka tarvitsevat runsaasti hoitoa ilta- ja yöaikaan.

2. Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Lakiesityksen mukaan kokeiluun osallistuville kunnille korvataan kokeiluun osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia ensimmäisen vuoden ajalta. Korostamme, että kunnille tulevat uudet tehtävät tulee kompensoida valtion taholta 100 %:sti. Pidämme hyvänä, että kustannuksia tarkastellaan kuntakohtaisesti. Kiinnitämme huomiota seuraaviin kustannuksia lisääviin tekijöihin, joiden aiheuttamat kustannukset tulisi myös täysimääräisesti korvata kunnille.

Osa kunnista Espoo mukaan lukien maksaa esiopetusta antaville opettajille työn vaativuuden arviointiin perustuen ns. esiopetuslisää. Esiopetusta antavien opettajien osuuden lisääntyessä palkkakustannukset kasvavat.

Tarve oppilashuollon palveluihin lisääntyy, joka edellyttää lisähenkilökuntaa ja tuottaa uusia kustannuksia. Sairaalakouluihin tulee luoda rakenteet varhaiskasvatusikäisten opettamiseen.

Kotihoidontuen sisaruslisään ja mahdolliseen kuntalisään oikeutettujen määrä kasvaa, joka lisää kustannuksia.

Moni kunta Espoo mukaan lukien toteuttaa esiopetusta myös yksityisissä päiväkodeissa ja korvaa kustannukset näille päiväkodeille. Perheille maksuttoman esiopetuksen laajentaminen 5-vuotiaisiin lisää näitä kustannuksia.

Valtakunnallisen varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardan käyttöönotosta oppineena toteamme, että kokeilurekisteri ja kokeiluun liittyvä tiedontuotanto tulee todennäköisesti tuottamaan tarpeen järjestelmiin liittyviin muutostöihin ja hallinnollista uutta työtä.

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

On hyvä, että kokeilua toteutetaan vain yksiköissä, joissa on tarjolla liittyvää varhaiskasvatusta, jolloin esimerkiksi muutokset perheen tarvitsemassa varhaiskasvatusajossa mahdollistuvat.

4-5-vuotiaiden lasten ei voida olettaa kulkevan esiopetusmatkojaan itsenäisesti. Myös kuljetusten turvallinen järjestäminen näin pienille lapsille vaatii erityisresursseja.

Opettajilta tulee edellyttää perehtyneisyyttä pienten lasten pedagogiikkaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi täydennyskoulutuksen järjestämistä luokanopettajille. On myös huomioitava, että luokanopettajalla ei ole kelpoisuutta toimia varhaiskasvatuksen opettajana liittyvässä varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen opettajista on suuri pula erityisesti pääkaupunkiseudulla. Kokeilu voi johtaa opettajien siirtymiseen entistä enemmän esiopetusryhmiin, jolloin pienempien lasten ryhmät jäävät ilman opettajia. Varhaiskasvatuksen mahdollisuudet lasten oppimisen mahdollistajina ovat vaarassa jäädä toisarvoiseen asemaan.

Kokeilulain toteuttaminen edellyttää isohkoja yksiköitä, joissa lasten jakaminen eri ikäisten ryhmiin on mahdollista. Suuremmat yksiköt johtavat harvempaan palveluverkkoon, joka voi tuottaa ongelmia erityisesti ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa ja haja-asutusalueilla, joissa palveluverkko on jo ennestään harva.

Kokeilu asettaa erityisiä haasteita kunnille palveluohjauksen, kunnan oman päätöksenteon ja kokeiluun liittyvien vaatimusten yhteensovittamisen, opetus- ja varhaiskasvatussuunnitelmien ohjauksen ja toimeenpanon, täydennyskoulutuksen, yksityisen varhaiskasvatuksen ohjauksen, koulumatkaetuuden ja kuljetusten koordinoinnin, kokeiluun liittyvän tiedontuotannon sekä aikataulujen suhteen. Palveluohjauksen haasteet korostuvat erityisesti maahanmuuttajataustaisen väestön kohdalla.

Mielestämme kunnan tulisi voida kieltäytyä kokeiluun osallistumisesta. Kunnan tulee myös voida päättää esiopetuksen järjestämispäikoista ja lasten sijoittamisesta yksiköihin ja lapsiryhmiin.

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

Osa päiväkodeista on pieniä, jolloin 5-6-vuotiaiden sijoittaminen omiin ryhmiinsä ei olisi mahdollista ilman, että osassa päiväkodeista olisi vain tätä nuorempia lapsia. Tästä seuraisi, että perheet joutuisivat kuljettamaan sisaruksia eri yksiköihin. 4-vuotiaille lapsille tulisi päiväkodin vaihtoja esiopetuksen alkaessa. Tämä ei ole lasten eikä perheiden edun mukaista.

Kokeilun myötä kokeilun piirissä olevien ikäluokkien perheitä kohdellaan kunnan sisällä eri tavoin riippuen siitä, onko lapsi mukana kokeilussa vai ei. Tämä koskee erityisesti Kela-etuuksia, kun osa 5-

vuotiaista saa sisaruskorotuksen kotihoidon tukeen ja vastaavasti pienemmät tuet yksityisen hoidon tukeen. Kokeilun ulkopuolella olevat maksavat täyden varhaiskasvatusmaksun. Perheiden voi olla vaikeaa hahmottaa myös omien valintojensa seurauksia. On oletettavaa, että tästä aiheutuu huoltajien tyytymättömyyttä, negatiivista palautetta ja valituksia. Olisikin parempi, jos kokeilu voitaisiin toteuttaa niin, että lapsia ja perheitä saman kunnan sisällä kohdeltaisiin yhdenvertaisesti.

5. Kommentit esityksen tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutusten arviointiin.

Kokeilun järjestämiseen liittyvä asiakastiedon tuottaminen ja kirjaaminen tulee tuottamaan lisätyötä ja muutoksia asiakasjärjestelmiin. On myös epäselvää, mihin järjestelmään tiedot kirjataan ja miten menetellään liittyvän varhaiskasvatuksen ja nykyisen varhaiskasvatuksen tietotuotannon osalta. Tuotetaanko lapsesta esimerkiksi Vardaan ja Koski-palveluun edelleen nykymuotoiset tiedot kokeilurekisteriin tuotettavien tietojen lisäksi. On tärkeää, että huoltajat saavat asianmukaisen tiedon siitä, minne ja mitä lasten tietoja tallennetaan, kuka ja mihin niitä käytetään ja miten tietosuoja varmistetaan. Näkemyksemme mukaan tulee varmistaa, että kunnan vastuu rekisterinpitäjälle säädetyistä velvoitteista ja tietojen luovutuksen laillisuudesta ei lisäännä.

6. Muut kommentit.

-

7. Liitä oheen enintään 1 A4-sivun tiivistelmä lausunnosta.

Espoon kaupungin sivistystoimi pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen muodostama kokonaisuutta kehitetään yhtenäisenä opinpolun jatkumona. Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tavoitteet ovat yhdensuuntaiset ja esiopetus toteutuu pääosin varhaiskasvatuksen yhteydessä. Varhaiskasvatukseen soveltuvaa pedagogiikkaa tulee edelleen korostaa, jos esiopetuksen piiriin tulee 4-5-vuotiaita lapsia.

Lausunnolla olevan kokeilulainsäädännön tavoitetta koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamisesta voidaan nähdäksemme toteuttaa jo olemassa olevan varhaiskasvatustalainsäädännön kehittämisen ja maksuttomuuskokeilun kautta.

Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kokonaisuus olisi nähdäksemme selkeämpi, jos niistä säädettäisiin samassa laissa.

Hyvää lakiluonnoksessa on, että kokeilu toteutetaan sellaisissa yksiköissä, joissa on tarjolla myös täydentävää varhaiskasvatusta. Lapsen eheän päivän turvaaminen samassa lapsiryhmässä mahdollisimman saman henkilökunnan ohjauksessa on pienten lasten kohdalla erittäin tärkeää.

Kokeilun myötä kokeilun piirissä olevien ikäluokkien perheitä kohdellaan kunnan sisällä eri tavoin riippuen siitä, onko lapsi mukana kokeilussa vai ei. Olisi parempi, jos kokeilu voitaisiin toteuttaa niin, että lapset ja perheet saman kunnan sisällä olisivat yhdenvertaisessa asemassa.

Paikalliselle opetussuunnitelmatyölle on varattava riittävästi aikaa. Opetussuunnitelmien tulee muodostua selkeäksi kokonaisuudeksi ja jatkumoksi varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen kesken. Kaksivuotisen esiopetuksen opetussuunnitelmassa tulee huomioida erityisesti 4-vuotiaiden lasten tarpeet.

Kokeilu ei saa johtaa opettajien siirtymiseen entistä enemmän esiopetusryhmiin pienempien lasten ryhmien jäädessä ilman opettajia.

Opettajilta tulee edellyttää perehtyneisyyttä pienten lasten pedagogiikkaan.

Opiskeluhuollon palvelujen riittävyys voi muodostua haasteeksi niiden laajentuessa 4-5-vuotiaisiin esiopetuksessa oleviin lapsiin. Opiskeluhuollon ja vastaavat varhaiskasvatuksessa toteutettavat palvelut tulisi pidemmällä tähtäimellä harmonisoida jatkumoksi varhaiskasvatuksesta perusopetukseen. Oppimisen tuen järjestäminen tulisi toteutua samoin periaattein jatkumona varhaiskasvatuksesta perusopetukseen.

Korostamme, että kunnille tulevat uudet tehtävät tulee kompensoida valtion taholta 100 %:sti. Pidämme tärkeänä, että kunnille korvataan kustannukset kuntakohtaisesti todellisten kustannusten mukaan.

Mielestämme kunnan tulisi voida kieltäytyä kokeiluun osallistumisesta. Kunnan tulee myös voida päättää esiopetuksen järjestämispaidoista ja lasten sijoittamisesta yksiköihin ja lapsiryhmiin. Yksityisen varhaiskasvatuksen osallistumiseen kokeiluun tarvitaan selkeämpi tulkinta.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Tiivistelmä Espoon kaupungin sivistystoimen lausunnosta koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä.docx](#)

Mattila Virpi
Espoon kaupunki, sivistystoimi