OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Selvitys varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen toteutumisesta

Tiina Linne

KOULUTUS | Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2024:38

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:38

Selvitys varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen toteutumisesta

Tiina Linne

Opetus- ja kulttuuriministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö
CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-415-042-2
ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Kuvailulehti
19.12.2024

Selvitys varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen toteutumisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:38		**Teema**	Koulutus
Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö		
Tekijä/t	Tiina Linne		
Kieli	suomi	**Sivumäärä**	75

Tiivistelmä

Varhaiskasvatuslain muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 148/2018 vp) käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti seuraamaan lapsen tuen toteutumista ja resursointia varhaiskasvatuksessa ja laatimaan sivistysvaliokunnalle selvityksen lapsen tukea koskevan sääntelyn muutostarpeista. Tämä raportti on laadittu sivistysvaliokunnalle vastauksena eduskunnan edellyttämään selvitykseen ja siinä esitetään selvitykseen kerätyn tietopohjan perusteella esiin nousseet muutostarpeet lainsäädäntöön sekä tuen toteuttamisen käytäntöihin.

Selvityksen keskeinen tietopohja perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamien tutkimushankkeiden tuloksiin sekä kerättyyn tilastotietoon varhaiskasvatuksessa tehdyistä lapsen tuen hallintopäätöksistä. Lisäksi on hyödynnetty mm. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen vuosina 2022-2023 toteuttaman paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista arvioineen hankkeen tuloksia.

Selvitykseen kerätyn tiedon perusteella voidaan todeta, että tuen uudistus on kokonaisuudessaan ollut tarpeellinen ja oikean suuntainen. Keskeisinä isoina muutoksina lakiuudistuksessa olivat kirjaus inklusiivisuuden periaatteesta varhaiskasvatusta järjestettäessä sekä sääntely yleisen, tehostetun ja erityisen tuen antamisesta varhaiskasvatuksessa. Uudistus vahvisti lapsen oikeutta tarvitsemaansa tukeen ja paransi myös huoltajien oikeusturvaa.

Asiasanat	varhaiskasvatus, varhaiskasvatuslaki, inkluusio, tukitoimet, tuen uudistus
ISBN PDF	978-952-415-042-2
ISSN PDF	1799-0351
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-042-2

Presentationsblad

19.12.2024

Utredning om genomförandet av revideringen av stödet enligt lagen om småbarnspedagogik

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2024:38		**Tema**	Utbildning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet		
Författare	Tiina Linne		
Språk	finska	**Sidantal**	75

Referat

I samband med behandlingen av regeringens proposition om ändring av lagen om småbarnspedagogik (RP 148/2022 rd) förutsatte riksdagen att genomförandet av stödet för barn och dess resursfördelning inom småbarnspedagogiken ska följas upp och att det för kulturutskottet ska upprättas en utredning om behoven att ändra lagstiftningen om stöd för barn. Denna rapport har upprättats för kulturutskottet som svar på den utredning som förutsätts av riksdagen. I rapporten presenteras de ändringsbehov av lagstiftningen och stödets genomförandepraxis som framkommit på basis av det kunskapsunderlag som sammanställts i utredningen.

Utredningens centrala kunskapsunderlag baserar sig på resultaten av forskningsprojekt som finansierats av undervisnings- och kulturministeriet samt statistisk information om förvaltningsbeslut om stöd för barn som fattats inom småbarnspedagogiken. Dessutom har man använt sig av bland annat resultaten av det projekt som Nationella centret för utbildningsutvärdering genomförde 2022–2023 och som bedömde genomförandet av de lokala planerna för småbarnspedagogiken.

På basis av den information som sammanställts i utredningen kan man konstatera att reformen i sin helhet varit nödvändig och gått i rätt riktad. De centrala stora ändringarna i lagreformen var införandet av en princip om inkludering vid ordnande av småbarnspedagogik samt reglering av tillhandahållande av allmänt, intensifierat och särskilt stöd inom småbarnspedagogiken. Reformen stärkte barnets rätt till stöd som han eller hon behöver och förbättrade även vårdnadshavarnas rättsskydd.

Nyckelord	revidering av stöd, småbarnspedagogik, inkludering, stödåtgärder		
ISBN PDF	978-952-415-042-2	**ISSN PDF**	1799-0351
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-042-2		

Description sheet

19 December 2024

Report on realising the reform of the support provided in the Act on Early Childhood Education and Care

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2024:x38		**Subject**	Education
Publisher	Ministry of Education and Culture		
Author(s)	Tiina Linne		
Language	Finnish	**Pages**	75

Abstract

When considering the government proposal to amend the Act on Early Childhood Education and Care (HE 148/2018 vp), Parliament required that the realisation of support given to children in early childhood education and care (ECEC) and the related resource allocation should be monitored and that the Education and Culture Committee should draw up a report on the need to amend the regulation on children's support provision. This report was drawn up for the Education and Culture Committee in response to Parliament's request. Based on the collected datasets, it presents the needs to amend legislation and the practices of support provision.

The report datasets are drawn from the results of research projects funded by the Ministry of Education and Culture and from statistical data on administrative decisions made on children's support provision in ECEC. Further sources include, for example, the results of a project which the Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) carried out in 2022-2023 to assess the realisation of local ECEC care plans.

Based on the information gathered for the report, it is concluded that the support reform as a whole has been necessary and a step in the right direction. The key major changes in the legislative reform were the inclusion principle in the provision of ECEC and the regulation on the provision of general, enhanced and intensive educational support in ECEC. The reform strengthened the child's right to have the support they need and improved the protection under the law of persons who have custody of a child.

Keywords	support reform, early childhood education and care, ECEC, Act on Early Childhood Education and Care, inclusion, support measures		
ISBN PDF	978-952-415-042-2	**ISSN PDF**	1799-0351
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-042-2		

Sisältö

Johdanto 8

Tiivistelmä keskeisistä tuloksista ja muutostarpeista 9

1 Tausta 13

2 Uudistuneen lainsäädännön toimeenpanon tuki 17

3 Selvityksen toteuttamisen tietopohja 19

4 Varhaiskasvatuksen tuen tilastotiedon kerääminen ja keskeiset tulokset 23
4.1 Varhaiskasvatuksen tietovarantoon kerättävä tieto 23
4.2 Tilastokeskuksen toteuttama erillistiedonkeruu 26

5 Lapsen tuen toteutuminen 27
5.1 Lapsen tuen toteutuminen kerätyn tilastotiedon perusteella 27
5.2 Lapsen tuen tarpeen arvioiminen 31
5.3 Lapsen varhaiskasvatuksessa saamasta tuesta tehtävät hallintopäätökset ja hallintopäätösprosessit 33
5.4 Varhaiskasvatuksen henkilöstön arvio lasten tuen toteutumisesta 37
5.5 Oikaisuvaatimukset, kantelut ja valvonnat koskien lapsen tuen järjestämistä varhaiskasvatuksessa 39

6 Lapsen tuen resursointi 42
6.1 Lapsen tuen resursointi kerätyn tilastotiedon perusteella 42
6.2 Lapselle annettavan tuen sisältö 46
6.3 Tuen järjestämisen toimintatavat 47

7 Inklusiivinen varhaiskasvatus 49
7.1 Inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutuminen 49
7.2 Inklusiivisen varhaiskasvatuksen johtaminen 50

8 Tuen uudistuksen vaikutukset henkilöstöön 53
8.1 Lakimuutoksen vaikutukset henkilöstöön ja henkilöstön työhön 53
8.2 Varhaiskasvatuksen erityisopettajien keskeinen rooli lapsen tuen prosessissa..... 54
8.3 Varhaiskasvatuksen henkilöstön osaaminen lapsen tuen asioissa..... 55

9 Tunnistettuja varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön ja tuen toteuttamisen muutostarpeita..... 58
9.1 Hallintopäätösprosessin selkiyttäminen 58
9.2 Inkluusion ja tuen muotojen tarkempi määrittely 61
9.3 Esi- ja perusopetuksen tuen lainsäädännön uudistus ja mahdolliset vaikutukset varhaiskasvatuksen tuen lainsäädäntöön 62
9.4 Yksityistä varhaiskasvatusta koskevat huomiot..... 64
9.5 Varhaiskasvatuksen ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön kehittäminen..... 65
9.6 Sairaalassa järjestettävä varhaiskasvatus 66

10 Yhteenveto..... 67

Lähteet..... 73

JOHDANTO

Varhaiskasvatuslain muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 148/2018 vp) käsittelyn yhteydessä eduskunta (EV 195/2021 vp) on lausumassaan edellyttänyt, että lapsen tuen toteutumista ja resursointia varhaiskasvatuksessa seurataan ja sen pohjalta lapsen tukea koskevan sääntelyn muutostarpeista tehdään selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2024 loppuun mennessä. Lapsen tuen säännösten kehittämistä jatketaan selvityksen esiintuomien muutostarpeiden pohjalta selkeyttäen muun muassa tuen portaiden määrittelyä ja kriteereitä sekä inkluusion tarkempaa määrittelyä ja toteuttamista.

Tämä raportti on laadittu sivistysvaliokunnalle vastauksena eduskunnan edellyttämään selvitykseen lapsen tuen toteutumisesta ja resursoinnista varhaiskasvatuksessa. Johdannon jälkeen esitetään lyhyt tiivistelmä keskeisistä tuloksista ja muutostarpeista. Ensimmäisessä luvussa kuvataan taustaa varhaiskasvatuslain (540/2018) muutokselle lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea koskien sekä lain uudistuksen keskeinen sisältö ja tavoitteet. Luvussa kaksi käsitellään lakiuudistuksen toimeenpanoa. Luvussa kolme esitellään lyhyesti selvityksen toteuttamisen tietopohja: tutkimushankkeet, tilastotieto ja muut keskeiset tietolähteet. Luvussa neljä käsitellään tarkemmin varhaiskasvatuksen tukeen liittyvää tilastotiedonkeruuta. Luvussa viisi tarkastellaan lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen toteutumista eri näkökulmista ja luvussa kuusi keskitytään tuen resursointiin. Seitsemännessä luvussa käsitellään tutkimustietoa inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttamisesta. Luvussa kahdeksan tarkastellaan varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen vaikutuksia varhaiskasvatuksen henkilöstön työhön. Viimeisissä luvuissa yhdeksän ja kymmenen esitetään tunnistettuja varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön muutostarpeita ja selvityksen yhteenveto.

TIIVISTELMÄ KESKEISISTÄ TULOKSISTA JA MUUTOSTARPEISTA

Tässä luvussa esitetään selvityksen esiin tuomat keskeisimmät tulokset ja muutostarpeet lainsäädäntöön sekä tuen toteuttamisen käytäntöihin.

Keskeisimmiksi tuloksiksi selvitykseen kerätystä tietopohjasta nousivat seuraavat asiat

- Manner-Suomen alueella kaikista varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista 8–9 %:lle on tehty hallintopäätös tuesta ja/ tai tukitoimista varhaiskasvatuksessa. Tehdyistä päätöksistä 23–24 % on koskenut erityistä tukea, 74 % tehostettua tukea ja 2–3 % yleisen tuen tukipalveluita[1]. Kaikista tehdyistä päätöksistä 11 % on koskenut yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta. Tehostetun ja erityisen tuen päätöksistä yli 70 % koski poikia, yleisen tuen tukipalveluita koskevien päätösten osalta poikien ja tyttöjen välinen ero ei ollut näin huomattava, päätöksistä 58 % oli tehty pojille. Tukitoimien osalta kerätyn tilastotiedon perusteella eniten päätöksiä oli tehty erityisopettajan osa-aikaisesta tuesta[2] sekä avustajan lisäämisestä lapsiryhmään.

1 Tilastotietoa lapsen varhaiskasvatuksessa saamasta tuesta on kerätty tätä selvitystä laadittaessa kahtena tilastointipäivänä, 31.12.2023 ja 31.5.2024. Esitetyissä prosenttiluvuissa on yhdistettynä kyseisinä tilastointipäivinä tallennetut tiedot.

2 Tilastokeskuksen toteuttamassa varhaiskasvatuksen tuen erillistiedonkeruussa erityisopettajan osa-aikainen tuki kuvattiin seuraavalla tavalla: erityisopettajan osa-aikainen tuki voi olla esimerkiksi konsultatiivista tukea kasvatus- ja opetushenkilöstölle tai perhepäivähoitajalle, tai osa-aikaista erityisopetusta lapselle tai pienryhmälle, jossa lapsi on.

- Varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeinen inkluusioon liittyvä periaate on kaikkien lasten osallisuus sekä heidän kehittymisensä ja oppimisensa tukeminen osana yhteistä lapsiryhmää. Lasten kanssa työskentelevän henkilöstön merkitys korostuu inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumisessa lapsiryhmien arjessa. Varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin lähtökohtana on yhdessä toimiminen ja erilaisten joustavien lasten tarpeista lähtevien opetusjärjestelyjen toteuttaminen, mutta inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttaminen voidaan myös kokea lisätyönä jo valmiiksi kuormittavassa työtilanteessa silloin, kun inkluusio käsite on epäselvä ja henkilöstöresurssit ovat riittämättömät. Varhaiskasvatuksen järjestäjien olisikin tärkeää huolehtia riittävistä taloudellisista ja osaamiseen liittyvistä resursseista sekä henkilöstöresursseista, jotta varhaiskasvatusta voidaan toteuttaa inklusiivisuuden arvojen mukaisesti.
- Lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea koskevien oikaisujen ja kanteluiden määrä on ollut selkeästi lainvalmistelussa arvioitua pienempi. Yhtenä syynä tälle on hallintopäätösten tekemisessä korostuva lapsen ja huoltajien oikeusturvan sekä varhaiskasvatuksen resurssien käytön säätelyn välinen tasapainoilu. Hallintopäätösprosessit pyritään käynnistämään vasta tilanteessa, jossa huoltajien kanssa on saavutettu samanmielisyys lapsen tarvitsemasta tuesta. Tuesta ei välttämättä lähdetä tekemään päätöstä, ellei tiedetä, että kunnassa on resurssia tarvittavan tuen järjestämiseen. Tulosten perusteella voidaankin todeta, että hallintopäätösten tekemiseen liittyy lapsen edun ja tarpeiden lisäksi myös lukuisia kuntakohtaisia käytäntöjä ja tilannekohtaista harkintaa. Tämä luo lapsen oikeusturvan näkökulmasta erilaiset lähtökohdat lapsen tuen toteutumiselle, mahdolliselle muutoksenhaulle sekä tuen toteutumisen arvioinnille lapsen asuinkunnan mukaan.

- Hallintopäätösten tekemisen velvoite on osaltaan tehnyt näkyväksi kuntien lapsen tukeen käytössä olevien resurssien riittämättömyyttä. Tuen lakisääteisyyden arvioidaan kuitenkin helpottavan lisäresurssien tarpeen perustelua kunnissa rahoituksesta päättäville tahoille. Hallintopäätökset lapsen tukeen liittyen näyttäisivätkin toimivan lapsen tuen resurssien hallinnoinnin välineenä. Kaikkinensa lapsen varhaiskasvatuksessa saamasta tuesta tehtävät hallintopäätökset koetaan usein varhaiskasvatuksen tuen toteuttamisen näkökulmasta hyödyllisinä, mutta samalla lakimuutos on luonut päätöksistä uuden byrokraattiseksi koetun käytännön.
- Varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille ja hyvinvointialueiden organisaatioiden ja palvelurakenteiden uudelleen järjestyminen on vaikuttanut lapsen tuen tarpeen arvioinnin käytäntöihin kunnissa monialaisen yhteistyön prosessien uudelleen organisoimisen ja puuttuvien moniammatillisten yhteistyökäytäntöjen takia. Muutos on aiheuttanut aiemminkin epäselviin ja paikallisiin moniammatillisen yhteistyön käytäntöihin lisää epäselvyyksiä ja muun muassa epätietoisuutta siitä, kenen vastuulla on lapsen tuen arviointiin ja järjestämiseen liittyvien prosessien koordinointi. Samalla uudistus on tuonut näkyviin sen, miten varhaiskasvatuksen tuen tarpeen arvioinnin ja tuesta päättämisen käytännöt edellyttävät toisinaan edelleen yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kanssa, mikä saattaa nykytilanteessa aiheuttaa viivettä lapsen tuesta päättämiseen.
- Varhaiskasvatuksen erityisopettajien rooli tuen tarpeen arvioinnissa, hallintopäätösprosessissa ja monialaisen yhteistyön organisoimisessa näyttäytyy keskeisenä. Tuen uudistus on lisännyt erityisopettajien tuen koordinointiin ja hallinnointiin liittyviä työtehtäviä, minkä koetaan heikentävän mahdollisuuksia toteuttaa työhön kuuluvia opetus- ja konsultaatiotehtäviä.

Keskeisimmiksi muutostarpeiksi selvitykseen kerätyn tietopohjan tarjoaman tiedon perusteella nousivat

- Hallintopäätösprosessin selkiyttäminen ja hallinnollisen osaamisen lisääminen kunnissa.
- Varhaiskasvatuslain tuen kokonaisuuden päivitystarpeen arvioiminen uudistuvan esi- ja perusopetuksen lainsäädännön toimeenpanon myötä riittävän yhtenäisyyden ja tuen jatkumon varmistamiseksi.
- Yleisen, tehostetun ja erityisen tuen selkiyttäminen lainsäädännössä kiinnittämällä huomio tukitoimiin uudistuvan esi- ja perusopetuksen tuen säännösten suuntaisesti.
- Varhaiskasvatuksen inklusiivisuuden vahvistaminen lisäämällä varhaiskasvatuksen eri henkilöstöryhmien perus- ja täydennyskoulutuksiin sisältöjä inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttamisesta ja johtamisesta sekä järjestämällä varhaiskasvatuksen toimipaikoissa aikaa ja mahdollisuuksia yhteiseen keskusteluun inkluusiosta ja sen toimeenpanosta yksikön arjessa.
- Varhaiskasvatuksen järjestäjien osalta riittävän resurssin varaaminen lapsen tuen järjestämiselle, jotta lapsen etu ja oikeusturva toteutuvat ja lapsi saa varhaiskasvatuksessa tarvitsemansa tuen.
- Varhaiskasvatuksen ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön kehittäminen sekä sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen vahvistaminen.

1 Tausta

Tässä luvussa käsitellään varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen lähtökohtia ja taustaa sekä esitellään varhaiskasvatuslakiin vuonna 2022 tehdyt muutokset koskien lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea.

Varhaiskasvatuslakia (540/2018) uudistettiin pääministeri Marinin hallituskaudella (2019–2023) lapsen saaman tuen osalta hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti. Keskeisenä isona muutoksena lakiuudistuksessa oli sääntely yleisen, tehostetun ja erityisen tuen antamisesta varhaiskasvatuksessa. Sivistysvaliokunta totesi mietinnössään (SivM 14/2021 vp), että valiokunta on jo aikaisemmin eri yhteyksissä pitänyt tärkeänä, että kolmiportainen tuki tuodaan myös varhaiskasvatukseen vahvistamaan lasten hyvinvoinnin tukemista jo varhaisessa vaiheessa. Lakimuutos koskien lapsen tukea varhaiskasvatuksessa (1183/2021) tuli voimaan 1.8.2022.

Varhaiskasvatuslain uudistuksen tausta

Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) säädettiin ennen uudistustakin lapsen tuesta, mutta sääntely ei ollut kovin yksityiskohtaista, eikä esimerkiksi lapselle annettavan tuen rakenteesta ollut erillisiä säännöksiä. Varhaiskasvatuslain (540/2018) eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunta vuonna 2018 (EV 67/2018 vp) edellytti, että valtioneuvosto valmistelee hallituksen esityksen varhaiskasvatuksessa tarjottavan tuen sääntelystä kattavana kokonaisuutena. Sivistysvaliokunta totesi mietinnössään (SiVM 5/2018 vp), että lapsen edun kannalta keskeisin puute varhaiskasvatuslaissa oli lapsen tuen järjestämisestä varhaiskasvatuksessa koskevien säännösten puuttuminen. Sekä perustuslakivaliokunta että sivistysvaliokunta kiinnittivät huomiota siihen, että lakiehdotukseen ei sisältynyt erityisiä säännöksiä vammaisen tai muun erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämisestä (PeVL 17/2018 vp, s. 3 ja 10 ja SiVM 5/2018 vp, s. 8).

Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inkluusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän kehittämisehdotusten toimeenpano

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2020 pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmat vuosille 2020–2022. Tämän Oikeus oppia -kehittämisohjelman alaisena työskenteli opetus- ja kulttuuriministeriön nimeämä (VN/4204/2020) oppimisen tuen, lapsen tuen ja inkluusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa

sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmä. Työryhmän ja sen jaostojen tehtävänä oli rakentaa entistä tiiviimpää ja tarkoituksenmukaista käsitteellistä, juridista ja toimintakäytäntöihin liittyvää jatkumoa varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen kesken. Asettamispäätöksessä yhdeksi työryhmän tehtäväksi määriteltiin ehdotusten tekeminen teemaan liittyvän lainsäädännön muuttamiseksi. Työryhmä osallistui sille asettamispäätöksessä määritettyjen tehtävien mukaisesti varhaiskasvatuslain lakiuudistuksen valmisteluun (HE 148/2018). Työryhmä jätti marraskuussa 2022 loppuraporttinsa[3], jossa esitetään varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa jatkossa toteutettavat lainsäädännölliset ja muut kehittämistoimet. Kehittämisehdotukset sisältävät näkökulmia lainsäädännön selkeyttämiseen, normiohjauksen täsmentämiseen, pedagogisten asiakirjojen kokonaisuuden tarkasteluun sekä tuen järjestämisen käytäntöihin ja yhteistyöhön. Kehittämisehdotuksia on kaikkiaan 66, joista osa koskee vain varhaiskasvatusta, osa esi- ja perusopetusta.

Varhaiskasvatusta koskevista kehittämisehdotuksista osa on toteutunut tai toteutumassa. Varhaiskasvatuksen tietovarantoa (Varda) on kehitetty siten, että tuen tiedot voidaan tallentaa Vardaan ja raportoida jatkossa vuositilastoissa muiden varhaiskasvatuksesta tilastoitavien asioiden tapaan. Tämän selvityksen luvussa neljä esitellään tarkemmin Vardaan tilastoitavaa tietoa. Lapsen saaman tuen tietojen tallentaminen Vardaan on vaatinut säännösmuutoksen ja opetus- ja kulttuuriministeriö laati esityksen varhaiskasvatuslain (540/2018) muuttamiseksi tiedonkeruuta koskevien säännösten osalta. Lakimuutos tuli voimaan 1.1.2024. Varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön vaikutuksia ja vaikuttavuutta on arvioitu ja arvioidaan opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamilla tutkimushankkeilla, jotka esitellään tarkemmin tämän selvityksen kolmannessa luvussa.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on laatinut kansalliset, tutkimusperustaiset varhaiskasvatuksen laatukriteerit[4] osana vuonna 2023 julkaistua Valssi-arviointijärjestelmää. Yhtenä laatukriteerien teemana on varhaiskasvatuksen tuki.

3 Alila, K., Eskelinen, M., Kuukka, K., Mannerkoski, M. & Vitikka, E. (2022). Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta: Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inkluusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:44.

4 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.

Lisäksi Karvi on toteuttanut kansallisen arvioinnin[5] koskien paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista ja osana arviointia on saatu tietoa lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen ja inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumisesta. Inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumista selvitettiin myös VakaTuki -tutkimushankkeessa[6]. Sairaaloissa järjestettävän varhaiskasvatuksen nykytilanteesta on laadittu kansallinen selvitys[7] jatkotoimenpide-ehdotuksineen ja varhaiskasvatuksen opettajien koulutuksen aloituspaikkojen määrää on lisätty.

Hallituksen esitys laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta koskien lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea

Varhaiskasvatuksen tuen uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 148/2021 vp) annettiin eduskunnalle syyskuussa 2021. Esityksessä varhaiskasvatuksen tukea koskevan lakiuudistuksen tavoitteeksi asetettiin lasten tasavertaisen oikeuden vahvistaminen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeen. Esityksessä todettiin, että varhaiskasvatuksen paikallisesti vaihtelevat käytännöt aiheuttavat sen, että lasten oikeus tukeen ei toteudu tasavertaisesti. Tämän vuoksi tavoitteena oli luoda yhtenäinen lainsäädäntöpohja vahvistamaan ja selkiyttämään lapselle annettavaa tukea, tuen järjestämisen periaatteita ja käytäntöjä sekä käsitteitä. Inklusiivisuuden periaatteen lisäämistä säännöksiin pidettiin tärkeänä. Lakiuudistuksen tavoitteeksi asetettiin kaikkien lasten yhdenvertaiset mahdollisuudet ja sukupuolten tasa-arvo sekä erityisesti eniten tukea tarvitsevien, vammaisten ja kehitysvammaisten lasten oikeudellisen aseman parantaminen. Tavoitteena oli myös luoda entistä vahvempi lainsäädännöllinen ja käsitteellinen jatkumo varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen esitystä (HE 148/2021 vp) koskevassa lausunnossaan (PeVL 41/2021 vp) huomiota siihen, että lakiesityksen 15 e §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuus tehdä hallintopäätös olisi kohdistunut vain erityiseen tukeen. Perustuslakivaliokunta esitti perustuslain 21§:ään viitaten, että säännöstä tulee täydentää siten, että hallintopäätös

5 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.

6 Pihlaja, P. (2024). VakaTuki- tutkimushankkeen alustavia tuloksia. Julkaisematon lähde. Tieto saatu Pihlaja, P. 30.4.2024.

7 Rantanen, M., Pyökkimies, M. & Heiskanen, N. (2024). Kansallinen selvitys sairaaloissa järjestettävän varhaiskasvatuksen nykytilanteesta: Sairaaloissa järjestettävän varhaiskasvatuksen kehittämishanke. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:29.

velvoitetaan antamaan myös tehostetusta tuesta. Sivistysvaliokunta esitti lausunnossaan (SiVM 14/2021 vp) otettavaksi huomioon perustuslakivaliokunnan kanta todeten kuitenkin samalla, että varhaiskasvatuksessa on tärkeää kiinnittää huomiota hallintomenettelyn sujuvuuteen ja mahdollisimman vähäiseen hallinnolliseen kuormittavuuteen, jotta työntekijöiden työaika pystytään kohdentamaan riittävästi lasten opetukseen, kasvatukseen ja tukemiseen ja henkilöstön liiallista kuormittamista vältetään.

Sivistysvaliokunta painotti lausunnossaan (SiVM 14/2021 vp), että uudistuksen vaikutuksia tulee seurata ja arvioida tiiviisti sekä lasten että varhaiskasvatuksen henkilöstön osalta. Tarvittavien lainsäädännön muutosten valmisteluun tulee ryhtyä ripeästi ja varhaiskasvatuksen kehittämistyötä tulee jatkaa edelleen. Sivistysvaliokunnan piti uudistukseen varattuja määrärahoja tarpeellisina ja painotti lausunnossaan rahoituksen riittävyyden seurannan merkitystä viitaten asiantuntijakuulemisessa esitettyihin arvioihin varatun rahamäärän riittämättömyydestä. Sivistysvaliokunnan lausunnon mukaan korjaaviin toimenpiteisiin tulee ryhtyä riittävän nopeasti, jos seurannassa ilmenee epäkohtia rahoituksen riittävyyttä ja oikeaa kohdentumista koskien.

Varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön sisältö

Varhaiskasvatuslain (540/2018) tuen uudistuksessa lakiin lisättiin uusi 3 a luku, jossa säädetään varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta (15 a §), tuen toteuttamisesta (15 b §), tukipalveluista (15 c §), tuen tarpeen arvioinnista (15 d §) sekä tuesta ja tukipalveluista tehtävistä hallinnollisista päätöksistä (15 e §). Keskeisenä isona muutoksena lakiuudistuksessa oli sääntely yleisen, tehostetun ja erityisen tuen antamisesta varhaiskasvatuksessa.

Luvun 3 a ohella lakiin lisättiin varhaiskasvatuksen tavoitteita koskevaan 3 §:ään tavoite tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Myös joihinkin aikaisempiin säännöksiin tehtiin täydennyksiä. Nämä säännökset koskevat lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa (23 §), päiväkotien ja perhepäivähoidon henkilöstömitoitusta (35 §, 38 §) sekä muutoksenhakua (62 §).

2 Uudistuneen lainsäädännön toimeenpanon tuki

Tässä luvussa esitellään varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen toimeenpanon tueksi tehtyjä erilaisia toimenpiteitä opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä Opetushallituksessa ja aluehallintovirastoissa.

Lain käytännön soveltamisen tueksi opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut ohjeistuksen www -sivuille (Usein kysytyt kysymykset)[8] sekä toteuttanut koulutustilaisuuksia yhteistyössä Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen (AVI) kanssa. Ohjausta ja neuvontaa lapsen tuen järjestämiseen varhaiskasvatuksessa liittyvistä asioista on annettu runsaasti myös puhelimitse ja sähköpostitse muun muassa varhaiskasvatuksen järjestäjille, varhaiskasvatuksen erityisopettajille ja opettajille, järjestöjen edustajille sekä yksittäisille kansalaisille.

Rahoituksen osalta kunnille maksetaan pysyvänä yleiskatteellisena valtionrahoituksena peruspalvelumomentille 15 miljoonaa euroa vuodessa. Kyseinen peruspalvelumomentin korotus on ollut voimassa vuodesta 2023 alkaen. Vuonna 2022 yleiskatteellista valtionrahoitusta maksettiin kunnille 6.25 miljoonaa euroa. Edellä mainitun pysyvän rahoituksen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt valtion erityisavustuksia varhaiskasvatuksen tuen ja inkluusion edistämiseen vuosina 2021–2022 yhteensä 4.75 miljoonaa euroa, sekä varhaiskasvatuslain mukaisen tuen uudistamisen edistämiseksi vuosina 2022–2023 yhteensä 35 miljoonaa euroa.

Opetushallituksen toteuttama toimeenpanon tuki

Opetushallitus on päivittänyt varhaiskasvatuslakiin (540/2018) perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet[9] vastaamaan uudistettua lainsäädäntöä sekä laatinut varhaiskasvatuksen järjestäjille ja tuottajille erilaista tukimateriaalia[10]. Tuen uudistus korosti lapsen varhaiskasvatussuunnitelman merkitystä pedagogisena työvälineenä, jonka avulla tuen tarvetta arvioidaan ja suunnitellaan ja tuen toteutumista ja vaikuttavuutta arvioidaan. Kevään 2022 aikana Opetushallitus

8 Varhaiskasvatuksen tuesta kysyttyä - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö

9 Opetushallitus. (2022). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022.

10 Lapsen tuki varhaiskasvatuksessa | Opetushallitus (oph.fi)

päivitti lapsen varhaiskasvatussuunnitelman mallilomakkeen ja siihen liittyvän ohjeistuksen. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (2022) toimeenpanon tukeen on liittynyt myös informaatio-ohjausta koskien inklusiivista toimintakulttuuria. Toimeenpanon tuessa täsmennettiin sitä, millä tavalla inklusiiviset periaatteet ohjaavat tuen tarpeen arviointia, tuen suunnittelua ja tuen toteuttamista. Osana tätä toimeenpanon tukea Opetushallitus julkaisi Inkluusio varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa -verkkosivuston toukokuussa 2024[11].

Webinaarien ja julkaistujen videoiden lisäksi Opetushallituksen asiantuntijat ovat pitäneet varhaiskasvatuksen tukea käsitteleviä luentoja erilaisissa tilaisuuksissa, joita on järjestetty paikallisten varhaiskasvatuksen järjestäjien tai muiden kasvatus- ja opetusalan toimijoiden aloitteesta. Opetushallituksen koordinoimat eriteemaiset yhteistyöverkostot ovat myös olleet tärkeässä roolissa toimeenpanon tuen osalta tuen uudistuksen prosessin aikana. Verkostotapaamisissa Opetushallituksen asiantuntijat ovat esitelleet ajankohtaista tietoa tuen uudistukseen liittyen sekä syventäneet varhaiskasvatuksen järjestäjien pyynnöstä tiettyjä täsmällisempiä aiheita, kuten tuen jatkumon periaatteita, sekä vastanneet osallistujien kysymyksiin. Opetushallituksessa vastataan myös viikoittain asianhallintajärjestelmän kautta vastattavaksi saapuneisiin lapsen tuen järjestämiseen liittyviin kysymyksiin.

Aluehallintovirastojen toteuttama toimeenpanon tuki

Aluehallintovirastot ovat järjestäneet lapsen tukeen liittyvää informaatio-ohjausta ja koulutuksia sekä lähitilaisuuksina että etäyhteyksien avulla. Informaatio-ohjaustilaisuuksia lapsen tukeen liittyvistä asioista järjestettiin pääasiassa vuoden 2022 aikana, mutta myös vuosina 2023 ja 2024. Varhaiskasvatuksen tuen toimeenpanoon, tuen järjestämiseen ja toteuttamisen käytäntöihin ja menetelmiin liittyviä koulutuksia aluehallintovirastot ovat järjestäneet vuosien 2022–2024 aikana yhteensä 88 kertaa. Koulutusten osalta toteutusten pääpaino on ollut vuodessa 2024. Pääosin koulutukset on toteutettu webinaareina, mutta lisäksi on myös järjestetty lähitilaisuuksia ja verkkokursseja. Näiden lisäksi joistain koulutuksista on tehty tallenteita. Koulutuksia on järjestetty sekä suomen että ruotsin kielellä. Lapsen tukeen liittyvistä asioita on annettu ohjausta ja neuvontaa myös puhelimitse ja sähköpostitse sekä lasten huoltajille että varhaiskasvatuksen järjestäjille ja henkilöstölle.

11 https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/varhaiskasvatus/varhaiskasvatuksen-tueksi/inkluusio-varhaiskasvatuksessa-ja-esiopetuksessa

3 Selvityksen toteuttamisen tietopohja

Tässä luvussa esitellään selvityksen toteuttamisen tietopohja. Tietoa lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea koskevan lakimuutoksen toimeenpanosta ja vaikutuksista on kerätty mahdollisimman monipuolisesti ja laajasti tutkimukseen perustuvan tiedon ja kerätyn tilastotiedon ollessa keskeisiä tiedon lähteitä.

Selvityksen keskeinen tietopohja perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamien tutkimushankkeiden[12,13] välituloksiin ja jo valmistuneisiin tuloksiin, Tilastokeskuksen toteuttaman erillistiedonkeruun tuottamiin tietoihin, varhaiskasvatuksen tietovarantoon (Varda) kerättyihin tietoihin varhaiskasvatuksessa tehdyistä lapsen tuen hallintopäätöksistä, sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) vuosina 2022–2023 toteuttaman paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa -arviointihankkeen[14] tuloksiin. Selvityksen laatimisessa on hyödynnetty myös Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuriministeriölle tuottamaa tietoa heidän antamastaan ohjauksesta ja koulutuksista varhaiskasvatuksen tukeen liittyen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön aluehallintovirastoilta pyytämää koontia tehdyistä oikaisuvaatimuksista koskien varhaiskasvatuksen tuen hallintopäätöksiä sekä varhaiskasvatuksen tuen järjestämiseen kohdistuvista kanteluista, epäkohtailmoituksista ja valvonnoista. Lisäksi on hyödynnetty edellisellä hallituskaudella opetus- ja kulttuuriministeriössä toimineen Oikeus Oppia -työryhmän loppuraporttia[15],

12 Heiskanen, N., Kuukka, A., Niemi, J., Poikola, M., & Syrjämäki, M. (2024). DECISION-tutkimushankkeen alustavia tutkimushavaintoja. Julkaisematon lähde. Tieto saatu Heiskanen, N. 3.9.2024.

13 Pihlaja, P. (2024). VakaTuki -tutkimushankkeen alustavia tuloksia. Julkaisematon lähde. Tieto saatu Pihlaja, P. 30.4.2024.

14 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.

15 Alila, K., Eskelinen, M., Kuukka, K., Mannerkoski, M. & Vitikka, E. (2022). Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta: Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inkluusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:44.

sairaalavarhaiskasvatuksesta laadittua kansallista selvitystä[16] sekä soveltuvilta osin Opettajien ammattijärjestö OAJ:n[17] ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:n[18] jäsenilleen toteuttamien kyselyiden tuloksia.

Tätä selvitystä laadittaessa syksyllä 2024 lakimuutos on ollut voimassa kaksi vuotta. Tutkimukseen perustuvan tiedon tuottamisen näkökulmasta ajanjakso lakimuutoksen voimaan astumisesta 1.8.2022 selvityksen valmistumiseen vuoden 2024 lopussa on lyhyt ja täten tutkimustuloksista vain osa on valmistunut ennen selvityksen valmistumista. Varhaiskasvatuksen järjestäjien toiminnan kehittäminen ja uusien toimintatapojen juurruttaminen käytäntöön etenevät muutosprosesseille tyypillisesti vähitellen. Voidaankin todeta, että varhaiskasvatuslain lapselle annettavaa tukea koskevan uudistuksen vaikutuksista vain osa on todennettavissa ja arvioitavissa tällä suhteellisen lyhyellä aikavälillä.

Tutkimushankkeet

Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut tuen toteutumisen seurantaan liittyen vuosina 2022–2023 kahta tutkimushanketta. VakaTuki – Varhaiskasvatuksen palvelun järjestäjien tuen rakenteet ja hallinnon prosessit -tutkimushankkeessa selvitettiin varhaiskasvatuslain tuen muutoksen toteuttamista kunnissa siirtymäaikana 1.8.2022–31.12.2023. Kunnan varhaiskasvatusjohtajia koskeva kyselyaineisto kerättiin vuonna 2022 Manner-Suomen alueelta varhaiskasvatuksesta vastaavilta henkilöiltä. Vastauksia saatiin 139 kunnasta, mikä vastaa 47,4 % Manner-Suomen kunnista. Vastanneista kunnista 60 % oli alle 10 000 asukkaan ja 40 % yli 10 000 asukkaan kuntia. Päiväkodin johtajien kyselytutkimus rakennettiin varhaiskasvatusjohtajille osoitetun kyselyn pohjalta, kyselyyn myös lisättiin inkluusioon ja inkluusion johtamiseen sekä johtamista ohjaaviin arvoihin liittyviä kysymyksiä. Kysely toteutettiin vuoden 2023 aikana. Kyselyiden lisäksi tutkimushankkeen osatutkimuksessa, jossa selvittiin varhaiskasvatuslain muutoksen toteutumista eri toimijoiden näkökulmasta, kerättiin aineistoa ryhmäkeskusteluiden ja yksilöhaastatteluiden

16 Rantanen, M., Pyökkimies, M. & Heiskanen, N. (2024). Kansallinen selvitys sairaaloissa järjestettävän varhaiskasvatuksen nykytilanteesta: Sairaaloissa järjestettävän varhaiskasvatuksen kehittämishanke. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:29.

17 Opettajien ammattijärjestö OAJ. (2024). Varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön toteutuminen 2023. Kyselyraportti. Julkaisematon lähde.

18 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. (2024). Uutinen 28.2.2024. Ammattiliitto JHL:n kysely paljastaa: Varhaiskasvatuksessa reilusti yli puolet tukea tarvitsevista lapsista jää ilman välttämättömiä järjestelyjä. https://www.jhl.fi/uutiset/ammattiliitto-jhln-kysely-paljastaa-varhaiskasvatuksessa-reilusti-yli-puolet-tukea-tarvitsevista-lapsista-jaa-ilman-valttamattomia-jarjestelyja/

avulla. Tämä aineisto kerättiin 5–6/2023. Tutkimushankkeessa saatiin tietoa hallinnollisten prosessien toimivuudesta sekä siitä, miten uusi laki ohjaa tuen ja inkluusion toteutumista kunnissa ja vaikuttaa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten ja heidän huoltajiensa tarpeisiin. Tutkimushankkeen johtajana toimi Itä-Suomen yliopiston professori Päivi Pihlaja ja hanke toteutettiin Itä-Suomen, Helsingin, Jyväskylän ja Oulun yliopistojen yhteistyönä. Apulaisprofessori Elina Fonsén ja yliopistonlehtori Elina Viljamaa toimivat osahankkeiden johtajina.

Lapsen tuen hallintopäätökset varhaiskasvatuksessa (DECISION) -tutkimushankkeessa tutkittiin lapsen tuesta varhaiskasvatuksessa tehtäviä hallintopäätöksiä monimenetelmäisesti vuosina 2022–2024. Tutkimukseen osallistui yhteensä 35 kuntaa koko Suomen kattavasti. Tutkimushankkeessa tutkittiin uutta hallintopäätöskäytäntöä dokumenttiaineiston, haastattelujen ja institutionaalisen etnografian keinoin. Tutkimushankkeessa tarkasteltiin kuntaohjeistusten, hallintopäätösasiakirjojen ja lasten varhaiskasvatussuunnitelma-asiakirjojen sisältöjä, ammattilaisten ja huoltajien hallintopäätöksiä koskevia käsityksiä sekä uuden päätöskäytännön aikaansaamia muutoksia ammattilaisten työssä. Lisäksi koostettiin aihetta koskevaa aiempaa kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Tutkimushankkeen tuloksena syntyi tietoa siitä, millaisia prosesseja hallintopäätösten laadintaan kunnissa rakentui, millaisia hallintopäätösasiakirjat ovat sekä miten ja missä määrin hallintopäätöksiä hyödynnetään lapsen tuen suunnittelussa. Lisäksi saatiin tietoa siitä, miten yleisen, tehostetun ja erityisen tuen tasoja sovelletaan varhaiskasvatuksessa käytännössä, missä määrin ja miltä osin hallinnollisia päätöksiä tekevät ja hyödyntävät henkilöt kokevat hallintopäätöksen merkityksellisenä itselleen sekä lapselle ja perheelle, sekä minkälaisia ongelmakohtia hallintopäätösprosessiin liittyy ja miten niitä voidaan kehittää edelleen. Tutkimushanke toteutui Itä-Suomen yliopistolla ja sitä johti yliopistotutkija Noora Heiskanen. Molempien tutkimushankkeiden tarkemmat tulokset julkaistaan myöhemmin tieteellisinä artikkeleina.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on kilpailuttanut vuosille 2023–2025 Varhaiskasvatuksen vaikuttavan tuen uudistus (VAKAATA TUKEA) -tutkimushankeen, joka tuottaa tutkimustietoa varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta sekä tuen uudistuksen vaikutuksista ja siihen suunnatuista resursseista. Tutkimus toteutetaan Itä-Suomen yliopiston, Tampereen yliopiston ja Åbo Akademin yhteistyönä ja tutkimushankkeen johtajana toimi Itä-Suomen yliopiston professori Päivi Pihlaja. Tutkimuksen tuottaman ajankohtaisen tiedon kautta kartoitetaan mahdollisia varhaiskasvatuksen tuen säädösperustan jatkokehittämisen tarpeita. Tutkimushankkeen tulokset valmistuvat vuoden 2025 loppuun mennessä.

Arviointihanke

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteutti vuosina 2022–2023 arviointihankkeen, jossa tarkasteltiin paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien uudistamisprosessien toteutumista. Varhaiskasvatuslain, varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden sekä paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien uudistamisen myötä myös varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet ja toimintatavat osittain muuttuivat. Merkittävimmät muutokset koskivat inkluusion korostamista varhaiskasvatusta ohjaavana arvopohjana sekä lapselle annettavan tuen järjestämistä. Arvioinnin avulla saatiin tietoa siitä, miten paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönotto toteutui 1.8.2022 jälkeen. Lisäksi saatiin tietoa siitä, mitkä tekijät edistävät tai estävät inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumista ja lapsen tuen toteuttamista päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Otantaan valikoitui noin 21 % kaikista Vardaan kirjatuista Manner-Suomen varhaiskasvatuksen toimipaikoista, eri alueet ja kuntaryhmät huomioiden.

Tilastotieto

Lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen tilastotiedonkeruu varhaiskasvatuksen tietovarantoon (Varda) on alkanut 1.1.2024 voimaan tulleen lain varhaiskasvatuslain muuttamisesta (1128/2023) mukaisesti. Vuoden 2023 osalta lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen tietoja ei vielä voitu tallentaa Vardaan, joten opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi Tilastokeskukselta erillistiedonkeruun, jolla kerättiin ajantasainen tieto varhaiskasvatuksessa 31.12.2023 voimassa olleista lasten saamaan tukeen liittyvistä hallintopäätöksistä Manner-Suomen alueelta.

4 Varhaiskasvatuksen tuen tilastotiedon kerääminen ja keskeiset tulokset

Tässä luvussa kuvataan lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea koskevan tilastotiedonkeruun perusteet, kuvataan kerättävä tieto ja esitellään lyhyesti kerättyä tilastotietoa.

Voimassa olevan varhaiskasvatuslain 70 §:n mukaisesti kunnat tallentavat varhaiskasvatuksen tietovarantoon (Varda) lain 15 e §:n mukaiset tuen ja tukipalveluiden hallintopäätösten lukumäärät lapsen iän perusteella jaoteltuina vuoden 2024 osalta kahtena tilastointipäivänä 31.5. ja 31.12. Vuodesta 2025 alkaen tilastointipäivämääriä on vain yksi 31.12. Tiedot tallennetaan summatasolla[19] kunnallisista ja yksityisistä palveluntuottajista erikseen. Vuoden 2023 osalta opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi Tilastokeskukselta erillistiedonkeruun, koska tuen tietoja ei voitu kyseisen vuoden osalta tallentaa Vardaan ennen tiedon tallentamiseen liittyvän lakimuutoksen (1128/2023) voimaan tuloa. Erillistiedonkeruu toteutettiin siten, että Tilastokeskuksen erillistiedonkeruusta saatua aineistoa on mahdollista hyödyntää sekä Vardaan tallennettavien tietojen laadun varmistukseen, että tilastollisten aikasarjojen ensimmäisenä tilastovuotena.

4.1 Varhaiskasvatuksen tietovarantoon kerättävä tieto

Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta (1128/2023) tuli voimaan 1.1.2024. Muutoslailla muutettiin varhaiskasvatuslain (540/2018) 68 §:n 2 momenttia, joka liittyy tietojen tietovarantoon tallentamiseen. Lisäksi muutettiin tietovarannon tietojen säilytysaikaa koskevaa 72 §:n 1 momenttia. Muutoksen yhteydessä lisättiin myös varhaiskasvatusta koskevia tietoja käsittelevään 70 §:ään uusi momentti 5 sekä 72 §:ään momentti 4.

Varhaiskasvatuslain 70 §:ään lisätyn momentin 5 mukaisesti tietovarantoon on tallennettava 15 e §:n mukaiset tuen ja tukipalveluiden hallintopäätösten lukumäärät lapsen iän perusteella jaoteltuina. Tiedot tulee tallentaa kunnallisista ja

19 Summatasolla tarkoitetaan yhteenlaskettua määrää.

yksityisistä palveluntuottajista erikseen. Opetushallituksen määräyksellä kunta tai kuntayhtymä tallentaa varhaiskasvatuksessa annettavan tuen ja tukipalveluiden tiedot tietovarantoon (Varda) jokaisen ikäryhmän osalta summatasolla.

Lakimuutoksen tarkoituksena on parantaa varhaiskasvatuksen tukea koskevaa tietopohjaa. Systemaattisesti toteutettavan tiedonkeruun avulla kuntien ja kuntayhtymien tekemistä varhaiskasvatuksen eri tukimuotoihin liittyvistä hallintopäätöksistä saadaan säännöllisesti ajantasaista määrällistä tietoa.

Hallituksen esitys varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevan sääntelyn muuttamisesta

Hallituksen esityksellä HE 67/2023 ehdotettiin muutettavaksi varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevaa sääntelyä. Esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttiin eduskunnassa muuttumattomana 24.11.2023. Sivistysvaliokunta totesi mietinnössään (SivM 2/2023) kyseisen lakimuutoksen liittyvän osaltaan myös varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksen käsittelyn yhteydessä hyväksyttyyn eduskunnan lausumaan (EV 195/2021 vp), jossa eduskunta edellyttää mm., että lapsen tuen toteutumista ja resursointia varhaiskasvatuksessa seurataan ja sen pohjalta lapsen tukea koskevan sääntelyn muutostarpeista tehdään selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2024 loppuun mennessä.

Hallituksen esitystä (HE 67/2023) valmisteltaessa arvioitiin, että laajempi ja yksityiskohtaisempi tiedonkeruu saattaisi kehittää varhaiskasvatuksesta annettavan tuen tietopohjaa esitettyä paremmin, edistää varhaiskasvatuksesta annettavan tuen seurantaa ja kehittämistä ja täten parantaa lapsen oikeuksien toteutumista. Yksityiskohtaisemman summatasoisen tiedonkeruun haasteena on kuitenkin lasten tietosuojaan liittyvät ongelmat: mitä tarkemmalla tasolla tietoa kerätään, sitä helpompi yksittäinen lapsi on tietojoukosta välillisesti tunnistaa etenkin lapsimäärältään pienillä varhaiskasvatustoimijoilla. Lisäksi varhaiskasvatustoimijat toivat tiedonkeruuseen liittyvissä keskusteluissa esille, että eivät annetulla aikataululla pysty toteuttamaan yksityiskohtaisempaa tiedonkeruuta. Näin päädyttiin tiedonkeruuseen, jossa kunnat ja kuntayhtymät ilmoittavat ikäryhmittäin kunnallisten ja yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden tuottajien hallintopäätösten määrät, joiden perusteella lapsi saa varhaiskasvatuksessa tehostettua tai erityistä tukea tai yleisen tuen tukipalveluita. Vardaan tallennetaan vain tilastointipäivänä voimassa olevien hallintopäätösten lukumäärät.

Tallennettavien tietojen osalta päädyttiin painottamaan saavutettavan tietopohjan laatua ja luotettavuutta, jolloin tietosisältö jäi verraten suppeaksi. Valmistelun aikana tunnistettujen haasteiden takia luovuttiin muun muassa sukupuoli

-muuttujan hyödyntämisestä ja erityisopettajien lukumäärätiedon keräämisestä. Lisäksi on tunnistettu, että tehostetun ja erityisen tuen osalta tukipalvelujen osuus jää jatkuvassa tiedonkeruussa piiloon. Kaikki kunnat eivät kerää tietoa lasten sukupuolesta järjestelmiinsä, jolloin puolivuosittain toistuvat väestötietojärjestelmäkyselyt (VTJ)[20] lisäävät työmäärää kunnissa kohtuuttomasti. Henkilöstötietoa kerätään Vardaan, mutta erityisopettajina toimii runsaasti myös vuokrattua työvoimaa, jotka kerätään Vardaan toimijatasolla ainoastaan summatasoisesti eikä luvuissa ole eroteltu erityisopettajien määrää.

Varhaiskasvatuksen tietovarantoon kerätyn tiedon hyödyntäminen ja ensimmäisen tilastointipäivän tiedot

Vardaan kerättyä tietoa voidaan hyödyntää varhaiskasvatuksen valtakunnallisessa ja alueellisessa suunnittelussa, ohjauksessa, seurannassa, arvioinnissa, tilastoinnissa ja tutkimuksessa sekä viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Varhaiskasvatuksen tukeen liittyviä tietoja on tarkoitus hyödyntää mm. varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon seurannassa ja ohjauksessa. Tiedonkeruun avulla voidaan tunnistaa esimerkiksi mahdollinen alueellinen vaihtelu päätöksenteossa sekä saada tietoa kunnallisten ja yksityisten palvelun-tuottajien tuen järjestämisestä. Tiedonkeruusta saadun tiedon pohjalta voidaan myös arvioida, miten hallintopäätösten määrät kehittyvät tulevina vuosina.

Ensimmäisenä tilastointipäivänä 31.5.2024 Vardaan tallensi tiedot lasten tuesta tehdyistä päätöksistä 91,9 % Manner-Suomen kunnista (267/293). Kunnat, jotka eivät olleet tallentaneet tietoja, ovat pääasiassa pieniä maaseutumaisia kuntia, joissa lasten määrä varhaiskasvatuksessa on vähäinen. Vardaan tallennettujen tietojen mukaan toukokuussa 2024 voimassa oleva päätös tuesta varhaiskasvatuksessa oli 7,9 % kaikista kyseisissä kunnissa varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista. Näistä päätöksistä 22,5 % koski erityistä tukea, 74,2 % tehostettua tukea ja 3,3 % yleisen tuen tukipalveluita. Kaikista Vardaan tallennetuista päätöksistä 11,1 % koski yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta.

20 VTJ-kysely on Digi- ja väestötietoviraston tarjoama selainkäyttöinen palvelu, jonka avulla voi hakea yksittäisiä ajantasaisia henkilö-, rakennus- tai huoneistotietoja väestötietojärjestelmästä. Palvelu on suunnattu organisaatioille, jotka tarvitsevat tarkkoja väestötietoja esimerkiksi henkilötunnuksen perusteella.

4.2 Tilastokeskuksen toteuttama erillistiedonkeruu

Vuoden 2023 osalta varhaiskasvatuksessa annettavan tuen tiedot kerättiin opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta Tilastokeskuksen toteuttamana erillistiedonkeruuna. Tiedonkeruu kohdistettiin kunnille ja kuntayhtymille, jotka ilmoittivat tekemiensä hallintopäätösten määrät myös alueellaan toimivien yksityisten varhaiskasvatuksen järjestäjien osalta. Tiedonkeruulomakkeen kautta kunnat ilmoittivat tilastointipäivänä 31.12.2023 voimassa olevien yleisen tuen tukipalveluista, tehostetusta tuesta ja erityisestä tuesta tehtyjen hallintopäätösten määrät, joiden perusteella lapsi saa varhaiskasvatuksessa tukea. Tiedot ilmoitettiin summatasoisesti erikseen alle 3-vuotiaiden, 3–4-vuotiaiden, 5-vuotiaiden ja 6-vuotiaiden tyttöjen ja poikien osalta. Erillistiedonkeruu sisälsi lisäksi myös tarkempia kysymyksiä hallintopäätösten perusteella lapsille myönnetyistä tukitoimista. Vastausprosentti oli 95,9 % ja vastauksia saatiin 281 Manner-Suomen kunnasta. Vastauksissa on mukana kuuden Suomen suurimman kunnan tiedot, joten tiedonkeruun tietojen voidaan katsoa olevan varsin kattavia. Kerätyn tiedon mukaan Manner-Suomen kunnissa oli 31.12.2023 voimassa varhaiskasvatuksessa saatua tukea koskeva hallintopäätös noin 8,7 % varhaiskasvatuksessa olevista lapsista. Tehdyistä päätöksistä 23,5 % koski erityistä tukea, 74,3 % tehostettua tukea ja 2,2 % yleisen tuen tukipalveluita.

5 Lapsen tuen toteutuminen

Tässä luvussa tarkastellaan lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen toteutumista kerätyn tilastotiedon, kahden tutkimushankkeen[21,22] ja arviointihankkeen[23] tulosten perusteella. Lapsen tuen toteutumista henkilöstön näkökulmasta käsitellään ammattijärjestöjen jäsenilleen toteuttamien kyselyiden[24,25] pohjalta. Lopuksi tarkastellaan lyhyesti lapsen varhaiskasvatuksessa saamasta tuesta tehtyjä kanteluita ja oikaisuvaatimuksia.

5.1 Lapsen tuen toteutuminen kerätyn tilastotiedon perusteella

Tilastotietoa lapsen varhaiskasvatuksessa saamasta tuesta on kerätty tätä selvitystä laadittaessa kahtena tilastointipäivänä, 31.12.2023 ja 31.4.2024. Vuoden 2023 tietojen osalta erillistiedonkeruun toteutti opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannolla Tilastokeskus, koska tietoja ei ollut mahdollista tallentaa Vardaan ennen tiedon tallentamiseen liittyvän lakimuutoksen (1128/2023) voimaan tuloa. Seuraavassa tilastotiedot esitellään toisistaan erillään tilastointipäivän mukaisesti.

21 Pihlaja, P. (2024). VakaTuki- tutkimushankkeen alustavia tuloksia. Julkaisematon lähde. Tieto saatu Pihlaja, P. 30.4.2024.

22 Heiskanen, N., Kuukka, A., Niemi, J., Poikola, M., & Syrjämäki, M. (2024). DECISION-tutkimushankkeen alustavia tutkimushavaintoja. Julkaisematon lähde. Tieto saatu Heiskanen, N. 3.9.2024.

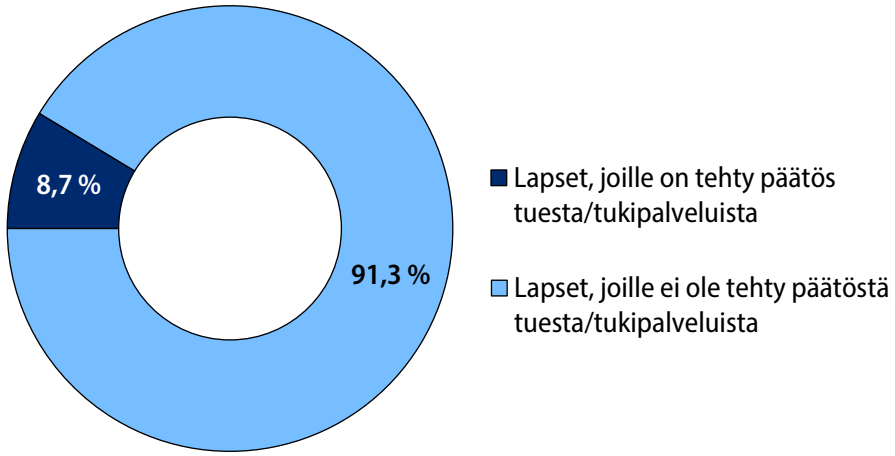
23 Kannel, L., Kuusiholma-Linnamäki, J., Harju-Luukkainen, H., Heiskanen, N., Kuusisto, A. & Kulmala, V. (2023). Paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisut 28:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

24 koulutuksen arviointikeskus. Opettajien ammattijärjestö OAJ. (2024). Varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön toteutuminen 2023. Kyselyraportti. Julkaisematon lähde.

25 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. (2024). Perusraportti : Varhaiskasvatuksen työehdot 2023. https://www.jhl.fi/app/uploads/2023/11/Varhaiskasvatuksen-tyoehdot-2023_Perusraportti-1.pdf

Vuonna 2023 Manner-Suomen alueella lapsia ikäryhmässä 0–6 vuotta oli varhaiskasvatuksessa 232 071 (Vipunen)[26]. Tilastokeskuksen toteuttamassa varhaiskasvatuksen tuen erillistiedonkeruussa kerätyn tiedon mukaan Manner-Suomen kunnissa oli 31.12.2023 voimassa varhaiskasvatuksessa saatua tukea koskeva hallintopäätös 20 072 lapsella, eli noin 8,7 % kaikista varhaiskasvatuksessa olevista lapsista.

Kuvio 1. Tuen päätöksen saaneiden lasten osuus kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista.



Kyselyyn vastasi 95,9 % Manner-Suomen kunnista (n. 293). Koska vastaus saatiin kaikista kuudesta Suomen väkiluvultaan suurimmasta yli 200 000 asukkaan kunnasta, tiedonkeruusta saadun tiedon voidaan todeta antavan hyvän kuvan koko Manner-Suomen tilanteesta. Tiedonkeruuseen vastanneista 281 kunnasta 20 kuntaa oli sellaisia, joissa ei ollut 31.12.2023 voimassa yhtään lapsen varhaiskasvatuksessa saamaan tukeen liittyvää hallintopäätöstä. Nämä kunnat olivat pääasiassa pieniä alle 5 000 asukkaan maaseutumaisia kuntia, joissa lapsimäärät ovat vähäisiä. Joukossa oli kuitenkin myös kaksi taajaan asuttua kuntaa ja yksi yli 50 000 asukkaan kaupunkimainen kunta.

Tilastointipäivänä 31.5.2024 Vardaan tallensi lasten tuesta tehtyjen päätösten tiedot 91,9 % kunnista. Kunnat, jotka eivät olleet tallentaneet tietoja Vardaan, ovat pieniä maaseutumaisia kuntia, joissa varhaiskasvatuksessa olevien 0–6-vuotiaiden lasten

26 Varhaiskasvatuksessa olevat lapset (vipunen.fi)

yhteismäärä on Vipusen[27] tietojen mukaan 2 118. Vain yksi alle 5 000 asukkaan kunta ei ollut vastannut Tilastokeskuksen erillistiedonkeruuseen eikä tallentanut tuen tietoja Vardaan. Tallennettujen tietojen mukaan 18 244 lapsella oli voimassa oleva päätös tuesta varhaiskasvatuksessa tilastointipäivänä 31.5.2024. Vardaan tietonsa tallentaneiden kuntien 0–6-vuotiaiden varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrän ollessa 229 953, on kyseisissä kunnissa varhaiskasvatuksessa olevista lapsista 7,9 % tehty päätös tuesta varhaiskasvatuksessa.

Tilastointipäivien 31.12.2023 ja 31.5.2024 välillä on tuen päätöksen saaneiden lasten osuudessa kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista 0,8 % ero siten, että tuen päätöksen saaneiden lasten osuus tilastointipäivänä 31.5.2024 on 0,8 % vähemmän kuin edellisenä tilastointipäivänä 31.12.2023. Tiedot eivät ole täysin toisiinsa verrattavissa, koska tiedot ovat tuottaneet hieman eri kunnat eri ajankohtina. Lisäksi 31.12.2023 osalta tuen päätöksen varhaiskasvatuksessa saaneiden lasten osuus laskettiin kaikista Manner-Suomen alueella ko. ajankohtana varhaiskasvatuksen piirissä olevista 0–6- vuotiaista lapsista, eikä tarkalleen ottaen vain niiden varhaiskasvatuksen järjestäjien osalta, jotka erillistiedonkeruuseen vastasivat. Vardaan tallennettujen tietojen osalta tuen päätöksen saaneiden lasten osuus on laskettu juuri niiden kuntien osalta, jotka ovat tallentaneet tiedot Vardaan.

Erityisen ja tehostetun tuen sekä yleisen tuen tukipalveluiden päätösten osuus kaikista tehdyistä päätöksistä

Tuen päätösten jakautuminen erityisen tuen, tehostetun tuen ja yleisen tuen tukipalveluiden välillä on hyvin samankaltainen molempina tiedonkeruun ajankohtina 31.12.2023 ja 31.5.2024. Tilastokeskuksen erillistiedonkeruun mukaisista tehdyistä hallintopäätöksistä koko Manner-Suomen alueella 23,5 % koski erityistä tukea, 74,3 % tehostettua tukea ja 2,2 % yleisen tuen tukipalveluita. Vardaan tallennettujen tietojen osalta päätöksistä 22,5 % koski erityistä tukea, 74,2 % tehostettua tukea ja 3,3 % yleisen tuen tukipalveluita.

27 Varhaiskasvatuksessa olevat lapset (vipunen.fi)

Taulukko 1. Erityisen ja tehostetun tuen sekä yleisen tuen tukipalveluiden päätösten osuus kaikista tehdyistä tuen päätöksistä.

	Erityisen tuen päätösten osuus kaikista tuen päätöksistä	Tehostetun tuen päätösten osuus kaikista tuen päätöksistä	Yleisen tuen tukipalveluiden päätösten osuus kaikista tuen päätöksistä
Tilastokeskuksen erillistiedonkeruu 31.12.2023	23,5 %	74,3 %	2,2 %
Vardaan tallennetut tiedot 31.5.2024	22,5 %	74,2 %	3,3 %

Tilastokeskuksen erillistiedonkeruussa sekä tehostetun että erityisen tuen hallintopäätöksistä yli 70 % koski poikia. Yleisen tuen tukipalveluita koskevien hallintopäätösten osalta poikien ja tyttöjen välinen ero ei ollut näin huomattava, päätöksistä 58 % oli tehty pojille. Tietoa päätösten määrän jakautumisesta sukupuolen mukaan ei ole Vardaan tallennetuista tiedoista saatavilla.

Kaikista Vardaan tallennetuista päätöksistä 11,1 % koski yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta. Myös Tilastokeskuksen erillistiedonkeruussa pyrittiin keräämään lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen tiedot erikseen yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen osalta, mutta erottelun tekeminen ei ollut mahdollista kaikkien kuntien osalta. Osa kunnista tallensi täten kaikki tekemänsä päätökset yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen osalta yhteenlaskettuna määränä, osa erotteli päätösten määrät. Tästä syystä tilastointipäivän 31.12.2023 osalta ei ole saatavissa tarkkaa tietoa yksityisen varhaiskasvatuksen tiedoista koskien lapsen saamaa tukea varhaiskasvatuksessa.

Kuntakoon vaikutus hallintopäätöksiin

Varhaiskasvatuksessa oleville lapsille tehdyissä tuen päätösten määrissä ja sisällöissä on kerätyn tilastotiedon perusteella nähtävissä vaihtelua kuntien välillä. Osa vaihtelusta liittyy kuntakokoon: alle 10 000 asukkaan kuntien kohdalla tuen päätöksiä oli vuonna 2023 tehty hieman vähemmän kuin koko Manner-Suomen alueella. Päätös tuesta oli ko. kunnissa tehty 8 % varhaiskasvatuksessa olevista lapsista. Yli 200 000 tuhannen asukkaan kunnissa taas oli keskinäistä vaihtelua tuen päätöksen saaneiden lasten osuuden kaikista varhaiskasvatuksessa olevista lapsista vaihdellessa 7,3 %–11 % välillä.

Myös VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja ym., 2024) kuntien varhaiskasvatuksen johtajille osoitetun kyselytutkimuksen tulosten mukaan kuntien välillä on edelleen eroa lapsen varhaiskasvatuksessa tarvitseman tuen toteuttamisessa, vaikka vastaajat arvioivatkin lakimuutoksen yhtenäistävän kuntien käytäntöjä. Tutkimuksen tulosten perusteella kunnan koko näyttää vaikuttavan siihen, miten hyvin lapsen tarvitsema tuki toteutuu: pienissä kunnissa resurssointi tehostetun tuen osalta oli heikompaa kuin isommissa kunnissa ja erityispedagogisen tuen sekä tukipalveluiden käyttö oli vähäisempää isompiin kuntiin verrattuna. Alle 10 000 asukkaan kunnissa tehdään tutkimuksen tulosten perusteella myös keskimäärin vähemmän tehostetun tuen hallintopäätöksiä kuin muissa kuntakokoryhmissä. Lisäksi tehostetun ja erityisen tuen välinen ero lainsäädännössä ja perusteasiakirjassa näyttää tulosten valossa jääneen kunnille jäsentymättömäksi, aiheuttaen kunnissa toisistaan eroavia linjauksia tehostetun ja erityisen tuen määrittämiseksi. Kaikki kyselyyn vastanneet kunnat, 47,4 % Manner-Suomen kunnista, ilmoittivat tekevänsä varhaiskasvatuksessa hallintopäätöksiä erityisestä tuesta. Tehostetun tuen hallintopäätösten osalta kolme kyselyyn vastannutta kuntaa (n=139) ilmoitti, ettei hallintopäätöksiä tehostetusta tuesta varhaiskasvatuksessa heidän kunnassaan tehdä. Yleisen tuen tukipalveluista tehtävien hallintopäätösten osalta 33 % kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti, etteivät he tee kyseisiä päätöksiä. (Pihlaja ym., 2024). Myös DECISION-tutkimushankkeen tulosten perusteella päätöksiä yleisen tuen tukipalveluista jätetään tekemättä (Heiskanen ym., 2024).

5.2 Lapsen tuen tarpeen arvioiminen

Varhaiskasvatuslain 15 d § koskee tuen tarpeen arviointia. Pykälässä mainitaan, että varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu tuen tarpeen arviointiin tarpeen mukaan. Pykälässä kuvataan myös monialaisen yhteistyön osalta lapsen kehitykseen ja oppimiseen liittyvien viranomaisten ja asiantuntijoiden tarpeen mukainen velvoite osallistua tuen tarpeen arviointiin. Lain 23 §:n mukaisesti lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen sekä tuen vaikuttavuuden arviointi kirjataan lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan, jonka laatiminen on varhaiskasvatuksen opettajan vastuulla. Näin ollen varhaiskasvatuksen ammattiryhmistä varhaiskasvatuksen opettajalla ja varhaiskasvatuksen erityisopettajalla on keskeinen rooli lapsen tuen tarpeen arvioinnissa ja/tai dokumentoinnissa.

Osana VakaTuki -tutkimushanketta (Pihlaja, 2024, julkaisematon) selvitettiin lapsen tuen tarpeen arvioimisen prosesseja kunnissa analysoimalla kunnan varhaiskasvatuksesta vastaaville johtajille keväällä 2022 lähetetyn kyselytutkimuksen avoimen kysymyksen vastauksia, joissa vastaajat ovat kuvanneet, miten lapsen tuen tarvetta arvioidaan. Tutkimuksen alustavien tulosten perusteella kuntien kesken

on hyvin paljon vaihtelua siinä, ketkä osallistuvat lapsen tuen tarpeen arviointiin. Vastauksista oli löydettävissä kaikkiaan yhdeksän erilaista yhteistyökombinaatiota. Ammattiryhmistä varhaiskasvatuksen erityisopettajat osallistuivat lapsen tuen tarpeen arviointiin useimmiten, kaikkiaan 75 % vastanneista mainitsi varhaiskasvatuksen erityisopettajan osallistuvan arviointiin. Vain 66 % vastanneista mainitsi huoltajat osana lapsen tuen tarpeen arviointiin liittyvää yhteistyötä. Monialaisen yhteistyön mainitsi 34 % vastaajista. (Pihlaja, 2024, julkaisematon).

Lapsen tuen tarpeen arvioinnin prosessit vaikuttavat VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja, 2024, julkaisematon) tulosten perusteella olevan paikallisella tasolla paikoitellen epäselviä. Osasyynä kuntien välisille eroille lapsen tuen tarpeen arvioinnissa todetaan yhtäältä olevan kuntien koko ja talous sekä kunnassa tarjolla olevat palvelut, toisaalta valtakunnallisestikin merkittävä pula varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajista. Tutkimushankkeen alustavissa tuloksissa arvioidaan myös sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan uudistuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisen kunnilta hyvinvointialueille ja hyvinvointialueiden organisaatioiden ja palvelurakenteiden uudelleen järjestymisen, vaikuttaneen omalta osaltaan siihen, että monialaisen yhteistyön käytännöt tuen tarpeen arvioinnissa hakevat vielä uomaansa. Varhaiskasvatuksen erityisopettajien rooli tuen tarpeen arvioinnissa näyttäytyy kuitenkin keskeisenä. (Pihlaja, 2024, julkaisematon).

Tuen tarpeen arvioinnissa tehtävän yhteistyön lisäksi VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja, 2024, julkaisematon) aineistosta nousi esille kuvauksia lapsen tuen tarpeen arvioinnissa hyödynnettävistä menetelmistä. Vastausten perusteella tuen tarvetta arvioidaan pääsääntöisesti havainnoimalla (44 % vastaajista). Lisäksi tuen tarpeen arvioinnissa hyödynnetään vastausten perusteella erilaisia kunnassa käytössä olevia tuen lomakkeita, kaavakkeita ja kriteeristöjä ja valmiita normitettuja testejä ja arviointimenetelmiä, sekä lapsella mahdollisesti olevia lausuntoja ja diagnooseja. Arvioinnin mainittiin kohdistuvan lapsen lisäksi pedagogisen toiminnan ja/tai oppimisympäristön arviointiin vain 18 % vastauksia. Analyysissä on tulkittu, että arvioinnissa hyödynnettävät kunnassa käytössä olevat lomakkeet esimerkiksi yleisen tuen kaavake, ohjaavat arviointia myös oppimisympäristön ja pedagogisen toiminnan arviointiin. Lisäksi pedagogisen dokumentoinnin on tulkittu viittaavan arvioinnin kohdistumiseen lapsen lisäksi toiminnan ja oppimisympäristön arviointiin. (Pihlaja, 2024, julkaisematon).

VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja ym., 2024) kunnan varhaiskasvatuksesta vastaaville johtajille lähetetyn kyselytutkimuksen lapsen tuen tarpeen arviointia koskevan avoimen kysymyksen vastauksille tehty sisällönanalyysi osoitti myös sen, että hyvin moni kunta edellyttää varhaiskasvatuksen ulkopuolisen

ammattilaisen lausuntoa päätettäessä lapsen saamasta tuesta varhaiskasvatuksessa, vaikka lapsen tuen tarpeen arvioinnin tulee perustua varhaiskasvatuksen henkilöstön ja huoltajien arviointiin. Tarvittaessa mukaan arviointiin voidaan kutsua terveyden- ja sosiaalihuollon asiantuntijoita, mutta säännösten mukaan lapsen varhaiskasvatuksessa saama tuki ei edellytä lääketieteellistä diagnoosia tai muuta terveydenhuollon tai sosiaalihuollon lausuntoa (varhaiskasvatuslaki 15 d §, Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022). Myös DECISION-tutkimushankkeen tulosten perusteella varhaiskasvatuksen ulkopuolisten ammattilaisten kanssa käytyjen keskustelujen rooli oli tärkeä varmuuden luomisessa siitä, että lapsen tuen järjestämisessä edetään tarkoituksenmukaisella tavalla (Heiskanen ym., 2024). Molempien tutkimushankkeiden tulokset osoittavat, että hallintopäätösten sisällöissä oli puutteita, eikä kaikkia varhaiskasvatuslain 15 e § 1 momentin edellyttämiä asioita ollut aina kirjattuna päätöksiin (Heiskanen ym., 2024; Pihlaja ym., 2024).

Varhaiskasvatuslain 20 § määrätään lapsen mielipiteen ja toivomusten huomioonottamisesta: Lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja, 2024, julkaisematon) tutkimusaineistossa lapsen osallisuus tuen tarpeen arviointiin mainittiin vain muutamissa vastauksissa. Lasten osallisuus tuen tarpeen arviointiin ei kyseisen aineiston perusteella näytäkään toteutuvan lain edellyttämällä tavalla vaan vaikuttaa siltä, ettei lapsen osallisuus ole vielä juurtunut vakiintuneeksi osaksi päätöksentekoprosessia. (Pihlaja, 2024, julkaisematon). Toisaalta DECISION-tutkimushankkeessa lapsen osallisuuden ja edun puntarointi näyttäytyi kuitenkin keskeisenä osana varhaiskasvatuksen ammattilaisten päivittäistä työtä, jossa he pohtivat hallintopäätösten tekemisen tarpeellisuutta (Heiskanen ym., 2024).

5.3 Lapsen varhaiskasvatuksessa saamasta tuesta tehtävät hallintopäätökset ja hallintopäätösprosessit

DECISION-tutkimushankkeessa (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) tarkasteltiin hallintopäätösprosesseja ja niissä muodostuvia asiakirjoja sekä etnografisesti että asiakirja-analyysien ja haastattelujen pohjalta. Hankkeessa havaittiin, että hallintopäätösten tekemisessä korostuu erityisesti lapsen oikeusturvan ja edun sekä varhaiskasvatuksen resurssien käytön säätelyn välinen tasapainoilu. Hallintopäätöksen tekeminen edellyttää huolellista harkintaa ja oikein tekemisen varmistamiseksi hallintopäätösprosessihin käytetään toisinaan hyvin paljon aikaa. Lisäksi hallintopäätöksen tekemiseen liittyi huolta mahdollisista ristiriidoista

varhaiskasvatuksen ja huoltajien välillä, mitä pyritään välttämään käymällä päätöksentekoa edeltäviä keskusteluja ja varmistamalla kaikkien osapuolten yksimielisyys päätöksen tarpeellisuudesta ennen päätösprosessin virallista aloittamista. Toisinaan tuen aloittamista saatettiin siirtää siihen asti, kunnes yksimielisyys muodostui, vaikka vanhemmilla ei ole oikeutta kieltää prosessin aloittamista tai lapsen tarvitseman tuen toteuttamista varhaiskasvatuksessa. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

Varhaiskasvatuksen arjessa hallintopäätösprosessiin näyttääkin liittyvän kaksi eri vaihetta: epävirallisen valmistelun ja virallisen hallintoprosessin vaihe. Käytännössä tämä kuvaa eräänlaista liukumaa arjen havainnoista ja prosessin tunnustelemisesta viralliseen kuulemiseen ja päättämiseen. Hallintopäätösprosessin kaksivaiheisuus on ymmärrettävä, mutta samalla lapsen oikeusturvan kannalta haasteellinen ilmiö. Epävirallisessa hallintopäätösprosessin valmisteluvaiheessa käydään yhteisymmärryksen rakentamisen lisäksi keskusteluja päätöksen tarpeellisuudesta ja mahdollisuudesta (esim. onko kunnalla tarjota lapselle tämän tarvitsemat tukipalvelut). Ongelmallisia tilanteita syntyy silloin, kun hallintopäätöstä ei lähdetä epävirallisen keskustelun jälkeen tekemään tai hallintopäätökseen ei kirjata kaikkia lapsen edun toteutumisen kannalta tarvittavia tukitoimia, mikäli tiedossa on, että resurssien puute voi estää kirjatun tuen toteuttamisen. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

Hallintopäätösten sisältö ja kirjaamisen tarkkuus vaihtelevat paljon. Tämä luo lapsen oikeusturvan näkökulmasta erilaiset lähtökohdat muutoksenhaulle ja tuen toteutumisen arvioinnille. Kirjaamisen tarkkuutta käytetään myös tietoisesti hallintopäätöksen velvoittavuuden säätelyyn. Päätökseen kirjatun tuen epätarkka kuvaaminen ei synnytä varhaiskasvatuksen järjestäjälle selkeästi todennettavaa velvoitetta järjestää juuri tiettyjä tukipalveluita ja aiheuttaa myös sen, että muutoksenhakua on vaikea kohdistaa riittävän konkreettiseen toimenpiteeseen. Myös tukitoimien riittävyyttä ja vaikuttavuutta lapsen arjessa on haasteellista arvioida, mikäli lapselle varhaiskasvatuksessa annettavaa tukea ei ole kirjattu päätökseen riittävän yksityiskohtaisesti. Näin ollen riskinä on, että muutoksenhaun mahdolliseksi kohteeksi jää lähinnä hallintomenettely itsessään eikä päätöksessä kuvatun tukitoimen toteutumista voi todentaa. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) tulokset osoittavat, että hallintopäätöksen tekeminen on valmisteluineen, kuulemisineen ja hyväksymisineen suhteellisen pitkä ja työläs prosessi, joka työllistää hyvin laajaa joukkoa varhaiskasvatuksen työntekijöitä, joista korostuvat varhaiskasvatuksen erityisopettajat. Työllistävyydestä johtuen hallintopäätösprosessissa pyritään

pääsemään pysyvään päätökseen, johon ei enää palata päätöksen tekemisen jälkeen. Esimerkkinä huomattavan paljon aikaa vievästä hallintopäätösprosessin osasta on huoltajan kuulemisen järjestäminen, jossa hallintolain mukaisen kuulemisprosessien luominen kuntiin on työllistänyt lakiuudistuksen yhteydessä varhaiskasvatuksen järjestäjiä huomattavasti. Myös lapsen tuen hallintopäätökseen kirjattava varhaiskasvatuksen järjestämispaikka, tulkinta järjestämispaikasta ja järjestämispaikan vaihtuminen tilapäisesti kesken toimintakauden esimerkiksi lomien tai henkilökunnan koulutuspäivien takia, on työllistänyt varhaiskasvatuksen järjestäjiä hallintopäätösten uudelleen tekemisen näkökulmasta. Osa kunnista ei ole tehnyt uusia päätöksiä järjestämispaikan muuttuessa tilapäisesti, koska käytäntöä pidetään ja se näyttäytyy myös lapselle koituvan hyödyn näkökulmasta lisääntyvän työkuorman takia kestämättömänä käytäntönä. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

Opetus- ja kulttuuriministeriö on täsmentänyt kesäkuussa 2023 varhaiskasvatuslain tulkintaa lapsen tuen hallintopäätökseen kirjattavaa varhaiskasvatuksen järjestämispaikkaa koskien seuraavalla tavalla: ”Varhaiskasvatuksen toimipaikan osalta lapsen tuen hallintopäätöksessä mainitaan se varhaiskasvatuksen toimipaikka, joka lapsen varhaiskasvatuspäätöksessä on mainittu. Lisäksi tuen hallintopäätöksessä voidaan mainita se tiedossa oleva varhaiskasvatuksen toimipaikka, jossa esimerkiksi kesäajan supistetun toiminnan aikana järjestettävä varhaiskasvatus toteutetaan tai jossa perhepäivähoidon varahoito järjestetään.”[28] Täsmennyksellä on pyritty ohjaamaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä lapsen edun mukaiseen etukäteissuunnitteluun. Kun lapselle tehdään varhaiskasvatuksen tukea koskeva hallintopäätös, jossa mainitaan myös mahdolliset varhaiskasvatuksen varatoimipaikat, uusia päätöksiä esimerkiksi loma-ajalle ei tarvitse tehdä.

Kaikkinensa DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) alustavien tulosten mukaan tuen hallintopäätökset näyttävät olevan varhaiskasvatuksen ammattilaisten kokemusten mukaan tuen toteuttamisen näkökulmasta pääosin hyödyllisiä, mutta samalla päätösprosessista on muodostunut byrokraattinen käytäntö. Lakiuudistuksella on saatu aikaan muutos lapsen ja huoltajien oikeusturvaan ja vahvempaan oikeuteen saada tukea, mutta samalla erityisesti varhaiskasvatuksen erityisopettajien hallinnollinen työmäärä on lisääntynyt. Tämän koetaan heikentäneen heidän mahdollisuuksiansa toteuttaa lapsen tukea varhaiskasvatuksessa. Tuesta päättämisen monimutkaisuutta lisäävät osaltaan pohdinnat siitä, millaiset tilanteet oikeuttavat yleisen tuen tukipalveluihin, tehostettuun tukeen tai erityiseen tukeen. Tarve puntaroida erityisesti tehostetun ja erityisen

28 Varhaiskasvatuksen tuesta kysyttyä - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö

tuen eroa on paikoin jopa korostanut sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden tiedon ja lausuntojen merkitystä erityisesti erityisen tuen tarvetta kuvaavana asiana. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon). Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että ne kuvaavat lakiuudistuksen käyttöönoton alkuvaiheen tilannetta. Lainsäädännön käyttöönoton myötä varhaiskasvatuksen järjestäjät ovat myös kehittäneet käytäntöjä edelleen.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteutti vuosina 2022–2023 arviointihankkeen, jossa tarkasteltiin paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien uudistamisprosessien toteutumista. Arviointiraportin[29] mukaan varhaiskasvatuslain, varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden sekä paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien uudistamisen myötä myös varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet ja toimintatavat osittain muuttuivat. Merkittävimmät muutokset koskivat inkluusion korostamista varhaiskasvatusta ohjaavana arvopohjana sekä lapselle annettavan tuen järjestämistä. Arvioinnin avulla saatiin tietoa paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönoton lisäksi inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttamisesta sekä lapsen tuen toteuttamista päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Otantaan valikoitui 883 varhaiskasvatuksen toimipaikkaa, joka vastaa noin 21 % kaikista Vardaan kirjatuista Manner-Suomen varhaiskasvatuksen toimipaikoista (N = 4167). Vastauksia saatiin päiväkodin johtajilta 121 kunnasta, päiväkotien henkilöstöltä 127 kunnasta ja perhepäivähoitajilta 90 kunnasta. (Kannel ym., 2023).

Karvin arvioinnin mukaan lapsen tarvitsemasta tuesta ja tukitoimista tehtävät hallintopäätökset koettiin haasteellisiksi. Suurin osa päiväkotien henkilöstöstä ja perhepäivähoitajista ei osannut arvioida hallintopäätösprosessia, mutta useat vastaajat, etenkin päiväkotien johtajat ja erityisopettajat kokivat, että hallintopäätösprosessi ei ole sujuva. Hallintopäätösprosessia kritisoitiin liian hitaaksi ja joustamattomaksi toteuttaa. Myös päätöksentekoon liittyvien kuulemistilaisuuksien järjestäminen koettiin haasteelliseksi. Arvioinnin tulosten valossa hallintopäätösprosessi koettiin sujuvammaksi maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa haasteet hallintopäätösprosessissa voivat osaltaan johtua isojen kuntien hajautetummista johtamisen ja päätöksenteon rakenteista. Myös uudet sähköiset järjestelmät ja olemassa olevien järjestelmien yhteensovittaminen ovat voineet aiheuttaa haasteita isommissa kunnissa. (Kannel ym., 2023).

29 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.

Lapsen varhaiskasvatuksessa saamasta tuesta tehtyjen hallintopäätösten merkitys

DECISION-tutkimushankkeessa (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) selvitettiin, miten ja missä määrin hallintopäätöksiä tekevät ja hyödyntävät henkilöt kokevat, että hallintopäätöksellä on merkitystä heille itselleen, lapsille ja perheille. Hankkeen tulosten valossa hallintopäätöksen ja lapsen tuen toteutumisen välille on muodostunut useimpien tutkimukseen osallistujien mielestä merkityksellinen suhde. Käytännössä tätä on kuvattu esimerkiksi siten, että hallintopäätös ei suoraan muuta mitään lapsen arjessa, mutta se on kuitenkin tärkeä lapsen oikeuksien varmentaja. Lakiuudistuksen käyttöönoton alkuvaiheessa näyttääkin siltä, että hallintopäätös vahvistaa lapsen tukea nimenomaan varhaiskasvatusinstituution käytäntöjen, vahvemman velvoittavuuden ja tuen toteutumisen valvonnan mahdollistumisen kautta. Hyvinvointialueuudistus on aiheuttanut varhaiskasvatuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon välisen yhteistyön uudelleenorganisoitumisen. Kun totutut yhteistyökäytännöt ovat muuttuneet, lasten tuen prosessien edistäminen varhaiskasvatuksessa on hankaloitunut. Hyvinvointialueiden ammattilaisten rooli lasta koskevan tiedon jakajina ja varhaiskasvatuksen erityisopettajien tukena hallintopäätöksiä valmisteltaessa on tullut näkyväksi, kun yhteistyöverkostot ja tutut ammattilaiset eivät ole olleet saatavilla totutusti. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

5.4 Varhaiskasvatuksen henkilöstön arvio lasten tuen toteutumisesta

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ toteutti syksyllä 2023 jäsenilleen kyselyn[30] varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön toteutumisesta päiväkodeissa. Kyselyn avulla haluttiin selvittää, miten varhaiskasvatuksen tuki toteutuu päiväkodeissa, millaista tukea lapselle on tarjolla sekä miten varhaiskasvatuksen opettajat, erityisopettajat ja päiväkodin johtajat osallistuvat tuen toteuttamiseen, arviointiin ja prosesseihin. Vastauksia kyselyyn saatiin 1135 varhaiskasvatuksessa työskentelevältä. Vastaukset koostuivat varhaiskasvatuksen opettajien (63 %), varhaiskasvatuksen erityisopettajien (22 %), päiväkodin johtajien (12 %) sekä muiden varhaiskasvatuksessa työskentelevien (3 %) vastauksista. Yksityisellä palvelutuottajilla työskenteleviltä tuli vastauksia niin vähän, että tulosten luotettavuuden vuoksi nämä vastaukset jätettiin pois tuloksista. (Opetusalan Ammattijärjestö OAJ [OAJ], 2024, julkaisematon).

30 Opettajien ammattijärjestö OAJ. (2024). Varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön toteutuminen 2023. Kyselyraportti. Julkaisematon lähde.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n Varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön toteutuminen 2023 -kyselyraportin (OAJ, 2024, julkaisematon) tulosten perusteella lapsen varhaiskasvatuksessa saamassa tuessa on vaihtelua lapsen asuinkunnan mukaan. Suurin osa kaikista vastaajista kuitenkin koki, että lapsen oikeus kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeen on vahvistunut vähintään osittain lainsäädännön uudistamisen myötä. Kyselyn vastausten perusteella lapsen tarvitsema tuki aloitetaan pääsääntöisesti ennen hallintopäätöksen voimaantuloa heti tuen tarpeen ilmetessä. Pedagogisen tuen kerrottiin toteutuvan hyvin, ja se olikin vastausten perusteella yleisin käytetyistä tukimuodoista niin yleisen, tehostetun kuin erityisenkin tuen osalta. Rakenteellisen tuen määrän kerrottiin kasvavan liikuttaessa yleisestä tuesta tehostettuun ja erityiseen tukeen. Varhaiskasvatuksen opettajien vastausten perusteella yleisimmät käytössä olevat rakenteellisen tuen muodot olivat varhaiskasvatuksen erityisopettajan konsultaatio ja avustajan lisääminen lapsiryhmään. Varhaiskasvatuksen opettajat kuitenkin kertoivat tuen muotojen lisääntyvän vain vähän liikuttaessa yleisestä tuesta tehostettuun ja erityiseen tukeen. Kunnista työskentelevistä varhaiskasvatuksen opettajista keskimäärin 13 % kertoi, että lapselle kohdennettavien rakenteellisten tukitoimien määrää on kunnassa rajattu. (OAJ, 2024, julkaisematon).

Varhaiskasvatuksessa annettava tuki näyttää kyselyn vastausten (OAJ, 2024, julkaisematon) perusteella myös määräytyvän joissain tapauksissa taloudellisista näkökulmista lapsen tuen tarpeen ja edun ensisijaisuuden sijaan. Vastauksista kävi ilmi, että lapsen tukea arvioitaessa voidaan pohtia, onko tuelle olemassa resursseja ja päätökset lapsen tuesta tehdään kunnassa olemassa olevien resurssien eikä lapsen tuen tarpeen näkökulmasta. Moni kyselyyn vastannut varhaiskasvatuksen opettaja myös koki, että päätettyjä ja varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattuja tukitoimia ei välttämättä pystytä lapselle tarjoamaan. Tilanteissa, joissa varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattu tuki ei toteutunut, syyksi kerrottiin pääasiassa henkilöstön kelpoisuuteen ja riittävyyteen liittyviä seikkoja. Vastauksien perusteella resurssien puute arjessa näkyi kelpoisen henkilöstön puuttumisena, vähäisinä erityisopettajaresursseina, suurina lapsiryhminä sekä puutteina tiloissa. Resurssien puute näyttää kyselyn vastausten perusteella lisäävän varhaiskasvatuksen opettajien kuormittumista. Myös kyselyyn vastanneet päiväkodin johtajat kertoivat syyksi sille, ettei lapsen tuki varhaiskasvatuksessa toteudu, kelpoisen henkilöstön puutteen ja resurssipulan. Myös henkilöstön vaihtuvuus nähtiin tuen toteutumista vaikeuttavana tekijänä. (OAJ, 2024, julkaisematon).

Myös Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:n teetti vuonna 2023 jäsenilleen kyselyn[31], jonka kysymyksistä neljä koski lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen toteutumisesta. Vastaajia kokonaismäärä kyselyssä oli 2064, mutta vastaajien määrässä oli vaihtelua kysymyksittäin. Kyselyn vastausten perusteella ensisijaiset tukimuodot, jolla lapsen tuen tarpeisiin vastataan, ovat varhaiskasvatuksen erityisopettajan konsultaatio ja opetus sekä lapsiryhmän käytössä oleva avustaja. Kyselyn kysymykseen ”Ovatko mielestäsi kaikki tukea tarvitsevat lapset ryhmässäsi saaneet tarvitsemaansa tukea?” vastanneista (n=1796) 62 % koki, että tukea tarvitsevat lapset eivät ole saaneet tarvitsemaansa tukea. Kysymykseen ”Ovatko tukimuodot mielestäsi riittävät tukemaan lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia?” vastanneista (*n*=1648) 52 % arvioi lapsille annettujen tukimuotojen olevan riittämättömiä.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:n kyselyyn vastanneet varhaiskasvatuksen ammattilaiset arvioivat henkilöstövajeen, osaavan henkilöstön saatavuuden haasteiden, suurien ryhmäkokojen ja puuttumattomien resurssien olevan esteenä lasten tarvitseman riittävän tuen antamiselle. Vastaajat kertoivat kokevansa riittämättömyyden tunnetta siitä, ettei heillä ole tarpeeksi aikaa lasten yksilölliseen tukemiseen ja lain edellyttämän laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttamiseen (Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL [JHL], 2024a). Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:n 28.2.2024 verkkosivuillaan (JHL, 2024b) julkaisemassa uutisessa todetaan, että tuen tarjoamisen varhaiskasvatuksessa pitäisi olla itsestään selvä automaatio, johon on varattu riittävät resurssit.

5.5 Oikaisuvaatimukset, kantelut ja valvonnat koskien lapsen tuen järjestämistä varhaiskasvatuksessa

Lapsen tuesta varhaiskasvatuksessa on 1.8.2022 alkaen tullut tehdä hallintopäätös varhaiskasvatuslain 15 e §:n mukaisesti. Lain 62 §:n mukaisesti huoltajat voivat vaatia päätökseen oikaisua aluehallintovirastolta. Varhaiskasvatuslain tuen uudistusta valmisteltaessa arvioitiin aluehallintovirastoilta saadun selvityksen mukaan varhaiskasvatuksen tukea koskevien oikaisujen määrän olevan vastaava perusopetuksen vuosittaisiin oikaisumääriin nähden. Koska varhaiskasvatuslain piirissä olevien lasten määrä on noin puolet vähäisempi kuin esi- ja perusopetuksessa,

31 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. (2024). Perusraportti : Varhaiskasvatuksen työehdot 2023. https://www.jhl.fi/app/uploads/2023/11/Varhaiskasvatuksen-tyoehdot-2023_Perusraportti-1.pdf

oikaisujen määrän arvioitiin hallituksen esityksessä (HE 148/2021 vp) varhaiskasvatuksen osalta olevan noin 25–35 vuodessa. Oletuksena oli, että ehdotettu tuen sääntely voisi lisätä myös varhaiskasvatukseen liittyvien kanteluiden määriä aluehallintovirastoissa ja Sosiaali- ja terveysalan lupa ja valvontavirastossa. Lisäksi tukeen liittyvien informaatio-ohjaustehtävien arvioitiin lisäävän aluehallintovirastojen työmäärää. Aluehallintovirastojen tuottaman tiedon mukaan oikaisujen ja kanteluiden määrä on ollut selkeästi lainvalmistelussa arvioitua pienempi. Aikavälillä 1.9.2022–31.5.2024 aluehallintovirastoille on tullut käsiteltäväksi yhteensä 20 oikaisuvaatimusta ja 25 kantelua koskien lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on aikavälillä 1.8.2022–31.10.2024 tullut käsiteltäväksi kolme varhaiskasvatukseen liittyvää kantelua, joissa muiden asioiden joukossa oli viitteitä lapsen varhaiskasvatuksessa saamaan tukeen. Kyseisistä kanteluista mikään ei kuitenkaan johtanut oikeusasiamiehen selvitystoimiin.

Oikaisuvaatimukset

Oikaisuvaatimuksista (*n*=20) yhdeksän on tullut Etelä-Suomen, kaksi Länsi- ja Sisä-Suomen suomenkieliselle osastolle ja kolme ruotsinkieliselle osastolle, kaksi Lounais-Suomen, kaksi Lapin, ja kaksi Itä-Suomen aluehallintovirastoon. Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa ei ole kyseisenä ajanjaksona käsitelty yhtään lapsen tukeen liittyvää oikaisuvaatimusta. Lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea koskevista oikaisuvaatimuksista vain kaksi on koskenut yksityistä varhaiskasvatusta.

Eniten oikaisuvaatimuksia on tehty tehostetun tuen päätöksistä, 11 kappaletta. Näistä seitsemän on koskenut lapselle päätettyjä tukitoimia, neljässä on ollut kyseessä tuen muoto. Tukipalveluiden osalta oikaisuvaatimukset ovat koskeneet yleisesti lapsen saamien tukimuotojen yksilöimättömyyttä päätöksissä sekä pienennetyn ryhmän ja avustajan tarvetta. Tehostettua tukea koskevista oikaisuvaatimuksesta neljä on hyväksytty, viisi hylätty ja kaksi rauennut. Oikaisuvaatimuksista kahdeksan on koskenut erityistä tukea. Näistä oikaisuvaatimuksista puolet on koskenut henkilökohtaisen avustajan tarvetta, kaksi lapsen siirtämistä toiseen päiväkotiin integroituun erityisryhmään ja yksi ryhmäavustajan tarvetta. Yhdessä oikaisuvaatimuksessa kyseessä oli vain tuen muoto. Kaksi näistä oikaisuvaatimuksista on hyväksytty, neljä hylätty ja yksi vireillä. Yksi sekä erityistä että tehostettua tukea koskeva oikaisuvaatimus, joka on koskenut varhaiskasvatuspaikkaa, on rauennut. Yleisen tuen tukipalveluihin liittyvistä hallintopäätöksistä ei oikaisuvaatimuksia ole aluehallintovirastoille tullut.

Kantelut

Lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea koskevista kanteluista (n=25) on tullut Lounais-Suomen aluehallintovirastolle seitsemän, Etelä-Suomen seitsemän, Itä-Suomen neljä, Pohjois-Suomen kolme ja Lapin aluehallintovirastolle neljä. Kanteluista suurimmassa osassa oli aiheena useita eri asioita. Yli puolessa tapauksista yhtenä asiana kantelussa oli hallintopäätöksellä päätetyn tuen ja/ tai tukitoimen järjestämisen ja toteutumisen puutteet. Useammassa kuin yhdessä kantelussa mainittuina asioina olivat myös työntekijän käytös, hallintomenettely, turvallisuus ja joko lapsen tai huoltajien kokema kohtelu. Yksittäisissä kanteluissa aiheina mainittiin myös lapsen ryhmäsijoitus, vaihtuva henkilöstö ja henkilöstön kelpoisuus, tiedonsiirto, varhaiskasvatuksen sisältö ja tuen saaminen omalla äidinkielellä. Kanteluista seitsemän koski yksityistä palveluntuottajaa.

Valvonnat

Lapsen varhaiskasvatuksessa saamaan tukeen liittyviä valvontoja tehtiin aikavälillä 1.9.2022–31.5.2024 kuusi, kolme Lapin ja kolme Itä-Suomen aluehallintovirastojen toimesta. Kaikissa valvontatapauksissa kyseessä oli yksityisen palveluntuottajan järjestämä varhaiskasvatus ja epäkohtailmoituksesta käynnistynyt valvonta. Syynä vähäisille valvonnoille on Aluehallintovirastojen mukaan linjaus siitä, ettei yksittäisten lasten asioita käsitellä valvontoina. Kaikki kolme Lapin aluehallintovirastossa käynnistynyttä valvontaa ovat tulleet vireille puolivuotiskaudella 1.3.–31.8.2023 ja asiana näissä kaikissa on ollut henkilöstön mitoitus ja lapsen tuen järjestäminen, kahdessa näiden lisäksi henkilöstön kelpoisuus. Itä-Suomen aluehallintovirastossa oli käynnistynyt kolme valvontaa aikavälillä 1.9.2022–31.5.2024, lapsen oikeus tukeen oli näistä yhdessä yhtenä osana valvontaa, kahdessa valvonnan toissijaisena aiheena.

6 Lapsen tuen resursointi

Tässä luvussa käsitellään lapsen tuen resursointia tuesta ja/tai tukitoimista tehtyjen hallintopäätösten perusteella. Päätösten määrän lisäksi kiinnitetään huomiota päätösten sisältöön ja tuen järjestämisen toimintatapoihin.

Lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen resursoinnin yksi mittari on lapsen tarvitsemasta tuesta ja/tai tukitoimista tehdyt hallintopäätökset. Resurssien tarve ja riittävyys ovat kuitenkin aina kontekstisidonnaisia, joten vaikka yksittäisillä lapsilla olisi hyvinkin samanlaiset tuen tarpeet, tukitoimet ja niihin tarvittavat resurssit voivat poiketa toisistaan merkittävästikin esimerkiksi päiväkodin koon ja henkilöstörakenteen takia, tai lapsiryhmän koon ja rakenteen takia. Hallintopäätösten valossa tuen resurssointia tarkastellessa on hyvä huomioida, että kunnissa on hyvin erilaisia käytäntöjä tuen resursointiin. Tilastokeskuksen varhaiskasvatuksen tuen erillistiedonkeruun aikana opetus- ja kulttuuriministeriöön tuli varhaiskasvatuksen järjestäjiltä kysymyksiä, joista käy ilmi, että osassa kuntia lapset saavat varhaiskasvatuksessa tukea, jota ei ole hallintopäätöksiin kirjattu. Näissä kunnissa voi esimerkiksi olla kiinteänä henkilöstöresurssina avustaja lapsiryhmässä tai varhaiskasvatuksen erityisopettaja yksikössä, eikä työn kohdentumisesta ole tehty hallintopäätöksiä. Toisaalta joissakin kunnissa on voitu tehdä kategorinen päätös tarjota lapsille vain tietty määrä tarvittavista tukitoimista tai mahdollistaa vain tietyt tukitoimet. Tällöin hallintopäätösten määrä tai sisältö ei suoraan kerro lasten varhaiskasvatuksessa tarvitseman tuen määrästä tai resursoinnin riittävyydestä.

6.1 Lapsen tuen resursointi kerätyn tilastotiedon perusteella

Tilastokeskukselta tilatun varhaiskasvatuksen tuen tilastotiedonkeruun aineiston mukaan Manner-Suomen kunnissa tukitoimista selkeästi eniten oli käytössä erityisopettajan osa-aikainen tuki, tästä oli tehty päätös 37 % niistä lapsista, joille oli tehty hallintopäätös tuesta. Erityisopettajan osa-aikaisella tuella tarkoitettiin kyselyssä esimerkiksi konsultatiivista tukea kasvatus- ja opetushenkilöstölle tai perhepäivähoitajalle, tai osa-aikaista erityisopetusta lapselle tai pienryhmälle, jossa lapsi on. Tiedonkeruun yhteydessä vastaajille julkaistiin ohje, jossa selvennettiin käsitteitä, joita tiedonkeruussa käytettiin. Seuraavaksi käytetyin tukitoimi oli lapsiryhmään lisätty avustaja, ryhmäkohtaisesta avustajasta oli päätetty 20 % lapsen tuen hallintopäätöksiä. Kolmanneksi käytetyin tukitoimi oli lapsiryhmän koon pienentäminen,

josta oli tehty päätös 14 % kaikista Manner-Suomen alueella varhaiskasvatuksessa olevista lapsista. Alla olevassa kuviossa 2. on kuvattuna kaikki tukitoimet ja niistä tehtyjen päätösten määrä sekä osuus kaikista tehdyistä päätöksistä Manner-Suomen alueella.

Kuvio 2. Päätökset tukitoimista Manner-Suomen alueella.



Muiden kuin kolmen edellä mainitun tukitoimen osuus kaikista tukitoimista Manner-Suomen aluetta tarkasteltaessa ovat osittain huomattavan pieniä. Lapsiryhmään lisätystä henkilöstöstä oli tehty päätös 9 % lapsista, joille oli tehty päätös tuesta ja lapsiryhmään lisätystä erityisopettajasta 3 %. Integroituun erityisryhmään sijoittamisesta oli tehty päätös 7 % ja päätös henkilökohtaisesta avustajasta oli tehty 3 %. Tulkitsemispalveluista, apuvälineistä ja kuljetuspalveluista sekä lapsen sijoittamisesta erityisryhmään oli kustakin tehty päätöksiä vain alle 2 % kaikista lapsen tukea koskevista päätöksistä. Huomioitavaa on, että yhdessä lapsen tuen päätöksessä voi olla päätös useammasta tukitoimesta, joten tukitoimista tehtyjen päätösten määrä (32 295) on suurempi kuin lapsen tuesta varhaiskasvatuksessa tehtyjen päätösten määrä (20 073).

Yli 200 000 tuhannen asukkaan kuntia tarkasteltaessa ero kahden eniten käytetyn tukitoimen välillä on huomattavasti pienempi kuin koko Manner-Suomen alueella. Erityisopettajan osa-aikaisesta tuesta oli tehty päätös 32 % ja lapsiryhmään lisätystä avustajasta 28 % lapsen tuen hallintopäätöksiä. Kolmanneksi eniten päätöksiä oli

tehty lapsiryhmän lapsimäärän vähentämisestä, 16 % tuen päätöksiä. Lapsiryhmään lisätystä henkilöstöstä oli päätetty 8 % lapsen tuen päätöksiä ja lapsen sijoittamisesta integroituun erityisryhmään 7 %. Muista tukitoimista yli 200 000 tuhannen asukkaan kunnissa oli päätetty alle 5 % päätöksiä. Alla olevassa kuviossa 3. on kuvattuna kaikki tukitoimet ja niistä tehtyjen päätösten määrä sekä osuus kaikista tehdyistä päätöksistä yli 200 000 asukkaan kunnissa.

Kuvio 3. Päätökset tukitoimista yli 200 000 asukkaan kunnissa.

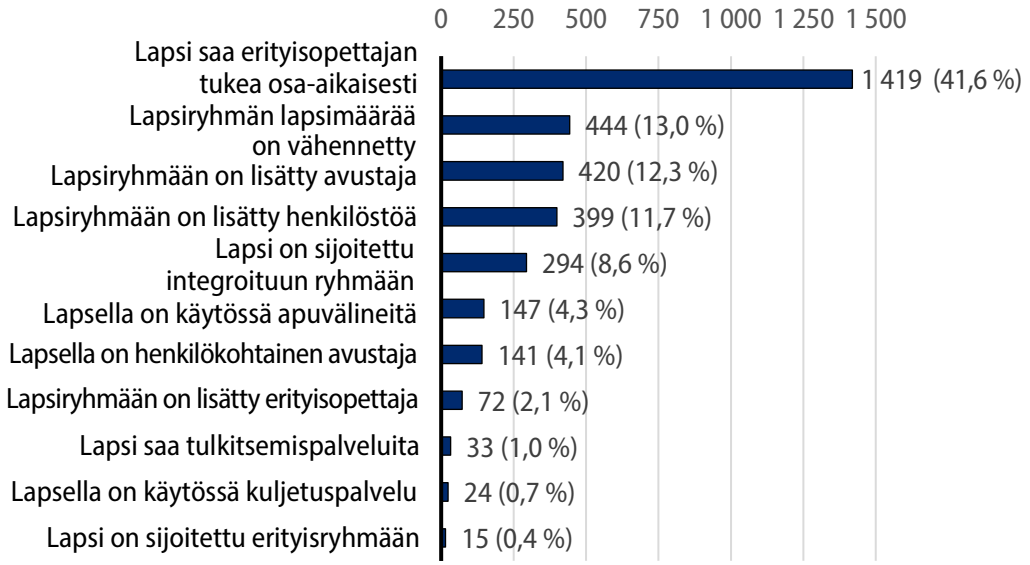


Yksittäin tarkasteltuna yli 200 000 tuhannen asukkaan kunnissa oli huomattavaa keskinäistä vaihtelua siinä, mistä tukitoimista oli tehty eniten päätöksiä. Kahden yli 200 000 tuhannen asukkaan kunnan kohdalla tukitoimet, joista oli tehty eniten päätöksiä, olivat samat, kuin kaikkia yli 200 000 tuhannen asukkaan kuntia ja koko Manner-Suomea tarkasteltaessa. Kahden yli 200 000 tuhannen asukkaan kunnan kohdalla kolmen käytetyimmän tukitoimen joukkoon erityisopettajan osa-aikaisen tuen ja lapsiryhmään lisätyn avustajan rinnalle oli noussut lapsiryhmään lisätty henkilöstö ja yhden kunnan osalta lapsen sijoittaminen integroituun erityisryhmään sen sijaan, että olisi päätetty lapsiryhmän lapsimäärän vähentämisestä. Yhdessä yli 200 000 tuhannen asukkaan kunnassa erityisopettajan osa-aikaisesta tuesta oli tehty päätös vain 4 % päätöksiä, mikä poikkeaa huomattavasti koko Manner-Suomen tilanteesta. Samassa kunnassa 44 % lapsen tuen päätöksiä oli päätetty

avustajan lisäämisestä lapsiryhmään ja 13 % päätöksiä oli päätetty lapsen sijoittamisesta integroituun erityisryhmään. Lapsiryhmän lapsimäärän vähentämisestä oli ko. kunnassa päätetty 21 % päätöksiä.

Alle 10 000 asukkaan kuntien kohdalla oli tehty eniten päätöksiä erityisopettajan antamasta osa-aikaisesta tuesta, 42 % lapsille tehdyistä päätöksistä oli päätetty tästä tukitoimesta. Seuraavaksi eniten päätöksiä oli tehty lapsiryhmän lapsimäärän vähentämisestä (13 %), lapsiryhmään lisätystä avustajasta (12 %) ja lapsiryhmään lisätystä henkilöstöstä (12 %). Lapsen sijoittamisesta integroituun erityisryhmään oli päätetty 7 % päätöksiä. Muista tukitoimista alle 10 000 asukkaan kunnissa oli päätetty alle 5 % lapsen tuen päätöksiä. Alla olevassa kuviossa 4. on kuvattuna kaikki tukitoimet ja niistä tehtyjen päätösten määrä sekä osuus kaikista tehdyistä päätöksistä alle 10 000 asukkaan kunnissa.

Kuvio 4. Päätökset tukitoimista alle 10 000 asukkaan kunnissa.



VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja ym., 2024) tulosten mukaan kunnat resursoivat yleisimmin lapsen tukeen varhaiskasvatuksessa lisäämällä avustavan henkilöstön ja kasvatus-, opetus- ja hoitohenkilöstön määrää sekä pienentämällä lapsiryhmän kokoa. Se, miten suuressa määrin nämä resursoinnit tosiasiassa toteutuivat, ei ole tiedossa. Tuen lakisääteisyyden raportoitiin kuitenkin helpottavan lisäresurssien tarpeen perustelua kunnassa rahoituksesta päättävälle taholle. (Pihlaja ym., 2024). Tilastokeskuksen erillistiedonkeruun tuottaman tiedon ja

VakaTuki -tutkimushankkeen tulosten ero eniten käytetyistä tukitoimista kohdistuu erityisopettajan osa-aikaiseen tukeen ja selittyy todennäköisesti erityisopettajan antaman osa-aikaisen tuen määrittelyllä erillistiedonkeruussa.

6.2 Lapselle annettavan tuen sisältö

DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) alustavien tulosten perusteella lainsäädännön yksilökeskeisyys, hallintopäätöksen virallisuus ja vallitseva haastava henkilöstö- ja resurssitilanne varhaiskasvatuksessa näyttäisivät vaikuttavan varhaiskasvatuksessa tehtyihin tuen hallintopäätöksiin. Hallintopäätösten tekemisen velvoite on tehnyt näkyväksi kuntien lapsen tukeen käytössä olevien resurssien riittämättömyyttä. Joissakin tapauksissa apua lapsiryhmän haastavaan tilanteeseen haetaan yksittäisten lasten hallintopäätöskäytäntöjen kautta, kun kunnan käytänteet eivät mahdollista muiden lisäresurssien tai tuen saamista ryhmiin esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilöstön kelpoisuuksien puutteet tai vaihtuvuus haastavat toiminnan järjestämistä. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) alustavien tulosten perusteella hallintopäätös lapsen tuesta varhaiskasvatuksessa voidaan kuitenkin jättää tekemättä tai koko tuen arvioinnin prosessi aloittamatta, jos on etukäteen tiedossa, että hallintopäätöksellä ei voida antaa mitään lisää suhteessa siihen, mitä lapsi jo arjessa saa. Hallintopäätökset lapsen tukeen liittyen näyttäisivätkin toimivan lapsen tuen resurssien hallinnoinnin välineenä. Tämä näkyy siinä, kenelle päätöksiä lähdetään tekemään ja siinä, mitä päätöksiin kirjoitetaan. Hallintopäätöksiä tehdessä voidaan esimerkiksi miettiä tarkkaan mitä tukitoimia on mahdollista antaa, ja tehdä kirjaukset tästä lähtökohdasta. Näiden syiden takia DECISION-tutkimushankkeen tutkimusmenetelmien ja näkökulman valossa jää epäselväksi, missä määrin hallintopäätöskäytäntö on muuttanut lapsen tuen tilannetta varhaiskasvatuksessa. Paikoin kyse on siitä, että tilanne on jo ollut hyvä, mutta joissain tilanteissa hallintopäätösten myötä lisääntynyt kirjallinen työ on heikentänyt esimerkiksi erityisopettajien mahdollisuutta toteuttaa lapsen tukea arjessa. Hallintopäätöksissä muodostuu tietoa, muun muassa lapsiryhmistä, lapsista, hallintopäätöksistä sekä ammattilaisten työstä, jota hyödynnetään kunnan ja johtamisen päätöksentekoon. Esimerkiksi hallintopäätösten määrää voidaan käyttää argumenttina kunnan talouden hallinnassa tai resurssien jaossa. Muodostuneen tiedon avulla koetaan pystyvän vaikuttamaan mahdollisuuksiin taata lapsen tarvitsema tuki laajemmalla, kunta-, alue- tai päiväkotitasolla. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

Karvin arviointiraportin (Kannel ym., 2023) mukaan lapsen vahvuuksien huomiointi tuen järjestämisen lähtökohtana toteutuu hyvin kaikkien vastaajaryhmien arvion mukaan. Päiväkotien henkilöstöllä on myös hyvät valmiudet pedagogisten tukitoimien aloittamiseen heti tuen tarpeen ilmettyä. Noin 70 % päiväkodinjohtajista kertoi, että varhaiskasvatuksen erityisopettaja tukee lapsiryhmien toimintaa ja kaikki lapsiryhmässä työskentelevät henkilöt osallistuvat tuen toteuttamiseen. Heikosti toteutui kaikkien vastaajaryhmien arvion mukaan lapsen varhaiskasvatuksen järjestäminen erityisryhmässä, lasten tuen tarpeen huomioiminen lapsiryhmien koossa ja mahdollisuudet saada täydennyskoulutusta lasten tuen järjestämiseen. Henkilöstön arvio lapsen tuen toteutumisesta oli suurilta osin yhteneväinen päiväkodin johtajien kanssa. Johtajista poiketen vain alle puolet henkilöstöstä arvioi lasten tuen tarpeiden huomioimisen henkilöstörakenteessa toteutuvan hyvin ja hieman alle kolmannes arvioi lasten tuen tarpeiden huomioinnin toteutuvan lapsiryhmän koossa hyvin. (Kannel ym., 2023).

Karvin arviointiraportin (Kannel ym., 2023) mukaan kaikkien vastaajaryhmien mukaan lasten tuen toteutumista haastoi eniten rakenteellisen tuen puute: etenkin lapsen varhaiskasvatuksen järjestäminen tarvittaessa erityisryhmässä, tuen tarpeen huomiointi lapsiryhmien koossa tai henkilöstörakenteessa ja monialaisen työryhmän tuki koettiin riittämättömiksi. Päiväkotien henkilöstö nosti lisäksi esiin haasteita apuvälineiden riittävyydestä, koulutusmahdollisuuksista, tuen välittömässä aloittamisessa ja erityisopettajan tuen riittävyydessä. Lapsen tuen tarpeen ja vaikuttavuuden arviointiin ei monien vastaajien mukaan ollut selkeitä ohjeita ja erityisesti vaikuttavuuden arviointi koettiin haastavaksi toteuttaa. Esiopetuksen lisäksi täydentävään varhaiskasvatuksen osallistuvien lasten kohdalla kahden eri lain mukaisten lapsen tuen hallintopäätösten tekeminen koettiin työläänä ja myös hämmentävänä. (Kannel ym., 2023).

6.3 Tuen järjestämisen toimintatavat

Karvin arviointiraportin (Kannel ym., 2023) perusteella päiväkodinjohtajien arviot lapsen tuen järjestämisen toimintatavoista olivat melko myönteisiä. Erityisesti huoltajien kanssa tehtävän yhteistyön arvioitiin sujuvan hyvin ja sovittujen toimintatapojen mukaisesti, samoin tuen toteuttamisesta päiväkodin tasolla tehdyt linjaukset koettiin toimiviksi. Valtaosa päiväkodinjohtajista (67 %) koki myös monialaisen verkoston kanssa sovitut yhteiset toimintatavat selkeiksi. Merkillepantavaa on, että päiväkotien henkilöstö kuitenkin toivoi paljon ajantasaista tietoa sekä paikallisista että valtakunnallisista lapsen tuen ohjeistuksista ja esimerkiksi monialaisen yhteistyön verkostosta hyvinvointialueiden organisaatiomuutoksiin viitaten.

(Kannel ym., 2023). Myös VakaTuki ja DECISION-tutkimushankkeiden tulosten mukaan monialaisen yhteistyön käytännöt hakevat vielä uomaansa hyvinvointialueuudistuksen jälkeen.

Erityisen ja tehostetun tuen sekä yleisen tuen tukipalveluiden toteuttamiseen liittyvät vastuut ja työnjaot koettiin jossain määrin epäselviksi, 61 % vastanneista päiväkodin johtajista oli sitä mieltä, että toimintatavat ovat selkeitä. Lapsen tuen vaikuttavuuden arviointiin oli sovittu vähiten yhteisiä toimintaohjeita. Jos päiväkodinjohtaja oli kertonut osallistuneensa varhaiskasvatussuunnitelmaa koskeviin koulutuksiin, olivat lapsen tukeen liittyvät vastuut ja työnjaot hänen johtamassaan päiväkodissa arviointihankkeen tulosten perusteella selkeämmät. Lisäksi koulutuksiin osallistuneet päiväkodin johtajat olivat useammin sopineet päiväkodissa tuen vaikuttavuuden arvioinnin toimintatavoista. (Kannel ym., 2023).

Suurin osa (90 %) päiväkotien henkilöstöstä ja perhepäivähoitajista arvioivat tietävänsä vastuunsa lasten tuen toteuttamisessa sekä mitä yleinen, tehostettu ja erityinen tuki tarkoittavat oman työn osalta. Yhtä moni arvioi osaavansa huomioida yksittäisen lapsen tuen tarpeen ryhmän toiminnassa. Tästä huolimatta päiväkodin henkilöstöstä 71 % oli sitä mieltä, ettei heillä ole riittävästi osaamista lapsen tuen toteuttamisessa ja 65 % arvioi, etteivät he tiedä miten tuen vaikuttavuutta voi arvioida. Pidempään työskennelleet arvioivat oman osaamisensa positiivisemmin kuin lyhyen ajan työelämässä olleet. Etenkin päiväkodin henkilöstö toi esiin tarpeen lapsen tukeen liittyvälle täydennyskoulutukselle. Osa vastaajista koki tarvitsevansa koulutuksen sijasta tuekseen enemmän aikaa tuen toteuttamiseen ja parempia resursseja, esimerkiksi varhaiskasvatuksen erityisopettajan konsultaatiota. (Kannel ym., 2023).

7 Inklusiivinen varhaiskasvatus

Tässä luvussa tarkastellaan inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumista ja johtamista. Varhaiskasvatuslakia tuen osalta uudistettaessa inklusiivisuuden periaatteen lisäämistä säännöksiin pidettiin tärkeänä, ja varhaiskasvatuslain 3 §:ään lisättiinkin tavoite tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti.

7.1 Inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutuminen

Karvin paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien uudistamisprosessien toteutumista arvioivan arviointihankkeen inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumista arvioivan osion merkittävänä havaintona nousi esiin inkluusion käsitteen epäselvyys varhaiskasvatuksessa. Moni vastaajista, etenkin päiväkodin henkilöstö ja perhepäivähoitajat, yhdistivät inkluusion käsitteen vain lasten tuen tarpeisiin. Erityisesti katsomukseen ja kulttuurisiin taustoihin liittyvät osa-alueet koettiin hankaliksi toteuttaa arjessa. (Kannel ym., 2023).

Päiväkodinjohtajat arvioivat kuitenkin iInklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttamista pääosin positiivisesti ja henkilöstö oli sitoutunut inklusiivisten arvojen mukaisen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen. Inklusiivista varhaiskasvatusta edistävissä tekijöissä korostui läpi kaikkien vastaajaryhmien ammattitaitoisen, sitoutuneen ja lasten hyvinvoinnista välittävän henkilöstön merkitys. Muina edesauttavina tekijöinä nousivat esiin moniammatillinen yhteistyö, yhteistyö huoltajien kanssa, toimipaikassa käytävä yhteinen keskustelu inklusiivisten arvojen mukaisesta varhaiskasvatuksesta ja riittävät resurssit. Haasteena ja inkluusiota estävinä asioina koettiin lapsiryhmien liian suuret koot, henkilöstön riittämättömyys, rakenteellisen tuen riittämättömyys, työn yleinen kuormittavuus sekä vanhentuneet asenteet. (Kannel ym., 2023).

Karvin arviointihankkeessa (Kannel ym., 2023) saadun tiedon perusteella varhaiskasvatuksen toimintakulttuuria tulisi kehittää siihen suuntaan, että inkluusio nähtäisiin kokonaisvaltaisena ja koko toimintaa läpileikkaavana ajattelutapana. Toimipaikoissa tulisi myös varmistaa riittävä yhteinen keskustelu inkluusiosta, jotta tavoitteet ja toimintatavat konkretisoituvat arjen tasolle. Lisäksi inkluusioon ja lasten tukeen liittyvää käsitteistöä tulisi avata koko henkilöstölle käytännön tasolla sekä ottaa huomioon toimipaikkojen paikalliset erityispiirteet. Inkluusio toteutuu

pitkälti lapsiryhmien arjessa, mikä korostaa lasten kanssa työskentelevän henkilöstön merkitystä. Vastaajat nostivat inkluusiota haastaviksi asioiksi työajan riittävyyden, taloudelliset resurssit ja työn yleisen kuormittavuuden. Vastaajien mukaan henkilöstön vaihtuvuus ja riittämättömyys sekä kiireen tunne johtavat siihen, ettei inklusiivista varhaiskasvatusta pystytä toteuttamaan niin hyvin kuin vastaajat toivoisivat. (Kannel ym., 2023).

Arviointiraportissa (Kannel ym., 2023) esitetään myös ajatus siitä, että inkluusio voidaan kokea lisätyönä jo valmiiksi kuormittavassa työtilanteessa silloin, kun inkluusio käsite on epäselvä ja henkilöstöresurssit ovat riittämättömät. Varhaiskasvatuksen järjestäjien olisikin ensiarvoisen tärkeää huolehtia riittävistä taloudellisista ja osaamiseen liittyvistä resursseista sekä henkilöstöresursseista, jotta varhaiskasvatusta voidaan toteuttaa inklusiivisuuden arvojen mukaisesti. (Kannel ym., 2023).

7.2 Inklusiivisen varhaiskasvatuksen johtaminen

Osana inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumisen arviointia Karvin arviointihankkeessa (Kannel ym., 2023) pyydettiin päiväkodinjohtajia arvioimaan inklusiivisen varhaiskasvatuksen johtamista. Jaetun ymmärryksen ylläpitäminen inkluusiosta ja inklusiivisen toimintakulttuurin edistäminen ovat päiväkodin johtajan keskeisiä työtehtäviä. Päiväkodinjohtajat kokivat kuitenkin monilta osin riittämättömyyttä henkilöstön tukemisessa inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa ja nostivat esiin huolen koulutuksen riittävyydestä sekä perus- että täydennyskoulutuksessa. Arvioinnin mukaan riittämättömyyden tunne nousi usein siitä, että päiväkodinjohtajat kokivat, ettei heillä ole riittävästi työaikaa yhteiseen keskusteluun inkluusiosta ja henkilöstön ohjaamiseen. Inkluusion käsitteen epäselvyydestä ja päiväkodinjohtajien riittämättömyyden tunteista huolimatta inklusiivisen varhaiskasvatuksen periaatteet toteutuvat arviointiraportin mukaan suuressa osassa varhaiskasvatuksen toimipaikkoja hyvin. (Kannel ym., 2023).

Yhtenä osana Pihlajan johtamaa VakaTuki -tutkimushanketta tutkittiin inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumista ja sen johtamista. Päiväkodin johtajille suunnattu kysely rakennettiin kunnan varhaiskasvatuksen johtajille suunnatun kyselyn pohjalta (Fonsén ym., 2024, julkaisematon). Kyselyyn lisättiin muun muassa inkluusioon ja inkluusion johtamiseen sekä johtamista ohjaaviin arvoihin liittyviä kysymyksiä. Kysely käännettiin ruotsin kielelle ja välitettiin 23 kunnan päiväkotien johtajille sähköpostilla huhtikuusta 2023 alkaen. Kyselyyn vastanneiden päiväkodinjohtajien määrä jäi verraten vähäiseksi (116). Vastanneista päiväkodinjohtajista 68 toimi julkisen ja 48 yksityisen palveluntarjoajan järjestämässä varhaiskasvatuksessa.

Vastaajilla oli keskimäärin melko paljon kokemusta kasvatusalalla työskentelystä (keskiarvo [ka] = 22,4 vuotta; keskihajonta [kh] = 10,5 vuotta). Hieman yli puolet kyselyyn vastanneista päiväkodin johtajista (58,6 %) työskenteli suurissa kaupungeissa (yli 100 000 asukasta) ja heidän johtamansa varhaiskasvatusyksikön koko vaihteli suuresti vastuualueen lapsimäärää tarkasteltaessa (ka = 135; kh = 122). (Fonsén ym., 2024, julkaisematon).

Alustavat tutkimustulokset osoittavat, että inkluusion johtamisessa ollaan eri kokoisissa kunnissa ja organisaatioissa hyvin eri vaiheissa. Päiväkodin johtajista osa kuvaa rooliaan seikkaperäisesti ja he ovat vahvasti osallisina itse inklusiivisen pedagogiikan johtamisessa, osa päiväkodin johtajista taas pitää rooliaan marginaalisena ja ulkopuolisena. Taustamuuttujien kautta tarkasteltuna tulokset osoittavat, että pienempien varhaiskasvatusyksiköiden johtajat raportoivat inklusiivisen pedagogiikan johtamista enemmän kuin suurten yksiköiden johtajat. Kunnallisten päiväkotien johtajat kokivat rakentavansa inklusiivista yhteisöä enemmän kuin yksityisten päiväkotien johtajat. Toisaalta yksityisten päiväkotien johtajat arvioivat johtavansa henkilöstön ammatillista kehittymistä enemmän kuin kunnallisten päiväkotien johtajat. Tämä voi selittyä yksityisessä varhaiskasvatuksessa työskentelevän kelpoisen henkilöstön vähäisemällä määrällä verrattuna kunnalliseen varhaiskasvatukseen. (Fonsén ym., 2024, julkaisematon).

VakaTuki -tutkimushankkeen toisessa osahankkeessa (Viljamaa ym., 2024, julkaisematon) toteutettiin ryhmäkeskusteluja ja yksilöhaastatteluja, joiden teemoina olivat arvot, inkluusio ja tuki. Keskustelu- ja haastattelutilanteita järjestettiin yhteensä 31 ja niihin osallistui yhteensä 65 henkilöä. Lisäksi toteutettiin kaksi sellaista ryhmäkeskustelua, joissa osallistujat edustivat eri positioita. Osallistujat edustivat jotakin seuraavista toimijoista: kunnallisessa päätöksenteossa varhaiskasvatuksesta vastaavan lautakunnan (esim. sivistyslautakunta) puheenjohtaja tai jäsen, varhaiskasvatuksesta vastaava toimija (esim. varhaiskasvatusjohtaja, sivistysjohtaja), yksityisen varhaiskasvatuksen toimitusjohtaja, päiväkodinjohtaja, varhaiskasvatuksen erityisopettaja, varhaiskasvatuksen opettaja tai huoltaja. Keskustelu- ja haastatteluaineistosta on tehty alustavaa analyysiä, tarkastellen koko aineistosta vastaajien inkluusiokäsityksiä, inkluusion johtamiseen liittyviä ajatuksia, varhaiskasvatuksen erityisopettajien roolia tuen prosesseissa ja henkilöstön osaamistarpeita. Inkluusion ymmärtämisessä ja määrittelemisessä eri toimijoiden kesken ja samojenkin toimijoiden parissa esiintyi runsaasti vaihtelua. Inkluusiokäsityksen ääripäissä olivat inkluusion ymmärtäminen ryhmään tai yhteisöön kuulumisen tunteena ja koko inkluusion kyseenalaistaminen. Yksityisen varhaiskasvatuksen toimitusjohtajat ja varhaiskasvatuksen opettajat kyseenalaistivat inkluusiota, kun taas sekä yksityisen että kunnallisen varhaiskasvatuksen erityisopettajat ja huoltajat sanoittivat inkluusion ryhmään tai yhteisöön kuulumisen tunteena. Yksityisen

puolen toimijoista toimitusjohtajat, päiväkodin johtajat ja varhaiskasvatuksen opettajat sanoittivat haastattelussa inkluusiota talouspainotteisimmin kuin muut haastateltavat. (Viljamaa ym., 2024, julkaisematon).

8 Tuen uudistuksen vaikutukset henkilöstöön

Tässä luvussa tarkastellaan tuen uudistuksen vaikutuksia varhaiskasvatuksen henkilöstöön. Varhaiskasvatuksen merkittävä laadun tekijä on koulutettu ja työhön sitoutunut henkilökunta. Riittävä ja osaava henkilökunta on myös varhaiskasvatuslain tukea koskevan uudistuksen onnistumisen oleellinen tekijä.

Eduskunnan sivistysvaliokunta painottaa mietinnössään (SivM 11/2021 vp), että uudistuksen vaikutuksia tulee seurata ja arvioida tiiviisti sekä lasten että varhaiskasvatuksen henkilöstön kannalta. Tarvittavien lainsäädännön muutosten valmisteluun tulee ryhtyä ripeästi. Sivistysvaliokunta on myös todennut mietinnössään (SivM 14/2021 vp), että varhaiskasvatuksessa on tärkeää kiinnittää huomiota hallintomenettelyn sujuvuuteen ja mahdollisimman vähäiseen hallinnolliseen kuormittavuuteen, jotta työntekijöiden työaika pystytään kohdentamaan riittävästi lasten opetukseen, kasvatukseen ja tukemiseen ja henkilöstön liiallista kuormittamista vältetään. Samassa mietinnössä sivistysvaliokunta toteaa, että on tärkeä huolehtia siitä, että lapsen oikeus tarvitsemaansa tukeen ei esty riittämättömien henkilöstöresurssien vuoksi.

8.1 Lakimuutoksen vaikutukset henkilöstöön ja henkilöstön työhön

DECISION-tutkimushankeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) alustavien tulosten mukaan lakimuutos teki näkyväksi varhaiskasvatuksen ammattilaisten työn reunaehtoja, kuten epäselvät vastuunjaot, erityisopettajan työnkuvan ja tehtävien moninaisuuden sekä tiedonhallintaan että päätöksentekoprosessiin liittyvien uhkien hallintaa koskevat kysymykset. Uudistuksen nopea aikataulu ja sen toimeenpanon toteutus näyttäytyivät merkittävinä uudistuksen tuottaman kuormittavuuden ja vaikutusten muodostumisen kannalta. Esimerkkinä tästä on lapsen huoltajan kuulemisen käytännöt, joiden menettelytavat muodostettiin kaikissa kunnissa paikallisesti hyvin samanlaisiksi. Tämä vei henkilöstöltä huomattavan paljon aikaa ja suuntasi uudistuksen implementointiin käytössä olevaa työaikaa kuulemis- ja laajemmin hallintoprosessien luomiseen ja

muokkaamiseen. Tästä syystä pedagogisten prosessien ja lapsen tuen toteutumisen kysymysten pohtiminen jäi toissijaiseksi uudistuksen alussa. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon; ks. myös Heiskanen & Poikola, 2024).

Käsitteelliset ja käytännölliset tulkinnat paikallisesti ja valtakunnallisesti haastoivat jatkuvuuden rakentamista uudistuksen yhteydessä, samalla kun jatkuvuus oli yksi tuen uudistuksen keskeisistä tavoitteista. Keskeisiksi haasteiksi ja byrokratisoitumista lisänneiksi asioiksi nousivat alustavien tutkimustulosten perusteella

- käsitteiden tulkinnat (erityisesti varhaiskasvatuksen järjestämispaikka), jotka ovat aiheuttaneet lapsen tuen saamisen näkökulmasta tarpeetonta lisätyötä,
- kolmitasoisen tuen tuominen varhaiskasvatuksen kontekstiin ilman, että on etukäteen pohdittu riittävästi, miten käsitteet istuvat tähän toimintakulttuuriin ja millaisia seurauksia tuen tasojen tulkinnoilla on lapsille,
- huoltajan kuulemisen byrokraattisuus ja menettelytapapainotteisuus ja
- esiopetusvuoden tilanne kahden lain mukaisten käytäntöjen risteymässä. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

Ammattilaisten hämmennys ja epävarmuus uuden edessä näyttäytyi vanhemmille byrokraattisina ja menettelytapoja korostavina käytäntöinä, jotka erosivat ainakin alkuun totutusta vuorovaikutuksellisesta yhteistyöstä. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon). VakaTuki -tutkimushankkeen varhaiskasvatuksen johtajille suunnatun kyselyn vastausten perusteella varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen koettiin yhtenäistävän järjestelmää esi- ja perusopetuksen kanssa luoden selkeämpää jatkumoa, vaikkakin hallinnollisen työn määrän lisääntyminen koettiin haastavana. Muutokset koettiin kuitenkin oikean suuntaisina ja lasten oikeuksia tukevina ja niiden koettiin lisäävän alueellista tasa-arvoa. (Pihlaja, 2024, julkaisematon).

8.2 Varhaiskasvatuksen erityisopettajien keskeinen rooli lapsen tuen prosessissa

Varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrä on lisääntynyt ja rooli varhaiskasvatuksessa on kasvanut samaan aikaan kun varhaiskasvatuksen koulutettujen opettajien osuus henkilöstöstä on laskenut. Varhaiskasvatuksen erityisopettajien tuki näyttäytyy alustavien tutkimustulosten (Pihlaja ym., 2024) valossa keskeisenä usealle eri varhaiskasvatuksen ammattiryhmälle. Myös varhaiskasvatuksen

erityisopettajien toimenkuvissa on tapahtunut muutos, joka liittyy osaltaan lapsiryhmien rakenteeseen. Vuonna 1997 suurin osa erityisopettajista työskenteli omassa lapsiryhmässä ja vuonna 2022 erityisopettajista suurin osa toimi ns. konsultoivina erityisopettajina. Muutos on vaikuttanut muun muassa siihen, että lapset saavat nykyään vähenevissä määrin kokoaikaista erityisopetusta konsultoinnin ja osa-aikaisen erityisopetuksen lisäännyttyä. (Pihlaja ym., 2024). Myös DECISION-tutkimushankkeessa (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) nousi esiin uudistuksen olennainen vaikutus juuri erityisopettajan työhön. Lapsen tuen hallintopäätösprosessin kokonaisuudessa varhaiskasvatuksen erityisopettajan rooli näyttäytyi keskeisenä sisältäen paljon piiloon jäävää koordinaatiotyötä. Hallintopäätösprosessiin käytetty aika vähensi varhaiskasvatuksen erityisopettajan työaikaa hänelle määritellyistä muista työtehtävistä, kuten lapsen kanssa toimimisesta ja opettamisesta. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja, 2024, julkaisematon) osatutkimuksessa, jonka tavoitteena oli selvittää varhaiskasvatuslain muutoksen jalkautumista eri toimijoiden näkökulmasta, toteutettiin ryhmäkeskusteluja ja yksilöhaastatteluja. Keskusteluissa korostui varhaiskasvatuksen erityisopettajien rooli inklusiivisen varhaiskasvatuksen jalkauttamisessa ja lapsen tuen arvioinnin ja toteuttamisen asioissa. Varhaiskasvatuksen erityisopettajien kerrottiin työskentelevän konsultoivassa roolissa, havainnoivan ryhmää tai yksittäistä lasta, olevan jäsenenä erilaisissa tiimeissä kuten johtotiimissä, työskentelevän päiväkodin johtajan työparina, valmistelevan hallintopäätöksiä, antavan osa-aikaista erityisopetusta, osallistuvan ryhmien muodostamiseen ja tekevän yhteistyötä vanhempien kanssa sekä vastaavan henkilökunnan kouluttamisesta. (Viljamaa ym., 2024, julkaisematon). Kunnissa on VakaTuki -tutkimushankkeen tulosten perusteella eroja sen suhteen, ovatko kunnallisen varhaiskasvatuksen erityisopettajan palvelut yksityisen sektorin käytössä vai eivät. Osa kunnista tarjoaa maksutta erityisopettajan palveluita yksityiselle sektorille, osa taas ei (Pihlaja ym., 2024).

8.3 Varhaiskasvatuksen henkilöstön osaaminen lapsen tuen asioissa

Karvin paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista varhaiskasvatuksessa selvittävässä arviointihankkeessa (Kannel ym., 2023) tuen järjestämiseen liittyvä osaaminen arvioitiin kaikissa ammattiryhmissä pääsääntöisesti positiivisesti. Suurin osa vastaajista vastasi tietävänsä mitä lapsen yleinen, tehostettu ja erityinen tuki merkitsevät oman työn näkökulmasta ja mitä vastuita heillä on tuen toteuttamisessa. Haastavimmaksi osa-alueeksi koettiin tuen vaikuttavuuden arviointi. Tuen

vaikuttavuuden arvioinnin toimintatavoista sopiminen nousi myös päiväkodin johtajien vastauksissa heikoiten toteutuvaksi osa-alueeksi. Pääasiassa varhaiskasvatuksen henkilöstö sekä perhepäivähoitajat vastasivat osaavansa huomioida lasten tarpeet, mutta osa koki lasten tuen tarpeiden tunnistamisen haastavaksi. Huoltajien kanssa tehtävä yhteistyö arvioitiin pääsääntöisesti positiivisesti ja vastaajat kokivat pystyvänsä luomaan luottamuksellisen suhteen vanhempiin, sekä onnistuvansa yhteistyössä tuen järjestämiseksi. Keskeisimmäksi haasteeksi huoltajien kanssa tehtävässä yhteistyössä nousi ajan riittävyys huoltajien päivittäiseen kohtaamiseen, tämä korostui etenkin erityisopettajien vastauksissa. (Kannel ym., 2023).

VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja, 2024, julkaisematon) varhaiskasvatuslain muutoksen jalkautumista eri toimijoiden näkökulmasta selvittävän osatutkimuksen keskusteluissa henkilöstön osaamistarpeet kulminoituivat kouluttamattoman ja epäpätevän henkilöstön ympärille. Erityispedagogista osaamista kerrottiin eri ammattiryhmillä olevan liian vähän suhteessa tarpeeseen. Alueilla, joissa on paljon maahanmuuttotaustaisia lapsia, korostui tarve henkilöstön kielitietoisen varhaiskasvatuksen ja suomen tai ruotsin kielen opetuksen osaamiselle. Myös pedagogisen johtamisen puute nousi esiin. Henkilöstöpulan kerrottiin näkyvän varhaiskasvatuksen opettajien, varhaiskasvatuksen erityisopettajien ja avustajien ammattiryhmissä. Työhön sitoutumattomuuden, henkilöstön vaihtuvuuden, väsymyksen ja uupumuksen sekä henkilökunnan ymmärtämättömyyden lasten käytöstä kohtaan nähtiin olevan seurausta osaamattomuudesta ja kouluttamattomuudesta. Kouluttamattoman henkilöstön, esimerkiksi avustajien, lisäämistä tukimuotona ei pidetty hyvänä ratkaisuna, vaan kaivattiin enemmän varhaiskasvatuksen erityisopettajan läsnäoloa ryhmissä. (Pihlaja, 2024, julkaisematon).

VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja, 2024, julkaisematon) varhaiskasvatusjohtajille suunnatussa kyselyssä nousi esiin hallintopäätösten tekemiseen liittyvä työmäärän lisääntyminen ja työajan kohdistuminen hallinnolliseen työhön. Osa varhaiskasvatusjohtajista koki, että vastuuta paikalliseen päätöksentekoon on jäänyt liikaa, muutosvaiheessa olisi kaivattu mm. valmiita asiakirjatekstejä ja ylipäätään tarkempaa valtakunnallista ohjausta mm. huoltajien kuulemisen käytäntöihin liittyen. Varhaiskasvatusjohtajat toivat esiin myös tuen päätösten tarkistamiseen ja uusien päätösten tekemiseen kuluvan työajan ja hallinnollisen työn määrän. Esiopetusikäisten lasten kohdalla nostettiin esiin myös tehtävä osittain päällekkäinen hallinnollinen työ. Osa varhaiskasvatusjohtajista koki, että lainsäädännössä on ollut lyhyellä aikavälillä liikaa muutoksia. Lisäksi esitettiin toive, että lainsäädäntöä tulisi tarkentaa ryhmäkokojen osalta siten, että lapsiryhmässä olevien lasten enimmäismäärä olisi säännelty. Myös erityisryhmien rakenteelle kaivattiin säännöksiä, joiden perusteella tarvittavia ryhmärakenteita olisi

helpompi perustella kunnassa resusoinnista päättävälle taholle. Kokonaisuudessaan muutoksen ajateltiin vaikuttavan henkilöstön jaksamiseen negatiivisesti. (Pihlaja, 2024, julkaisematon).

Positiivisina asioina varhaiskasvatusjohtajat nostivat esiin yhtäläisen järjestelmän esi- ja perusopetuksen kanssa. Tuen lakisääteisyyden nähtiin tekevän lasten varhaiskasvatuksessa tarvitseman tuen näkyväksi ja suunnitelmalliseksi ja myös helpottavan resurssien tarpeen perustelua kunnassa. Lain koettiin myös lähtökohtaisesti yhtenäistävän kuntien käytäntöjä. Esiin nousi myös ajatus muutoksista oikean suuntaisina lasten oikeuksien näkökulmasta. (Pihlaja, 2024, julkaisematon).

9 Tunnistettuja varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön ja tuen toteuttamisen muutostarpeita

Tässä kappaleessa esitetään varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön ja tuen toteuttamisen muutostarpeet, joita edellä kuvatuista tutkimuksista sekä muusta kerätystä tiedosta on tunnistettu ja tietoa yhdistelemällä havaittu.

9.1 Hallintopäätösprosessin selkiyttäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriöön saapuneiden lapsen varhaiskasvatuksen tukeen liittyvien kysymysten sekä neuvonta- ja ohjauspyyntöjen sisältö on koskenut pääasiassa varhaiskasvatuksen tuesta tehtäviä hallintopäätöksiä. Myös suurin osa Opetushallituksen asiakaspalveluun tulleista varhaiskasvatuksen tuen uudistusta koskevista kysymyksistä on koskenut tuen hallintopäätöstä. Hallintopäätöksen osalta on haluttu lisätietoa muun muassa siitä, mitä päätöksen tulee sisältää, milloin päätös astuu voimaan, miten päätös vaikuttaa tuen antamiseen ja miten päätöksen voi muuttaa tai kumota. Myös osana päätöksentekoa toteutettava huoltajien kuuleminen on aiheuttanut paljon kysymyksiä. Suurin osa kysymyksistä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön että Opetushallitukseen on tullut varhaiskasvatuksen hallinnon työntekijöiltä, kuten varhaiskasvatuspäälliköiltä ja asiantuntijatehtävissä työskenteleviltä. Lisäksi paljon kysymyksiä ovat lähettäneet varhaiskasvatuksen erityisopettajat ja päiväkodin johtajat. Joitain kysymyksiä on tullut myös muilta varhaiskasvatuksen työntekijöiltä, kuten varhaiskasvatuksen opettajilta. Lisäksi yksittäiset huoltajat ja hyvinvointialueiden työntekijät ovat tiedustelleet lapsen tuen järjestämiseen liittyviä asioita.

Erityisesti esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen osalta hallintopäätösprosessit koetaan hankaliksi esi- ja perusopetuslain sekä varhaiskasvatuslain säännösten eroavaisuuksien takia. Tuen jatkumon rakentaminen lapsen siirtyessä varhaiskasvatuksesta esiopetukseen on aiheuttanut osassa kuntia haasteita hallinnollisen työn näkökulmasta. Hankalana on koettu hallintopäätösten tekeminen ja tiedon siirtäminen varhaiskasvatuksesta esiopetukseen sekä esiopetuksen tuen ja esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen tuen yhteensovittaminen. Näiden osalta kysymykset ovat koskeneet hallintopäätösten lisäksi muun muassa sitä, millä tavalla lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattua tietoa voidaan hyödyntää

lapsen siirtyessä esiopetukseen tai miten lapsen varhaiskasvatussuunnitelma ja esiopetuksessa mahdollisesti käytössä oleva oppimissuunnitelma voidaan yhdistää. Nivelvaiheeseen ja tuen yhteensovittamiseen liittyen Opetushallitukseen on tullut paljon kysymyksiä myös koskien pidennettyä oppivelvollisuutta, vaikkei varhaiskasvatuksen tuen uudistus sitä koskenutkaan. Uudistus on kuitenkin selkeästi heijastunut siihen, miten pidennetyn oppivelvollisuuden prosessia on paikallisesti tarkasteltu, ja kuinka tarpeellisena päätös pidennetystä oppivelvollisuudesta on nähty varhaiskasvatuksen tuen uudistuksen jälkeen.

Neuvonta- ja ohjauspyyntöjen määrä kohdistuen sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön että Opetushallitukseen lapsen tuesta ja/tai tukitoimista tehtäviä hallintopäätöksiä ja erityisesti niiden sisältöä koskien osoittaa säännösten tulkinnan ja uusien toimintatapojen tuomia haasteita paikallisella tasolla. Myös lakiuudistuksen aikataulu ja uuden toimintatavan nopea toimeenpano ovat osaltaan vaikuttaneet neuvonta- ja ohjaustarpeeseen kunnissa. Hallintolain säännökset näyttäytyvät kunnallisella tasolla päätöksiä tekeville vieraina ja voidaankin todeta, että kunnat olisivat varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen informaatio-ohjauksen lisäksi hyötyneet konkreettisemmasta ohjauksesta koskien hallintopäätösprosessia ja hallintolain säännösten yhteensovittamista uudistuneeseen varhaiskasvatuslakiin. Erityisesti huoltajien kuulemisen osalta kuntiin on muodostunut epätarkoituksenmukaisia käytäntöjä, jotka olisivat olleet vältettävissä selkeämmällä ohjauksella hallintolain säännöksistä.

Hallinto-osaamisen lisääminen varhaiskasvatuksessa

DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) keskeiset kehittämisehdotukset lapsen tuen toteuttamisen osalta liittyvät hallinto-osaamisen lisäämiseen kaikilla perus- ja täydennyskoulutuksen tasoilla kaikille tarvittaville ammattiryhmille (hallinto, opettajat, erityisopettajat). Konkreettisia tarvittavia koulutussisältöjä ovat hallintotyön perusteet sekä hallinnollisen päätöksenteon tuki. Esimerkiksi hallintopäätöksissä pitäisi osata kuvata konkreettisesti, mitä lapsen tuki on. Näin ollen jatkossa lapsen oikeusturvan kannalta myös valitukset voisi tosiasiallisesti kohdistaa päätöksen ja lapsen tuen sisältöön eikä vain menettelytapa- tai muotoilukysymyksiin. Lisäksi tärkeää olisi kirkastaa hallinnolliseen päätöksentekoon liittyviä vastuukysymyksiä ja niiden vaikutusta lapsen edun toteutumiseen. Käytännössä päätöksentekijänä voi nykyisellään olla taho, joka ei tunne tai ole tavannut lasta, vaan tekee päätöksen esimerkiksi varhaiskasvatuksen erityisopettajan valmistelun pohjalta. Päätöksen toimeenpanovastuu taas on opettajalla, joka laatii lapsen varhaiskasvatussuunnitelman. Näin ollen erityisopettajan vastuu päätösprosessissa

voi jäädä epäselväksi, vaikka hän on usein päätöksen keskeinen valmistelija. Selkeämmät vastuut selkeyttäisivät myös päätöksen toimeenpanon ja tukitoimien vaikuttavuuden arviointia. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

Jatkossa kunnissa tulisi pohtia ainakin seuraavia varhaiskasvatuksen tuen hallintopäätökseen liittyviä kysymyksiä: mihin hallintopäätös konkreettisesti kohdistuu ja miten se pitäisi kirjoittaa, millaista työtä ja miten paljon valmistelua hallintopäätöksen tekemiseen liittyy, kenen vastuulla on hallintopäätöksen valmistelu, tekeminen, toimeenpano ja annetun päätöksen toteutuminen, ketkä muut osallistuvat päätöksentekoon ja millä tavalla, miten hallintopäätöksessä päätettyjen asioiden toteutumista arvioidaan, mitä hallintopäätöksestä seuraa konkreettisesti lapselle, mihin hallintopäätöksiä käytetään koulutusjärjestelmässä sekä millä perusteella päätetään, keille hallintopäätös tehdään tai ei tehdä, millaisia kriteerejä prosessien käynnistämiseen liittyy ja miten nämä suhteutuvat lapsen edun punnintoihin ja ensisijaisuuteen. Nopealla aikataululla toteutettu iso lakiuudistus sai aikaan sen, että uudistuksen toteutuksessa painottuivat menettelytavat pedagogisen keskustelun uudistuksen sisällöistä erityisesti lapsen näkökulmasta jäätyä vähäisemmäksi. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

Karvin arviointihankkeen (Kannel ym., 2024) tuloksiin perustuvista viidestä kaikille varhaiskasvatuksen tasoille kansallisesta päätöksenteosta lapsiryhmän henkilöstöön kohdistuvista kehittämissuosituksesta kolme on hyvin saman suuntaisia DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) kehittämissuositusten kanssa. Karvin arvioinnin (Kannel ym., 2024) tulosten perusteella esitetään, että varhaiskasvatukseen kohdistuvien uudistusten läpivientiin tulisi varata enemmän aikaa. Uudistusprosessit ovat pitkäkestoisia ja aikaa vieviä, jotta muutokset saadaan ulottumaan toimipaikkojen toimintakulttuuriin. Etenkin yhteiseen keskusteluun tulisi varata riittävästi aikaa. Hallintopäätösprosessien osalta kehittämissuositus koskee varhaiskasvatuksen järjestäjiä: lapsen tuen hallintopäätösprosessia tulisi sujuvoittaa ja nopeuttaa ja päätöksen sisällön tulisi kiinnittyä toimipaikan ja tukea tarvitsevan lapsen arkeen. (Kannel ym., 2024). Edellä mainittu kehittämissuositus nivoo yhteen opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen yhteisen kokemuksen siitä, että hallintolain säännökset näyttäytyvät kunnan viranhaltijoille vieraina sekä DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) tuloksen, jonka mukaan kunnissa on varhaiskasvatuksen tuen uudistamisessa kiinnitetty pääpaino hallinnollisiin menettelytapoihin pedagogisten seikkojen ja hallintopäätöksen merkityksen kustannuksella.

Karvin arviointiraportissa (Kannel ym., 2024) esitetään, että henkilöstön osaamista tulisi johtaa ja kehittää systemaattisesti. Niin peruskoulutuksen kuin täydennyskoulutuksenkin tulisi muodostaa osaamista tukeva jatkumo ja siinä tulisi huomioida

kaikkien ammattiryhmien mahdollisuudet osallistua koulutuksiin. (Kannel ym., 2024). Myös DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) alustavat tulokset osoittavat, että tällä hetkellä lapsen tuen toteutumisen keskeinen haaste on henkilöstön osaamisen vahvistaminen ja tutkimushankkeen kehittämisehdotuksissa nostetaankin esiin tarve hallinto-osaamisen lisäämiselle.

9.2 Inkluusion ja tuen muotojen tarkempi määrittely

Inkluusio

Inkluusion käsitteen selkiyttämisestä esitettiin kehittämissuosituksia oppimisen tuen, lapsen tuen ja inkluusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän loppuraportissa (OKM, 2022). Kehittämissuosituksissa esitettiin, että tulisi vahvistaa tukeen liittyvää osaamista ja tuen vaikuttavuutta toteuttamalla laaja tuen ja inkluusion teemaan liittyvä täydennyskoulutuskokonaisuus. Tuen ja inkluusion johtamista varhaiskasvatuksessa tulisi vahvistaa suuntaamalla johtajille täydennyskoulutusta ja tukimateriaalia inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen johtamisesta. Työryhmä esitti myös, että tulisi selvittää inkluusioon liittyvän johtamiskoulutuksen sisällyttämistä opettajankoulutuksessa sekä kandidaatti- että maisteritutkintoihin ja vahvistetaan inklusiivisuuden toteutumisen arviointia. (OKM, 2022).

Karvin arviointihankkeen (Kannel ym., 2024) tuloksiin perustuvissa kehittämissuosituksissa esitetään, että yhteistä ymmärrystä inklusiivisesta varhaiskasvatuksesta tulee edelleen vahvistaa. Käsitteen vakiinnuttaminen ja konkretisoiminen toimipaikan arkeen toteutuu parhaiten siitä yhdessä keskustellen. Henkilöstön kokonaisvaltaista osaamista tulisi johtaa ja kehittää systemaattisesti. Niin peruskuin täydennyskoulutuksenkin tulisi muodostaa osaamista tukeva jatkumo ja siinä tulisi huomioida kaikkien ammattiryhmien mahdollisuudet osallistua koulutuksiin. (Kannel ym., 2024).

VakaTuki -tutkimushankkeen (Pihlaja, 2024, julkaisematon) tuloksissa yksityisen varhaiskasvatuksen toimitusjohtajat kuvasivat työntekijöiden osaamisen puutteiden ja resurssien niukkuuden haastavan inkluusion johtamista, kun taas kunnalliset varhaiskasvatusjohtajat kuvasivat inklusiivisen pedagogiikan johtamista monitasoisena ja kaikille kuuluvana, jaettuna johtajuutena. Yksityisen varhaiskasvatuksen erityisopettajat peräänkuuluttivat inkluusion johtamisen perustaksi päiväkodeissa työskentelevien työntekijöiden ja johtavassa asemassa olevien asiantuntijoiden välistä vuoropuhelua inkluusioista ja sen toteuttamisista. (Pihlaja, 2024, julkaisematon).

Tuen muodot

Varhaiskasvatuslaissa säädetään yleisen tuen tukipalveluista, tehostetusta tuesta ja erityisestä tuesta. Säännöksiin ei kuitenkaan sisälly tarkempia määritelmiä siitä, mitä eri tuen muodot voivat pitää sisällään, koska jokaisen tukea tarvitsevan lapsen kohdalla on tarkoituksenmukaista arvioida tapauskohtaisesti, minkälaista tukea juuri kyseinen lapsi tarvitsee ja millä intensiteetillä. Opetushallituksen asiakaspalveluun on tullut paljon kysymyksiä tuen muodoista, esimerkiksi siitä, mitkä tukitoimet sisältyvät yleiseen, tehostettuun tai erityiseen tukeen tai miten apuvälineitä tai lääkehoidollista tukea tulee varhaiskasvatuksen aikana järjestää. Lapsikohtainen tuen tarpeen, tukimuodon ja tukitoimien määrittely on osoittautunut osassa kuntia haastavaksi. Kattavan listauksen tai rajauksen tekeminen tuen muodoista ja niiden aikana käytettävistä tukipalveluista on kuitenkin mahdotonta jokaisen lapsen edun ja tuen tarpeen arvioimisen ollessa yksilöllistä.

DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) kehittämissuosituksissa todetaan, että uudistuksiin liittyvät tulkinnat ja jatkuvuuden rakentamisen ymmärtäminen yksioikoisesti samojen käsitteiden käyttämiseksi varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen lainsäädännössä tulisi arvioida jatkossa tarkasti. Varhaiskasvatuslain tuen uudistuksessa perusopetuksen käsitteiden käyttäminen johti tilanteisiin, joissa käytännöt eivät sellaisenaan istuneetkaan varhaiskasvatuksen toimintakulttuuriin ja aiheuttivat siksi paljon tulkintatyötä ja byrokratiaa. Tästä yhtenä esimerkkinä ovat yleisen, tehostetun ja erityisen tuen käsitteet. Näiden käsitteiden määrittelyt aiheuttivat haastetta, koska varhaiskasvatuksen vahva toimintakulttuurin kehittämisen perinne ja lasten yksilöllisten tarpeiden huomiminen on luonut tuelle erilaisen merkityksen kuin mikä sillä on perusopetuksessa. Päätöksenteko erilaisten hallintopäätöksen alaisten tuen tasojen välillä (yleisen tuen tukitoimet, tehostettu ja erityinen tuki) on paikoin haastanut päätöksentekijöitä sen pohtimissa, mikä ero näiden välillä on. Tämä on saanut aikaan eroja sen tulkitsemisessa, millaisia tukeen liittyviä edellytyksiä tulee täyttää saadakseen kyseistä tukea. Lapsen arjen näkökulmasta tuen tasojen välinen ero jää hyvin epäselväksi. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

9.3 Esi- ja perusopetuksen tuen lainsäädännön uudistus ja mahdolliset vaikutukset varhaiskasvatuksen tuen lainsäädäntöön

Perusopetuksen oppimisen tukea koskeva lainsäädäntö uudistetaan vuosien 2023–2025 aikana pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjausten mukaisesti. Esi- ja perusopetuksen oppimisen tuen uudistuksen lähtökohtana on varmistaa oppilaalle

hänen tarvitsemansa tukitoimet, vähentää opetushenkilöstön hallinnollista taakkaa ja turvata kouluille riittävät resurssit tuen toteuttamiseen. Hallituksen esitys laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 114/2024 vp) on annettu 23.9.2024 ja on tätä selvitystä viimeisteltäessä Sivistysvaliokunnan käsiteltävänä. Uudistus on tavoitteena toteuttaa budjettilakina siten, että uudistettu lainsäädäntö tulee voimaan 1.8.2025.

Hallituksen esitys laiksi perusopetuslain muuttamisesta sisältää samanlaisia periaatteita tukitoimien järjestämisestä kuin varhaiskasvatuslakiin sisältyvät lapsen pedagogiset, rakenteelliset ja hoidolliset tukitoimet sekä lapselle annettavat tukipalvelut. Käsitteellistä yhteneväisyyttä sisältyy etenkin erityisopettajan antamaan opetukseen. Esiopetuksen kannalta olennaiseen asiakirjakokonaisuuteen on muodostettu yhdenmukaisuutta varhaiskasvatuslaissa säädettyihin tuen asiakirjoihin siten, että perusopetuslain mukaisesti kullakin lapsella olisi käytössä yksi arvio, yksi päätös ja yksi suunnitelma. Asiakirjoista käytetään sekä varhaiskasvatuslaissa että perusopetuslaissa samankaltaisia käsitteitä. Hallituksen esityksen mukaisesti erityisen tuen määrittely poistuisi perusopetuslaista. Kuitenkin varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa ja perusopetuksessa lapsella olisi yhtäläinen oikeus saada tarvitsemiansa tukitoimia ja tukipalveluita viipymättä tuen tarpeen ilmetessä. Nämä oikeudet varmistettaisiin myös perusopetuslaissa nykyistä täsmällisemmin.

Lausuntoyhteenvedossa (VN/32974/2024) koskien hallituksen esitystä laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi todetaan seuraavaa: ”Vaikka tuen kokonaisuudistusta on pidetty tarpeellisena, nousi lausunnoista esiin huolta tuen jatkumosta. Lausunnoissa nousi varsin laajasti esiin näkemys, ettei tuen järjestelmä ole yhtenäinen varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Tuen lainsäädäntöön eri koulutusasteilla toivottaisiin yhtenäistä terminologiaa ja samanlaisia malleja. Lausunnon antajien mukaan tuen yhtenäinen malli ja terminologia varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle olisi lapsen ja huoltajien edun mukaista. Lisäksi useat lausunnonantajat nostivat esiin, ettei tuen jatkumo täydentävässä varhaiskasvatuksessa olevien lasten kohdalla toteudu.” Suuressa osassa lausuntoja toivottiin tarkennuksia siihen, miten esityksen mukaiset ennakoivat tukitoimet soveltuisivat esiopetukseen. Lausuntopalautteen perusteella hallituksen esitystä tarkennettiin sen osalta, kuinka ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin esiopetukseen.

Uudistetun esi- ja perusopetuksen lainsäädännön toimeenpanon myötä tulee arvioida tarvetta tehdä päivitystä varhaiskasvatuslakiin tuen kokonaisuuden osalta, jotta riittävä yhtenäisyys ja tuen jatkumo varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen toteutuu.

Myös yhtenä DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) kehittämisehdotuksena todetaan, että varhaiskasvatuksessa pitäisi lainsäädännöstä käytäntöön tunnistaa esi- ja perusopetuslain uudistuvan lainsäädännön suuntaisesti ennakoiva tai muu ryhmämuotoinen tuki sekä sen lisäksi toisinaan tarvittava yksilökohtainen tuki. Tämä auttaisi siirtämään huomiota kolmitasoisen tuen aiheuttamasta tuen prosesseja jäykistävästä tuen rakenteen punninnasta suhteessa hallintopäätökseen ja auttaisi siirtämään huomiota lapsen edun ja oikeuksien tarkasteluun erityisesti arjessa tapahtuvana pedagogisena toimintana. Tällöin huomionarvoista on myös sellainen tuki ja sen resursointi, josta ei tehdä hallintopäätöstä. (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon).

9.4 Yksityistä varhaiskasvatusta koskevat huomiot

Tilastokeskuksen toteuttamassa erillistiedonkeruussa kuntia pyydettiin erottelemaan tiedot 31.12.2023 voimassa olevista hallintopäätöksistä yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen osalta. Koska osa kunnista, joukossa myös isoja yli 100 000 asukkaan kuntia, ei teknisistä syistä pystynyt tekemään erottelua, ei tilastointipäivältä 31.12.2023 saatu luotettavaa tietoa yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten saamasta tuesta ja tukitoimista, joita yksityisessä varhaiskasvatuksessa lapsille tarjotaan. Tilastointipäivän 31.5.2024 osalta on tiedossa, että Manner-Suomen alueella tehdyistä lapsen tuen päätöksistä 11 % oli tehty lapsille, jotka olivat yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Lapsen tuen päätösten määrä yksityisen varhaiskasvatuksen osalta on pieni siihen nähden, että varhaiskasvatuslain mukaan julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen palvelun tuottajilla on yhtäläinen velvollisuus järjestää lapselle tämän tarvitsema tuki.

VakaTuki -tutkimushankkeen osahankkeessa (Viljamaa ym., 2024, julkaisematon) toteutettiin ryhmäkeskusteluja ja yksilöhaastatteluja, joiden teemoina olivat arvot, inkluusio ja tuki. Tulokset osoittavat, että yksityisen varhaiskasvatuksen toimitusjohtajat ja varhaiskasvatuksen opettajat kyseenalaistivat inkluusiota. Lisäksi yksityisen varhaiskasvatuksen toimitusjohtajat, päiväkodin johtajat ja varhaiskasvatuksen opettajat sanoittivat haastattelussa inkluusiota talouspainotteisimmin kuin muut haastateltavat. (Viljamaa ym., 2024, julkaisematon).

Yhtenä osana Pihlajan johtamaa VakaTuki -tutkimushanketta tutkittiin inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteutumista ja sen johtamista. Kunnallisten päiväkotien johtajat kokivat rakentavansa inklusiivista yhteisöä enemmän kuin yksityisten päiväkotien johtajat. Toisaalta yksityisten päiväkotien johtajat arvioivat johtavansa henkilöstön ammatillista kehittymistä enemmän kuin kunnallisten päiväkotien

johtajat. Tämä voi selittyä yksityisessä varhaiskasvatuksessa työskentelevän kelpoisen henkilöstön vähäisemällä määrällä verrattuna kunnalliseen varhaiskasvatukseen. (Fonsén ym., 2024, julkaisematon).

9.5 Varhaiskasvatuksen ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön kehittäminen

Hyvinvointialueiden muutos ja muutoksen vaikutukset varhaiskasvatuksen kanssa tehtävään monialaiseen yhteistyöhön on osoittautunut tutkimusten (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon; Pihlaja, 2024, julkaisematon) valossa merkittäväksi tekijäksi lapsen varhaiskasvatuksessa saamaan tukeen liittyen. DECISION-tutkimushankkeen (Heiskanen ym., 2024, julkaisematon) tulosten perusteella hyvinvointialueiden muutoksen vaikutukset lasten varhaiskasvatuksessa saaman tuen hallintopäätösprosesseihin ovat osoittautuneet paikoin joissakin tilanteissa jopa merkittävämmäksi kuin varhaiskasvatuslain tuen uudistus. Hyvinvointialueiden muutos on aiheuttanut paikallisiin moniammatillisen yhteistyön käytäntöihin lisää epäselvyyksiä ja mm. epätietoisuutta siitä, kenen vastuulla on lapsen tuen arviointiin ja järjestämiseen liittyvien prosessien koordinointi.

Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inkluusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän kehittämisehdotuksista (OKM, 2022) kaksi koski hyvinvointialueiden kanssa tehtävää moniammatillista yhteistyötä. Loppuraportissa esitettiin, että monialaisen yhteistyön rakenteita tulisi vahvistaa ja luoda monialaiseen yhteistyöhön eri toimijoiden kesken selkeät rakenteet ja toimintakäytännöt. Monialaisen yhteistyön tavoitteita, suunnitelmallisuutta, systemaattisuutta ja arviointia sekä lasten ja huoltajien roolia monialaisessa yhteistyössä tulisi vahvistaa tuottamalla ohjausmateriaalia monialaisen yhteistyön kehittämiseen. Lisäksi esitettiin, että vaativaan monialaiseen tukeen liittyvää kokonaisuutta ja monialaisen yhteistyön toteuttamisen edellytyksiä varhaiskasvatuksessa täsmennettäisiin ja varmistettaisiin, että sektorirajat ylittävään lapsen tuen toteuttamista koskevaan yhteistyöhön on olemassa velvoittavat, pysyvät ja kaikkien toimijoiden tiedossa olevat yhteistyön rakenteet ja verkostot. Kunkin toimijan tehtävä- ja vastuualueet tulisi selkiyttää osana monialaista yhteistyötä ja tuen toteuttamista. (OKM, 2022).

9.6 Sairaalassa järjestettävä varhaiskasvatus

Sairaalassa järjestettävä varhaiskasvatus on tärkeää sekä lapsille että heidän perheilleen, ja sen koetaan turvaavan pysyvyyttä ja jatkuvuutta lapsen elämässä. Nykyisin kaikissa sairaanhoitopiireissä ja sairaaloissa ei järjestetä varhaiskasvatusta, minkä vuoksi sairaalahoidossa olevat lapset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa. Myös varhaiskasvatustoiminnan järjestämisen ja rahoittamisen mallit vaihtelevat sairaaloiden välillä. Nykyisin lapsella, joka on väliaikaisesti estynyt osallistumasta varhaiskasvatukseen esimerkiksi sairaalassa hoidettavan sairauden tai infektioherkkyyden vuoksi, ei ole mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen, ellei sitä sairaalassa järjestetä. Lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ei siis toteudu silloin, kun hän ei voi osallistua varhaiskasvatukseen omassa varhaiskasvatuspaikassaan. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ei kuitenkaan ole lapselle velvoittavaa esi- ja perusopetuksen tapaan, joten perusopetuslain sairaalaopetuksen kaltainen sääntely ei tule sellaisenaan varhaiskasvatuksessa kyseeseen.

Valtakunnallisessa selvityksessä sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen nykytilasta ja kehittämistarpeista (Rantanen ym., 2024) esitetään viisi kehittämissuositusta sairaalassa järjestettävää varhaiskasvatusta koskien. Ensimmäinen suositus koskee sairaalassa olevan lapsen oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen. Jotta jokaisen lapsen oikeus varhaiskasvatukseen myös sairaalassaoloaikana toteutuisi, tulisi kaikissa sairaaloissa olla riittävä määrä varhaiskasvatuksen opettajia ja erityisopettajia. Lisäksi varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät rakenteelliset, hallinnolliset ja yhteistyökäytäntöjä koskevat esteet tulisi poistaa. Toisena suosituksena on määritellä sekä käsitteellisesti että käytännöllisesti millainen sairaalassa lapsille järjestettävä toiminta on varhaiskasvatuslain mukaista varhaiskasvatusta. Kolmanneksi suositukseksi nostetaan varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien pedagogisen ja erityispedagogisen osaamisen hyödyntäminen sairaalayhteisössä. Opettajien osaamisen tarkoituksenmukainen käyttö hoidollisissa ja diagnostisissa prosesseissa sekä yhteistyössä perheiden ja kuntoutuksen kanssa vahvistaa parhaimmillaan lapsen saamaa hoitoa ja kuntoutusta. Neljäntenä suosituksena on kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön ja käytäntöjen vahvistaminen. Saumaton yhteistyö on avainasemassa sairaan lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Viidenneksi suositukseksi kansallisessa selvityksessä nostetaan olemassa olevien hyvien paikallisten käytäntöjen laajentaminen valtakunnallisiksi käytännöiksi. Tämä edellyttää sairaaloiden ja ammatillisten verkostojen sekä kehittämishankkeiden organisoitunutta tukemista. (Rantanen ym., 2024).

10 Yhteenveto

Tässä viimeisessä luvussa kootaan yhteen selvityksessä esiin nousseet tulokset lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen toteutumisesta ja resursoinnista sekä esitetään selvitykseen kerätyn tietopohjan tarjoaman tiedon perusteella keskeisimmiksi nousseet muutostarpeet.

Varhaiskasvatuslain muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 148/2018 vp) käsittelyn yhteydessä eduskunta (EV 195/2021 vp) edellytti seuraamaan lapsen tuen toteutumista ja resursointia varhaiskasvatuksessa ja laatimaan sivistysvaliokunnalle selvityksen lapsen tukea koskevan sääntelyn muutostarpeista. Tuen uudistuksen toteutumisen seuraamista, vaikutusten arviointia ja mahdollisten muutostarpeiden kartoittamista varten opetus- ja kulttuuriministeriössä on kehitetty tiedon tuotantoa ja pyritty tuottamaan kattavaa tutkimuksellista ja tilastotietoon pohjautuvaa työtä, jotta laadittu selvitys olisi mahdollisimman monipuolinen.

Varhaiskasvatuslain (540/2018) tuen uudistus on kokonaisuudessaan ollut tarpeellinen ja oikean suuntainen. Tähän selvitykseen kerätyn tiedon perusteella voidaan todeta, että uudistus vahvisti lapsen oikeutta tarvitsemaansa tukeen ja paransi myös huoltajien oikeusturvaa tuesta tehtävien päätösten ja päätöksiin liitetyn muutoksenhaun mahdollisuuden kautta. Keskeisenä isona muutoksena lakiuudistuksessa oli sääntely yleisen, tehostetun ja erityisen tuen antamisesta varhaiskasvatuksessa. Lakiin kirjattu varhaiskasvatuksen inklusiivisuus ja sen edistäminen ja selkiyttäminen on ollut tärkeä periaatteellinen uudistus ei vain tuen vaan yleisemmin kaiken varhaiskasvatuksen järjestämisen kannalta. Varhaiskasvatuslain tuen uudistuksella muodostettiin tavoitteen mukaisesti myös jatkumoa varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen.

Vaikka tuen uudistuksen nähdään yhtenäistäneen lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen käytäntöjä eri kunnissa, selvityksen tietopohjasta on yksiselitteisesti havaittavissa, että kuntien välillä on edelleen eroavaisuuksia lapsen varhaiskasvatuksessa saaman tuen suhteen sekä siinä, minkä muotoista tukea lapsi voi saada, että siinä, minkälaisia tukitoimia lapselle annetaan. Osa vaihtelusta liittyy kuntakokoon: alle 10 000 asukkaan kuntien kohdalla tuen päätöksiä on tehty hieman vähemmän kuin koko Manner-Suomen alueella ja samassa kuntakokoryhmässä tehdään myös keskimäärin vähemmän tehostetun tuen hallintopäätöksiä kuin muissa kuntakokoryhmissä. Yli 200 000 tuhannen asukkaan kunnissa taas oli keskinäistä vaihtelua tuen päätöksen saaneiden lasten osuuden kaikista varhaiskasvatuksessa olevista lapsista vaihdellessa 7,3 %–11 % välillä. Koko

Manner-Suomen alueella 8–9 % varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista on tehty päätös tuesta ja/ tai tukitoimista varhaiskasvatuksessa. Lisäksi kerätyn tilastotiedon perusteella isoimmissa yli 200 000 asukkaan kunnissa on saatavilla vähemmän erityisopettajan osa-aikaista tukea kuin pienemmissä kunnissa.

Erityisesti tehostetun ja erityisen tuen tulkinta näyttää vaihtelevan kuntakohtaisesti. Tuen tulkinnan haasteet ja esimerkiksi tehostetun ja erityisen tuen välisen eron punnitseminen ovat osaltaan suunnanneet huomion hallinnolliseen työhön ja päätöksentekoon, lapsen kuulemisen ja tuen käytännön järjestelyjen pohtimisen jäätyä vähemmälle huomiolle. Paikoitellen tuen tulkinnan haasteet ja kunnissa tehdyt linjaukset ovat johtaneet myös varhaiskasvatuslain vastaisiin käytäntöihin: yleisen tuen tukipalveluista tehtävien hallintopäätösten osalta 33 % VakaTuki -tutkimushankkeen vastanneista kunnista (n = 139) oli ilmoittanut, etteivät he tee kyseisiä päätöksiä. Myös tehostetun tuen osalta kolme kyselyyn vastannutta kuntaa ilmoitti, ettei hallintopäätöksiä tehostetusta tuesta varhaiskasvatuksessa heidän kunnassaan tehdä. Kerätyn tilastotiedon mukaan Manner-Suomen alueella tehdyistä lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea koskevista päätöksistä 23–24 % on koskenut erityistä tukea, 74 % tehostettua tukea ja 2–3 % yleisen tuen tukipalveluita. Kaikista tehdyistä päätöksistä 11 % on koskenut yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta.

Kunnissa on myös tehty resursseista johdettuja periaatteellisia paikallisia linjauksia tarjolla olevista tukimuodoista ja tukitoimista, sekä näiden määristä yksittäisen lapsen kohdalla, vaikka tuen tarpeen arvioinnin tulee uudistetun lainsäädännön mukaisesti perustua lapsen kanssa toimivien varhaiskasvatuksen ammattilaisten arviointiin ja lapsen tosiasialliseen tuen tarpeeseen. DECISION-tutkimushankkeen alustavien tulosten perusteella hallintopäätös lapsen tuesta varhaiskasvatuksessa voidaan myös jättää tekemättä tai koko tuen tarpeen arvioinnin prosessi aloittamatta, jos on etukäteen tiedossa, että hallintopäätöksellä ei voida antaa mitään lisää suhteessa siihen, mitä lapsi jo arjessa saa. Hallintopäätökset lapsen tukeen liittyen näyttäisivätkin toimivan lapsen tuen resurssien hallinnan välineenä, ja hallintopäätösten tekemisessä korostuu erityisesti lapsen oikeusturvan ja varhaiskasvatuksen resurssien käytön säätelyn välinen tasapainoilu.

Hallintopäätökset ja niiden tekemiseen liittyvät prosessit ovat nousseet selvityksen tietopohjassa esiin merkittävänä hämmennystä ja epätarkoituksenmukaisia käytäntöjä kunnissa synnyttäneenä tekijänä. Kaikkinensa lakimuutos näyttää luoneen hallintopäätöksistä byrokraattisen käytännön, johon on kohdistettu paljon huomiota. Kunnissa muodostunut hallintopäätösprosessin kaksivaiheisuus (epävirallisen valmistelun ja virallisen hallintoprosessin vaiheet) on haasteellinen ilmiö lapsen oikeusturvan kannalta. Käytännössä hallintopäätökseen ei haluta

kirjata lapsen edun toteutumisen kannalta tarvittavia tukitoimia, mikäli tiedossa on, että resurssien puute estäisi kirjatun tuen toteuttamisen ja siten voisi johtaa esimerkiksi kanteluun. Lisäksi tutkimushankkeiden tulosten perusteella näyttää siltä, että hallintopäätökset ovat sisällöllisesti ja kirjaamisen tarkkuudeltaan todella vaihtelevia, mikä lapsen ja huoltajien oikeusturvan näkökulmasta luo erilaiset lähtökohdat lapsen saamalle tuelle, mahdolliselle muutoksenhaulle ja tuen toteutumisen arvioinnille. Hallintopäätökset ja niiden tekemisen tavat liittyvät lapsen oikeusturvan takia myös työntekijöiden oikeusturvaan, mikä vaikuttaa siihen, millaiseksi hallintopäätöskäytännöt muodostuvat.

Lakiuudistusta valmisteltaessa oletuksena oli, että ehdotettu tuen sääntely voisi lisätä varhaiskasvatukseen liittyvien kanteluiden määriä aluehallintovirastoissa ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa. Aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuriministeriölle tuottaman tiedon mukaan oikaisujen ja kanteluiden määrä on ollut selkeästi lainvalmistelussa arvioitua pienempi. Kanteluiden vähäinen määrä selittyy ainakin osittain DECISION-tutkimushankkeen tuloksilla pyrkimyksestä yksimielisyyteen lapsen tarvitsemasta tuesta ennen hallintopäätösten tekemisestä. Yleisesti hallinnolliseen päätöksentekoon näyttää liittyvän varman päälle tekeminen, jotta voitaisiin etukäteen välttää muutoksenhakuprosesseja, erimielisyyksiä ja kanteluita.

Tutkimushankkeiden alustavien tulosten mukaan tuen lakisääteisyyden todettiin kuitenkin helpottavan lisäresurssien tarpeen perustelua kunnassa. Esimerkiksi hallintopäätösten määrää voidaan käyttää argumenttina talouden hallinnassa tai kunnan resurssien jaossa. Muodostuneen tiedon avulla koetaan pystyvän vaikuttamaan mahdollisuuksiin taata lapsen tarvitsema tuki laajemmalla, kunta-, alue- tai varhaiskasvatuksen toimipaikkatasolla. Hallintopäätösten tekemisen velvoite on myös tehnyt näkyväksi kuntien lapsen tukeen käytössä olevien resurssien riittämättömyyttä. Jos kunnan rakenteet tai käytänteet eivät mahdollista lisäresurssin tai tuen saamista ryhmiin osoittamatta, että lapsilla on tuen tarpeita, voivat esimerkiksi epäpätevän henkilökunnan osaamisvajeet aiheuttaa tilanteita, joissa lapsille haetaan tukea tai kohdennetaan erityisopettajan konsultaatiota, vaikka tiedostetaan, että kyseessä on ennen kaikkea lapsiryhmässä olevan henkilöstön ammatillisen osaamisen puute. Hallintopäätösten koetaan toimivan myös osaavan henkilöstön tukena ja takaavan paremmat resurssit tukea lapsia yhtä lasta laajemmassa mittakaavassa lapsiryhmä- tai päiväkotitasolla.

Karvin arviointihankkeen (Kannel ym., 2023) tulosten perusteella varhaiskasvatuksen toimintakulttuuria tulisi edelleen kehittää siihen suuntaan, että inkluusio nähtäisiin kokonaisvaltaisena ja koko toimintaa läpileikkaavana ajattelutapana. Inkluusio toteutuu pitkälti lapsiryhmien arjessa, mikä korostaa lasten kanssa

työskentelevän henkilöstön merkitystä. Varhaiskasvatuksen toimipaikoissa tulisi varmistaa riittävä yhteinen keskustelu inkluusiosta, jotta tavoitteet ja toimintatavat konkretisoituvat arjen tasolle. Inkluusioon ja lasten tukeen liittyvää käsitteistöä tulisi myös avata koko henkilöstölle käytännön tasolla ja ottaa huomioon toimipaikkojen paikalliset erityispiirteet. Inkluusion toteutumista haastavina asioina tunnistettiin henkilöstön vaihtuvuus ja riittämättömyys, kiireen tunne ja työn yleinen kuormittavuus. Varhaiskasvatuksen järjestäjien olisikin ensiarvoisen tärkeää huolehtia riittävistä taloudellisista ja osaamiseen liittyvistä resursseista sekä henkilöstöresursseista, jotta varhaiskasvatusta voidaan toteuttaa inklusiivisuuden arvojen mukaisesti.

Karvin paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista varhaiskasvatuksessa selvittävässä arviointihankkeessa (Kannel ym., 2023) tuen järjestämiseen liittyvä osaaminen arvioitiin kaikissa ammattiryhmissä pääsääntöisesti positiivisesti. Suurin osa vastaajista vastasi tietävänsä mitä lapsen yleinen, tehostettu ja erityinen tuki merkitsevät oman työn näkökulmasta ja mitä vastuita heillä on tuen toteuttamisessa. Kelpoisen ja riittävän varhaiskasvatuksen henkilöstön merkitys korostui selvityksen tietopohjana olevissa tutkimuksissa erityisesti inklusiivisen varhaiskasvatuksen, mutta myös tuen toteuttamisessa.

Sivistysvaliokunta totesi mietinnössään (SivM 14/2021 vp), että varhaiskasvatuksessa on tärkeää kiinnittää huomiota hallintomenettelyn sujuvuuteen ja mahdollisimman vähäiseen hallinnolliseen kuormittavuuteen, jotta työntekijöiden työaika pystytään kohdentamaan riittävästi lasten opetukseen, kasvatukseen ja tukemiseen ja henkilöstön liiallista kuormittamista vältetään. Selvityksen tietopohjan perusteella voidaan kuitenkin todeta, että lapsen tuesta tehtävät hallintopäätökset ja uudistuksen nopea aikataulu ovat nimenomaan kääntäneet kunnissa katseet hallinnolliseen työhön ja hallintopäätösten tekoon liittyviin käytäntöihin sen sijaan, että pääpaino olisi lapsessa ja hänen tarvitsemissaan tukitoimissa. Hallinnollinen työ liittyen lasten tuen päätöksiin on lisääntynyt erityisesti varhaiskasvatuksen erityisopettajien osalta. Lapsen tuen hallintopäätösprosessin kokonaisuudessa varhaiskasvatuksen erityisopettajan rooli näyttäytyy keskeisenä ja vähentää varhaiskasvatuksen erityisopettajan työaikaa hänelle määritellyistä työtehtävistä, kuten lapsen kanssa toimimisesta ja opettamisesta.

Lisäksi hyvinvointialueiden muutos ja muutoksen vaikutukset varhaiskasvatuksen kanssa tehtävään monialaiseen yhteistyöhön on osoittautunut tutkimusten valossa merkittäväksi tekijäksi lapsen varhaiskasvatuksessa saamaan tukeen liittyen. Hyvinvointialueiden organisaatiomuutokset ovat aiheuttaneet aiemminkin epäselviin ja paikallisiin moniammatillisen yhteistyön käytäntöihin lisää epäselvyyksiä ja muun muassa epätietoisuutta siitä, kenen vastuulla on lapsen tuen arviointiin

ja järjestämiseen liittyvien prosessien koordinointi. Monialaisen yhteistyön uudelleen rakentaminen on osaltaan lisännyt varhaiskasvatuksen erityisopettajien hallinnollisen työn määrää.

Uudistetun esi- ja perusopetuksen lainsäädännön toimeenpanon myötä tulee arvioida tarvetta tehdä päivitystä varhaiskasvatuslakiin tuen kokonaisuuden osalta, jotta riittävä yhtenäisyys ja tuen jatkumo varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen toteutuu. Esiopetuksen lisäksi täydentävään varhaiskasvatuksen osallistuvien lasten kohdalla kahden eri lain mukaisten lapsen tuen hallinto-päätösten tekeminen on koettu työläänä ja hämmentävänä jo ennen esi- ja perus-opetuksen tuen lainsäädännön uudistusta. Uudistuksen jälkeen esiopetuksen lisäksi täydentävään varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten tuki järjestetään paitsi kahden eri lain mutta myös kahden eri käytännön mukaisesti. Yhtenä DECISION-tutkimushankkeen kehittämisehdotuksena todetaan, että varhaiskasvatuksessa pitäisi lainsäädännöstä käytäntöön tunnistaa esi- ja perusopetuslain uudistuvan lainsäädännön suuntaisesti ennakoiva tai muu ryhmämuotoinen tuki sekä sen lisäksi toisinaan tarvittava yksilökohtainen tuki. Tämä auttaisi siirtämään huomiota kolmitasoisen tuen aiheuttamasta tuen pro-sesseja jäykistävästä tuen rakenteen punninnasta suhteessa hallintopäätökseen ja auttaisi siirtämään huomiota lapsen edun ja oikeuksien tarkasteluun erityisesti arjessa tapahtuvana pedagogisena toimintana. Tällöin huomionarvoista on myös sellainen tuki ja sen resursointi, josta ei tehdä hallintopäätöstä.

Keskeisimmiksi muutostarpeiksi selvitykseen kerätyn tietopohjan tarjoaman tiedon valossa nousivat

- hallintopäätösprosessin selkiyttäminen ja hallinnollisen osaamisen lisääminen kunnissa,
- varhaiskasvatuslain tuen kokonaisuuden päivitystarpeen arvioiminen uudistuvan esi- ja perusopetuksen lainsäädännön toimeenpanon myötä riittävän yhtenäisyyden ja tuen jatkumon varmistamiseksi,
- yleisen, tehostetun ja erityisen tuen selkiyttäminen kiinnittämällä huomio tukitoimiin uudistuvan esi- ja perusopetuksen tuen säännösten suuntaisesti,
- varhaiskasvatuksen inklusiivisuuden vahvistaminen lisäämällä varhaiskasvatuksen eri henkilöstöryhmien perus- ja täydennyskoulutuksiin sisältöjä inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttamisesta ja johtamisesta sekä järjestämällä varhaiskasvatuksen toimipaikoissa aikaa ja mahdollisuuksia yhteiseen keskusteluun inkluusiosta ja sen toimeenpanosta yksikön arjessa,

- varhaiskasvatuksen järjestäjien osalta riittävän resurssin varaaminen lapsen tuen järjestämiselle, jotta lapsen etu ja oikeusturva toteutuvat ja lapsi saa varhaiskasvatuksessa tarvitsemansa tuen,
- varhaiskasvatuksen ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön kehittäminen sekä sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen vahvistaminen.

LÄHTEET

Alila, K., Eskelinen, M., Kuukka, K., Mannerkoski, M. & Vitikka, E. (2022). Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta: Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inkluusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:44. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-813-7. Viitattu 11.6.2024.

Eduskunta. (2024). Hallituksen esitys laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 114/2024 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_114+2024.aspx. Viitattu 26.9.2024.

Eduskunta. (2023). Hallituksen esitys laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta koskien varhaiskasvatuksen tietovarantoa koskevaa sääntelyä (HE 67/2023 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_67+2023.aspx. Viitattu 27.8.2024.

Eduskunta. (2023). Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 2/2023 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/SiVM_2+2023.aspx. Viitattu 27.8.2024.

Eduskunta. (2021). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 41/2021 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_41+2021.aspx. Viitattu 23.4.2024.

Eduskunta. (2021). Sivistyslakivaliokunnan mietintö SiVM 14/2021 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/SiVM_14+2021.aspx. Viitattu 23.4.2024.

Eduskunta. (2021). Hallituksen esitys laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta koskien lapsen varhaiskasvatuksessa saamaa tukea (HE 148/2021 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_148+2021.aspx. Viitattu 23.4.2024.

Eduskunta. (2021). Eduskunnan vastaus EV 195/2021 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EV_195+2021.aspx. Viitattu 23.4.2024.

Eduskunta. (2018). Eduskunnan vastaus EV 67/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EV_67+2018.aspx. Viitattu 23.4.2024.

Eduskunta. (2018). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_17+2018.aspx. Viitattu 23.4.2024.

Eduskunta. (2018). Sivistyslakivaliokunnan mietintö SiVM 5/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/SiVM_5+2018.aspx. Viitattu 23.4.2024.

Fonsén, E., Heikonen, L., Roponen, H., Pihlaja, P. & Viljamaa, E. (2024). Leading inclusion in early childhood education in Finland. Julkaisematon lähde. Artikkeli lähetetty arvioitavaksi. Tieto saatu Pihlaja, P. 30.11.2024.

Heiskanen, N., Kuukka, A., Niemi, J., Poikola, M., & Syrjämäki, M. (2024). DECISION-tutkimushankkeen alustavia tutkimushavaintoja. Julkaisematon lähde. Tieto saatu Heiskanen, N. 3.9.2024.

Heiskanen, N. & Poikola, M. (2024). Opettajat sen sanovat: kirjaamistaakkaa on pakko vähentää. https://www.mustread.fi/artikkelit/opettajat-sen-sanovat-kirjaamistaakkaa-on-pakko-vahentaa/. Viitattu 24.10.2024.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. (2024a). Perusraportti : Varhaiskasvatuksen työehdot 2023. https://www.jhl.fi/app/uploads/2023/11/Varhaiskasvatuksen-tyoehdot-2023_Perusraportti-1.pdf. Viitattu 23.5.2024.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. (2024b). Uutinen 28.2.2024. Ammattiliitto JHL:n kysely paljastaa: Varhaiskasvatuksessa reilusti yli puolet tukea tarvitsevista lapsista jää ilman välttämättömiä järjestelyjä. https://www.jhl.fi/uutiset/ammattiliitto-jhln-kysely-paljastaa-varhaiskasvatuksessa-reilusti-yli-puolet-tukea-tarvitsevista-lapsista-jaa-ilman-valttamattomia-jarjestelyja/. Viitattu 23.5.2024.

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. Viitattu 6.6.2024.

Opettajien ammattijärjestö OAJ. (2024). Varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön toteutuminen 2023. Kyselyraportti. Julkaisematon lähde. Tieto saatu Ilveskivi, M. 8.10.2024.

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen. (2024). Varhaiskasvatuksessa olevat lapset. Varhaiskasvatuksessa olevat lapset (vipunen.fi). Viitattu 26.9.2024.

Opetushallitus. (2022). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2022 | Opetushallitus (oph.fi). Viitattu 8.8.2024.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2024). Lausuntoyhteenveto hallituksen esityksestä perusopetuslain muuttamiseksi (VN/32974/2024). Tulossa saatavaksi osoitteessa https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM058:00/2023.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2024). Varhaiskasvatuksen tuesta usein kysyttyä-sivusto. https://okm.fi/varhaiskasvatuksen-tuesta-kysyttya. Viitattu 23.4.2024.

Pihlaja, P. (2024). VakaTuki -tutkimushankkeen alustavia tuloksia. Julkaisematon lähde. Tieto saatu Pihlaja, P. 30.4.2024.

Pihlaja, P., Mikkola, A. & Kumpulainen, K. (2024). Tuen reformi varhaiskasvatuksessa. Tuen päätökset ja rakenteellisen tuen toteutuminen varhaiskasvatuslain muutosten jälkeen 2022. Hyväksytty julkaistavaksi 12/2024 tai 1/2025 lehdessä: Oppimisen ja oppimisvaikeuksien erityislehti – NMI-Bulletin.

Rantanen, M., Pyökkimies, M. & Heiskanen, N. (2024). Kansallinen selvitys sairaaloissa järjestettävän varhaiskasvatuksen nykytilanteesta: Sairaaloissa järjestettävän varhaiskasvatuksen kehittämishanke. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:29. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-018-7. Viitattu 11.10.2024.

Varhaiskasvatuslaki 540/2018. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540. Viitattu 23.4.2024.

Viljamaa, E., Pihlaja, P. & Fonsén, E. (2024). Julkaisematon lähde. Tieto saatu Pihlaja, P. 30.4.2024.

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://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_Perusteet-ja-suositukset_web.pdf. Viitattu 23.4.2024.

OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN 978-952-415-042-2 PDF