29.4.2024

OPH-2873-2024

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asiantuntijalausunto muutosehdotukseen varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoituksesta ja suhdelukujen toteutumisesta (KAA 1/2024 vp)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi) kiittää mahdollisuudesta lausua kansalaisaloitteesta *Muutos varhaiskasvatuslain henkilöstön mitoitukseen ja suhdelukujen toteutumiseen (KAA 1/2024 vp)*. Aloitteessa ehdotetaan muutoksia varhaiskasvatuslakiin (540/2018) siten, että varhaiskasvatuksessa siirryttäisiin ryhmäkohtaiseen henkilöstömitoitukseen päiväkotitasolla määriteltävän mitoituksen sijaan. Aloitteessa painotetaan, että säädettyjen suhdelukujen tulisi toteutua koko päivän ajan ja tämä tulisi huomioida lapsiryhmän henkilökunnan määrässä.

Karvi ei kannata henkilöstömitoituksen säätämistä ryhmätasolla. Sen sijaan yhdymme aloitteen keskeiseen viestiin siitä, että pysyvät ja turvalliset vuorovaikutussuhteet sekä mahdollisuudet hyvään ja kehittävään varhaiskasvatukseen tulee taata jokaiselle siihen osallistuvalle lapselle, jokaisena päivänä. Aloitteen sisältö ja aloitteen saama kannatusmäärä kertovat osaltaan varhaiskasvatuksen henkilöstön kuormittuneesta tilanteesta. Pidämme tärkeänä, että henkilöstön huoli varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen esteistä, riittämättömistä resursseista ja työntekijöiden uupumisesta tulee aloitteen myötä ohjausjärjestelmän ja poliittisten päättäjien tietoisuuteen entistä vahvemmin.

Varhaiskasvatuksessa on haasteita, joiden juuret ovat monisyisiä. Tällöin myös ratkaisuehdotusten tulisi olla mahdollisimman laaja-alaisia ja tulevaisuuteen katsovia. Varhaiskasvatuksen toimivuutta on mielestämme tärkeää tarkastella yksittäisten tekijöiden sijaan kokonaisuutena, jossa sekä toimintaa tukeviin rakenteisiin että arjen pedagogisiin prosesseihin liittyvät laatutekijät yhdessä tuottavat jokaiselle lapselle hyvää varhaiskasvatusta (Vlasov ym. 2018). Kuten aloitteessa todetaan, arjen ennakoitavuus, toisilleen tutut aikuiset ja lapset, sekä turvallinen leikki- ja oppimisympäristö ovat tärkeitä varhaiskasvatuksen elementtejä. Esitämme, että henkilömitoitusta koskevan säädöspohjan tiukentamisen sijaan ratkaisuja varhaiskasvatuksen haasteisiin, kuten henkilöstöpulaan ja sen tuottamiin kumuloituviin ongelmiin, etsitään aktiivisesti niin kansallisella, paikallisella kuin pedagogisen toiminnan tasolla. Aloitteeseen viitaten haluamme korostaa, että varhaiskasvatuksen työolojen sekä alan veto- ja pitovoiman kehittäminen edellyttävät myös resurssien vahvistamista.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
PL 380 (Hakaniemenranta 6)
00531 Helsinki
+358 29 533 5500

Nationella centret för utbildningsutvärdering
PB 380 (Hagnäskajen 6)
00531 Helsingfors
kirjaamo@karvi.fi

Finnish Education Evaluation Centre
P.O. Box 380 (Hakaniemenranta 6)
FI-00531 HELSINKI
karvi.fi

Varhaiskasvatuksen keskeinen lainsäädäntöön kirjattu ja laatua varmistava tekijä on korkeakoulutetun henkilöstön riittävä määrä lapsiryhmissä. Ehdotetut muutokset lainsäädäntöön ja vaadittavaan henkilöstömäärään edellyttäisivät nykyisen varhaiskasvatusalan koulutusrakenteen sekä opiskelijamäärien uudelleen tarkastelua ja merkittävää taloudellista lisäpanostusta. Kelpoisen henkilöstön saatavuudesta huolehtiminen on edellytys sille, että varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet voivat toteutua. Kuitenkin tiedetään, että maassamme on suuri pula kelpoisesta henkilöstöstä ja erityisesti varhaiskasvatuksen opettajista.

Varhaiskasvatuksen koulutukset ja koulutusmäärät pohjautuvat nykyiselle lainsäädännölle ja henkilöstömitoitukselle, jossa vähintään kahdella kolmasosalla lapsiryhmän henkilöstöstä tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin kelpoisuus, josta vähintään puolella varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. Jo tälläkin hetkellä haussa olevien opiskelupaikkojen täyttäminen on paikoin haasteellista. Opiskelupaikkoja on lisätty systemaattisesti jo usean vuoden ajan vastaamaan koulutetun henkilöstön tarvetta. Samaan aikaan alan vetovoimaisuus on kuitenkin laskenut (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021; 2024). Työntekijöiden poissaolot ja vaihtuvuus sekä pula kelpoisesta henkilöstä tuottavat yhdessä kierteen, jossa läsnä oleva henkilöstö väsyy entisestään, mikä heikentää heidän työhyvinvointiaan (Kuusiholma-Linnamäki ym. 2023). Kevan tuore tutkimus osoittaa, että varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on kohonnut riski työkyvyttömyyteen (Pekkarinen ym. 2024). Henkilöstön kokemaan väsymykseen ja kuormittuneisuuteen tulee suhtautua vakavasti myös sen vuoksi, että se heijastuu lasten kokemuksiin varhaiskasvatuksessa. Näin ollen henkilöstörakenteen tai -mitoituksen muutosten sijaan tulisi keskittyä alan houkuttelevuuden kehittämiseen esimerkiksi työoloja ja -hyvinvointia parantamalla. Tämä edellyttää useiden saman aikaisten ratkaisujen löytämistä, yhteistä ponnistelua sekä viisaita ja tulevaisuuteen katsovia poliittisia päätöksiä.

Varhaiskasvatuksen koulutusten arvioinnin (Karila ym. 2024) perusteella on tärkeää panostaa koulutusten sisältöjen kehittämiseen, joustavien ja mielekkäiden koulutuspolkujen luomiseen sekä nykyisten koulutusten resurssien varmistamiseen. Riittävä rahoitus on elinehto esimerkiksi sille, että varhaiskasvatuksen opettajakoulutukselle asetetut tavoitteet voivat toteutua ja että koulutusta voidaan kehittää systemaattisesti. Tähän mennessä opettajakoulutuksen määrän kasvu on toteutunut pääosin määräaikaisilla rahoituksilla. Alan koulutetun ja kelpoisen henkilöstön sekä pedagogisen asiantuntijuuden varmistamiseksi kaikkien varhaiskasvatuksen koulutusten toteuttamiseen tulisi jatkossa varmistaa riittävät ja pitkälle ennakoitavat resurssit. (emt.)

Kansalaisaloitteen ehdotus suhdeluvun muuttamisesta ryhmäkohtaiseksi ei välttämättä johtaisi toivottuun varhaiskasvatustyön selkeytymiseen. Riskinä on, että ryhmätasoinen tarkastelu kuormittaisi entisestään sekä henkilöstöä että päiväkodin johtajaa, kun työaikaa kuluisi suhdelukujen laskemista koskevien reunaehtojen tulkintaan ja ratkaisujen etsimiseen akuuteissa tilanteissa. Varhaiskasvatuksen johtajuutta tarkastelleen arviointimme mukaan (Kuusiholma-Linnamäki ym. 2023) useat päiväkodinjohtajat näkevät suhdelukujen tarkan seuraamisen tuottavan ristiriitaisia

odotuksia varhaiskasvatustyölle. Päiväkotitasoisen suhdeluvun päivittäinen, jopa tilanteinen vertailu lain velvoittamaan henkilöstön minimimäärään on monin paikoin muodostunut yleiseksi käytännöksi. Lasten ja henkilöstön määrää säätelevät suhdeluvut eivät kuitenkaan monen johtajan mielestä olleet oikea periaate muodostaa lapsiryhmiä ja kohdentaa resursseja, sillä varhaiskasvatuksen tavoitteet ovat moninaistuneet ja monimutkaistuneet. (Kuusiholma-Linnamäki ym. 2023.) Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumisen arvioinnin (Repo ym. 2019) mukaan 40 prosenttia henkilöstöstä on sitä mieltä, että varhaiskasvatuksen päivittäistä toimintaa haittaa henkilöstön vaihtuvuus.

Ryhmäkohtaisen suhdeluvun varmistaminen voisi johtaa lasten näkökulmasta entistäkin lyhytnäköisempien ratkaisujen tekemiseen arjessa. Sen lisäksi, että ryhmäkohtaisen suhdeluvun varmistaminen voisi johtaa henkilöstön siirtämiseen ryhmästä toiseen, se voi johtaa myös lasten siirtelyyn, kuten havaittiin varhaiskasvatuksen henkilöstön työhyvinvointia selvittäneessä tutkimushankkeessa. Tutkimuskyselyyn vastanneet päiväkodin johtajat raportoivat joutuneensa siirtämään lapsia ryhmästä toiseen tehokkuuden tavoittelemiseksi. Lasten siirtely oli kuitenkin henkilöstön siirtelyä vähäisempää. (Saha ym. tulossa.) Haluamme huomauttaa, että henkilöstön ja lasten siirtäminen ryhmästä toiseen vaarantavat pysyvien ja lapsen oppimista, kehitystä ja hyvinvointia tukevien turvallisten ihmissuhteiden muodostumista varhaiskasvatuksessa ja on täten vastoin varhaiskasvatuslaissa asetettua tavoitetta (540/2018, 3§, 5. tavoite). Ensisijaisesti siirtelystä koituu inhimillistä haittaa.

Arviointitulostemme (Repo ym. 2019) mukaan lapsiryhmän henkilöstöstä 59 prosenttia oli sitä mieltä, että lasten ja henkilöstön välinen toteutuva suhdeluku omassa lapsiryhmässä on sopiva ja mahdollistaa varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumisen. Toisaalta kolmasosa eli 33 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että suhdeluku ei ole sopiva. Samankaltaisesti varhaiskasvatuksen toteutukseen liittyvät paikalliset tekijät, kuten päiväkodin johtamiskäytännöt, esihenkilön tuki ja lapsiryhmän pysyvyyttä tukevat käytännöt, toteutuivat valtaosan mielestä hyvin heidän omassa lapsiryhmässään. Vastauksissa oli kuitenkin hajontaa, eivätkä läheskään kaikki henkilöstöstä olleet tyytyväisiä varhaiskasvatuksen paikallisen toteuttamisen rakenteisiin. (Repo ym. 2019.)

Kansalliset arviointimme osoittavat, että varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet saavutetaan keskimäärin hyvin, henkilökunta on osaavaa ja motivoitunutta ja lasten ja huoltajien tarpeet pystytään ottamaan hyvin huomioon. Varhaiskasvatuksen laatu ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen kuitenkin vaihtelevat ryhmien ja päiväkotien välillä sekä kunnan sisällä. (Repo ym. 2019; Kannel ym. 2023). Varhaiskasvatuksen lainsäädäntö ja velvoittava opetussuunnitelma luovat toimivan ja yhtenäisen pohjan palvelujen järjestämiselle sekä pedagogiikan toteuttamiselle. Arviointimme mukaan osalla päiväkodin johtajista ei kuitenkaan ole aikaa ydintehtäväänsä, eli pedagogiikan johtamiselle, suunnitelmalliselle varhaiskasvatuksen kehittämiselle tai henkilöstön osaamisen tukemiselle (Kuusiholma-Linnamäki ym. 2023). Päiväkodin johtajien keskeinen tehtävä on huolehtia arjen sujuvuudesta, varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä toimintakulttuurin kehittämisestä. Johtaja tarvitsee kelpoisia työntekijöitä ja työyhteisöt

pysyvyyttä, jotta toiminta olisi lain mukaista ja laadukasta. Päiväkodin johtajat ovat vastuussa resurssien jakamisesta ja varmistamisesta toimipaikassaan, ja he joutuvat jatkuvasti punnitsemaan henkilöstöresursseihin liittyviä valintoja suhteessa johtamaansa kokonaisuuteen.

Varhaiskasvatuksen johtaminen liittyy keskeisesti henkilöstön veto- ja pitovoiman parantamiseen. Arviointiemme perusteella tiedämme, että valtaosa johtajan työajasta kuluu tälläkin hetkellä päivittäisjohtamiseen, hallinnollisiin tehtäviin ja työvuorojärjestelyihin sekä erityisesti sijaisten hankintaan, mikä tekee työstä ennakoimatonta ja pirstaleista (Kuusiholma-Linnamäki ym. 2023; Siippainen ym. 2021). Erityisesti laajojen johtamiskokonaisuuksien johtajilla ei ole mahdollisuutta tukea henkilöstöään siten, kuin he varhaiskasvatuksen tavoitteiden muuttuessa ja henkilöstön saatavuuteen liittyvissä haasteissa tukea tarvitsisivat. Lainsäädännön kiristäminen henkilöstömitoituksen osalta ei todennäköisesti toisi ratkaisua edellä mainittuihin päiväkodin johtamisen kehittämiskohteisiin. Arjen johtamista tulisikin sen sijaan kehittää vahvistamalla johtajien tarvitsemaa tukea työlleen, järjestämällä enemmän aikaa pedagogiselle johtamiselle ja varmistamalla johtamiskokonaisuuksien säilyminen hallittavana. (Kuusiholma-Linnamäki ym. 2023.)

Keskustelu suhdeluvuista ja niihin liittyvistä epäkohdista on ollut viime vuosina vahvasti esillä ja lainsäädäntöä on jo tältä osin tarkennettu (4.6.2021/453). Tarkennuksella on haluttu varmistaa, että tilapäisestä mitoituksesta poikkeamisesta ei tule pysyvää toimintamallia. Myös lapsiryhmien muodostamisen periaatteita on tarkennettu siten, että yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea varhaiskasvatuksen tehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Aloitteessa esiin tuotu epäkohta, jossa kaksi virallisesti erillistä ryhmää toimii käytännössä yhtenä porrastettuna ryhmänä arjessa, ei siis ole lain säätäjän tarkoituksen mukainen. Pidämme tärkeänä, että tällaiset paikalliset menettelyt tuodaan valvovan viranomaisen tietoon sen varmistamiseksi, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat eivät tulkitse lakia tavalla, joka vaarantaa varhaiskasvatukselle säädettyjen tavoitteiden saavuttamisen ja lapsen turvallisen arjen toteutumisen.

Aloite viestii varhaiskasvatuksen kentän ahdingosta ja siihen on suhtauduttava vakavasti. Huolimatta siitä, että haasteet ovat osin alueellisia tai päiväkotikohtaisia, ahdinko ja huolestuneisuus värittää tällä hetkellä koko alasta käytävää julkista keskustelua. Tämän vuoksi moni varhaiskasvatuksessa hyvin oleva asia jää pimentoon. Vaikka voimassa olevalla lainsäädännöllä on pyritty varmistamaan se, ettei henkilöstövajetta ole missään ryhmässä päivittäin tai pitkäkestoisesti, sillä ei voida vastata henkilöstön saatavuuteen liittyviin ongelmiin. Ala tarvitsee kipeästi koulutettua ja kelpoista henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Varhaiskasvatuksen veto- ja pitovoimaa on vahvistettava palkkauksen, perus- ja lisäkoulutuksen sekä suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen kehittämisen avulla.

29.4.2024

Varhaiskasvatus on ollut kuluneen vuosikymmenen aikana lukuisten tärkeiden uudistusten kohteena. Uudistusten tavoitteena on ollut nostaa varhaiskasvatuksen laatua, vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Laatimassamme varhaiskasvatuksen politiikkasuosituksessa (Vlasov, Sarkkinen & Harkoma 2024) nostimme esiin viisi keskeistä varhaiskasvatuksen laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvää teemaa, jotka on tärkeää huomioida varhaiskasvatusta koskevassa resurssoinnissa ja päätöksenteossa. Näitä ovat henkilöstön riittävyydestä ja osaamisen tasosta huolehtiminen, alan johtamisosaamisen vahvistaminen, inklusiivisen ja lasten osallisuutta vahvistavan varhaiskasvatuksen edellytysten varmistaminen, palveluiden saavutettavuuden takaaminen sekä perheiden kanssa tehtävän yhteistyön merkityksen tunnistaminen.

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, Sarkkinen & Harkoma 2024). Varhaiskasvatuksen toimiva arki koostuu useasta tekijästä, joihin voidaan vaikuttaa niin kansallisella, paikallisella kuin pedagogisella toiminnan tasolla. Arviointituloksiimme viitaten emme kannata aloitetta ja suosittelemme sen sijaan, että aloitteen esiin nostamiin alan haasteisiin etsitään ratkaisuja laajemmin ja yhteistyössä. **Pidämme tärkeänä, että varhaiskasvatukseen suunnattuja taloudellisia resursseja vahvistetaan ja niiden kohdentamisesta käydään laajaa keskustelua.**

Helsingissä 29.4.2024

Harri Peltoniemi
Johtaja
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kirsi Hiltunen
Yksikön johtaja
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Lähteet

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

Karila, K., Rantala, K., Rusi, M., Davidsson, S., Helakari, P., Holsti, E., Keloneva, R., Kytölaakso, K., Malkamäki, L., Valkonen, S., Frisk, T., Mustonen, K., Sarkkinen, T. & Huhtanen, M. (2024). Varhaiskasvatuksen koulutus Suomessa 2023: Arviointi koulutuksen tilasta ja kehittämistarpeista. Julkaisut 7:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0724.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: Johtamiskokonaisuudet, 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. (2021). Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisohjelma 2021–2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:3. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-876-2

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

Pekkarinen, L., Erkkilä, T. & Rissanen, M. (2024). Varhaiskasvatuksen henkilöstön työkyky ja sen johtaminen: työkyvyttömyysriskeistä ratkaisuihin. Kevan tutkimuksia 1/2024. https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/tutkimukset-ja-tilastot/kevan-tutkimuksia-1_2024_toimialatietoa_varhaiskasvatuksesta-1.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

Saha, M., Länsmans, E., Nurhonen, L. & Paananen, M. (tulossa). Varhaiskasvatuksen opetus- ja kasvatushenkilöstön työhyvinvointi: Organisatoriset tekijät ja alanvaihto. Hankkeen loppuraportti. Tampereen yliopisto.

Siippainen, A., Sarkkinen, T., Vlasov, J., Marjanen, J., Fonsén, E., Hjelt, H., Heikkinen, S., Lohi, N., Lahtinen, J. & Mäkelä, M. (2021). ”Yhdessä yritetään tehdä parasta mahdollista varhaiskasvatusta ja laatua jokaisen lapsen päivään” Varhaiskasvatuksen moninaiset johtamisrakenteet ja johtaminen. Julkaisut 23/2021. Kansallinen koulutuksen arvi-ointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_2321.pdf

Varhaiskasvatuslaki 540/2018. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540

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