

Asia: VN/2741/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit esityksen lakipykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun tavoitteena olisi vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa muun muassa lisäämällä 5-vuotiaiden lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatus- ja opetustoimintaan, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumia, perheiden palveluvalintoja, kuntien toimintakäytäntöjä sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

Opetushallitus pitää kokeilua tarpeellisena ja kokeilun tavoitteita merkittävinä koko koulutusjärjestelmän kehittämisen kannalta. Vaikka lapsilla on Suomessa oikeus varhaiskasvatukseen, alle 6-vuotiaiden osallistumisaste vaihtelee merkittävästi maakunnittain. Sen sijaan esiopetukseen osallistuu lähes koko ikäluokka. Esiopetus tunnetaan hyvin ja arvioinnit osoittavat, että lapset ja huoltajat arvostavat esiopetusta. Varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa hyödyntävään esiopetukseen on helppo tulla. Esiopetuksen nykyiset opetussuunnitelman perusteet ovat vuodelta 2014, joten kokeilu antaa myös mahdollisuuden kehittää esiopetuksen toimintaa ja pedagogiikkaa.

Opetushallitus on julkaissut vuonna 2019 selvityksen kaksivuotisen esiopetuksen mahdollisuudesta (Raportit ja selvitykset 2019:2a). Selvityksessä tarkastellaan esiopetuksen kehitystä Suomessa, vastaavan ikäisten palveluja muutamissa muissa maissa sekä nostetaan esille useita eri tekijöitä, mitä tulee ottaa huomioon esiopetuksen kehittämisessä kaksivuotiseksi. Opetushallituksen selvityksen esille nostamat esiopetuksen järjestämisen näkökulmat sekä lapsilähtöisen esiopetuspedagogiikan näkökulmat on otettu huomioon lausunnonlaissa olevassa hallituksen esityksessä varsin kattavasti. Opetushallituksen selvityksessä ehdotettiin useita eri vaihtoehtoja kaksivuotisen esiopetuksen lainsäädännön valmisteluun, nyt lausuttavana olevassa esityksessä on valittu perusopetuslakiin perustuva vaihtoehto. Määräaikaisen kokeilun näkökulmasta valinta on relevantti. Perusopetuslain mukaiset etuudet, kuten kuljetusetu sekä oppimisen tukeen (ns. kolmiportainen

tuki) ja oppilashuoltoon liittyvät palvelut ovat tärkeitä lapsille ja perheille. Toteutuessaan kokeilu tuo arvokasta tietoa pedagogiikan sekä lainsäädännön edelleen kehittämiseksi.

Esiopetuksen historia sekä käynnissä oleva maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu 5-vuotiaille ovat osoittaneet, että maksuttomuus nostaa osallistuvien lasten määrää. Opetushallitus on koordinoanut vuonna 2018 alkanutta 5-vuotiaille tarkoitettua maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua. Maksuttomuuskokeiluun ei ole kuitenkaan liittynyt erityisiä pedagogisen kehittämisen tavoitteita eikä toimenpiteitä, joten kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu poikkeaa merkittävästi aiemmasta maksuttomuuskokeilusta. Erityisesti kokeiluopetussuunnitelman perusteiden sekä paikallisten opetussuunnitelmien laatiminen ja toimeenpano ovat tutkimusnäyttöön perustuen vaikuttavia pedagogiikan ja toimintakulttuurin kehittämisen prosesseja. Opetussuunnitelmassa asetetaan tavoitteet opetukselle, oppimisympäristöille, yhteistyölle, lasten kasvun ja oppimisen tueksi sekä oppilashuollolle. Suomalaisen opetussuunnitelman laaja-alaisuus luo vahvan perustan lapsilähtöiselle, kunkin lapsen ainutlaatuisuutta kunnioittavalle toiminnalle. Hallituksen esityksessä on otettu huomioon lainsäädännöstä nousevat opetussuunnitelman sisältöön vaikuttavat tekijät sekä leikkiin ja iloiseen oppimiseen liittyvät pedagogiset tavoitteet. Kaksi vuotta on pedagogisesti yhden vuoden mittaista esiopetusta parempi vaihtoehto niin toiminnan ja opetuksen kuin tuen eri muotojen toteutumisen näkökulmista.

Opetushallitus on valmis valmistelemaan opetussuunnitelman perusteet kaksivuotisen esiopetuksen kokeilua varten suunnitellussa aikataulussa. Perustetyöhön kuuluu laaja yhteistyö eri asiantuntijatahojen kanssa. Perustetyön lisäksi Opetushallituksen tehtävänä olisi tukea kokeiluun osallistuvia esiopetuksen järjestäjiä paikallisen kokeiluopetussuunnitelman laatimisessa sekä sen toimeenpanossa. Tämä toimeenpanon tuen kokonaisuus on varsin mittava, sillä uuden opetussuunnitelman laatiminen ja käyttöönotto edellyttävät vankkaa ammatillista työpanosta opettajilta ja paikalliselta johdolta. Uuden opetussuunnitelman toimeenpanon tukea voidaan suunnitella yhteistyössä kokeilukuntien kanssa ja se voi sisältää muun muassa yhteiskehittämistä vertaisverkostossa, erilaisia tukimateriaaleja sekä koulutusta. Paikallista kehittämistä voitaisiin tukea myös Opetushallituksen kautta jaettavia varhaiskasvatuksen ja opetustoimen henkilöstökoulutuksen valtionavustuksia suuntaamalla. Kansallisten perusteiden ja paikallisen esiopetuksen kokeiluopetussuunnitelman laatimista helpottaa Opetushallituksen ePerusteet -palvelu.

Hallituksen esitys jättää edelleen auki muutamia esiopetuksen järjestämiseen liittyviä pulmia. Lasten päivää säätelee myös kokeilun aikana kaksi eri opetussuunnitelmaa ja lasten kehityksen ja oppimisen tukea määrittelee kaksi toisistaan eroavaa lakia. Varhaiskasvatuslain mukaisesti jokaiselle lapselle laaditaan henkilökohtainen suunnitelma, esiopetuksessa vain tukea tarvitseville lapsille. Käytännössä tämä tarkoittaa eri suunnitelmien mukaista toimintaa lapsen päivän eri vaiheissa. Opetushallitus ehdottaa, että kokeilulakia tarkennettaisiin tältä osin.

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun yhtenä tavoitteena on kehittää esiopetuksen yhteistyötä peruskoulun alkuopetuksen suuntaan, hankaloittavat lapsiryhmien yhteistä työskentelyä erilaiset iltapäivän järjestelyt erilaisine säännöksineen. Pienille koululaisille saattaa olla tarjolla aamu- ja iltapäivätoimintaa tai koulujen kerhotoimintaa. Sen sijaan esiopetukseen osallistuvilla on oikeus

esiopetuksen lisäksi tarjottavaan varhaiskasvatukseen. Opetushallitus muistuttaa, että esi- ja alkuopetuksen yhteistyötä on tavoitteellisesti kehitetty monissa kunnissa. Yhteistyön muodot vaihtelevat ajoittaisesta yhteistoiminnasta niin sanottuun joustavaan esi- ja alkuopetukseen, jossa yhteistä ovat myös tilat ja henkilökunta. Opetushallitus pitää tärkeänä, että kokeilua ohjataan niin, että sen avulla saadaan lisätietoa ja löydetään ratkaisuehdotuksia myös aiempaa yhtenäisemmän oppimisen polun kehittämiseksi. Hallituksen esitystä tulisi näiltä osin vahvistaa, jotta kokeiluun voisi osallistua myös esi- ja alkuopetuksen yhteistyötä kehittäneitä kuntia.

Hallituksen esityksessä esiopetus määritellään lukuvuoden mittaiseksi, vähintään 700 tunnin kokonaisuudeksi. Opetushallitus huomauttaa, että tuntimäärä ei riitä ajateltuun neljän esiopetustunnin päiviin koko lukuvuoden ajaksi. Esiopetuksen kesto vaihtelee kunnittain, mikä luo epätasa-arvoa lasten välille. Opetushallitus esittää, että esiopetuksen vähimmäistuntimäärä nostettaisiin kokeilussa 760 tuntiin.

Kokeiluun liittyvä ehdotus tutkimusasetelmaksi koe – ja verrokkiryhmineen on asiantuntevasti laadittu. Tutkimusasetelma korostaa seurantatutkimuksen tilastollista kestävyyttä, mutta samalla ohittaa monia kaksivuotisen esiopetuksen järjestämiseen ja laatuun liittyviä käytännön tekijöitä. Suomen kunnista noin kolmasosa on lapsiväestöltään pieniä, niissä on vähän esiopetuksen yksiköitä ja osa lapsista saa esiopetuksensa kouluissa. Vaikka Hallituksen esityksessä kuntien erilaisuus mainitaan ja ehdotetaan, että pienemmät kunnat voisivat toimia kokeilussa yhdessä, muodostaen laajemman esiopetustarjonnan, ovat yksiköiden välimatkat käytännössä niin pitkiä, ettei huoltajilla ole tosiasiallista mahdollisuutta valita osallistuuko lapsi kokeiluun vain ei. Vastaavia ongelmia tulee eteen myös taajaan asutuissa kunnissa. Kuntanäkökulmasta tutkimusasetelma on mutkikas ja asettaa suuria haasteita kuntien palvelunohjaukselle. Miten ohjata rehellisesti ja houkuttelevasti kahteen erillaiseen esiopetukseen, yksivuotiseen ja kaksivuotiseen. Myös kahden eri esiopetuksen opetussuunnitelman mukaisen toiminnan johtaminen ja laadun arviointi ovat kuntanäkökulmasta haastavia.

Tutkimusasetelmassa korostetaan vaikuttavuutta ja tätä tutkittaisiin lapsille tehtävillä aloitusmittauksilla sekä esiopetuksen aikana ja perusopetuksen alkaessa. Pidemmän aikavälin mittauksilla voitaisiin varmistaa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksia myöhemmällä koulupolulla. Ehdotetut mittarit ovat VN asetuksessa 202/2012 esiopetukselle asetettujen tavoitteiden suuntaisia. Tutkimusasetelmassa ei huomioida lapsikohtaisen osaamisen ja käyttäytymisen ohella esiopetuksen laatuun vaikuttavia seikkoja, kuten paikallisen opetussuunnitelman laatua tai oppimisympäristöihin tai opettajaa liittyviä tekijöitä. Esiopetuksen kehittämisen kannalta nämä tiedot ovat merkittäviä kansallisesti ja paikallisesti. Opetushallitus esittää, että kokeilun tutkimusasetelmaa kehitettäisiin esiopetuksen laadun näkökulmasta sekä harkittaisiin kuntakohtaista otantaa. Kuntakohtaisessa satunnaisotannassa seurantatutkimuksen tilastollinen voima olisi vähäisempi, mutta tutkimus olisi edelleen toteutettavissa luotettavasti, tukisi esiopetuksen järjestämistä kunnissa sekä helpottaisi esiopetuksen laadun tutkimista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi erityinen kokeilurekisteri kokeilun seurantatutkimuksen sekä muun tutkimuksen mahdollistamiseksi. Esityksessä rekisterin muodostamiseen, tietojen kokoamiseen ja ylläpitoon sekä tietojen luovuttamiseen liittyvät tehtävät

on esitetty Opetushallituksen tehtäviksi. Rekisterin luomisessa ja ylläpidossa hyödynnetään kansallisia Opetushallituksen ylläpitämiä tietorekistereitä. Rekisteriin liittyvät tehtävät ovat Opetushallitukselle uusia tehtäviä, eikä niitä ole otettu huomioon tulossopimuksessa. Opetushallitus on käynyt keskusteluja Opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa rekisterin perustamisen ja käytön vaihtoehdoista. Yhteistyössä on haettu toimivaa, mutta samalla kustannuksiltaan ja työmäärältään määräaikaaiseen kokeiluun sopivaa ratkaisua. Rekisteriin liittyvät tehtävät ovat kuitenkin työllistäviä, sillä kokeiluun osallistuvien lasten joukko ja samalla rekisterin tiedot muuttuvat kokeilun aikana. Tietoja joudutaan kokoamaan ja ylläpitämään ja luovuttamaan pääosin ”käsityönä”. Rekisterin toteuttaminen ja ylläpito eri työvaiheineen ei ole mahdollista Opetushallituksen nykyisten resurssien puitteissa.

Hallituksen esitykseen kuuluvat varhaiskasvatuslain muutokset ovat toivottavia, erityisesti julkisuuslain soveltaminen. Muutokset sujuvoittaisivat varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardan sisältämien tietojen hyödyntämistä. Myös tämä myönteinen muutos tarkoittaa lisätyötä Opetushallitukselle ja on huomioitava Opetushallituksen lisäresurssitarpeissa.

Opetushallitus on toimittanut kustannusarvion, jossa ovat mukana rekisteriin liittyvien kulujen lisäksi myös kaksivuotisen esiopetuksen opetussuunnitelman laatimiseen ja sen toimeenpanon tukemiseen liittyvät kulut. Opetushallitus muistuttaa, että lausuttavana olevasta hallituksen esityksestä puuttuvat kokeilun edellyttämät lisämäärärahat Opetushallitukselle.

Lisäksi Opetushallitus haluaa nostaa esille muuttamia kokeilurekisteriin liittyviä ratkaistavia seikkoja:

- Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos saisi kokeilurekisteristä tiedon kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvista lapsista ja näin voisi merkitä heidät omissa järjestelmissään esiopetukseen osallistuvien lasten ryhmään. Tarkoitettu tiedonluovutuksen tapa tulisi ratkaista ja ottaa myös sen kustannusvaikutukset huomioon.
- Ehdotuksessa todetaan, että mikäli lapsella olisi ns. turvakielto, voisivat esimerkiksi varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen järjestäjään tai toimipaikkaan liittyvät tiedot olla viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jälj. julkisuuslaki) 24 §:n 31. kohdan mukaisesti salassa pidettäviä. On otettava huomioon, että Opetushallituksen Oppijanumerorekisteri ei saa turvakiellon alaisia tietoja Digi- ja väestötietovirastosta.
- Esityksen mukaan nimi, henkilötunnus ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettu oppijanumero toimitaisivat lapsen yksilöivänä tietona ja mahdollistaisivat lapsen tietojen vertaamisen eri rekistereiden tietoihin. Opetushallitus muistuttaa, että kaikilla lapsilla ei ole suomalaista henkilötunnusta, jolloin joudutaan käyttämään oppijanumeroa ja nimeä.
- Kokeilulakiluonnoksen 10 §:ssä mainitaan esiopetuksen toimipaikan alue, jossa lapsi asuu keväällä 2021 tai 2022. Muotoilusta jää epäselväksi tarkoitetaanko alueella nyt kaupunginosaa, suuraluetta, postinumeroaluetta tai muuta aluetta? Opetushallitus ehdottaa, että pykälää tarkennetaan.

2. Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus vastaisi kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja perusteasiakirjan toimeenpanon tuesta, raportoi kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle hyödyntäen kokeilurekisterin tietoja, sekä toimisi ehdotetun 10 §:n mukaisen kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä. Opetushallitus on valmistautunut näihin tehtäviin. Kokeiluun liittyvät tehtävät ovat kuitenkin Opetushallitukselle uusia tehtäviä, jotka edellyttävät lisärahoitusta. Opetushallitus on toimittanut kustannusarvion Opetus- ja kulttuuriministeriöön. Lisärahoitus tulee ottaa huomioon kokeilun kustannuksina.

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

Opetushallitus pitää tärkeänä, että kokeiluun liittyy seurantatutkimusta. Tavoitteena on saada tietoa ja arvioida kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksia mahdollisen tulevien koulutuspoliittisten päätösten tueksi. Kokeiluun liittyvä ehdotus tutkimusasetelmaksi on tieteellisesti kunnianhimoinen, mutta aiheuttaa käytännössä suuria haasteita kokeiluun osallistuvien kuntien palvelunohjaukselle ja esiopetuksen johtamiselle. Tutkimusasetelma on myös lasten ja perheiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta arveluttava. Opetushallitus ehdottaa tutkimusasetelman selkeyttämistä.

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

Hallituksen esitys on selkeä ja siinä on pääosin otettu huomioon keskeiset kaksivuotisen esiopetuksen järjestämistä koskevat asiat. Kokeilulain lisäksi lasten päivään vaikuttaisi varhaiskasvatuslaki ja kahden säädöksen erot jäävät kuitenkin ratkaisematta. Esitys korostaa päiväkoteja esiopetuksen järjestämisen paikkana ja samalla unohtaa koulut, joissa esiopetusta myös tarjotaan. Myös esi- ja alkuopetuksen yhteistyön kehittäminen jää esityksessä vähäiseen rooliin.

5. Kommentit esityksen tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutusten arviointiin.

Hallituksen esitykseen kuuluvat varhaiskasvatuslain muutokset ovat toivottavia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut yhteistyössä Opetushallituksen kanssa kokeiluun liittyvää rekisteriä. Muutamia tarkentavia huomioita rekisteriin liittyen:

- Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos saisi kokeilurekisteristä tiedon kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvista lapsista ja näin voisi merkitä heidät omissa järjestelmissään esiopetukseen osallistuvien lasten ryhmään. Tarkoitettu tiedonluovutuksen tapa tulisi ratkaista ja ottaa myös sen kustannusvaikutukset huomioon.
- Ehdotuksessa todetaan, että mikäli lapsella olisi ns. turvakielto, voisivat esimerkiksi varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen järjestäjään tai toimipaikkaan liittyvät tiedot olla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jälj. julkisuuslaki) 24 §:n 31. kohdan mukaisesti salassa pidettäviä. On otettava huomioon, että Opetushallituksen Oppijanumerorekisteri ei saa turvakieillon alaisia tietoja Digi- ja väestötietovirastosta.
- Esityksen mukaan nimi, henkilötunnus ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettu oppijanumero toimisivat lapsen yksilöivänä tietona ja mahdollistaisivat

lapsen tietojen vertaamisen eri rekistereiden tietoihin. Opetushallitus muistuttaa, että kaikilla lapsilla ei ole suomalaista henkilötunnusta, jolloin joudutaan käyttämään oppijanumeroa ja nimeä.

- Kokeilulakiluonnoksen 10 §:ssä mainitaan esiopetuksen toimipaikan alue, jossa lapsi asuu keväällä 2021 tai 2022. Muotoilusta jää epäselväksi tarkoitetaanko alueella nyt kaupunginosaa, suuraluetta, postinumeroaluetta tai muuta aluetta? Opetushallitus ehdottaa, että pykälää tarkennetaan.

6. Muut kommentit.

Opetushallitus pitää kaksivuotisen esiopetuksen kokeilua toivottavana mahdollisuutena kehittää 5-6 -vuotiaille suunnattua palvelua ja sen pedagogiikkaa. Kokeilu vahvistaisi esiopetuksen asemaa ja toisi arvokasta tietoa koulutuspoliittisille päätöksille jatkossa.

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

Opetushallitus pitää kaksivuotisen esiopetuksen kokeilua toivottavana mahdollisuutena kehittää 5-6 -vuotiaille suunnattua palvelua ja sen pedagogiikkaa. Kokeilu vahvistaisi esiopetuksen asemaa ja toisi arvokasta tietoa koulutuspoliittisille päätöksille jatkossa.

Hallituksen esitys on selkeä ja siinä on pääosin otettu huomioon keskeiset kaksivuotisen esiopetuksen järjestämistä koskevat asiat. Kokeilulain lisäksi lasten päivään vaikuttaisi varhaiskasvatuslaki ja kahden säädöksen erot jäävät kuitenkin ratkaisematta. Esitys korostaa päiväkoteja esiopetuksen järjestämisen paikkana ja samalla unohtaa koulut, joissa esiopetusta myös tarjotaan. Myös esi- ja alkuopetuksen yhteistyön kehittäminen jää esityksessä vähäiseen rooliin.

Hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus vastaisi kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja perusteasiakirjan toimeenpanon tuesta, raportoi kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle hyödyntäen kokeilurekisterin tietoja, sekä toimisi ehdotetun 10 §:n mukaisen kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä. Opetushallitus on valmistautunut näihin tehtäviin. Kokeiluun liittyvät tehtävät ovat kuitenkin Opetushallitukselle uusia tehtäviä, jotka edellyttävät lisärahoitusta. Opetushallitus on toimittanut kustannusarvion Opetus- ja kulttuuriministeriöön. Lisärahoitus tulee ottaa huomioon kokeilun kustannuksina.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että kokeiluun liittyy seurantatutkimusta. Tavoitteena on saada tietoa ja arvioida kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksia mahdollisen tulevien koulutuspoliittisten päätösten tueksi. Kokeiluun liittyvä ehdotus tutkimusasetelmaksi on tieteellisesti kunnianhimoinen, mutta aiheuttaa käytännössä suuria haasteita kokeiluun osallistuvien kuntien palvelunohjaukselle ja esiopetuksen johtamiselle. Tutkimusasetelma on myös lasten ja perheiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta arveluttava. Opetushallitus ehdottaa tutkimusasetelman selkeyttämistä.

Hallituksen esitykseen kuuluvat varhaiskasvatuslain muutokset ovat toivottavia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut yhteistyössä Opetushallituksen kanssa kokeiluun liittyvää rekisteriä. Opetushallitus esittää lausunnossaan muutamia tarkentavia huomioita rekisteriin liittyen.

Holappa Arja-Sisko
Opetushallitus