



KANSALLINEN KOULUTUKSEN
ARVIOINTIKESKUS
NATIONELLA CENTRET FÖR
UTBILDNINGSGRANSVÄRDERING

VARHAISKASVATUKSEN ARVIOINNIN NYKYTILA

Anna Mikkola
Laura Repo
Janniina Vlasov
Maiju Paananen
Virpi Mattila

Julkaisut 22:2017

VARHAISKASVATUKSEN ARVIOINNIN NYKYTILA

Anna Mikkola
Laura Repo
Janniina Vlasov
Maiju Paananen
Virpi Mattila



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
Julkaisut 22:2017

JULKAISIJA Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

KANSI JA ULKOASU Juha Juvonen (org.) & Sirpa Ropponen (edit)
TAITTO Juvenes Print

ISBN 978-952-206-414-1 (pdf)
ISSN 2342-4184 (verkkajulkaisu)

© Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Julkaisija

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi

Julkaisun nimi

Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila

Tekijät

Anna Mikkola, Laura Repo, Janniina Vlasov, Maiju Paananen ja Virpi Mattila

Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmään on tehty viime vuosina suuria muutoksia. Varhaiskasvatuksen hallinnonala on siirretty opetus- ja kulttuuriministeriölle ja lainsäädäntöä on uudistettu kokonaisvaltaisesti. Samaan aikaan varhaiskasvatuksen arvioinnin ulkopuoliseksi ja riippumattomaksi asiantuntijaorganisaatioksi asetettiin Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi). Karvin lakisäätöinä tehtävinä ovat kansallisten arviointien toteuttamisen lisäksi laadunarviointiin ja -hallintaan liittyvät kehittämis- ja konsultointitehtävät sekä järjestäjien tukeminen itsearviointitehtävissä (laki Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 1 ja 2 § muuttamisesta, 582/2015). Osana näitä tehtäviä Karvi kartoitti keväällä 2017 varhaiskasvatuksen järjestäjien itsearvioinnin käytäntöjä sähköisellä kyselyllä, johon vastasi 316 kunnallista varhaiskasvatuksen järjestäjää ja yksityistä palveluntuottajaa. Kyselyn tuloksia avataan tässä raportissa.

Varhaiskasvatuslaki ja sen pohjalta laaditut velvoittavat varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ohjaavat varhaiskasvatuksen sisällöllistä kehittämistä aikaisempaa tarkemmin. Varhaiskasvatusta kehitetään nyt systemaattisesti osana kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Kehitys on samankaltaista kaikissa Pohjoismaissa. Varhaiskasvatuksen viimeaikaiset muutokset asettavat varhaiskasvatuksen järjestäjät uudenlaisten haasteiden eteen. Lain muuttunut tavoitteisto haastaa järjestäjät jäsentämään toiminnan järjestämisen ja kehittämisen lähtökohtia uudelleen. Yksi suurimmista muutoksista on kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja toimintamuotoja koskeva itsearviointivelvoite. Varhaiskasvatuslain mukaisen toiminnan itsearvioinnin tavoitteena on laissa ja perusteasiakirjassa määriteltyjen tavoitteiden toteutuminen niin, että toiminta edistää lasten oppimista, kehittymistä ja hyvinvointia. Itsearvioinnin tavoitteena on syventää varhaiskasvatuksen järjestäjien ymmärrystä varhaiskasvatuksen tavoitteista sekä tuottaa tietoa niistä tekijöistä, jotka ovat toiminnan paikallisen tason kehittämisen kannalta keskeisiä.

Kyselyn tulosten perusteella voidaan todeta, että järjestäjät ovat erilaisissa vaiheissa laadunhallinnan ja -arvioinnin käytäntöjen kehittämisessä. Tulokset osoittavat myös, että järjestäjien itsearvioinnin nykykäytännöt eivät kaikilta osin vastaa varhaiskasvatuslaissa ja perusteasiakirjassa asetettuja tavoitteita. Suuri osa järjestäjien käyttämistä itsearvioinnin malleista oli yleisiä laadunhallinnan järjestelmiä, jotka on kehitetty liike- ja talouselämän tarpeisiin, eivätkä ne siten

tue varhaiskasvatuksen sisällöllistä kehittämistä. Itsearviointin käytäntöjen kirjo kertoo osaltaan järjestäjien laadunhallintaan ja itsearviointiin liittyvästä käsitteellisestä hajanaisuudesta, mutta myös varhaiskasvatuksen toimintaympäristöjen eroista ja järjestäjien erilaisista tarpeista varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Koska järjestäjien käsitykset vaihtelevat siitä, mitä itsearviointilla tavoitellaan ja mitä varhaiskasvatuksen laadulla tarkoitetaan, on tärkeää, että Karvi aloittaa kansallisen laadunarviointimallin kehittämisen näiden käsitteiden määrittelystä varhaiskasvatuksen uudistettujen tavoitteiden suuntaisesti.

Ruotsinkielinen tiivistelmä löytyy kappaleesta 7.

Rapportens svenskspråkiga sammanfattning finns i kapitel 7.

Tiivistelmä	3
1 Johdanto	7
1.1 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen varhaiskasvatuksen arviointitehtävät ...	7
1.2 Arvioinnin kehittäminen varhaiskasvatuksessa	8
1.3 Varhaiskasvatuksen laadun määrittelyä	9
2 Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä	13
2.1 Varhaiskasvatuksen järjestämistä ja laadunarviointia ohjaavat lait, asetukset ja määräykset	13
2.1.1 Varhaiskasvatustilain ja päivähoitoasetus	13
2.1.2 Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista	17
2.1.3 Varhaiskasvatuksen järjestämistä koskeva sosiaalihuollon alainen lainsäädäntö	18
2.1.4 Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet	18
2.2 Varhaiskasvatuksen arvioinnin institutionaalinen ohjaus	19
2.2.1 Opetus- ja kulttuuriministeriö	19
2.2.2 Opetushallitus	20
2.2.3 Kansallinen koulutuksen arviointikeskus	20
2.2.4 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	21
2.2.5 Aluehallintovirastot	21
2.2.6 Kunnat	22
3 Katsaus varhaiskasvatuksen arviointiin Pohjoismaissa	23
3.1 Norja	23
3.2 Ruotsi	24
3.3 Islanti	25
3.4 Tanska	26
3.5 Vertaileva yhteenveto Pohjoismaiden varhaiskasvatuksen arviointikäytännöistä ...	26

4	Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila Suomessa.....	29
4.1	Selvityksen toteuttaminen	29
4.2	Selvityksen tulokset.....	30
4.2.1	Systemaattinen itsearviointi ei ole itsestäänselvyys.....	30
4.2.2	Päätöksenteon vaihtelevat käytännöt.....	33
4.2.3	Kansalliset muutokset tuovat mukanaan uudistamisen tarpeita.....	34
4.2.4	Paikalliset tarpeet ohjaavat itsearviointimenetelmän valintaa.....	35
4.2.5	Rakenne- ja prosessilaadun arviointi	38
4.2.6	Yhteistyöstä synergiaa arvioinnin kehittämiseen	39
5	Järjestäjien tarpeet arvioinnin kehittämiseksi – toiveita Karville!.....	43
6	Pohdinta.....	45
7	Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken.....	49
7.1	Styrsystemet för småbarnspedagogiken	50
7.2	Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland	56
7.3	Slutsatser.....	61
	Lähteet	65
	Liitteet	69
	LIITE 1 Varhaiskasvatuksen yleiseurooppalaiset laatuindikaattorit.....	69
	LIITE 2. Kyselylomake.....	72
	LIITE 3. Kotimaiset ja kansainväliset laadunarviointimallit	76

1.1 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen varhaiskasvatuksen arviointitehtävät

Suomalainen varhaiskasvatus elää voimakkaan muutoksen aikaa. Varhaiskasvatuksen arvioinnista tuli järjestäjille lakisääteinen tehtävä uuden varhaiskasvatuslain (varhaiskasvatuslaki 36/1973) myötä. Kuten muillakin koulutuksen tasoilla, arvioinnin ulkopuoliseksi ja riippumattomaksi asiantuntijaorganisaatioksi asetettiin Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi), jonka tehtäviin kuuluvat kansallisten arviointien toteuttamisen lisäksi laadunarviointiin ja -hallintaan liittyvät kehittämis- ja konsultointitehtävät sekä järjestäjien tukeminen itsearviointitehtävissä (laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 1 ja 2 § muuttamisesta, 582/2015).

Opetus- ja kulttuuriministeriön yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen osaston esityksen mukaisesti Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tehtäväksi asetettiin 27.11.2015 laatia valtakunnallinen pitkän aikavälin varhaiskasvatuksen arviointisuunnitelma, jossa huomioidaan sekä paikallisen tason että kansallisen tason arviointi. Karvin yhtenä tehtävänä on täten tuottaa varhaiskasvatuksen arviointiin sen eri tasoille tietoa varhaiskasvatuksen tilasta ja varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumisesta sekä kehittää arvioinnin välineitä. Ulkoisten kansallisten arviointien lisäksi Karvin arviointitehtäviin kuuluvat varhaiskasvatuksen laadun teoreettisen jäsenyyksen avaaminen sekä laadunarviointimallin laatiminen. Arviointimalliin sisältyvät laadun indikaattorit. Nämä tehtävät tähtäävät kansallisesti yhtenäisiin arviointikäytäntöihin.

Ennen arviointiin liittyvän kehittämistyön aloittamista Karvi halusi selvittää varhaiskasvatuksen laadunhallinnan tämän hetkistä tilannetta. Raportissa luodaan katsaus varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmään ja viime vuosina siinä tapahtuneisiin keskeisiin muutoksiin. Raportin tarkoituksena on koota yhteen kansallisesti käytössä olevia laadunarviointiin liittyviä käytäntöjä, kartoittaa käytössä olevia systemaattisia arviointimenetelmiä sekä tarkastella, mihin arviointi keskittyy. Lisäksi Karvi kerää tietoa siitä, millaisia tarpeita varhaiskasvatuksen järjestäjiltä nousee esiin arvioinnin sekä Karvin roolin suhteen. Raportin tuottamaa taustatietoa voidaan hyödyntää varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja arviointikäytännöjen suunnittelun apuna niin Karvissa kuin paikallisellakin tasolla.

1.2 Arvioinnin kehittäminen varhaiskasvatuksessa

Suomessa institutionaalista varhaiskasvatusta järjestävät kunnat, kuntayhtymät sekä muut palvelujen tuottajat, ja sitä voidaan tarjota päiväkodissa, perhepäivähoidossa tai muuna varhaiskasvatuksena. Käytännössä muuna varhaiskasvatuksena annettava toiminta tarkoittaa erilaista kunnan, yksityisen tai kolmannen sektorin järjestämää avointa varhaiskasvatusta, esimerkiksi kerho- ja leikkitoimintaa, leikkipuistotoimintaa ja avoimia päiväkoteja. Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka (varhaiskasvatustilasto 36/1973, 1 §). Varhaiskasvatuksen paikka osana suomalaista koulutusjärjestelmää on melko tuore, mutta se alkaa pikkuhiljaa vakiinnuttaa asemaansa tärkeänä vaiheena lapsen kasvun ja oppimisen polulla. Varhaiskasvatuksessa tuetaan lasten elinikäisen oppimisen edellytyksiä sekä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisen ohjauksen tarkoituksena on luoda yhdenvertaiset mahdollisuudet siihen osallistuvien lasten kokonaisvaltaiselle kasvatukselle, kehitykselle ja oppimiselle (varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, 2016).

Varhaiskasvatuksen systemaattinen laadunarvioinnin kehittäminen on ollut kansainvälinen trendi jo pidemmän aikaa. Kansallisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa nähdään laadun systemaattisessa arvioinnissa monia etuja ja toisaalta tuodaan esiin sen haasteita (esim. Fonsén, 2014; Fenech & Sumsion, 2007; Kilderry, 2015; Osgood, 2006). Tästä syystä arvioinnin kehittäminen varhaiskasvatuksessa vaatii tarkkaa paneutumista sekä vallitsevaan tilanteeseen että siihen, mihin arvioinnilla pyritään. Edeltävä laki lasten päivähoitosta (36/1973) sekä varhaiskasvatussuunnitelman ohjaava luonne eivät määritelleet sitovia tai yhdenmukaisia vaateita arvioinnille. Tämän katsotaan aiheuttaneen kansallista vaihtelua laadunarvioinnin systemaattisuudessa (Alila, 2013) sekä laadun tasossa (Hujala, Fonsén & Elo, 2012). Jo vuonna 2003 sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen laadittu selvitys (Alila, 2003) osoitti, että laadunarviointityö vaihteli voimakkaasti kuntien välillä. Suomesta on puuttunut kansallinen käsitys varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisesta merkityksestä ja edelleen varhaiskasvatuksen laadun tekijöistä. Suomella ei ole ollut yhtenäistä laadunarvioinnin ja seurannan järjestelmää, ja varhaiskasvatuksen arviointiin suuntautuvia koulutussisältöjä on ollut tarjolla varsin rajallisesti (OECD, 2016a). Näihin tarpeisiin on vastattu uudella varhaiskasvatustilastolla, velvoittavalla varhaiskasvatussuunnitelmalla sekä Karvin lakisäätöisillä varhaiskasvatuksen arviointitehtävillä.

Varhaiskasvatuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata lain tarkoituksen toteuttamista sekä tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä. Varhaiskasvatuksen arviointi on omaleimaista ja poikkeaa perusopetuksen arvioinnin perinteestä, jossa arvioinnin yksi keskeinen painopiste ovat lasten oppimistulokset. Varhaiskasvatusta ohjaavat lait ja asiakirjat eivät määritä tavoitteita lapsen oppimiselle tai osaamiselle, vaan keskittyvät ohjaamaan varhaiskasvatuksen toteuttamista lapsen oppimista, kehitystä ja hyvinvointia tukevalla tavalla. Näin arviointi kohdistuu ensisijaisesti toimintaympäristöön ja ympäristön luomiin lapsen oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin edellytyksiin. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna arviointi kohdentuu varhaiskasvattajan ja lapsen väliseen vuorovaikutukseen, ilmapiiriin, oppimisympäristöön sekä henkilöstön pedagogisiin valintoihin (Aho, 2015; Roos, 2015; Kalliala, 2008). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (2016) korostaa lisäksi arvioinnin tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta sekä toiminnan tietoista itsearviointia. Kan-

sainvälisesti tämä arvioinnin suuntaus painottuu erityisesti Pohjoismaissa ja Keski-Euroopassa, ja se poikkeaa vahvasti esimerkiksi Ison-Britannian, Yhdysvaltojen tai Kaukoidän maiden arvioinnin traditioista, joissa keskeistä on lasten yksilöllisten taitojen testaaminen.

Ohjausjärjestelmissä tapahtuneet muutokset sekä arviointitiedon merkityksen tiedostaminen asettavat varhaiskasvatuksen järjestäjät sekä julkisella että yksityisellä sektorilla uudenlaisen haasteen eteen. Varhaiskasvatuksen järjestäjillä on lakisääteinen velvollisuus arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Arvioinnin tulee tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä sekä mahdollistaa lasten ja heidän vanhempien tai muiden huoltajien osallisuus arviointiprosesseissa. Lisäksi arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa. (varhaiskasvatuslaki 36/1973.) Olemassa olevien käytäntöjen moninaisuus sekä kansallisen laadunarviointisuositusten puute edellyttävät yhtenäisen järjestelmän luomista ja sitä edeltävää huolellista suunnittelua.

Käsillä oleva raportti on osa edellä kuvattua varhaiskasvatuksen laadun kehittämisen ja arvioinnin kokonaisuutta. Raporttia varten kerättiin kyselylomakkeella tietoa kunnallisten ja yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien arviointikäytännöistä ja olemassa olevista laadun arvioinnin perusteista ja menetelmistä. Lisäksi kartoitettiin, millaisia arviointiin liittyviä tarpeita varhaiskasvatuksen järjestäjillä on. Aineisto kerättiin varhaiskasvatuksen järjestäjiltä, ja se kertoo laadunarvioinnista kunnan tai organisaation edustajan arvioimana. Näin ollen päiväkodeissa ja lapsiryhmissä työskentelevän henkilökunnan yksittäiset, vaihtelevat ja moninaiset arviointikäytännöt jäävät tämän raportin ulkopuolelle. Taustaraportti liittyy Karvissa meneillään olevaan hankkeeseen, jossa kehitetään kansallista laadunarviointimallia järjestäjien käyttöön. Raportissa luodaan silmäys myös muiden Pohjoismaiden varhaiskasvatuksen arviointiin. Lopuksi esitellään selvitys varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja arvioinnin nykytilasta kunnallisten ja yksityisten järjestäjien arvioimana. Liitteistä löytyy esimerkkejä sekä kansallisen että kansainvälisen tason laadunarviointimalleista.

1.3 Varhaiskasvatuksen laadun määrittelyä

Varhaiskasvatuksen laadun määritelmät heijastavat niitä arvoja, joita eri aikoina ja eri kulttuurisissa konteksteissa on pidetty tärkeinä. Se, miten ymmärrämme varhaiskasvatuksen laadun, on yhteydessä siihen, millaista yhteiskuntaa haluamme rakentaa ja millaisena näemme varhaiskasvatuksen roolin tässä pyrkimyksessä. Siten myös lait ja säädökset tulisi ymmärtää aikaan ja paikkaan sidottuina. Ne heijastavat tietynlaisia käsityksiä laadukkaasta varhaiskasvatuksesta ja sen yhteiskunnallisista funktioista.

Varhaiskasvatuslain valmistelussa erityistä huomiota sai varhaiskasvatuksen laadun ohjaus. Päivähoitolaki, jossa säädettiin kunnan velvollisuuksista päivähoidon järjestämisessä sekä suosituksena annetut varhaiskasvatussuunnitelman perusteet eivät olleet riittäviä varhaiskasvatuksen sisällöllisen kehittämisen ja laadunohjauksen välineiksi (HE 341/2014). Päivähoitolaissa varhaiskasvatuksen laatu ymmärrettiin pääosin palvelujen riittävänä määränä ja saatavuutena sekä palvelujärjestelmän toimivuutena (Alila, 2013). Toisin kuin varhaiskasvatuslaissa, päivähoitolaissa

ei ollut säännöksiä varhaiskasvatustoiminnan pedagogisista sisällöistä tai arvoperustasta. Myös varhaiskasvatuksen laadun tutkimus on perinteisesti kohdistunut niiden varhaiskasvatusympäristöön liittyviin tekijöiden tunnistamiseen, jotka ovat lapsen turvallisen ja terveellisen kasvun ja kehityksen kannalta keskeisiä (ks. esim. Fenech, 2011). Niin ikään tasa-arvoa on lähestytty pääosin palveluiden tasapuolisen saatavuuden näkökulmasta. Edellä mainittuja näkökulmia ei myöskään ole juurikaan liitetty varhaiskasvatuksen laadun teoreettisiin jäsenyyksiin ja niistä johdettuihin laadunarvioinnin malleihin (ks. esim. Moss & Dahlberg, 2008; Paananen, Kumpulainen & Lipponen, 2015).

Laadulle ei voida antaa universaalia, muuttumatonta määritelmää. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että varhaiskasvatuksen laatuun vaikuttavat varhaiskasvatuksen rakenteelliset ja prosesseihin liittyvät tekijät (Pianta ym., 2005). Laadukkaan varhaiskasvatusympäristön rakenteellisiksi piirteiksi on nimetty mm. pienet ryhmäkoot, riittävä määrä henkilöstöä lapsiryhmää kohden, hygieeninen toimintaympäristö sekä korkeasti koulutettu ja kokenut henkilökunta. Yleisiä lapsen kokonaisvaltaista kehittymistä ja oppimista tukevia prosessilaadun tekijöitä ovat mm. lapsiryhmän myönteinen ilmapiiri, henkilöstön ja huoltajien välinen yhteistyö, lasten ja huoltajien osallisuus varhaiskasvatustoimintaan sekä varhaiskasvatuksen päivittäiset käytännöt (Karila, 2016; Moser ym., 2014).

Varhaiskasvatuksen rakenteelliset tekijät vaikuttavat varhaiskasvatustoimintaan, sekä lasten keskinäiseen että lasten ja aikuisten väliseen vuorovaikutukseen. Tällä on edelleen seurauksia lasten kokonaisvaltaiseen kehitykseen, oppimiseen ja hyvinvointiin eri tavoin olosuhteiden mukaan (European Quality Framework for Early Childhood and Care, 2014). Esimerkiksi pieni ryhmäkoko ei kaikissa tilanteissa johda parempaan pedagogisen toiminnan tasoon. Jos varhaiskasvatuksen henkilökunnalla on alhainen koulutustaso tai he ovat kokemattomia, pienen ryhmäkoon merkitys toiminnan pedagogisen laadun kannalta on suuri (Slot, Lerkkanen & Leseman, 2015). Henkilöstön matalaa koulutustasoa kuitenkin kompensoi korkealaatuinen ja jatkuva ammatillinen kehittäminen (Slot, Leseman, Verhagen & Mulder, 2015). Vaikka pedagoginen vuorovaikutus on kaikille lapsille tärkeää, sen merkitys on korostunut niiden lasten kohdalla, jotka tarvitsevat paljon yksilöllistä ohjausta ja tukea. Huomiota tulisi siten kiinnittää myös erilaisten rakennetekijöiden epäsuotuisiin yhdistelmiin (Moser ym., 2014).

Laadun sitominen erilaisiin kriteereihin ja laatumalleihin on kuitenkin pulmallista. Vaarana on, että arviointi kohdistuu yksipuolisesti helposti havaittaviin ja mitattaviin arviointitekijöihin, jolloin monet varhaiskasvatuksen laadun kannalta olennaiset, mutta vaikeammin tarkasteltavat tekijät jäävät vähemmälle huomiolle (Paananen, 2017). Varhaiskasvatuksen kehittävää arviointi vaatii jatkuvaa keskustelua siitä, mitä varhaiskasvatuksen laadulla tarkoitetaan. Aivan kuten lait ja säädökset myös laadun kriteerit ja mallit tulisi ymmärtää kontekstiin sidottuina. Muissa kulttuurisissa tai yhteiskunnallisissa konteksteissa kehitetyt indikaattorit ja kriteerit eivät sellaisenaan ole siirrettävissä suomalaisen varhaiskasvatuksen arviointiin, mutta ne antavat sille hyvän vertailupohjan. Tämän raportin lopussa kuvatussa, EU-rahoitteisessa CARE-hankkeessa (Moser ym., 2017) (liite 1) kehitettyä varhaiskasvatuksen laadun yleiseurooppalaista kehystä voi hyödyntää myös suomalaisen varhaiskasvatuksen arvioinnissa sen kansalliset ja paikalliset erityispiirteet huomioiden.

Parhaimmillaan laadun arviointi toimii käytännön työvälineenä toiminnan kokonaisvaltaisessa kehittämisessä ja ohjaamisessa. Tästä syystä varhaiskasvatuksen laadun määrittelyssä on tarpeellista pohtia varhaiskasvatuksen ja sen laadun sidonnaisuutta paikallisiin ja kulttuurisiin arvoihin, tarpeisiin ja käytäntöihin (Alila, 2013). Se, miten ymmärrämme varhaiskasvatuksen laadun, määrittää, millaisia käsitteellisiä ja metodologisia valintoja arvioinnissa teemme. Näistä valinnoista on tarpeen keskustella eri toimijoiden ja sidosryhmien kesken erityisesti nyt, kun varhaiskasvatuksen arviointi lakisääteisenä tehtävänä on Suomessa uusi.

Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä

2.1 Varhaiskasvatuksen järjestämistä ja laadunarviointia ohjaavat lait, asetukset ja määräykset

Raportin tässä osassa esitellään varhaiskasvatusta ja sen laadukasta järjestämistä koskevat keskeiset lait, asetukset, määräykset ja niihin liittyvät viimeaikaiset muutokset.

2.1.1 Varhaiskasvatuslaki ja päivähoitoasetus

Varhaiskasvatuksen tärkeimmät normiohjauksen välineet ovat varhaiskasvatuslaki (36/1973) ja päivähoitoasetus (239/1973). Lainsäädännöllä määritellään varhaiskasvatustoiminnan laadun vähimmäistaso, johon varhaiskasvatuksen arviointi kaikilla sen tasoilla perustuu.

Vuonna 2013 varhaiskasvatuksen valtionhallinnon suunnittelu-, ohjaus-, valvonta- ja lainsäädäntötehtävät siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriölle (laki lasten päivähoitosta annetun lain muuttamisesta 909/2012). Varhaiskasvatuslain uudistuksen ensimmäinen vaihe tuli voimaan 1.8.2015, toinen vaihe on tämän raportin julkaisun aikaan kesken. Muutoksen myötä varhaiskasvatus korvasi käsitteenä päivähoitolain aikaisen lasten päivähoitoa koskevan käsitteistön.

Seuraavassa kuvataan keskeiset varhaiskasvatuslakiin tehdyt sisällölliset muutokset suhteessa sitä edeltäneeseen päivähoitolakiin vuodelta 1973. *Keskeiset pykälämuutokset on kirjattu kunkin kappaleen loppuun kursivoilla.*

Varhaiskasvatuksen määritelmä ja tavoitteet (1 § ja 2 a §): Varhaiskasvatuslain 1 §:ssä varhaiskasvatus määritellään kasvatuksen, opetuksen ja hoidon kokonaisuudeksi, jonka painopiste on pedagogiikassa. Laissa määritellyn varhaiskasvatuksen kansallisen, paikallisen ja lapsikohtaisen toiminnan suunnittelu, toteutus ja arviointi perustuvat lain 2 a §:n kymmeneen tavoitteeseen.

Varhaiskasvatuksen tavoitteena on:

1. edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia;
2. tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista;
3. toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa monipuolista pedagogista toimintaa ja mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset;
4. varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö;
5. turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä;
6. antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen, edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa;
7. tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä;
8. kehittää lapsen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, edistää lapsen toimimista vertaisryhmässä sekä ohjata eettisesti vastuulliseen ja kestävään toimintaan, toisten ihmisten kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen;
9. varmistaa lapsen mahdollisuus osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin;
10. toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä.

Päivähoitolaisissa ei ollut varhaiskasvatuksen sisällöllisiä tai pedagogista toimintaa koskeneita säännöksiä.

Ryhmien muodostaminen ja tilojen käyttö (5 a §): Varhaiskasvatuslain 5 a §:ssä säädetään päiväkotien lapsiryhmien enimmäiskoosta. Lain mukaan ryhmät tulee muodostaa niin, että ne tukevat varhaiskasvatustoiminnalle lain 2 a §:ssä asetettujen tavoitteiden toteutumista lapsen yksilölliset tarpeet huomioiden. Lain mukaan yhdessä päiväkotiryhmässä saa olla samanaikaisesti enintään kolme aikuista vastaava määrä lapsia. Ryhmän enimmäiskokoa koskeva säännös ei koske perhepäivähoitoa. Myös tilaratkaisujen tulee olla tarkoituksenmukaisia ja tukea varhaiskasvatuksen tavoitteellista toteuttamista.

Lapsiryhmän enimmäiskokoa koskevalla säännöksellä varmistetaan, että päiväkodissa lapsiryhmät eivät kasva liian suuriksi, mikä vaarantaisi varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen ja lapsen yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisen (HE 341/2014).

Päivähoitolaki ei sisältänyt päiväkodin lapsiryhmien enimmäiskokoa koskevia säännöksiä.

Varhaiskasvatusympäristö (6 §): Varhaiskasvatusympäristö ymmärretään varhaiskasvatuslaissa laajasti fyysisten, sosiaalisten ja psyykkisten tekijöiden kokonaisuutena. Ympäristön tulee tukea varhaiskasvatustoiminnan tavoitteiden kokonaisvaltaista toteutumista. Lain säännöksellä riittävästä ja asianmukaisista tiloista ja välineistä korvattiin päivähoitolain sisältämät viittaukset sosiaalihuoltolakiin (710/192) ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin (922/2011).

Päivähoitolain sisältämää varhaiskasvatusympäristön määritelmää on varhaiskasvatuslaissa täsmennetty. Määritelmässä korostuu ympäristön tavoitteellinen suunnittelu.

Lapsen henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma (7 a §): Varhaiskasvatuslaissa säädetään varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuudesta laatia jokaiselle päiväkodissa ja perhepäivähoidossa olevalle lapselle henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma.

Lasten henkilökohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien tarkoituksena on toimia käytännön työvälineenä lapsiryhmän toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Suunnitelman painopiste on lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukemisessa. Päiväkodissa suunnitelman laatimisesta vastaa lastentarhanopettaja.

Suunnitelmiin kirjataan edelleen myös lapsen mahdollinen kehityksen ja oppimisen tuen tarve ja sitä koskevat toimenpiteet, jolloin ne korvaavat päivähoitolain aikaiset sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) mukaiset lapsen palvelu- ja hoitosuunnitelmat. Suunnitelmien toteutumista tulee lain mukaan arvioida.

Päivähoitolaissa lapsen henkilökohtaisen suunnitelman laadintavelvollisuus koski vain erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia.

Huoltajan ja lapsen osallisuus (7 b §): Varhaiskasvatuslaki velvoittaa varhaiskasvatuksen järjestäjää ottamaan huomioon lapsen mielipiteet ja toiveet toimintaa suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa. Lapsen mielipiteiden ja näkemysten huomioiminen muodostaa luonnollisen osan arkea.

Myös lapsen huoltajilla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa lapsensa varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Lasten ja lasten huoltajien näkemykset ovat keskeinen tapa arvioida ja kehittää varhaiskasvatuspalveluja. Lapsen henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma on myös henkilöstön ja huoltajien välisen yhteistyön keskeinen muoto (HE 341/2014).

Päivähoitolaissa ei ole ollut säännöksiä lapsen vanhemman tai muun huoltajan osallistumisesta.

Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat (9 a §): Lain 9 a §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuudesta laatia varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma. Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat toimivat varhaiskasvatuksen paikallisen tason ohjauksen välineinä sekä lain 9 b §:ssä säädetyn paikallisen tason itsearvioinnin pohjana.

Varhaiskasvatuksen järjestäjä voi laatia yhden tai useamman suunnitelman. Suunnitelmat voivat olla palveluntuottaja-, yksikkö-, ryhmä- ja/tai toimintamuotokohtaisia. Suunnitelmiin kirjataan varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevat paikalliset erityispiirteet sekä monialaista yhteistyötä koskevat toimenpiteet. Paikallinen suunnitelma ei voi olla ristiriidassa kansallisen suunnitelman kanssa, mutta voi täydentää sitä. Myös yksityisen palveluntuottajan on laadittava paikallinen suunnitelma, joka voi olla toimijan oma tai yhteinen toisen järjestäjän, kuten sen kunnan kanssa, jonka alueella palveluntuottaja toimii.

Paikallisten suunnitelmien laadintavollisuus on uusi.

Arviointi (9 b §): Varhaiskasvatuslain 9 b §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen järjestäjän itsearviointivelvoitteesta. Arviointivelvoite koskee kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja toimintamuotoja. Itsearvioinnin tavoitteena on varmistaa laissa ja perusteasiakirjassa asetettujen tavoitteiden toteutuminen sekä toiminnan paikallistason tavoitteellinen kehittäminen. Itsearvioinnin tapa on varhaiskasvatuksen järjestäjän päätettävissä.

Lain 9 b §:ssä säädetään myös varhaiskasvatuksen järjestäjän velvoitteesta osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Varhaiskasvatuksen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomana asian-tuntijaorganisaationa toimii Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi).

Arviointia koskeva säännös on uusi.

Lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen (11 a §): Lain 11 a §:ssä säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Tätä laajempaan varhaiskasvatukseen on oikeus niillä lapsilla, joiden huoltajat käyvät työssä tai opiskelevat. Oikeus laajennettuihin varhaiskasvatuspalveluihin on myös lapsilla, joiden tasapainoinen ja turvallinen kehitys ja hyvinvointi sitä edellyttävät. Lapsen huoltajan on esitettävä kunnalle selvitys lapsen laajennettujen varhaiskasvatuspalveluiden tarpeesta.

Kunnan on varmistettava, että varhaiskasvatukselle lain 2 a §:ssä säädetyt tavoitteet saavutetaan 20 viikkotunnin varhaiskasvatuksessa. Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta myös laajempaan kuin varhaiskasvatuslain 11 a § velvoittaa. Kuntien saama valtionosuus varhaiskasvatuspalvelujen rahoituksesta ei kuitenkaan kasva, vaikka kunta päättäisi, että se ei ota rajausta käyttöönsä.

Muutos subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta koskevaan pykälään tehtiin valtioneuvoston päätöksellä. Muutos koski subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja se tuli voimaan 1.8.2016.

Monialainen yhteistyö (11 e §): Varhaiskasvatuslain 11 e §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuudesta toimia yhteistyössä opetus-, sosiaali- ja terveystieteiden palveluja tuottavien toimijoiden kanssa varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisessä. Lasten ja perheiden palvelujen tulee muodostaa saumattomia kokonaisuuksia, joissa lapsi perheineen saa joustavasti tarvitsemansa palvelut.

Monialaista yhteistyötä koskeva säännös on uusi.

Asetus lasten päivähoidosta: Asetuksella lasten päivähoidosta (239/1973) säädetään muun muassa aikuisten ja lasten välisistä suhdeluista päiväkodissa ja perhepäivähoidossa sekä tilanteista, joissa suhdeluista voidaan tilapäisesti poiketa.

Päiväkodin hoito- ja kasvatustehtävissä tulee olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) mukainen pätevyys, enintään kahdeksaa kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä ja enintään neljää alle kolmevuotiasta lasta kohden.

Muutos subdelukua koskevaan pykälään tehtiin valtioneuvoston päätöksellä ja se tuli voimaan 1.8.2016. Subdeluvun lisäys koski yli kolmevuotiaita lapsia. Päivähoitolaissa yli kolmevuotiaita koskeva subdeluku oli 1:7.

2.1.2 Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista

Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016) tuli voimaan 1.3.2017. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa säädetään kunnallisten päiväkotien ja perhepäivähoidon asiakasmaksujen määräytymisen perusteista ja määristä. Asiakasmaksulaki ei koske yksityistä varhaiskasvatusta eikä muuta varhaiskasvatusta. Kunnallisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista ei noudateta enää lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992). Kunnallisen varhaiskasvatuksen vaihtoehtona myönnettävään yksityisen hoidon tukeen sovelletaan kuitenkin edelleen sosiaalihuollon alaista lakia lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996).

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksun määräytymisen perusteet ovat pysyneet ennallaan; perheen koko, tulot ja varhaiskasvatuksen laajuus. Asiakasmaksun perusteena olevia tulorajoja on uudessa asiakasmaksulaissa kuitenkin korotettu, mikä alentaa erityisesti pienten ja alhaisen tulotason perheiden asiakasmaksuja. Myös maksutonta varhaiskasvatusta eli nollamaksuluokkaa koskeva sääntely säilyi ennallaan.

Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen maksu on asiakasmaksulaissa porrastettu. Kunnan perimä maksu voi lain mukaan olla enintään 60 prosenttia kokoaikaisesta maksusta, jos lapsi on varhaiskasvatuksessa 20 tuntia viikossa tai vähemmän. Jos lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen yli 35 tuntia viikossa, kunta voi periä samansuuruisen maksun kuin kokoaikaisesta varhaiskasvatuksesta. Asiakasmaksun porrastamisella pyritään yhdenmukaistamaan kuntien varhaiskasvatuksen maksukäytäntöjä. Asiakasmaksun porrastaminen parantaa myös lasten huoltajien mahdollisuuksia vastaanottaa lyhytaikaista työtä ja tuo siten joustavuutta palvelujärjestelmään (HE 60/2016).

Pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksut alenevat entisestään 1.1.2018 alkaen. Luonnos hallituksen esitykseksi 1.3.2017 voimaan tulleen varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muuttamisesta on tällä hetkellä lausuntokierroksella (OKM/32/010/2017).

2.1.3 Varhaiskasvatuksen järjestämistä koskeva sosiaalihuollon alainen lainsäädäntö

Raportin tässä osassa esitellään keskeiset sosiaalihuollon alaiset lait, joita varhaiskasvatukseen tällä hetkellä sovelletaan. Sosiaalihuollon lainsäädäntö on tarkoitus korvata kokonaisuudessaan opetus- ja kasvatusalan säännöstellä.

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta: Laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) säädetään kunnallisen varhaiskasvatuksen vaihtoehtoisista, lapsen hoidon järjestämistapoja koskevista taloudellisista tuista. Laissa säädetään kotihoidontuen ja yksityisen tuen myöntämisen ja maksun perusteista sekä määristä.

Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen myötä myös yksityisen hoidon tuen maksuperusteet muuttuivat. Tuki maksetaan täysimääräisesti, jos lapsella on oikeus 20 viikkotuntia laajempaan varhaiskasvatukseen (varhaiskasvatuslaki 36/1973, 11 a §). Kunta tekee päätöksen lapsen oikeudesta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen lapsen huoltajan ilmoituksen perusteella.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä: Varhaiskasvatuslain 11 §:n mukaan kunta voi järjestää varhaiskasvatukseen liittyvät lakisääteiset tehtävät myöntämällä lapsen huoltajalle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin. Lapsen huoltaja voi itse valita haluamansa varhaiskasvatuspalvelujen tuottajan, jonka tulee kuitenkin olla kunnan hyväksymä. Palvelusetelipalveluntuottajat ovat yksityisiä palveluntuottajia.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista: Varhaiskasvatuslain 11 §:n mukaan yksityiseen varhaiskasvatukseen sovelletaan varhaiskasvatuslain lisäksi yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia (922/2011). Laissa säädetään yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä, laadunhallinnasta ja palveluiden tuottamiseen liittyvistä luvista. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista velvoittaa yksityisiä palveluntuottajia laatimaan toiminnan laadunhallintaa koskevan suunnitelman.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista: Varhaiskasvatustalakiuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa päiväkodin ja perhepäivähoidon kasvatus- ja hoitohenkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin ei tullut muutoksia. Varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin sovelletaan 1.5.2016 kumottua sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia (272/2005) koskevaa lakia.

2.1.4 Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (2016) on lainsäädännön ohella tärkein varhaiskasvatuksen kansallisen tason ohjauksen väline. Varhaiskasvatuksen perusteista säädetään ensimmäistä kertaa lailla. Muutoksella pyritään edistämään varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteutumista koko maassa, laissa säädettyjen tavoitteiden toteutumista sekä varhaiskasvatuksen mahdollisimman korkeaa ja tasaista laatua. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet kytkevät varhaiskasvatuksen tiiviisti osaksi muuta koulutusjärjestelmää, sillä perusteista löytyy yhtymäkohtia niin esiopetuksen

kuin perusopetuksenkin opetussuunnitelmiin. Suomalaisen kasvatusta- ja koulutusjärjestelmän yhtenäinen arvoperusta, käsitys lapsesta ja oppimisesta sekä laaja-alaisen osaamisen tavoitteista turvaavat lapsen näkökulmasta johdonmukaisesti etenevän opinpolun. (varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, 2016.)

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ohjaavat varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin systemaattista arviointia ja kehittämistä aiempaa ohjeistusta vahvemmin, koska laki määrittelee perusteasiakirjan normiksi aiemman suosituksen sijaan. Arviointia toteutetaan sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Arvioinnin avulla tehdään näkyväksi varhaiskasvatuksen vahvuuksia sekä kehittämisen tarpeita. *Kansallisen tason* arvioinnin tehtävänä on tukea varhaiskasvatuksen järjestäjiä arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa. *Varhaiskasvatuksen järjestäjä* arvioi paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia ja niiden toteutumista eri toimintamuodoissa. *Yksikötason* arviointi kohdistuu toiminnan järjestelyihin ja pedagogiikkaan. *Yksilötasolla* arvioidaan lasten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman arviointi on osa lapsen oppimisen ja hyvinvoinnin tukea.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee laatia perusteasiakirjan pohjalta paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma sekä jokaiselle päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat tuli laatia 1.8.2017 mennessä. Velvoite arvioida varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista tuli voimaan samanaikaisesti.

2.2 Varhaiskasvatuksen arvioinnin institutionaalinen ohjaus

Raportin tässä osassa kuvataan varhaiskasvatuksen valtionhallinnollista, alueellista ja paikallista ohjausjärjestelmää sekä näiden instituutioiden toimintaa ja työnjakoa varhaiskasvatuksen ohjauksessa, valvonnassa ja arvioinnissa. Keskeiset varhaiskasvatusta ohjaavat tahot ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Valvira, aluehallintovirastot ja kunnat.

2.2.1 Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö hoitaa sille valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä määrättyjä valtionhallinnon suunnittelu-, ohjaus-, valvonta- ja lainsäädäntötehtäviä omalla toimialallaan. Varhaiskasvatuksen valtionhallinnollisten tehtävien siirryttyä vuonna 2013 sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön varhaiskasvatuksesta tuli osa kasvatusta- ja koulutusjärjestelmää. Varhaiskasvatustilain 8 §:ssä säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön velvollisuuksista varhaiskasvatuksen osalta.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 11 §:ssä säädetään, että hallinnonalan muutos koskee myös kaikkia ministeriöiden alaisia virastoja ja laitoksia. Koska varhaiskasvatukseen sovelletaan tällä hetkellä vielä useita päivähoitolain aikaisia sosiaalihuollon lakeja, sosiaali- ja terveysministeriön alainen Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Valvira) hoitaa edelleen sille laissa säädettyjä varhaiskasvatukseen liittyviä tehtäviään.

Varhaiskasvatukseen sisältyvät viittaukset sosiaalihuollon lainsäädäntöön ja sosiaali- ja terveysministeriön alaisten laitosten ja virastojen toimintaan on tarkoitettu väliaikaisiksi. Hallinnonalan siirto toteutuu kokonaisuudessaan, kun varhaiskasvatustilain uudistus on saatu opetus- ja kulttuuriministeriössä päätökseen.

2.2.2 Opetushallitus

Varhaiskasvatukseen hallinnonalan vaihtumisen myötä varhaiskasvatukseen asiantuntijavirastoksi tuli Opetushallitus. Aikaisemmin varhaiskasvatukseen valtionhallinnon asiantuntijatehtävistä vastasi sosiaali- ja terveysministeriön alainen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. Opetushallituksen tehtävänä on vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä ja tuloksellisuudesta sekä seurata sen järjestämistä. Opetushallituksen tehtävistä säädetään Opetushallituksesta annetussa laissa (564/2016).

Varhaiskasvatustilain 9 §:ssä säädetään tarkemmin Opetushallituksen varhaiskasvatukseen liittyvistä asiantuntijatehtävistä, joista tärkein on varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatiminen varhaiskasvatustilain pohjalta.

2.2.3 Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Varhaiskasvatukseen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomana asiantuntijaorganisaationa toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta säädetyn lain (1295/2013) ja valtioneuvoston asetuksen (1317/2013) mukaisesti. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus vastaa varhaiskasvatukseen kansallisen tason arvioinnista ja kehittämisestä sekä tukee varhaiskasvatukseen järjestäjiä arviointia ja laadunhallintaa koskeissa asioissa.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toiminnassa noudatetaan arvioinnin riippumattomuuden periaatetta (valtioneuvoston asetus Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1317/2013, 1 §). Asetuksessa myös todetaan, että Karvin arviointien viitekehys toimii *kehittävän arvioinnin* viitekehys. Kehittävän arvioinnin tehtävänä on toiminnan kehittäminen saadun palautteen perusteella, ja se tapahtuu näin aina vuorovaikutuksessa arvioinnin kohteiden kanssa. Arviointiasetelma mietitään arvioinnin kohteen kanssa yhdessä ja arviointi on osa perustoimintaa. Kehittävän arvioinnin keskeinen laatuksiteeri on arviointitiedon hyödynnettävyys. Siinä painottuvat kontekstuaalisuus, vuorovaikutus, osallisuus, kokemus ja avoimuus (Räisänen, 2005; Patton, 2002).

Varhaiskasvatuksen arvioinnin kokonaisuudessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että arviointia tehdään monella tasolla ja että yhteys varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin on kiinteä. Arvioinnissa ja arvioinnin suunnittelussa painotetaan arvioinnin kohteen osallisuutta itse arviointiprosessissa, avoimuutta sekä tulosten hyödynnettävyyttä kehittämistyön tukena.

2.2.4 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Varhaiskasvatuslain 8 §:ssä säädetään Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) varhaiskasvatukseen liittyvistä tehtävistä. Valviran pääasiallisena tehtävänä on yksityisen varhaiskasvatuksen kansallisen tason valvonta.

Valviran lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat mm. seuraavat:

1. Kansallisen rekisterin ylläpito yksityisten palveluntuottajien lupien käsittelyä ja valvontaa varten
2. Useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella toimivien yksityisten palveluntuottajien lupa-asiat
3. Kanteluiden käsittely erityisen merkittävässä ja laajoissa tapauksissa
4. Kunnallisen varhaiskasvatuksen valvontatehtävät yhdessä aluehallintovirastojen kanssa

2.2.5 Aluehallintovirastot

Valtion aluehallinnossa varhaiskasvatuksen kehittämisestä vastaavat aluehallintovirastot (AVI). Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:ssä säädetään aluehallintovirastojen alueellisista lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävistä.

Aluehallintovirastojen varhaiskasvatuslain 8 §:n mukaisia tehtäviä ovat mm. seuraavat:

1. Yksityisten palveluntuottajien toiminnan ohjaus ja valvonta kuntien kanssa
2. Kunnallisen varhaiskasvatuksen valvonta yhdessä Valviran kanssa
3. Yksittäisten aluehallintovirastojen toimialueella toimivien yksityisten palveluntuottajien lupa-asiat
4. Kanteluiden käsittely
5. Varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamisen kehittäminen

Hallinnonalan muutoksen myötä aluehallintovirastojen varhaiskasvatuksen alueellinen ohjaus on siirtynyt opetus- ja kulttuuriministeriölle.

2.2.6 Kunnat

Vastuu varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä, laadusta ja valvonnasta on kunnilla. Kuntalaissa (410/2015) säädetään kunnan ja kuntayhtymän velvoitteista kunnallisten peruspalveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen, tarpeeseen ja määrään, tuottamistapaan, laatuun ja valvontaan sekä viranomaisen toimivaltaan liittyen. Kunnat vastaavat varhaiskasvatuksen laadusta riippumatta siitä, järjestävätkö ne palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa, kuntayhtymänä, ostopalveluna vai palvelusetelillä.

Kunnan on varmistettava, että sen ostopalveluina yksityisiltä palveluntuottajilta hankkimat varhaiskasvatuspalvelut vastaavat kunnallisen varhaiskasvatuksen tasoa. Kunnat valvovat myös yksityistä varhaiskasvatustoimintaa ja vastaavat, että se on varhaiskasvatukselle laissa ja perusteasiakirjassa asetettujen tavoitteiden mukaista. Kunta hyväksyy yksityisten palveluntuottajien paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ja vastaa siitä, että ne ovat kunnan suunnitelmien mukaisia. Yksityisten palveluntuottajien suunnitelmien hyväksymiskäytännöt vaihtelevat kunnittain.

Kunnissa varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevista päätöksistä vastaavat kunnan nimittämät monijäseniset toimielimet. Varhaiskasvatuksen hallinnonalan siirto ei tuonut tähän muutosta. Jos kunta tuottaa varhaiskasvatuspalveluita muiden kuntien kanssa tai osana kuntayhtymää, vastuu varhaiskasvatuksen toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä jaetaan jokaisen kunnan toimielinten kesken (varhaiskasvatustilaki 36/1973, 11 d §).

Katsaus varhaiskasvatuksen arviointiin Pohjoismaissa

Raportin tässä osassa kuvataan Norjan, Ruotsin, Islannin ja Tanskan varhaiskasvatuksen arviointikäytäntöjä. Varhaiskasvatuksen järjestäminen osana kasvatusta- ja koulutusjärjestelmän kokonaisuutta on yksi yhteinen piirre kaikkien Pohjoismaiden varhaiskasvatuksessa. Perehtyminen muiden Pohjoismaiden arvioinnin käytäntöihin antaa suuntaa ja mahdollistaa suomalaisen varhaiskasvatuksen arvioinnin kehittämisen osana pohjoismaista varhaiskasvatuksen traditiota.

Kuvaukset perustuvat osittain keväällä 2017 kaikille pohjoismaisille varhaiskasvatuksen arvioinnista vastaaville kansallisen tason toimijoille lähetettyyn kyselyyn. Tanskaa lukuun ottamatta kaikki vastasivat kysymyksiin sähköpostitse. Tanskan kuvaus on laadittu puhelinhaastattelun (Persille Schwartz, EVA, 11.5.2017) pohjalta.

3.1 Norja

Norjassa varhaiskasvatus (barnhage) kuuluu opetusministeriön hallinnonalaan. Varhaiskasvatus kattaa 1–5-vuotiaille lapsille suunnatun varhaiskasvatuksen. Norjassa varhaiskasvatuksen laatua arvioidaan päivähoitolain (Barnehageloven) ja velvoittavan varhaiskasvatuksen kansallisen viitekehysten (Rammeplan for Barnehagens) pohjalta. Kansallisella tasolla säädetään mm. aikuisten ja lasten suhdeluvuista ja henkilöstön kelpoisuuksista (OECD, 2015a). Lapsiryhmän kokoon ei ole kansallisen tason säännöksiä (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015). Kansallisessa viitekehyksessä määritellään varhaiskasvatuksen tavoitteet ja sisällöt, toimintaa ohjaavat arvot sekä pedagogiset lähestymistavat. Arvioinnin käytännöistä päätetään paikallisesti (OECD, 2015b). Norjassa varhaiskasvatuksen kansallista viitekehystä on vastikään uudistettu. Uudistuksella tavoitellaan varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien aikaisempaa yhtenäisempää sisältöä (OECD, 2017a).

Kunnat toimivat julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen paikallisen tason valvontaviranomaisina ja varmistavat, että varhaiskasvatuksen järjestäjät toimivat säännösten mukaisesti. Kunnat ovat vastuussa varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja laadun varmistamisesta. Päivähoitolaissa sääde-

tään päiväkotien velvollisuudesta laatia varhaiskasvatuksen kansallisen viitekehyksen pohjalta pedagoginen suunnitelma. Suunnitelmassa tulee kuvata, miten varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja miten toimintaa arvioidaan.

UDIR (Utdanningsdirektoratet) on opetusministeriön alainen virasto, joka vastaa varhaiskasvatuksen kansallisen tason valvonnasta. Aluetasolla toimivien hallintoelinten (Fylkesmannen) tehtävänä on valvoa, että kunnat huolehtivat niille päivähoitolaissa säädetyistä tehtävistä. Vuonna 2016 tehty muutos päivähoitolaikiin antoi aluetason viranomaiselle mahdollisuuden tehdä erityisissä olosuhteissa tarkastuksia yksittäisiin päiväkoteihin.

Vuodesta 2012 lähtien UDIR on ollut vastuussa varhaiskasvatusta koskevan tilastotiedon keräämisestä. Tietoa kerätään vuosittain sähköisen tietojärjestelmän (BASIL) kautta kaikista Norjan päiväkodeista. Tietoa käytetään varhaiskasvatuksen laadunhallinnassa ja arvioinnin työkalujen rakentamisessa. Tulokset ovat pääosin julkisia.

3.2 Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatus kattaa 1–5-vuotiaille lapsille suunnatun varhaiskasvatuksen (förskola). Lisäksi kunnat ja yksityiset palveluntuottajat tarjoavat muita palveluita, kuten perhepäivähoitoa (pedagogisk omsorg) 1–12-vuotiaille, iltapäiväkerhotoimintaa (fritidshem) 6–12-vuotiaille sekä 1–5-vuotiaille suunnattua muuta pedagogista toimintaa. Ruotsissa varhaiskasvatus kuuluu opetusministeriön hallinnonalaan.

Varhaiskasvatuksen järjestämistä ohjaavat koululaki (Skollagen) ja sen pohjalta laaditut varhaiskasvatuksen opetussuunnitelman perusteet (Läroplan för Förskolan). Kansallisella tasolla säädetään päiväkodin henkilöstön kelpoisuuksista ja suhdeluviista. Ryhmäkoosta ei ole kansallisen tason säännöksiä (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015; European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014). Opetussuunnitelman perusteissa määritellään varhaiskasvatuksen arvot ja perusperiaatteet, pedagogiset lähestymistavat ja yhteistyön muodot. Ruotsi uudisti kansallisia varhaiskasvatuksen opetussuunnitelman perusteita vuonna 2010. Perusteasiakirjan sisällöt ovat nyt yhtenäisemmät perusopetuksen kanssa (OECD, 2017a). Arvioinnin toteuttamistavat ovat järjestäjien päätettävissä.

Ruotsissa kunnat ovat vastuussa varhaiskasvatuksen järjestämisestä, sen laadusta ja arvioinnista. Kunnat vastaavat myös yksityisen varhaiskasvatuksen laadunvalvonnasta. Varhaiskasvatuksen järjestäjät voivat toteuttaa opetussuunnitelman tavoitteita joustavasti ottaen huomioon toiminnan paikalliset erityispiirteet. Kunnilta ja yksityisiltä varhaiskasvatuksen järjestäjiltä sekä varhaiskasvatustyksiköiltä edellytetään erilaisten toimintaa ohjaavien dokumenttien ja suunnitelmien laatimista.

Kansallinen opetusvirasto (Skolverket) ja kouluasioiden tarkastusvirasto (Skolinspektionen) valvovat, että varhaiskasvatuksen järjestäjät noudattavat koululaissa ja kansallisessa opetussuunnitelman perusteissa varhaiskasvatukselle asetettuja tavoitteita (The Ministry of Education and Research,

2016). Ne myös tukevat varhaiskasvatuksen järjestäjiä opetussuunnitelmien toimeenpanossa (OECD, 2017b). Noin viiden vuoden välein opetusvirasto toteuttaa kyselyn, jolla kartoitetaan lasten huoltajien näkemyksiä varhaiskasvatuksen laadusta.

3.3 Islanti

Islannissa esiopetusta (leikskóli) järjestetään 2–5-vuotiaille lapsille. Oppivelvollisuus alkaa, kun lapsi täyttää kuusi vuotta. Esiopetus kuuluu opetusministeriön hallinnonalaan. Esiopetuksen laadunhallintaa ja arviointia ohjaavat vuonna 2008 säädetty esikoululaki (Lög um leikskóla) ja lakiin pohjautuva kansallinen opetussuunnitelman viitekehys (Aðalnámskrá leikskóla á ensku). Kansallisella tasolla säädetään henkilöstön kelpoisuuksista ja täydennyskoulutuksesta (OECD, 2016b).

Opetussuunnitelman viitekehyksessä määritellään esikoulujen toimintaa ohjaavat peruseriaatteen ja laajat osaamisalueet, joita ovat laaja lukutaito, luova ajattelu, tasa-arvo, demokratia ja ihmisoikeudet, terveys ja hyvinvointi sekä kestävä kehitys (OECD, 2016b). Opetussuunnitelman viitekehyksessä määritellään myös toiminnan kehittämistä, yhteistyötä ja arviointia koskevat kansalliset linjaukset. Esikoulut päättävät itse toiminnan arvioinnissa käytettävistä kriteereistä ja menetelmistä.

Esikoululain mukaan vastuu varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja laadunhallinnasta on kunnilla. Esikoulut laativat kansallisen viitekehysten pohjalta koulukohtaisia suunnitelmia, joihin toiminnan arviointia koskevat linjaukset kirjataan. Kunnan tulee hyväksyä suunnitelmat ennen niiden voimaantuloa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon esikoulun paikalliset ominaispiirteet ja niitä tulee päivittää säännöllisesti. Henkilöstön, lasten ja lasten huoltajien osallistumisesta varhaiskasvatuksen arviointiin pidetään tärkeänä toimintaa ohjaavana arvona. Lain mukaan esikouluilla on velvollisuus tuottaa opetusministeriölle arviointitietoa, joka koskee koulujen toimintaa, sisäisen arvioinnin tuloksia sekä suunniteltuja esikoulukohtaisia parannuksia (OECD, 2016b). Paikallisten viranomaisten tulee varmistaa, että arvioinnit johtavat toiminnan kehittämiseen.

Sisäisen arvioinnin lisäksi esikoulut ovat velvoitettuja osallistumaan toimintansa ulkoiseen arviointiin. Opetusministeriön alaisuudessa toimii erityinen hallintoelin (Menntamálastofnun), joka vastaa koulutusjärjestelmän kansallisen tason arvioinnista ja kehittämisestä. Opetusministeriö laatii suunnitelman kansallisen tason arvioinneista kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Se tekee vuosittain kuusi yksittäisen esikoulun ulkoista arviointia. Arvioinneilla kartoitetaan esikoululain ja kansallisen opetussuunnitelman viitekehysten tavoitteiden toteutumista sekä muita esikoulujen toimintaan liittyviä tekijöitä.

Islanti on parhaillaan tekemässä auditointia, joka perustuu aiemmin tehdyn järjestelmätason ulkoisen auditoinnin tuloksiin. Auditointi tehtiin Euroopan erityisopetuksen ja inklusiivisen opetuksen kehittämiskeskuksen toimesta. Islanti tekee parannuksia valvonnassa käytettäviin standardeihin ulkoisen auditoinnin tulosten perusteella.

3.4 Tanska

Tanskassa varhaiskasvatus (dagtilbud for børn) kuuluu opetusministeriön hallinnonalaan. Varhaiskasvatus kattaa (0) 1–5/6-vuotiaille lapsille suunnatun varhaiskasvatuksen. Tanskassa kunnat vastaavat varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja arvioinnista.

Vuonna 2007 säädetty päivähoitolaki (Dagtilbudsloven) on ainoa kansallisen tason normiohjauksen väline. Päivähoitolaissa ei ole säännöksiä henkilöstön kelpoisuuksista, suhdeluista tai lapsiryhmän koosta perhepäivähoidon ryhmäkoko lukuun ottamatta (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015; European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014). Tanskassa kunnat vastaavat henkilöstön riittävästä osaamisesta ja ylläpidosta (The Ministry for Children and Social Affairs, 2017). Vastuu varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisestä ja laadusta sekä riittävien resurssien allokoinnista on kunnilla.

Päivähoitolain mukaan kunnat voivat arvioida varhaiskasvatusta haluamallaan tavalla. Kuntien on kuitenkin tehtävä näkyväksi arvioinnin tavat ja huolehdittava, että arviointi on säännöllistä. Laissa määritellään kuusi sisällöllistä teemaa, jotka ovat lapsen kehitys, sosiaaliset taidot, kielen kehitys, keho ja liike, luonto ja kulttuuriset arvot ja joiden toteutumiseen paikallisen tason arvioinnin tulee kohdistua (Sylva, Ereky-Stevens & Aricescu, 2015). Tanskassa ei ole kansallista opetussuunnitelmaa. Vuodesta 2004 päiväkodit ovat olleet velvoitettuja laatimaan yksikkötasoisia pedagogisia opetussuunnitelmia (erilliset suunnitelmat alle ja yli kolmevuotiaille lapsille). Paikalliset viranomaiset ohjeistavat suunnitelmien laatimisessa ja arvioivat niiden toteutumista vähintään joka toinen vuosi (The Ministry for Children and Social Affairs, 2017). Henkilöstön, lasten ja lasten huoltajien osallistumista toiminnan arviointiin pidetään tärkeänä.

Tanskassa ei ole varhaiskasvatuksen kansallista valvontavirastoa. Kansallisella tasolla EVA (Danmarks Evalueringsinstitut) tekee varhaiskasvatuksen arviointeja, kerää ja välittää tietoa sekä kehittää varhaiskasvatuksen arviointia tukevia työkaluja ja varhaiskasvatuksen järjestäjien arviointiosaamista.

3.5 Vertaileva yhteenveto Pohjoismaiden varhaiskasvatuksen arviointikäytännöistä

Varhaiskasvatus kuuluu kaikissa Pohjoismaissa opetusministeriön hallinnonalalle. Islantia lukuun ottamatta kaikissa Pohjoismaissa lapsilla on lakisääteinen oikeus varhaiskasvatukseen, joka alkaa pääsääntöisesti heti lapsen syntymän jälkeen.

Päiväkodin lapsiryhmän enimmäiskoosta säädetään lailla vain Suomessa. Kaikissa Pohjoismaissa on kuitenkin ryhmäkokoon liittyviä paikallisia ohjeistuksia. Aikuisten ja lasten välisistä suhdeluista säädetään niin ikään lailla vain Suomessa ja Norjassa (European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014). Tanskaa lukuun ottamatta myös kasvatushenkilöstön kelpoisuuksista

säädetään kaikissa maissa kansallisella tasolla. Suomi ja Islanti ovat Pohjoismaista ainoat, joissa henkilöstön täydennyskoulutukseen osallistumisesta säädetään kansallisella tasolla (European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014).

Kaikissa Pohjoismaissa Tanskaa lukuun ottamatta on velvoittava kansallinen opetussuunnitelma. Tanskassa varhaiskasvatuksen laatua ohjataan kansallisella tasolla päivähoitolailla. Kaikissa Pohjoismaissa laki edellyttää lisäksi, että laaditaan erilaisia järjestäjä- ja yksikkökohtaisia suunnitelmia, jotka ohjaavat varhaiskasvatuksen paikallisen tason arviointia ja tasalaatuisuutta. Lapsen henkilökohtaisia suunnitelmien laatimista koskeva velvoite on vain Suomessa.

Kaikissa Pohjoismaissa vastuu varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä on paikallisella tasolla. Varhaiskasvatusta arvioidaan kaikissa Pohjoismaissa sisäisesti ja ulkoisesti. Kaikissa Pohjoismaissa päätökset itsearvioinnissa käytettävistä menetelmistä tehdään alueellisella tai paikallisella tasolla. Ruotsissa ja Norjassa kansallisen tason ohjausasiakirjoissa annetaan lisäksi suosituksia paikallisella tasolla käytettävistä arvioinnin menetelmistä. (OECD, 2015b; European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014.) Kaikissa Pohjoismaissa varhaiskasvatuksen järjestämisestä kerätään tietoa kansallisella tasolla. Pääasiallisia tiedonkeruun muotoja ovat erilaiset kyselyt.

Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila Suomessa

4.1 Selvityksen toteuttaminen

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) selvitti keväällä 2017 varhaiskasvatuksen järjestäjien laadunhallinnan ja itsearvioinnin käytäntöjä sähköisellä kyselyllä. Kyselyssä itsearvioinnilla viitattiin varhaiskasvatuksen järjestäjän organisoimaan systemaattiseen arviointiin, jonka pohjalta varhaiskasvatuksen laatua kehitetään.

Kyselystä laadittiin kaksi versiota: toinen kunnallisille varhaiskasvatuksen järjestäjille ja toinen yksityisille palveluntuottajille (liite 2). Kyselyyn oli mahdollista vastata ruotsiksi. Linkki kunnallisten toimijoiden kyselyyn lähetettiin helmikuussa 2017 sähköpostitse 287:ään Manner-Suomen kuntaan. Koska yksityisistä palveluntuottajista ei ole kansallista rekisteriä, lähetettiin yksityisille palveluntuottajille suunnattu kysely kuntiin, jotka toimittivat sen edelleen alueellaan toimiville palveluntuottajille.

Kyselyn aineisto oli pääosin laadullista. Osa tuloksista esitetään frekvensseinä ja prosenttiosuuk-sina. Kunkin kysymyksen kohdalla mainitaan erikseen, ovatko tekstissä esiintyvät lukumäärät (n) vastaajien vai mainintojen määriä. Suurin osa monivalintakysymyksistä oli sellaisia, joihin vastaajien oli mahdollista vastata valitsemalla annetuista vaihtoehdoista useampia. Mainintojen lukumäärä voi siten olla eri kuin vastaajien kokonaismäärä.

Avointen kysymysten vastaukset luokiteltiin aineistolähtöisesti. Luokitus laadittiin etsimällä vastauksista samaa tarkoittavia asioita. Luokittelussa otettiin huomioon erilaiset ilmaisutavat (synonyymit ja kiertoilmaisut). Tulkinnanvaraisia vastauksia tai vastauksia, jotka eivät liittyneet kysymykseen, ei luokiteltu. Avoimiin vastauksiin on sisällytetty yksityisten perhepäivähoitajien vastaukset. Järjestäjän tasoa koskevissa kysymyksissä heitä ei ole mukana.

Kyselyyn vastasi yhteensä 316 varhaiskasvatuksen järjestäjää, joista 220 (70 %) oli kunnallisia toimijoita ja 96 (30 %) yksityisiä palveluntuottajia. Kyselyyn vastasi ruotsiksi 10 kunnallista toimijaa ja 17 yksityistä palveluntuottajaa. Kunnallisten järjestäjien vastausprosentti oli 77. Yksityisten palveluntuottajien vastausprosenttia ei voitu laskea järjestäjien kokonaismäärän puuttumisen vuoksi.

4.2 Selvityksen tulokset

Raportin tulososassa kuvataan järjestäjien varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja itsearvioinnin järjestämiseen, menetelmien käyttöön ja päätöksentekoon liittyviä käytäntöjä sekä luodaan kokonaiskuva järjestäjien itsearviointia koskevasta kehittämissuunnista. Tulokset esitellään kokonaisuutena ilman kunnallisten ja yksityisten palveluntuottajien tai kieliryhmien välistä vertailua. Raportti on luonteeltaan selvityksenomainen, eikä ole tarpeen tuottaa vastakkainasetteluja erilaisten palveluntuottajien välillä. Lukujen lopussa on johtopäätökset kustakin tulososasta.

4.2.1 Systemaattinen itsearviointi ei ole itsestäänselvyys

Varhaiskasvatuksen itsearviointi tuli lakisäätiseksi vuonna 2015. Paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat, joissa arvioinnin käytäntöjä lain pohjalta avataan yksityiskohtaisemmin, tulivat voimaan elokuussa 2017. Itsearviointivelvoite oli kyselyn aikaan jo lakisäätäinen, mutta kuntien prosessit käytöntöjen suunnittelussa ja toteuttamisessa kesken.

Keväällä 2017 kaikista kyselyyn vastanneista järjestäjistä 67 prosentilla ($n = 213$) oli käytössään systemaattinen varhaiskasvatuksen itsearvioinnin tapa. Vastaavasti noin kolmannes (30%; $n = 97$) kyselyyn vastanneista ei arvioinut systemaattisesti järjestämäänsä varhaiskasvatusta.

Päiväkotitoiminnan lisäksi vastaajien itsearviointi koski myös muita varhaiskasvatuksen toimintamuotoja. Esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta järjestävistä vastaajista ($n = 236$) 90 prosenttia arvioi sitä samoin kuin muuta järjestämäänsä varhaiskasvatusta. Niin ikään perhepäivähoitoa järjestävistä ($n = 210$) 83 prosentilla arviointi kohdistui myös perhepäivähoitoon.

Kerhotoimintaa järjestäneistä 111 vastaajasta 63 prosentilla arviointi kohdistui kerhotoimintaan. 56 prosenttia ($n = 81$) avointa varhaiskasvatus toimintaa järjestäneistä ja 30 prosenttia ($n = 57$) leikki- ja asukaspuistotoimintaa järjestäneistä arvioivat kyseisiä varhaiskasvatuksen muotoja samoin kuin muuta järjestämäänsä varhaiskasvatusta.

Valmiiden arviointimallien käyttö

Vastaajat käyttivät toimintansa itsearvioinnissa yleisiä laadunhallinnan malleja sekä varhaiskasvatuksen kontekstiin kehitettyjä malleja (ks. taulukko 1). Vastaajien oli mahdollista valita annetuista vaihtoehtoista yksi tai useampia tai nimetä joku muu valmis malli. Valmiita malleja koskevia mainintoja oli 124. Liitteessä 3 kuvataan yleisimmin käytettyjen mallien sisältöä ja alkuperää. Valmiiden mallien lisäksi tai niiden sijaan vastaajat käyttivät myös muita itsearvioinnin tapoja, joita koskevia mainintoja oli 200.

TAULUKKO 1. Itsearviointitapojen käyttö. Luvut ovat mainintojen määriä.

Malli	Mainintojen lkm.
Tutki-arvioi-kehitä (TAK)	26
Tasapainotettu tuloskortti	16
CAF	16
Laadun arviointi päivähoitossa	12
ISO-laatusandardit	11
Laadunhallinta opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa	9
Kehittävä palaute varhaiskasvatuksessa	9
EFQM	6
Joku muu valmis malli	19
Joku muu itsearvioinnin tapa	200

Yksittäisiä mainintoja saivat lisäksi mm. seuraavat mallit:

- Adult Engagement Scale (AES) (Laevers, 1994)
- Arviointiympyrä (Gyeyke & Nikkilä, 2014)
- ECERS (Clifford & Harms, 2005)
- Erinomainen varhaiskasvatus (Pokki (toim.), 2006)
- Itsearviointi- ja laadunhallintamenetelmä (ITE) (Kuntaliitto, 2003)
- Kehittämisen valikko (Heinämäki, 2007)
- Kehittämisen valikko (Parrila, 2014)
- KEHU-malli (Järnefelt, Koskimäki, Helenius, Luhtalampi, & Mäkinen, 1999)
- Kontekstianalyysi (Pihlaja, 2011)
- Laaduntalo (Manninen, 2013)
- Lapselle hyvä päivä tänään (Mikkola & Järvinen, 2013)
- Perusopetuksen laatukriteerit (OKM, 2009)
- Portaati-varhaiskasvatusohjelma (Bluma, Shearer, Frohman & Hilliard, 1986)
- Tiimille hyvä päivä tänään (Mikkola & Järvinen, 2010)

Muiden itsearviointitapojen käyttö

Varhaiskasvatuksen järjestäjät käyttivät valmiiden mallien lisäksi tai niiden sijaan myös muita itsearvioinnin tapoja ($n = 200$). Vastaajien yleisimmin nimeämiä tapoja olivat

- asiakas- ja työtyytyväisyyskyselyt (38 mainintaa)
- palaute- ja kehityskeskustelut ja palaverit (36 mainintaa).

Yksittäisiä mainintoja saivat lisäksi mm. seuraavat:

- havainnointi
- jatkuva arviointi
- laatukäynnit yksiköissä
- laatu- ja itsearviointikriteerit
- monitahoarviointi
- omavalvonta
- palvelusetelin sääntökirja
- pedagoginen dokumentointi
- seutukunnallinen kustannuslaskenta
- sähköinen reissuvihko
- tiimiarvioinnit
- tilastoinnit
- toimintasuunnitelmien arviointi
- tulospalkkiotavoitteet
- tulospalkkiosopimus
- vasu-keskusteluiden arviointi

Lisäksi yksityisistä palveluntuottajista 33 käytti osittain samaa itsearvioinnin tapaa kuin ne kunnat, joiden alueella heidän yksikkönsä sijaitsee. Näitä olivat

- kunnan toteuttamat asiakastyytyväisyys- ja laatukyselyt (10 mainintaa)
- kunnan omavalvontaa koskevat linjaukset (5 mainintaa)
- kunnan varhaiskasvatussuunnitelmien linjaukset (4 mainintaa)
- kunnan itsearviointimallit ja -lomakkeet (4 mainintaa).

Yksityisiltä palveluntuottajilta kysyttiin myös, miten he varmistavat tasalaatuisen varhaiskasvatuksen toteutumisen eri yksiköissään. Kysymykseen vastasi 29 yksityistä palveluntuottajaa. Pääasialliset vastaajien mainitsemat tavat olivat

- toiminnan yhdenmukaiset linjaukset ja niitä koskevat suunnitelmat (14 mainintaa)
- koulutus (9 mainintaa)
- yhteistyö (8 mainintaa)
- esimiestyö ja johtaminen (7 mainintaa)
- yhteispalaverit (7 mainintaa)
- sisäinen ja ulkoinen auditointi (5 mainintaa).

Muita yksittäisiä mainintoja saaneita olivat erilliset pedagogista keskustelua ylläpitävät työryhmät ja tiimit, laatusertifiointi, työkierto, monitahoarviointi, tukimateriaalit, varhaiskasvatussuunnitelmat ja työtyytyväisyyskyselyt.

4.2.2 Päätöksenteon vaihtelevat käytännöt

Kunnissa varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja itsearvioinnin linjauksista, kuten arvioinnissa käytetystä viitekehystä, kriteereistä ja arvioinnin kohteista päättivät

- toimialajohtajat (157 mainintaa)
- henkilöstö (95 mainintaa)
- poliittiset päätöksentekijät (71 mainintaa)
- asiantuntijat (28 mainintaa).

Yksittäisiä mainintoja saivat lisäksi varhaiskasvatuksen johtoryhmät, asiakkaat sekä laatu- ja kehittämisryhmät. Päätökset yksityisen varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja itsearvioinnin linjauksista tekivät

- organisaation omistajat ja johtajat (64 mainintaa)
- henkilöstö (48 mainintaa)
- kunnat, joiden alueella palveluntuottajat toimivat (43 mainintaa)
- yksikön johtokunnat, liitot ja yhdistykset (39 mainintaa)
- poliittiset päätöksentekijät (10 mainintaa)
- asiantuntijat (10 mainintaa).

Yksittäisiä mainintoja saivat lisäksi laatu- ja arviointiasiantuntijat, varhaiskasvatusjohtajat ja toimikunnat.

4.2.3 Kansalliset muutokset tuovat mukanaan uudistamisen tarpeita

85 prosenttia ($n = 270$) kaikista kyselyyn vastanneista aikoi uudistaa itsearviointikäytäntöjään varhaiskasvatuslain ja perusteasiakirjan tavoitteiden mukaisiksi paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisen yhteydessä. 12 prosenttia ($n = 37$) kyselyyn vastanneista ei sen sijaan nähnyt itsearvioinnin uudistamiselle tarvetta.

Suurella osalla kyselyyn vastanneista kunnallisista toimijoista suunnitteilla ollut itsearvioinnin tapa oli järjestäjän oma (51 %; $n = 113$) tai yhteinen useamman järjestäjän kanssa, kuten maakunnallinen tai seutukunnallinen (23 %; $n = 51$). Perusopetuksen kanssa samaa arvioinnin tapaa suunnitteli yhdeksän prosenttia ($n = 20$) järjestäjistä. Viisi prosenttia ($n = 11$) vastaajista suunnitteli itsearviointia yhdessä mm. varhaiskasvatuksen konsultointi- ja koulutusyritysten, yliopistojen ja yksityisen varhaiskasvatuksen kanssa.

Kaikista kyselyyn vastanneista yksityisistä palveluntuottajista noin puolet (48 %; $n = 46$) suunnitteli oman mallin käyttöä ja noin kolmannes (35 %; $n = 34$) saman itsearviointitavan käyttöönottoa kuin kunnissa. Maakunnallisen tai alueellisen tavan käyttöä suunnitteli yksi vastaaja. Noin seitsemän prosenttia ($n = 7$) yksityisistä palveluntuottajista suunnitteli yhteistä itsearvioinnin tapaa jonkun muun tahon kanssa, esimerkiksi Steinerpedagogisen yhdistyksen kanssa.

Johtopäätökset laadunhallinnan ja itsearvioinnin käytännöistä

- Erilaisia arviointikäytäntöjä on käytössä paljon, mikä tekee kentästä pirstaleisen. Käytännöt vaihtelevat valmiiden mallien käytöstä tiimipalaverihin ja kyselyihin sekä talousarvion toteutumisen seurantaan ja tilastointiin.
- Systemaattista toiminnan itsearviointia tekee 67 prosenttia järjestäjistä. Arviointi perustuu usein lasten huoltajilta, lapsilta, työntekijöiltä ja muilta sidosryhmiltä saatavaan palautteeseen ja arjen keskusteluihin.
- Suuri osa järjestäjien käyttämistä malleista pohjautuu liike- ja talouselämän laadunhallinnan järjestelmiin, jotka eivät pääsääntöisesti tarjoa välineitä varhaiskasvatuksen sisällölliseen arviointiin.
- Päiväkotitoiminnan ohella järjestäjien itsearviointi kohdistuu pääosin esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen ja perhepäivähoitoon.
- Esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen ja perhepäivähoitoon verrattuna järjestäjien itsearviointi koski vähäisemmässä määrin kerhotoimintaa, avoimia päiväkoteja ja leikki- ja asukaspuistoja.
- Laadunhallintaa ja itsearviointia koskevassa päätöksenteossa on vaihtelevia käytäntöjä. Kuntien ja organisaatioiden johtajien lisäksi suuri osa varhaiskasvatuksen henkilöstöstä osallistuu arviointia koskevien päätösten tekemiseen.
- Valtaosa toimijoista uudistaa itsearvioinnin käytäntöjään paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisen yhteydessä. Kunnalliset toimijat hakevat yhtenäisyyttä itsearvioinnin linjauksiin erityisesti seutukunnallisesta yhteistyöstä. Yksityiset palveluntuottajat puolestaan yhtenäistävät arviointikäytäntöjään kunnallisen varhaiskasvatuksen kanssa. Suuri osa järjestäjistä pitää kuitenkin omaa arvioinnin tapansa toimivimpana.

4.2.4 Paikalliset tarpeet ohjaavat itsearviointimenetelmän valintaa

Varhaiskasvatuksen järjestäjiltä kysyttiin, miksi heidän järjestämässään varhaiskasvatuksessa on valittu itsearvioinnin tapa. Avoimeen kysymykseen vastasi 147 kunnallista varhaiskasvatuksen järjestäjää ja 93 yksityistä palveluntuottajaa. Vastaukset on analysoitu laadullisesti.

Varhaiskasvatuksen paikallisen toimintaympäristön erityispiirteet olivat keskeinen peruste järjestäjien itsearviointitavan valinnalle. Näistä erityisesti toiminnan pienimuotoisuus tuotiin useassa vastauksessa esille. Pienissä kunnissa ja yksiköissä arviointi koettiin käytännönläheisenä, ja sitä voitiin toteuttaa päivittäisissä keskusteluissa lapsiryhmien rakenteet huomioiden. Tämän lisäksi useat vastaajat toivat esille, että valmiit itsearviointimallit soveltuvat huonosti pienimuotoisen varhaiskasvatustoiminnan arviointiin. Itsearviointimalleja ja -sovelluksia pidettiin myös kalliina ja hankalina käyttää, osin hintaansa nähden kannattamattomina.

Pieni kunta ja pienet varhaiskasvatyksiköt, jolloin myös arviointi mahdollistuu käytännönläheisesti.

Pienet ympyrät eivät taloudellisesti kestä raskasta laadunarviointikoneistoa. Meillä on valttina hoitajien, perheiden tunteminen. Laadun on pakko käytännössä olla korkeatasoista.

Vastaajat pitivät tärkeänä arviointimenetelmän helppokäyttöisyyttä arjessa sekä soveltuvuutta omiin tarpeisiin. Useat toimijat olivat valinneet tavan, joka tuottaa tarkoituksenmukaista tietoa varhaiskasvatustoiminnan paikallisen tason kehittämisen tueksi.

Kebittävä palaute antaa täsmällistä strukturoitua havainnointiin perustuvaa tietoa varhaiskasvatuksen toiminnasta.

Pystymme tunnistamaan kehittämistarpeet ja keskustelun avulla herättämään henkilökunnan arvioimaan toimintaansa.

Toisinaan järjestäjien toiminnan arviointi nojasi pitkiin perinteisiin ja toimintatapoihin. Osa vastaajista kuvaili itsearviointiaan vakiintuneeksi ja toiminnan myötä muotoutuneeksi tavaksi, johon ei ole liittynyt varsinaista kehittämistä. Vastaavasti osalla järjestäjistä itsearvioinnin tavat olivat muotoutuneet nykyisen kaltaisiksi erityisesti toiminnan kehittämisen myötä.

Ollut perinteinen tapa.

Ei ehkä varsinaisesti valittu vaan arviointi vaan ”jäänyt” varhaiskasvatuksesta vastaavalle.

Useissa kunnissa varhaiskasvatusta arvioitiin samoilla menetelmillä kuin kunnan muita toimintoja. Taustalla oli pyrkimys yhdistää varhaiskasvatuksen arviointi tiiviimmin kunnan yleisiin tai toimialakohtaisiin arvioinnin linjauksiin. Jos kunnan toiminnot ovat lautakuntien alaisia, oli luontevaa yhdistää myös varhaiskasvatus osaksi niiden arviointia. Osa vastaajista toi esille, että arvioinnin yhtenäistämisen etuna oli mahdollisuus kehittää koko toimialaa suunnitelmallisesti ja kokonaisvaltaisesti. Päätös arvioinnin linjausten yhtenäistamisestä oli usein kuitenkin käytännöllinen ja perustui varhaiskasvatuksen hallinnon siirtoon yhdeltä lautakunnalta toiseen.

(...) tulospalkkiosopimus otettu käyttöön koko kaupungissa. Tämä on ohjannut laatutyötä, koska tämän pohjalta on kehitetty myös laadunhallinnan kriteereitä.

Se on ollut käytössä perusopetuksen puolella ja varhaiskasvatuksen siirtyessä opetustoimen alaisuuteen, laadunhallintamalli siirtyi myös varhaiskasvatuksen arvioinnin malliksi.

Yksityisten palveluntuottajien itsearviointitavan valintaa ohjasi useissa tapauksissa pyrkimys yhtenäisyyteen kunnan toimintatapojen kanssa. Moni yksityinen palveluntuottaja toi esille myös erilaiset kunnan tai yhdistysten taholta määritellyt itsearviointia koskevat velvoitteet ja suositukset, kuten yksityisten palveluntuottajien omavalvontaa koskevat linjaukset.

Kunta on velvoittanut omavalvontasuunnitelman laatimisen sekä valvoo sen toteuttamista säännöllisesti.

Joissakin kunnissa laadun arviointia oli kehitetty yhteistyössä ulkopuolisten toimijoiden kanssa, kuten yritysten ja yliopistojen kanssa. Vuosituhannen vaihteessa monessa yliopistossa käynnistettiin valtakunnallisia varhaiskasvatuksen laadun kehittämishankkeita, joiden myötä myös muutaman kyselyyn vastanneen kunnan laadunhallinnan käytäntöjä uudistettiin. Systemaattisen ja pitkäaikaisen yhteistyön lisäksi kuntien henkilöstö on osallistunut laadun arviointia käsitteleviin koulutuksiin ja yksittäisiä arviointimenetelmiä esitteleviin tilaisuuksiin, joiden pohjalta itsearviointin tapa oli valittu.

Monitahoarviointimenetelmä käytössä, koska osallistuimme Oulun yliopiston kehittämishankkeeseen 1997–2000.

Kunta ollut mukana Kuntaliiton kokeilussa ja malli on luotu silloin.

Johtopäätökset itsearviointin tapojen valinnasta

- Useissa tapauksissa järjestäjät eivät ole valinneet itsearviointin tapansa systemaattisen kehittämistyön pohjalta vaan toiminnassa noudatetaan käytännössä hyväksi havaittuja tapoja.
- Järjestäjät perustelevat itsearviointin tapojen valintaa käytettävien menetelmien soveltuvuudella omiin tarpeisiin, niiden monipuolisuudella ja helppokäyttöisyydellä.
- Valmiita arviointimalleja pidetään raskaina ja soveltumattomina erityisesti pienimuotoiseen varhaiskasvatukseen, jossa arviointitoiminta perustuu pitkälti arjen keskusteluihin ja välittömään palautteeseen. Muutamat vastaajat toivat esille myös valmiiden arviointimallien korkeat kustannukset.
- Joissain kunnissa varhaiskasvatuksen arviointi on yhdistetty kunnan yleisiin tai toimialakohtaisiin arviointin linjauksiin, jolloin myös varhaiskasvatuksen arviointiin on otettu käyttöön menetelmiä, jotka on kehitetty alun perin johonkin muuhun toimintaympäristöön. Yhteistä synergiaa perusopetuksen arviointikäytäntöjen kanssa haetaan yllättävän vähän.
- Useat yksityiset palveluntuottajat noudattavat itsearviointinnsaan velvoitteita ja ohjeita. Näistä erityisesti yhdistysten toimintaperiaatteet sekä yksityisen palveluntuottajan omavalvontaa koskevat laadunhallinnan linjaukset tuotiin esille.
- Systemaattisten laadunhallinnan projektien ja yhteistyöhankkeiden lisäksi järjestäjät ovat tehneet valintoja myös yksittäisten, arviointimenetelmiä esittelevien tilaisuuksien ja koulutusten pohjalta.

4.2.5 Rakenne- ja prosessilaadun arviointi

Varhaiskasvatuksen järjestäjiltä kysyttiin, mitä laatutekijöitä heidän arviointinsa sisältää ja miten he käyttävät arvioinnista saamaansa tietoa varhaiskasvatuksen kehittämisessä. Varhaiskasvatuksen laatua lähestyttiin tässä rakenteellisten ja prosessitekijöiden näkökulmista.

Rakenteellisista laadun tekijöistä yleisin arvioinnin kohde oli fyysinen toimintaympäristö ($n = 195^1$). Arviointi kohdistui mm. ergonomiaan, hygieniaan, riskeihin ja vaaroihin, ympäristöjen terveellisyyteen ja turvallisuuteen, rakennusten ja piha-alueiden kuntoon sekä sisäilman laatuun. Toimijat seurasivat myös henkilöstön mitoitusta, henkilöstön ja lasten välisiä suhdelukuja, lasten määrää, täyttö- ja käyttöasteita sekä lapsiryhmien rakennetta ($n = 167$). Arviointi kohdistui myös henkilöstön kelpoisuuksiin, pätevyyteen ja osaamistasoon ($n = 139$) ja jossain määrin myös henkilöstön lisäkoulutukseen ja ammatilliseen kehittymiseen liittyviin tarpeisiin ($n = 25$).

Järjestäjät käyttivät rakenteellisten tekijöiden arvioinnista saatua tietoa pääosin toiminnan kehittämiseen ja kehittämiskohteiden valintaan sekä epäkohtien ja puutteiden korjaamiseen ($n = 157$). Arviointitietoa hyödynnettiin myös toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa, kuten resurssien kohdistamisessa, talouden ja palveluverkoston suunnittelun pohjana sekä päätöksenteon tukena ($n = 87$). Arviointitieto toimi myös rekrytointien ja sijaisjärjestelyiden suunnittelun välineenä sekä henkilöstön ja lasten sijoittelun ja lapsiryhmien muodostamisen pohjana ($n = 73$). Rakenteellisten tekijöiden seurannasta saadun tiedon pohjalta suunniteltiin myös koulutuksia ja tuettiin henkilöstön työssä jaksamista ($n = 32$).

Varhaiskasvatuksen käytännöt olivat järjestäjien pääasiallinen *prosessilaadun* arvioinnin kohde ($n = 160$). Näitä käytäntöjä olivat muun muassa perusteasiakirjassa määriteltyjen toiminnan sisällöllisten painopisteiden toteutuminen ja monipuolisuus (esim. leikki, liikunta, musiikki, kielet ja kädentaidot); työtavat (esim. projekti- ja pienryhmyöskentely) ja varhaiskasvatusympäristö (kiireeton ja kodinomainen ympäristö, riittävä ja monipuolinen välineistö).

Järjestäjien prosessilaadun arviointi kohdistui myös lasten ja lasten perheiden vaikutusmahdollisuuksiin, henkilöstön ja huoltajien väliseen yhteistyöhön ja kasvatuskumppanuuteen sekä monialaiseen yhteistyöhön ($n = 104$). Toiminnan arviointi kohdistui lisäksi varhaiskasvatussuunnitelmien ja toimijoiden omien suunnitelmien toteutumiseen ($n = 82$). Järjestäjät arvioivat varhaiskasvatuksen käytäntöjä ja sisältöjä myös suhteessa lasten kokonaisvaltaiseen kehitykseen, hyvinvointiin ja oppimiseen ($n = 70$). Arviointi kohdistui mm. lasten yksilöllisten tarpeiden tunnistamiseen ja kehitys- ja ikätason mukaisen toiminnan toteutumiseen. Sen sijaan verrattain pieni osa vastaajista arvioi henkilöstön koulutustarvetta, osaamista ja hyvinvointia ja esimiestyötä ($n = 30$) tai aikuisten ja lasten välisen vuorovaikutuksen ja lasten vertaisvuorovaikutuksen laatua ($n = 29$).

Prosessilaadun arviointi oli pääasiassa toiminnan kehittämisen väline ($n = 114$). Arvioinnista saatavan tiedon avulla mm. valittiin kehittämiskohteita ja -tavoitteita ja seurattiin niiden toteutumista. Arviointitieto muodosti myös toiminnan suunnittelun ja toteuttamisen perustan ($n = 115$). Tietoa käytettiin mm. toiminnan pitkän aikavälin suunnittelun pohjana sekä sisällöllisten paino-

¹ Tässä tulososassa esiintyvät luvut ovat mainintojen lukumääriä.

pistealueiden valinnassa. Arvioinnista saatavan tiedon perusteella myös muutettiin toimimattomia käytäntöjä ja korjattiin epäkohtia. Arviointitietoa käytettiin jossain määrin myös henkilöstön ammatillisen osaamisen ja työnohjauksen välineenä ($n = 35$) sekä lasten kokonaisvaltaisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseen ($n = 32$).

Johtopäätökset rakenne- ja prosessilaadun arvioinnista

- Varhaiskasvatuksen järjestäjät seuraavat varhaiskasvatusta ja päivähoitoasetuksessa määriteltyjen turvallisen ja terveellisen varhaiskasvatusympäristön, suhdelukujen, henkilöstömitoituksen ja lapsiryhmien rakenteen, käyttö- ja täyttöasteiden ja muiden määrällisten tunnuslukujen toteutumista.
- Rakennelaadun arviointi kohdistuu pääosin lain määrittämien vähimmäisvaatimusten toteutumisen seurantaan. Muihin lailla ja asetuksella säädettyihin toiminnan vähimmäisvaatimukseen verrattuna lapsiryhmän kokoa arvioidaan jossain määrin vähemmän.
- Selvityksen tulokset osoittavat, ettei henkilöstömitoitusta ja lapsiryhmän rakennetta arvioida useinkaan toiminnan pedagogisesta eikä ihmissuhteiden pysyvyyden näkökulmasta. Vain muutamassa vastauksessa suhdelukujen käyttö tuotiin eksplisiittisesti esille lapsiryhmien pedagogisen toiminnan suunnittelun välineenä. Tämä koskee myös varhaiskasvatusympäristöä, jota arvioidaan usein toiminnan epäkohtien ja niiden korjaamisen näkökulmista.
- Järjestäjien prosessilaadun arviointi kohdistuu pääosin perusteasiakirjan mukaisen toiminnan toteutumiseen. Järjestäjien pääasiallisia prosessilaadun arvioinnin kohteita ovat varhaiskasvatuksen työtavat ja toiminnan sisällöt, lasten ja lasten huoltajien osallisuus varhaiskasvatustoimintaan sekä yhteistyö eri muodoissaan.
- Sen sijaan esimerkiksi aikuisten ja lasten välistä vuorovaikutusta ja lasten vertaisvuorovaikutusta ja varhaiskasvatuksen yleistä ilmapiiriä arvioidaan huomattavasti vähemmän huolimatta siitä, että perusteasiakirjassa painotetaan erityisesti lapsen ja henkilöstön välisiä suhteita sekä lasten keskinäisten suhteiden laatua ja luonnetta.

4.2.6 Yhteistyöstä synergiaa arvioinnin kehittämiseen

Varhaiskasvatuksen järjestäjiltä kysyttiin myös, millaisia kehittämistarpeita ja -suunnitelmia heillä oli toiminnan itsearviointiin liittyen. Vastaajien avoimet vastaukset on analysoitu laadullisesti. Useat järjestäjät aikoivat uudistaa itsearviointia paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisen yhteydessä. Kunnat hakivat yhtenäisyyttä arvioinnin käytäntöihin muun muassa seutukunnallisten yhteistyöhankkeiden kautta. Lisäksi osa kunnista suunnitteli käytäntöjen yhtenäistämistä perusopetuksen kanssa. Yksityiset palveluntuottajat puolestaan suunnittelivat yhtenäistä itsearvioinnin linjaa kunnallisen varhaiskasvatuksen kanssa. Myös yhtenäisyys varhaiskasvatuksen eri toimintamuotojen välillä tuotiin useassa vastauksessa esille. Muutama järjestäjä korosti perhepäivähoidon erityispiirteitä, jotka tulisi huomioida itsearviointia suunniteltaessa.

Vasuperusteet ja normi niiden mukaiseen toimintaan on haasteellinen yksityiseen perhepäivähoitoon.

Tarvittaisiin esim. valmis omavalvontasuunnitelmakaavake, johon on sisällytetty vasun perusteet.

Useat vastaajat kuvasivat nykyistä itsearvioinnin tapaansa epäsäännöllisenä ja epäjohdonmukaisena. Vastaajat pitivät ongelmallisena esimerkiksi sitä, että toiminnan arvioinnissa painottuivat vuosittain eri asiat tai että arviointi oli yksiköiden ja henkilöstön oman kiinnostuksen varassa. Vastaajien mukaan arviointi ei myöskään kattanut kaikkia varhaiskasvatuksen eri tasoja. Lisäksi vastauksissa tuotiin esille ongelmia varhaiskasvatuksen systemaattisen kehittämisen suhteen. Vastaajien mukaan arviointitietoa ei hyödynnetä riittävästi varhaiskasvatustoiminnan kehittämisessä eikä arvioinneilla nähty olevan jatkumoa, minkä vuoksi kehittämistyö koettiin jopa turhana. Osa vastaajista koki henkilöstön nykyisen arviointiin liittyvän osaamisen tason olevan riittämätöntä. Muutama vastaaja koki riittävän ajan löytämisen arvioinnille haasteellisenä.

(...) nyt arviointi ei ole ns. tasapuolisesti jokaista yksikköä koskevaa, vaan taloissa voi olla erilaisia arviointikäytäntöjä ja eri aikaväleihin.

Arviointiin liittyvän ajan löytäminen on haasteellista ja tulee järjestää päivähoitoajan / päivittäisen työajan ulkopuolella.

Järjestäjät sisällyttivät arviointiin aikaisempaa enemmän perusteasiakirjan mukaisia painopisteitä, kuten pedagogisen toiminnan arviointia. Myös lasten ja lasten huoltajien osallistumismahdollisuuksia arviointiin aiottiin kehittää. Sisällöllisen kehittämisen ohella vastaajat toivoivat laadunhallinnan ja itsearvioinnin tueksi erilaisia menetelmiä ja mittareita sekä havaintojen muistiin kirjaamista ja toiminnan dokumentointia tukevia työvälineitä.

Nykyinen perustuu pitkälti ei ylös kirjoitettuun. Kehitettävää olisi se, että käyttöön otettaisiin jokin järjestelmä, joka ohjaa arviointia.

Useat pienimuotoista varhaiskasvatusta järjestäneet toimijat pitivät itsearviointiaan tarkoituksenmukaisena, koska se mahdollistaa toiminnan jatkuvan kehittämisen. Pienimuotoisessa toiminnassa myös erilaiset puutteet ja epäkohdat huomataan nopeasti. Lisäksi toimintaa oli vastaajien mukaan helppo suunnitella huoltajien palautteen ja toiveiden pohjalta.

Pienessä lapsiryhmässä lasten tarpeiden havaitseminen ja huomioon ottaminen on helpompaa ja toiminta yksilöllisempää. Arviointia voi suorittaa jatkuvasti ryhmän lasten kanssa toimiessa.

Johtopäätökset itsearvioinnin kehittämisestä

- Useiden järjestäjien nykyiset itsearvioinnin käytännöt eivät vastaa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa arvioinnille asetettuja tavoitteita ja sisältöjä. Itsearviointia tehdään epäjohdonmukaisesti ja satunnaisesti, mikä aiheuttaa eroja toiminnan laatuun. Toiminnan itsearviointi kohdistuu esimerkiksi epätasaisesti varhaiskasvatuksen eri tasoille (järjestäjä-, yksikkö- ja yksilötasot) ja arvioinnissa on myös vaihtelevuutta yksikköjen ja eri toimintamuotojen välillä.
- Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa määritellyistä arvioinnin osa-alueista vastaajat kehittävät erityisesti pedagogisen toiminnan arviointia. Myös lasten ja lasten huoltajien osallistumista toimintaan kehitetään.
- Suurella osalla vastaajista ei ole jäsentynyttä varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kokonaisuutta. Järjestäjät toivoivat itsearvioinnin tueksi työvälineitä ja yhteismitallisia arviointitoimintoja, mittareita, lomakepohjia ja havaintojen kirjaamisen välineitä. Valtakunnallisesti tai alueellisesti yhtenäisten käytäntöjen tarvetta perusteltiin erityisesti arvioinnin tulosten vertailtavuudella.
- Pienten kuntien ja palveluntuottajien vastauksissa nousi esiin tyytyväisyys nykyisiin itsearvioinnin käytäntöihin. Itse kehitetty arviointitapa mahdollistaa toiminnan jatkuvan kehittämisen ja vastaa herkemmin omiin tarpeisiin. Pienissä yksiköissä arviointi tapahtuu päivittäisessä vuorovaikutuksessa tiimien sisällä ja lasten huoltajien kanssa. Huoltajien palaute toiminnasta nähtiinkin keskeisenä varhaiskasvatuksen kehittämistä suuntaavana tekijänä.
- Suuri osa vastaajista näkee alueellisen ja seutukunnallisen yhteistyön ja verkottumisen keskeisenä tekijänä varhaiskasvatuksen kehittämisessä. Moni järjestäjä uudistaa itsearviointikäytäntöjään seutukunnallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisen yhteydessä. Resurssien yhdistäminen palvelee erityisesti pienten kuntien tarpeita.
- Järjestäjät hakevat yhtenäisyyttä myös eri toimialojen, varhaiskasvatuksen toimintamuotojen sekä yksityisen ja kunnallisen varhaiskasvatuksen arvioinnin käytäntöihin. Käytäntöjen yhdenmukaistaminen voidaan nähdä pyrkimyksenä ohjata varhaiskasvatuksen järjestämisen tasalaatuisuutta.

Järjestäjien tarpeet arvioinnin kehittämiseksi – toiveita Karville!

Karvin yhtenä keskeisenä tehtävänä on tukea varhaiskasvatuksen järjestäjiä itsearvioinnissa sekä laatia laadunhallinnan tueksi arvioinnin kansallinen malli ja siihen liittyvää materiaalia. Varhaiskasvatuksen järjestäjille lähetetyn kyselyn lopussa vastaajien oli mahdollisuus esittää Karville toiveita tähän tehtävään liittyen. Vastaajien odotukset Karvin, sekä erityisesti kansallisti yhteneväisen laadunarviointimallin suhteen, olivat korkealla.

Itsearvioinnin velvoittavuus on uusi haaste, johon järjestäjien tulee valmistautua huolellisesti, mutta jonka toteuttamiseksi ei kyselyn pohjalta näytä olevan riittävästi tietoa. Selvityksen perusteella voidaan todeta, että puutteelliset ja vaihtelevat arviointikäytännöt ovat kentällä suuri haaste ja Karvilta toivotaan tukea itsearviointimenetelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon sekä koulutuksen että kirjallisen taustamateriaalin muodossa. Myös tietoa hyvistä ja toimivista arviointi- ja laadunhallinnan käytännöistä toivottiin, esimerkiksi sähköisen tietopankin ja julkaisujen kautta.

Koko maan kattavalla ja yhtenäisellä laadunarviointimallilla toivottiin olevan suotuisia vaikutuksia niin lasten tasavertaisuuden edistämiseen kuin pedagogisen laadun yhteneväisyyden lisäämiseen. Myös tulosten kansallista vertailukelpoisuutta toivottiin, esimerkiksi kansallista peruslomaketta, jota kunnat voisivat täydentää omilla kysymyksillään. Karvilta vastaajat toivoivat konkreettista ja riittävän yksinkertaista laadunarviointimallia, joka olisi helposti kaikkien saatavilla ja käytettävissä.

Toivoisin, että itsearvioinnin ja laadunhallinnan työkalut olisivat helppolukuisia ja helppoja täyttää.

Sähköisten menetelmien ensisijaisuutta korostettiin muutamissa vastauksissa. Varhaiskasvatuksen arki koetaan usein kiireiseksi ja paineistetuksi, jolloin laadunarviointimenetelmät eivät saa olla liian kuormittavia. Menetelmien käyttöönottamisen sekä arvioinnin sujuvuuden varmistamiseksi toivottiin riittävää koulutusta ja konsultaatiota Karvin toimesta. Arviointilomakkeen toivottiin olevan riittävän yksinkertainen ja selkeä, ja siinä käytettävien käsitteiden toivottiin nousevan vasun painotuksista. Vasuun kytkeytyvä laadunarviointimalli palvelisi näin kahteen suuntaan. Arvioinnilla varmistettaisiin yhtäältä vasun tavoitteiden toteutuminen ja toisaalta arviointi suuntaisi henkilöstön huomion näihin tavoitteisiin. Vuorovaikutuksen arviointiin liittyvien käytäntöjen kehittäminen nähtiin myös tärkeänä tukena.

Avuksi kaivataan oppaita ja ohjeistuksia sekä koulutusta, ehkä jonkinlaista pohjamallia arvioinnin tueksi.

Vaikka maahan toivottiin yhteneväisiä laadunarvioinnin perusteita, ei kaikkea haluttu tasapäistää. Erityisesti pienten kuntien näkökulmasta yhteneväiset arviointikäytännöt säästäisivät kunnilta voimavaroja, kun menetelmien kehittämisen sijaan olisi mahdollisuus syventyä itse arvioinnin toteuttamiseen. Toisaalta pienissä kunnissa toivottiin joustavia, omista tarpeista lähteviä menetelmiä. Isojen kuntien koko koettiin varhaiskasvatuksen laadunarvioinnin näkökulmasta sekä etuna että haittana. Arviointimenetelmien suhteen toivottiin muunneltavuutta, jotta kuntien omat erityispiirteet ja -painotukset voidaan säilyttää. Ratkaisuksi esitettiin maakuntatasolla järjestettäviä työpaja-tyyppisiä seminaareja, joissa tutustutaan erilaisiin malleihin itsearvioinnin ja ryhmäarvioinnin kautta. Yksityiselle sektorille toivottiin julkisten palveluntuottajien kanssa yhdenmukaista arviointimallia, jotta voitaisiin varmistaa valtakunnallisten varhaiskasvatuksen tavoitteiden yhdenmukainen toteutuminen järjestäjästä riippumatta.

Tässä raportissa kartoitettiin laadunarvioinnin nykytilaa sekä kunnallisessa että yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Selvityksen tarkoitus on tuottaa ajantasaista tietoa laadunarvioinnin tilasta varhaiskasvatuksessa sekä paikallisten varhaiskasvatuksen järjestäjien että kansallisen ohjausjärjestelmän käyttöön. Varhaiskasvatustilain (36/1973) voimaantulon myötä varhaiskasvatuksen arvioinnista tuli sen järjestäjille lakisääteinen velvoite. Arvioinnin tarkoituksena tulee olla lapsen hyvinvoinnin, kehityksen ja oppimisen edellytysten edistäminen. Lisäksi arvioinnin tulee turvata lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä. Varhaiskasvatuksen järjestäjät voivat itse valita käyttämänsä arviointimenetelmät sekä arvioinnin kohteet. Varhaiskasvatusta ohjaavat lait ja asiakirjat eivät määritä tavoitteita lapsen oppimiselle tai osaamiselle, vaan keskittyvät ohjaamaan varhaiskasvatuksen toteuttamista lapsen oppimista, kehitystä ja hyvinvointia tukevalla tavalla. Näin arviointi kohdistuu ympäristöön ja ympäristön luomiin lapsen oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin edellytyksiin.

Tämän raportin tulokset ovat monilta osin yhdenmukaiset sosiaali- ja terveysministeriön vuosituhannen alussa toteuttaman tutkimuksen tulosten kanssa. Tutkimuksessa kartoitettiin laadun kehittämistä ja ohjaamista kunnallisella tasolla (Alila, 2003). Raportin tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että laadunhallinnan ja -arvioinnin käytännöt varhaiskasvatuksen kentällä ovat edelleen vaihtelevia. Merkille pantavaa on, että noin 67 prosenttia vastaajista ilmoitti arvioivansa varhaiskasvatusta systemaattisesti. Toisaalta, vajaa kolmasosa kyselyyn vastanneista järjestäjistä ilmoitti, etteivät he ole tähän mennessä systemaattisesti arvioineet varhaiskasvatustoimintaansa, eikä heillä lainsäädännöstä huolimatta ole toimivaa itsearviointijärjestelmää tai systemaattista arviointikulttuuria osana laadunhallintaa. Lisäksi erilaisten arviointimallien käyttö varhaiskasvatuksessa on pirstaleista ja menetelmät ovat hajanaisia, jolloin systemaattista kokonais kuvaa kansallisen varhaiskasvatuksen laadun tilasta on vaikea hahmottaa.

Vastaajilla on käytössään sekä valmiita laaduarviointiin kehitettyjä malleja että kirjava joukko muita itsearviointin tapoja. Käytetyistä valmiista laadunarviointimalleista suuri osa on järjestäjätasolle kohdennettuja yleisiä laadunhallinnan työkaluja. Muihin kuin varhaiskasvatuksen toimintaympäristöihin kehitettyjen menetelmien haasteena on kuitenkin niiden sovellettavuus varhaiskasvatuksen kontekstiin ja erityisesti niiden huono istuvuus pedagogisen toiminnan

arviointiin, jota varhaiskasvatustalaki nyt edellyttää. Osa vastaajista raportoi päätyneensä tämän kaltaisiin arviointikäytänteisiin esimerkiksi hallinnollisten linjausten vuoksi, kuten silloin, jos varhaiskasvatuksen arviointi oli liitetty osaksi perusopetuksen arvioinnin käytäntöjä. Vastauksista ilmeni, että valmiit arviointimallit koetaan usein kuormittavina tai niiden käytettävyyttä pidettiin heikkona suhteessa varhaiskasvatuksen tavoitteisiin.

Tarkasteltaessa itsearvioinnin tapoja vastauksissa esiintyi runsaasti käsitteellistä vaihtelua. Valmiiden mallien lisäksi käytössä oli lukuisia erilaisia itsearvioinnin menetelmiä, mutta siitä, mitä itsearvioinnilla tarkoitetaan, ei kentällä näytä olevan yhtenäistä käsitystä. Itsearvioinnin menetelmät liitettiin pääsääntöisesti asiakas- ja työtyytyväisyyskyselyihin tai kehitys- ja palautekeskusteluiden kautta kerättyihin tietoihin. Hajanaisia mainintoja saivat yhtäältä tulosohtaukseen, kuten tulospalkkioihin, ja toisaalta henkilöstön tiimipalaverissa käymiin keskusteluihin tai vanhempien kanssa käytäviin vasukeskusteluihin liittyvät arvioinnit. Yksittäisistä vastauksista ilmeni myös, ettei itsearvioinnin tapaa ollut määritelty lainkaan tai sen määrittely oli epämääräistä. Laadunhallintaan ja -arviointiin liittyvien käsitysten moninaisuus viestii, että ennen varsinaisen laadunarviointimallin kehittämistyön aloittamista laatuun ja sen arviointiin liittyvät käsitteet tulee avata ja täsmentää. Aineiston perusteella syntyi käsitys siitä, ettei itsearviointi useinkaan perustu asetettujen tavoitteiden saavuttamisen arviointiin vaan on lähinnä toimintaa kuvailevaa.

Systemaattisin järjestäjän taholta kerätty arviointitieto näyttää kohdentuneen varhaiskasvatuksen rakennelaatuun ja sen määrällisiin, helposti vertailtaviin tunnuslukuihin. Yleisimmin vastaajat ilmoittivat arvioinnin kohdistuvan fyysiseen toimintaympäristöön ja sen terveydellisiin ja turvallisuuteen liittyviin ominaisuuksiin. Tämän lisäksi järjestäjät seuraavat tiiviisti suhdelukujen, henkilöstömitoituksen, lapsiryhmien rakenteen sekä käyttö- ja täyttöasteiden vaihtelua sekä henkilöstön kelpoisuuksiin ja pätevyyteen liittyviä seikkoja. Edellä mainittujen tunnuslukujen avulla pyritään varmistamaan lain määrittämien vähimmäisvaatimusten toteutuminen järjestäjän toimialueella. Varhaiskasvatuksen arvioinnin kehittämisen kannalta on haasteellista, että kuntien taloussuunnittelu edellyttää erilaisten tunnuslukujen keräämistä kuin nykyinen varhaiskasvatustalaki vaatii. Lisäksi tutkimus osoittaa, että tulosvastuullisuusvaatimet ohjaavat päiväkotien pedagogista päätöksentekoa ja saattavat siten heijastua negatiivisesti lasten kokemuksiin lisääntyneinä vaatimuksina, kuten kykynä selviytyä itsenäisesti tilanteista, joihin heillä ei välttämättä ole edellytyksiä (Paananen, 2017).

Tämä herättää kysymyksiä siitä, johtavatko kunnan hallinnon tasolla tehtävät laadunhallinnan päätökset pelkkien taloudellisten indikaattoreiden tai määrällisten tunnuslukujen valintaan. Palvelunjärjestäjien haasteeksi jää miettiä, kuinka varhaiskasvatuksen toiminnallisen laadun systemaattista arviointia vahvistetaan. Merkittävää on, että kyselyn tulosten mukaan melko usein arvioinneista ja niihin liittyvistä valinnoista vastaa myös henkilöstö. Kyselyssä päiväkodin johtajat kuuluivat tähän kategoriaan. Henkilöstöstä lähtevä laadunarviointityö edistää työntekijöiden sitoutumista laadunarviointiin ja vie arvioinnin lähemmäs varhaiskasvatuksen arkea ja sen kehittämistyötä. Toisaalta tämä voi osaltaan lisätä arviointikäytäntöjen hajanaisuutta kentällä, jos itsearviointia ei johdeta ja jos organisaation eri tasoilla tapahtuvalla arvioinnilla ei ole yhtymäkohtia. Yhteistyötä eri hallinnontasojen välillä tulee tiivistää, jotta arvioinnin yhteinen suunta ja visio varmistetaan. Tarvitaan laajempaa keskustelua siitä, millaista moninaista arviointitietoa arvioinnin tueksi tarvitaan ja kenen tarpeita arviointi palvelee.

Valmiita pedagogisen toiminnan laadunarvioinnin malleja käytetään raportin perusteella hyödyksi vain vähän. Järjestäjien pedagogisen toiminnan arviointi kohdistuu pääosin varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaisen toiminnan sisältöjen ja työtapojen toteutumiseen arviointiin. Tämän lisäksi järjestäjät ilmoittivat arvioivansa muun muassa lasten ja lasten huoltajien osallisuutta suhteessa varhaiskasvatustoimintaan sekä monialaisen yhteistyön toteutumista. Sen sijaan aikuisten ja lasten välistä vuorovaikutusta tai lasten vertaisvuorovaikutuksen suhteiden laatua ja luonnetta arvioitiin vähemmän huolimatta lain ja perusteasiakirjan painotuksista. Lain mukaan varhaiskasvatuksen arvioinnin tulee turvata lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä sekä edistää lapsen hyvinvoinnin, kehityksen ja oppimisen edellytyksiä. Tällöin keskeiseksi teemaksi nousee varhaiskasvatuksen sisällöllisen kehittämisen velvoite.

Vastausten perusteella näyttää siltä, että itsearvioinnin käytännöt ovat vakiintuneet osaksi arkea melko sattumanvaraisesti tai koska kyseistä tapaa on perinteisesti käytetty. Kokonaisvaltainen laadunhallinta on ollut osana systemaattista kehittämistyötä vain harvoin. Vastaajien mukaan käytetyimmät menetelmät ovat sellaisia, jotka eivät kuormita arkea ja joita on helppo käyttää. Tällaista linjausta toivottiin laadunarviointimenetelmiltä myös tulevaisuudessa.

Ohjausjärjestelmän uudistusten ja järjestäjien itsearviointivelvoitteen myötä suurin osa toimijoista ilmoitti aikovansa uudistaa itsearvioinnin käytäntöjään paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisen yhteydessä. Vajaa viidennes ei kokenut tarvetta uudistaa itsearviointiaan. Kunnalliset toimijat hakevat yhtenäisyyttä ja synergiaa itsearvioinnin linjauksiin yhä useammin seutukunnallisesta yhteistyöstä. Kyselyyn vastanneista erityisesti pienet kunnat ilmoittivat hyötyvänsä seudullisesta yhteistyöstä ja resurssien yhdistämisestä. Sen sijaan perusopetuksen kanssa samaa arvioinnin tapaa suunnitteli vain pieni osa vastaajista. Yhteistyön hyödyt todetaan myös perusopetuksen itsearviointeja koskevassa arvioinnissa, joka vahvistaa, että itsearvioinnin menestys on yhteydessä alueelliseen tai maakunnalliseen yhteistyöhön (Harjunen, Hietala, Lepola, Räisänen & Korpi, 2017).

Huolimatta siitä, että perusopetuksen arviointikäytännöt poikkeavat varhaiskasvatuksen arvioinnista niin lainsäädännöllisesti, tarpeiltaan, traditioiltaan kuin ideologiaaltaankin, on perusopetuksesta saatua kokemusta arviointijärjestelmien kehittämisestä hyvä hyödyntää varhaiskasvatuksen laadunarvioinnin kehittämistyössä. Tuoreesta *Arvioinnilla luottamusta: Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet* (2017) raportista selviää, että vaikka perusopetuksen itsearviointi on ollut lakisääteistä kahdenkymmenen vuoden ajan, sen toteuttaminen on alkavalla tasolla ja monista kunnista systemaattinen arviointi puuttuu kokonaan. Tästä voitaisiin päätellä, että lakisääteisyys ei vielä tuota toivottua tulosta, vaan järjestäjät tarvitsevat tuekseen malleja sekä koulutusta niiden käyttämiseksi. Perusopetuksen laadunhallinnan ja itsearvioinnin onnistuminen oli yhteydessä muun muassa arvioinnin systemaattisuuteen, alueelliseen yhteistyöhön ja viitekehyksen tai valmiin arviointimallin käyttämiseen (Harjunen, Hietala, Lepola, Räisänen & Korpi, 2017). Yhtenä tällaisena tuloksia parantavana viitekehyksenä esiin nousivat *Perusopetuksen laatuksiteerit* (2012). Niiden tarkoituksena on auttaa kouluja arvioimaan ja kehittämään joustavasti paikallista toimintaansa sekä tuottaa paikallisen tason tietoa perusopetuksen rakenteellisesta ja toiminnallisesta laadusta. Perusopetuksen arvioinnista saadut kokemukset vahvistavat käsitystä, että myös varhaiskasvatukseen olisi hyvä luoda valtakunnallinen arviointimalli sekä yhteneväiset laadun indikaattorit.

Tässä raportissa esille nousseiden tulosten pohjalta voidaan todeta, että kansallisen laadunarviointimallin laatimisen tulee lähteä liikkeelle laatuun ja arviointiin liittyvien käsitteiden määrittelystä sekä varhaiskasvatuksen laadun teoreettisesta jäsentämisestä. Karvin tehtävänä on laatia laadunarvioinnille kansalliset peruseriaatteet ja määrittellä varhaiskasvatuksen laadun indikaattorit, eli kuvaukset varhaispedagogisen toiminnan olennaisista ja tavoiteltavista ominaisuuksista varhaiskasvatuslain ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Indikaattorit määrittelevät sen, millaista laatua ja laatutasoa tavoitellaan. Indikaattorien pohjalta rakennetaan varhaiskasvatuksen järjestäjien käyttöön laadunarviointimalli. Sen jälkeen paikallisella tasolla päätetään arvioinnin painopisteet ja valitaan sopivat ja monipuoliset arvioinnin tavat. Tärkeää on myös määrittellä eri toimijoiden väliset arviointitehtävät siten, että paikallisten erityispiirteiden säilyminen ja joustavuus turvataan.

Tämän raportin kaltaisen selvityksen toteuttaminen uudelleen 3–5 vuoden kuluttua on tarpeellista, jotta ohjausjärjestelmän muutosten vaikutukset voidaan tehdä näkyviksi. Arviointiin liittyvien kehittämisprosessien paikallinen suunnittelu, toteuttaminen, arviointi sekä menetelmien jatkokehittäminen edellyttävät järjestäjiltä resurssien kohdentamista varhaiskasvatuksen laadunarviointiin. Selkeiden rakenteiden luominen sekä arviointityön johtaminen ja valvominen ovat onnistuneen laadunarvioinnin edellytys. Karvin sisällä tehdään yhteistyötä perusopetuksen kanssa arvioinnin peruseriaatteista ja laadunhallinnan käytännöistä järjestäjien tasolla. Lisäksi hyödynnetään itsearviointiin liittyneen arvioinnin keskeisimpiä tuloksia siitä, kuinka systemaattinen arviointi vakiinnutetaan osaksi varhaiskasvatuksen käytäntöjä.

Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken

Stora förändringar är på gång i den finländska småbarnspedagogiken. Enligt den nya lagen om småbarnspedagogik (Lag om småbarnspedagogik 36/1973) har utvärdering av småbarnspedagogiken kommit att bli en lagstadgad uppgift för anordnarna av småbarnspedagogik. Nationella centret för utvärdering (NCU) har som uppgift att på olika utbildningsnivåer fungera som utomstående och oberoende sakkunnigorganisation när det gäller utvärdering och därför har man inom NCU tagit sig an utvärderingen in om småbarnspedagogiken. Till centrets uppgifter hör utöver nationella utvärderingar också utvecklings- och konsultuppgifter inom kvalitetsutvärdering och kvalitetsledning. NCU har dessutom som uppgift att stödja anordnarna i självvärderingsuppgifterna. (lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering 582/2015).

I enlighet med förslaget från undervisnings- och kulturministeriets avdelning för allmänbildande utbildning och småbarnspedagogik preciserades NCU:s uppgifter 27.11.2015 med uppdraget att utarbeta en nationell, långsiktig utvärderingsplan för småbarnspedagogiken. Utvärderingsplanen ska behandla utvärderingen på såväl lokal som nationell nivå. En av NCU:s uppgifter är att producera utvärderingsinformation om hurdan situationen är inom småbarnspedagogiken och hur man ska kunna genomföra planerna för småbarnspedagogik med tanke på aktörer på olika nivåer. Till NCU:s uppgifter hör också ta fram utvärderingsverktyg. Utöver de externa nationella utvärderingarna är det meningen att NCU utarbetar teoretiska analyser av kvaliteten inom småbarnspedagogiken och utarbeta en modell för kvalitetsutvärdering. I utvärderingsmodellen ingår kvalitetsindikatorer. Målet med de här uppgifterna är att nationellt kunna skapa enhetliga utvärderingsrutiner.

Innan utvecklingsarbetet för utvärderingen skulle påbörjas ville NCU utreda nuläget i kvalitets-säkringen inom småbarnspedagogiken. Inför rapporten ville man med hjälp av enkäter samla in information om utvärderingsrutiner bland kommunala och privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken. Dessutom ville man kartlägga vilka grunder och metoder för kvalitetsutvärdering som är aktuella i dagsläget. NCU ville också få fram vilka utvärderingsbehov det finns bland anordnare av småbarnspedagogik. Materialet samlades in av de aktörer som bedriver småbarnspedagogik, och innehåller därför kvalitetsutvärdering gjorda av representanter för kommuner eller organisationer. I den här rapporten behandlas alltså inte personalens varierande eller

mångsidiga utvärderingsrutiner i daghem eller barngrupper. I början av rapporten ges en överblick över de senaste ändringarna i lagstiftningen om småbarnspedagogiken. Den här rapporten anknuter till ett pågående projekt vid NCU, där man håller på och nationellt utvecklar en modell för kvalitetsutvärdering för anordnarna. Tack vare informationen som samlats in genom den här rapporten kan man såväl vid NCU som på lokal nivå dra nytta av den kunskap som rapporten ger. Det här är till stor hjälp när kvalitetssäkring och utvärderingsrutiner inom småbarnspedagogiken ska planeras och vidareutvecklas.

7.1 Styrsystemet för småbarnspedagogiken

Lagen om småbarnspedagogik och förordningen om barndagvård

De viktigaste redskapen för normstyrningen inom småbarnspedagogiken är lagen om småbarnspedagogik (36/1973) och förordningen om barndagvård (239/1973). Minimivån för verksamhetskvaliteten inom småbarnspedagogik fastställs i lag. Vid utvärderingen av småbarnspedagogik på alla nivåer används den här minimivån som referens.

År 2013 överfördes statsförvaltningens planerings-, styrnings-, övervaknings- och lagstiftningsuppgifter inom småbarnspedagogiken från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet (Lag om ändring av lagen om barndagvård 909/2012). Det första skedet i revideringen av lagen om småbarnspedagogik trädde i kraft 1.8.2015. När den här rapporten publiceras pågår fortfarande det andra skedet av revideringen. I och med ändringen i den nya lagen ersatte begreppet småbarnspedagogik de begrepp som förut använts inom barndagvården.

Nedan beskrivs de innehållsmässiga förändringar som gjorts i lagen om småbarnspedagogik jämfört med den föregående lagen om barndagvård från 1973. *De centrala paragrafändringarna anges med kursiv i slutet av varje stycke.*

Småbarnspedagogikens definition och mål (1 § och 2 a §): Enlig 1 § i lagen om småbarnspedagogik är småbarnspedagogiken en systematisk och målinriktad helhet som består av fostran, undervisning och vård av barn och i vilken i synnerhet pedagogiken betonas. Planeringen, genomförandet och utvärderingen av den nationella, lokala och barnspecifika verksamheten som fastställs i lagen grundar sig på de tio målen i 2 a §.

Syftet med småbarnspedagogiken är att:

1. hos varje barn främja en helhetsmässig uppväxt, utveckling, hälsa och ett helhetsmässigt välbefinnande i enlighet med barnets ålder och utveckling,
2. stödja barnets förutsättningar för inläring och främja livslångt lärande och uppfyllandet av utbildningsmässig jämlikhet,
3. ordna mångsidig pedagogisk verksamhet med utgångspunkt i barns lek, rörelse, konst och kulturtradition samt ge barnet möjligheter till positiva upplevelser av lärande,
4. säkerställa en småbarnspedagogisk miljö som är utvecklande, främjar inläring och är hälsosam och trygg,

5. trygga ett verksamhets sätt som respekterar barnet och så bestående förhållanden som möjligt för växelverkan mellan barnet och personalen inom småbarnspedagogiken,
6. erbjuda alla barn likvärdiga möjligheter till småbarnspedagogik, främja jämställdhet mellan könen samt ge färdigheter att förstå och respektera den allmänna kulturtraditionen samt vars och ens språkliga, kulturella, religiösa och livsåskådningsmässiga bakgrund,
7. identifiera barnets individuella behov av stöd och, när det uppkommit behov av stöd, organisera ett ändamålsenligt stöd inom småbarnspedagogiken, vid behov i form av mångprofessionellt samarbete,
8. utveckla barnets förmåga till samarbete och växelverkan, främja barnets förmåga att delta i kamratgruppen samt vägleda barnet mot ett etiskt ansvarstagande och hållbart handlings sätt, respekt för andra människor och samhällsmedlemskap,
9. säkerställa barnets möjligheter att få delta i och påverka sådana angelägenheter som berör barnet självt,
10. i samverkan med barnet och dess föräldrar eller andra vårdnadshavare främja en harmonisk utveckling hos barnet och dess holistiska välbefinnande samt stödja barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare i fostringsarbetet.

Lagen om barndagvård innehöll inga bestämmelser om innehållet i småbarnspedagogiken eller den pedagogiska verksamheten.

Grupp bildning och användning av lokaler (5 a §): I 5 a § bestäms om den maximala storleken på barngrupperna vid daghem. Enligt lagen ska grupperna bildas så att de syften som anges för småbarnspedagogiken i 2 a § kan uppnås med beaktande av barnets individuella behov. Enligt lagen får i en daghemsgrupp samtidigt vara närvarande högst det antal barn som svarar mot tre personer i vård- och fostringsuppgifter. Bestämmelsen om gruppens maximala storlek gäller inte familjedagvård. Även lokalerna ska vara ändamålsenliga och främja att målen för småbarnspedagogiken uppnås.

Genom bestämmelsen om den maximala gruppstorleken säkerställer man att daghemsgrupperna inte blir för stora, vilket kunde göra det svårt att uppnå målen för småbarnspedagogiken uppnås och svara mot barnets individuella behov (RP 341/2014).

Lagen om barndagvård innehöll inga bestämmelser om den maximala storleken på daghemsgrupperna.

Miljön för småbarnspedagogik (6 §): Med miljön för småbarnspedagogik avses övergripande en helhet av fysiska, sociala och psykiska faktorer. Miljön ska stödja att målen för verksamheten inom småbarnspedagogiken uppnås på ett helhetsbetonat sätt.

Hänvisningarna till socialvårdslagen (710/1982) och lagen om privat socialservice (922/2011) i lagen om barndagvård ersattes i lagen om småbarnspedagogik av bestämmelsen om tillräckliga och ändamålsenliga lokaler och redskap.

Definitionen av miljön för barndagvård i barndagvårdslagen har preciserats i lagen om småbarnspedagogik. I definitionen betonas en målinriktad planering av miljön.

Barnets individuella plan för småbarnspedagogik (7 a §): I lagen om småbarnspedagogik bestäms om anordnarens skyldighet att göra upp en individuell plan för småbarnspedagogik för varje barn i daghem och familjedagvård.

Syftet med de individuella planerna för småbarnspedagogik är att de ska fungera som ett praktiskt arbetsredskap vid planeringen och genomförandet av verksamheten i gruppen. Tyngdpunkten i planen ligger på att stödja barnets utveckling, inlärning och välbefinnande. Barnträdgårdsläraren vid daghemmet ansvarar för utarbetandet av planerna.

I planen antecknas även barnets eventuella behov av stöd för utveckling och inlärning och eventuella åtgärder. Planerna ersätter därmed service- och vårdplanerna enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000), vilka ingick i lagen om barndagvård.

Enligt lagen ska genomförandet av planerna utvärderas.

I lagen om barndagvård gällde skyldigheten att utarbeta en individuell plan endast de barn som behövde särskilt stöd.

Vårdnadshavarens och barnets delaktighet (7 b §): Lagen om småbarnspedagogik ålägger anordnaren att beakta barnets åsikter och önskemål när verksamheten planeras, genomförs och utvärderas. Det är en naturlig del av vardagen att ta barnets åsikter och synpunkter i beaktande.

Även barnets vårdnadshavare ska ha möjlighet att delta och påverka planeringen, genomförandet och utvärderingen av småbarnspedagogiken. Barnens och vårdnadshavarnas åsikter är viktiga för utvärderingen och utvecklandet av småbarnspedagogiktjänsterna. Den individuella planen för småbarnspedagogik är också en viktig form av samarbete mellan personalen och vårdnadshavarna (RP 341/2014).

I barndagvårdslagen har det inte funnits bestämmelser om föräldrarnas eller övriga vårdnadshavares delaktighet.

De lokala planerna för småbarnspedagogik (9 a §): I 9 a § föreskrivs om anordnarens skyldighet att utarbeta en lokal plan för småbarnspedagogik med utgångspunkt i de nationella grunderna för planen för småbarnspedagogik. De lokala planerna fungerar som ett styrmedel för småbarnspedagogiken på lokal nivå och utgör grunden för utvärderingen enligt 9 b §.

Anordnaren av småbarnspedagogik kan utarbeta en eller flera planer. Planerna kan utarbetas enligt serviceproducent, enhet, grupp och/eller verksamhetsform. I planerna antecknas lokala särdrag i anordnandet av småbarnspedagogiken samt åtgärder som berör det mångprofessionella samarbetet. Den lokala planen kan inte stå i strid med den nationella planen, men kan komplettera den. Även privata serviceproducenter ska utarbeta en lokal plan. Planen kan vara aktörens egen eller gemensam med någon annan anordnare, t.ex. med den kommun inom vars område serviceproducenten verkar.

Skyldigheten att göra upp lokala planer är ny.

Utvärdering (9 b §): I 9 b § bestäms om anordnarens skyldighet till självvärdering av sin verksamhet. Utvärderingsskyldigheten gäller alla anordnare av småbarnspedagogik och alla verksamhetsformer. Syftet med självvärderingen är att trygga att målen i lagen och grunderna uppnås samt att stödja en målinriktad utveckling av verksamheten på lokal nivå. Anordnarna kan själva bestämma hur självvärderingen görs.

I 9 b § bestäms också om anordnarens skyldighet att delta i utomstående utvärdering av sin verksamhet. Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) fungerar som en oberoende sakkunnigorganisation för utomstående utvärdering av småbarnspedagogiken.

Bestämmelsen om utvärdering är ny.

Barnets subjektiva rätt till småbarnspedagogik (11 a §): I 11 a § bestäms om barnets rätt att få 20 timmar kommunal småbarnspedagogik i veckan. En mera omfattande rätt till småbarnspedagogik har de barn vars vårdnadshavare arbetar eller studerar. Ett barn har också rätt till en mera omfattande småbarnspedagogik om det behövs med tanke på en balanserad och trygg utveckling hos barnet eller barnets övriga välbefinnande. Barnets vårdnadshavare ska ge kommunen en utredning om barnets behov av en mera omfattande småbarnspedagogik.

Kommunen ska säkerställa att målen för småbarnspedagogiken i 2 a § uppnås i den småbarnspedagogik som omfattar 20 veckotimmar. Kommunen kan också ordna en mera omfattande småbarnspedagogik än vad som åläggs kommunen i 11 a §. Kommunens statsandelar för småbarnspedagogik ökar emellertid inte även om kommunen beslutar att inte ta i bruk begränsningen.

Förändringen i paragrafen om subjektiv rätt till småbarnspedagogik gjordes genom beslut av statsrådet. Förändringen gällde en begränsning i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik och trädde i kraft 1.8.2016.

Multiprofessionellt samarbete (11 e §): I 11 e § bestäms om anordnarens skyldighet att vid anordnandet av småbarnspedagogik samarbeta med de instanser som ansvarar för undervisning samt social- och hälsovård. Tjänsterna för barn och familjer ska utgöra smidiga helheter där barnet tillsammans med familjen flexibelt får de tjänster som behövs.

Bestämmelsen om multiprofessionellt samarbete är ny.

Förordningen om barndagvård: I förordningen om barndagvård (239/1973) bestäms bland annat om relationstalen mellan vuxna och barn i daghem och familjedagvård, samt om situationer då man tillfälligt kan göra undantag från relationstalen.

I vård- och uppfostringsuppgifter i ett daghem skall finnas minst en person med yrkesmässig behörighet som avses i lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (272/2005), för varje grupp om högst åtta barn som har fyllt tre år och är i heldagsvård och högst fyra barn under tre år.

Ändringen i paragrafen om relationstalet gjordes genom beslut av statsrådet och trädde i kraft 1.8.2016. Tillägget i relationstalet gällde barn över tre år. I lagen om barndagvård var relationstalet för barn över tre år 1:7.

Lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken

Lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016) trädde i kraft 1.3.2017. Lagen innehåller bestämmelser om den klientavgift som tas ut för småbarnspedagogik som kommunen ordnar på daghem och i familjedagvård. Klientavgiftslagen gäller småbarnspedagogik som ordnas privat eller annan småbarnspedagogik. När det gäller klientavgifterna inom kommunal småbarnspedagogik följer man inte längre lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992). På stödet för privat vård av barn, som beviljas som alternativ till den kommunala småbarnspedagogiken, tillämpas dock fortfarande lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996), som sorterar under socialvården.

Grunderna för hur klientavgiften för småbarnspedagogik fastställs är de samma som tidigare; familjens storlek, inkomsterna och omfattningen av småbarnspedagogiken. I den nya klientavgiftslagen har de inkomstgränser som ligger till grund för avgiften emellertid höjts, vilket sänker klientavgifterna för låginkomstfamiljer. Även bestämmelsen om avgiftsfri småbarnspedagogik, det vill säga nollavgiftsklassen, är oförändrad.

I klientavgiftslagen är avgiften för småbarnspedagogik på deltid graderad. Om ett barn deltar i småbarnspedagogik högst 20 timmar per vecka, får avgiften uppgå till högst 60 procent av avgiften för småbarnspedagogik på heltid. Om ett barn deltar i småbarnspedagogik minst 35 timmar per vecka, kan avgiften för småbarnspedagogik på heltid tas ut som månadsavgift. Syftet med graderingen av klientavgiften är att förenhetliga kommunernas praxis när det gäller avgifter för småbarnspedagogiken. Graderingen förbättrar också vårdnadshavarnas möjligheter att ta emot kortvariga jobb och skapar på så sätt smidighet i servicesystemet (RP 60/2016).

Klientavgifterna för låg- och medelinkomstfamiljer sänks ytterligare från och med 1.1.2018. Utkastet till riksdagens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken, som trädde i kraft 1.3.2017, är för närvarande på remissrunda (UKM/32/010/2017).

Lagstiftning om anordnande av småbarnspedagogik som sorterar under socialvården

I den här delen av rapporten presenteras de centrala lagar inom socialvården som för närvarande tillämpas på småbarnspedagogiken. Avsikten är att lagstiftningen om socialvården i sin helhet ersätts med bestämmelser för området fostran och utbildning.

Lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn: I lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) bestäms om alternativen till kommunal småbarnspedagogik och om ekonomiskt stöd för ordnande av vård av barn. Lagen innehåller bestämmelser om grunderna för beviljandet av stöd för hemvård och privat vård av barn samt om grunderna för avgifterna och avgifternas belopp.

I och med begränsningarna i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik ändrade även grunderna för stöd för privat vård av barn. Stödet betalas till fullt belopp om barnet har rätt till mer omfattande småbarnspedagogik än 20 timmar i veckan (Lag om småbarnspedagogik 36/1973, 11 a §). Kommunen fattar beslut om barnets rätt till småbarnspedagogik på heltid utifrån vårdnadshavarens anmälan.

Lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården: Enligt 11 § i lagen om småbarnspedagogik kan kommunen ordna de uppgifter som hör till barndagvården genom att bevilja barnets vårdnadshavare en servicesedel enligt lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009). Barnets vårdnadshavare kan själv välja serviceproducent, men kommunen ska godkänna denna. När det gäller servicesedlar är serviceproducenterna privata serviceproducenter.

Lagen om privat socialservice: Enligt 11 § i lagen om småbarnspedagogik tillämpas utöver lagen om småbarnspedagogik även lagen om privat socialservice (922/2011) på privat barndagvård. Lagen innehåller bestämmelser om ordnande av privata barndagvårdstjänster, kvalitetsledningen och tillstånden i anslutning till serviceproduktionen. Enligt lagen om privat socialservice måste privata serviceproducenter utarbeta en plan för kvalitetsledningen av verksamheten.

Lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården: I det första skedet av reformen av lagen om småbarnspedagogik gjordes inga ändringar i behörighetsvillkoren för personalen inom vård och fostran. På behörighetsvillkoren för personalen inom småbarnspedagogiken tillämpas lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (272/2005), som upphävdes 1.5.2016.

Grunderna för planen för småbarnspedagogik

Grunderna för planen för småbarnspedagogik (2016) är vid sidan av lagstiftningen det viktigaste redskapet för styrningen av småbarnspedagogiken på nationell nivå. Bestämmelser om grunderna för småbarnspedagogiken ges för första gången. Ändringen syftar till att främja en jämlik småbarnspedagogik i hela landet, att målen i lagen uppnås och att kvaliteten på småbarnspedagogiken är så hög och jämn som möjligt. Grunderna för planen för småbarnspedagogik kopplar småbarnspedagogiken tätt samman med det övriga utbildningssystemet, eftersom grunderna har kontaktpunkter med både grunderna för förskoleundervisning och läroplanen för den grundläggande undervisningen. (Grunderna för planen för småbarnspedagogik, 2016)

Grunderna för planen för småbarnspedagogik styr starkare än tidigare mot en systematisk utvärdering och utveckling av verksamhetskulturen inom småbarnspedagogiken, eftersom lagen säger att grunderna är en norm och inte en rekommendation som tidigare. Utvärderingen sker på både nationell och lokal nivå. Med hjälp av utvärderingen synliggör man styrkor och utvecklingsbehov i småbarnspedagogiken. *Den nationella utvärderingen* syftar till att stödja anordnarna av småbarnspedagogik i frågor rör utvärdering och kvalitetssäkring. *Anordnaren av småbarnspedagogik* utvärderar de lokala planerna för småbarnspedagogiken och hur de förverkligas i olika verksam-

hetsformer. *Utvärderingen på enhetsnivå* gäller arrangemangen och pedagogiken i verksamheten. *På individnivå* utvärderar man hur barnets plan för småbarnspedagogiken förverkligas. Utvärderingen av planen är en del av stödet för barnets lärande och välmående.

Den som anordnar småbarnspedagogik ska utifrån grunderna utarbeta en lokal plan för småbarnspedagogiken samt en individuell plan för småbarnspedagogiken för alla barn vid daghemmet eller i familjedagvården. De lokala planerna för småbarnspedagogiken skulle utarbetas senast 1.8.2017. Skyldigheten att utvärdera planerna för småbarnspedagogiken trädde i kraft samtidigt.

7.2 Nuläget för utvärderingen av småbarnspedagogiken i Finland

Genomförandet av utredningen

Med en elektronisk enkät utredde Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) våren 2017 vilka rutiner anordnarna har gällande kvalitetssäkring och självvärdering. I enkäten syftade självvärderingen på anordnarens systematiska utvärdering av småbarnspedagogiken, utifrån vilken kvaliteten på småbarnspedagogiken ska utvecklas.

Det gjordes två versioner av enkäten: en till kommunala anordnare av småbarnspedagogik och en till privata serviceproducenter. Länken till enkäten till de kommunala anordnarna skickades i februari år 2017 per e-post till 287 kommuner i Finland, exklusive Åland. Eftersom det inte finns något nationellt register över privata serviceproducenter skickades enkäten, som var riktad till de privata serviceproducenterna till kommunerna, som sedan i sin tur vidarebefordrade enkäten till serviceproducenterna i regionen.

Materialet i enkäten var i huvudsak kvalitativt. En del av resultaten presenteras som frekvenser och en del som procentandelar. Vid varje fråga anges separat om antalen i texten är svararnas antal (*n*) eller antalet omnämmanden. På största delen av flervalfrågorna kunde de som besvarade enkäten välja flera av de givna alternativen. Antalet omnämmanden kan därför vara ett annat än det totala antalet personer som svarat.

Svaren på de öppna frågorna grupperades enligt materialet. Grupperingen gjordes genom att man letade reda på de svar som hade samma innebörd. I de öppna svaren inkluderades svaren från de privata familjedagvårdarna.

Sammanlagt 316 anordnare svarade på enkäten. Av dem var 220 (70 %) kommunala aktörer och 96 (30 %) privata serviceproducenter. Tio kommunala aktörer och 17 privata serviceproducenter besvarade enkäten på svenska. Svarsprocenten för de kommunala anordnarna var 77. Svarsprocenten för de privata serviceproducenterna kunde inte beräknas då det totala antalet anordnare saknades.

Utredningens resultat

I rapportens resultatdel beskrivs anordnarnas rutiner när det gäller kvalitetssäkring, självvärdering metodanvändning och beslutsfattande. Och utgående från enkätsvaren skapar man sig också en helhetsbild av i vilken riktning anordnarna kommer att utveckla självvärderingen. Resultaten presenteras som en helhet utan jämförelse mellan de kommunala och privata serviceproducenterna eller språkgrupperna. Rapporten är till sin natur redogörande och det finns inget behov av att skapa motsatsförhållanden mellan olika serviceproducenter. I slutet av varje kapitel finns slutsatser om respektive resultatdel.

Systematisk självvärdering är ingen självklarhet

Självvärderingen av småbarnspedagogiken blev lagstadgad 2015. De lokala planerna för småbarnspedagogiken, där man mera detaljerat redogör för utvärderingsrutinerna utifrån lagen, trädde i kraft i augusti 2017. Självvärderingsskyldigheten var lagstadgad redan när enkäten gjordes, men kommunernas processer, när det gäller planeringen och genomförandet av rutinerna, var ännu inte klara.

Våren 2017 hade 67 procent ($n = 213$) av alla som svarade på enkäten infört ett systematiskt självvärderingssätt för småbarnspedagogiken. På motsvarande sätt hade cirka en tredjedel (30 %, $n = 97$) av de som svarade inte infört ett systematiskt sätt för självvärderingen av småbarnspedagogiken.

Utöver daghemsverksamheten gällde självvärderingen också annan småbarnspedagogisk verksamhet. 90 procent av anordnarna ($n = 236$) utvärderade sådan småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen på samma sätt som annan småbarnspedagogik. Också 83 procent ($n = 210$) av de som anordnar familjedagvård utvärderade familjedagvården.

63 procent av dem ($n = 111$) som anordnar klubbverksamhet utvärderade klubbverksamheten. 56 procent av dem som ordnade öppen småbarnspedagogik ($n = 81$) och 30 procent av dem som ordnade lek- och parkverksamhet ($n = 57$) utvärderade de här småbarnspedagogiska verksamhetsformerna på samma sätt som övrig småbarnspedagogik.

Att använda färdiga utvärderingsmodeller

I självvärderingen av verksamheten använde de som svarade allmänna modeller för kvalitetssäkring och modeller som utvecklats för småbarnspedagogiken (tabell 1). Svararna kunde välja ett eller flera alternativ bland de givna alternativen eller använda någon annan färdig modell. Antalet omnämmanden som gällde färdiga modeller var 124. Förutom färdiga modeller, eller i stället för de färdiga modellerna, användes andra självvärderingssätt. De här sätten fick 200 omnämmanden.

TABELL 1. Självvärderingssätt. Antalet är antalet omnämmanden.

Modell	Antal omnämmanden
Utreda-utvärdera-utveckla	26
Balanserat resultatkort	16
CAF	16
Kvalitetsutvärdering i dagvården	12
ISO-kvalitetsstandarder	11
Kvalitetssäkring i undervisningsväsendet och småbarnspedagogiken	9
Utvecklande respons i småbarnspedagogiken	9
EFQM	6
Annan färdig modell	19
Annat självvärderingssätt	200

Övriga självvärderingssätt

Förutom färdiga modeller, eller i stället för färdiga modeller, använde anordnarna andra självvärderingssätt ($n = 200$). De sätt som oftast nämndes var olika enkäter som kundrespons, trivsel på arbetsplatser (38 omnämmanden), utvecklingssamtal och möten (36 omnämmanden).

Det fanns många enskilda omnämmanden om självvärderingen och rutinerna varierade. Bland annat nämndes observation, kontinuerlig utvärdering, expertbesök på enheten, flersektoriell utvärdering, regelbok för servicesedel, pedagogisk dokumentering, målsättningar för resultatutlägg och utvärdering av diskussionerna kring planen för småbarnspedagogik.

Dessutom använde 33 av de privata serviceproducenterna delvis samma självvärderingssätt som de kommuner som enheterna verkade i. Här nämndes kommunens förfrågningar om kvalitets- och kundrespons (10 omnämmanden), kommunens riktlinjer för egenkontroll (5 omnämmanden), kommunens riktlinjer för planerna för småbarnspedagogiken (4 omnämmanden) och kommunens modeller och blanketter för självvärdering (4 omnämmanden).

Varierande praxis för beslutsfattande

I kommunerna beslutade följande parter om riktlinjerna för kvalitetssäkring och självvärdering av småbarnspedagogiken. Till exempel beslöt man om referensramar, kriterier och mål för utvärdering:

- sektorcheferna (157 omnämmanden)
- personalen (95 omnämmanden)
- politiska beslutsfattare (71 omnämmanden)
- sakkunniga (28 omnämmanden)

Besluten om riktlinjerna för kvalitetssäkring och självvärderingen av den privata småbarnspedagogiken fattades av:

- organisationens ägare och chefer (64 omnämmanden)
- personalen (48 omnämmanden)
- kommunerna i vilka serviceproducenterna verkade (43 omnämmanden)
- enheternas direktioner, förbund och föreningar (39 omnämmanden)
- politiska beslutsfattare (10 omnämmanden)
- sakkunniga (10 omnämmanden)

Nationella förändringar medför utvecklingsbehov

Av alla som svarade på enkäten ämnade 85 procent ($n = 270$) utveckla sina självvärderingsrutiner i enlighet med målen i grunderna och lagen om småbarnspedagogik i samband med uppgörandet av de lokala planerna för småbarnspedagogiken. Av dem som svarade såg 12 procent ($n = 37$) däremot inget behov av att utveckla självvärderingen.

Bland en stor del av de kommunala aktörerna var det planerade självvärderingssättet anordnarens eget (51 %; $n = 113$) eller gemensamt med flera anordnare till exempel gemensamt för hela landskapet eller regionen (23 %; $n = 51$). Nio procent ($n = 20$) av anordnarna planerade samma självvärderingssätt som inom den grundläggande utbildningen. Fem procent ($n = 11$) planerade självvärdering tillsammans med bland annat konsult- och utbildningsföretag inom småbarnspedagogiken, universitet och den privata småbarnspedagogiken.

Omkring hälften (48 %; $n = 46$) av de privata serviceproducenterna planerade ta i bruk en egen modell och cirka var tredje (35 %; $n = 34$) planerade införa samma självvärderingssätt som i kommunen. En av de som svarade planerade införa ett självvärderingssätt som gäller hela landskapet eller regionen. Ungefär sju procent ($n = 7$) av de privata serviceproducenterna planerade ett gemensamt självvärderingssätt tillsammans med någon annan aktör, till exempel med en aktör inom Steinerpedagogiken.

De lokala behoven styr valet av självvärderingsmetod

Anordnarna av småbarnspedagogik fick frågan om varför just ett visst självvärderingssätt hade valts i inom enheten. Frågan besvarades av 147 kommunala anordnare av småbarnspedagogik och 93 privata serviceproducenter. I de flesta fall hade anordnarna inte valt ett visst självvärderingssätt utifrån ett systematiskt utvecklingsarbete, utan valt självvärderingssätt som visat sig fungera i praktiken enligt de rådande rutinerna.

Anordnarna motiverade sina val av självvärderingssätt med att de val som gjorts passade de egna behoven. Sätten var mångsidiga och praktiska. Utöver systematiska kvalitetssäkrings- och samarbetsprojekt hade anordnarna gjort sina val utifrån den information och vägledning som getts under exempelvis fortbildningar kring utvärderingsmetoder. De färdiga utvärderingsmodellerna ansågs allmänt komplicerade och inte särskilt lämpade för utvärdering av småbarnspedagogik i liten skala, där utvärderingen i stor utsträckning grundar sig på vardagliga diskussioner och direkt respons. I några svar lyftes också de stora kostnaderna för färdiga utvärderingsmodeller fram.

I en del kommuner har utvärderingen av småbarnspedagogiken införlivats med kommunens allmänna eller sektorspecifika riktlinjer för utvärdering. Då har man även för småbarnspedagogiken tagit i bruk metoder som ursprungligen utvecklats för andra verksamhetsmiljöer. I förvånansvärt liten utsträckning söker man gemensamma synergier med den grundläggande utbildningen.

Många privata serviceproducenter följer de skyldigheter och anvisningar som ålagts dem gällande självvärdering. I det här sammanhanget lyfte man särskilt fram kontrollen av de egna linjedragningarna inom kvalitetssäkringen för de privata serviceproducenterna och föreningens verksamhetsprinciper.

Anordnarna tillfrågades också om hurdana utvecklingsbehov och utvecklingsplaner de hade när det gällde självvärderingen av verksamheten. De nuvarande självvärderingsrutinerna bland många anordnare svarade inte mot de mål som ställts för självvärderingen i grunderna för planen för småbarnspedagogik. Självvärderingen gjordes inkonsekvent och sporadiskt, vilket ledde till skillnader i verksamhetens kvalitet. Självvärderingen inom verksamheten blev ojämt fördelad på olika nivåer inom småbarnspedagogiken (anordnar-, enhets- och individnivå) och i utvärderingen finns det också variationer mellan olika enheter och verksamhetsformer. Av de utvärderingsområden som fastställts i grunderna för planen för småbarnspedagogik utvecklar anordnarna i synnerhet utvärderingen av den pedagogiska verksamheten. Också barnens och vårdnadshavarnas delaktighet i verksamheten utvecklas.

En stor del av dem som svarade på förfrågningarna i enkäten hade inte utvecklat någon strukturerad helhet i kvalitetsäkring för småbarnspedagogiken. Till stöd för självvärderingen önskar anordnarna verktyg och jämförbara utvärderingsfunktioner, mätare, blankettbottnar och verktyg för anteckning av observationer. Behovet av enhetliga rutiner nationellt eller regionalt motiverades särskilt med att utvärderingsresultaten då skulle bli jämförbara.

Utvärdering av struktur- och processkvaliteten

Till anordnarna av småbarnspedagogik ställde man frågor om vilka kvalitetsfaktorer som finns med i utvärderingen och på vilka sätt anordnarna kommer att använda sig av den här informationen när de ska vidareutveckla småbarnspedagogiken. Här undersökte man kvaliteten i småbarnspedagogiken genom att betrakta strukturer och processer.

Anordnarna följer upp förverkligandet av en trygg och hälsosam miljö, referenstal, personaldimensionering och barngruppernas strukturer, användnings- och beläggningsgrader och andra kvantitativa nyckeltal, som bestäms i lagen om småbarnspedagogik och förordningen om barn-
dagsvårdens förverkligande. Utvärderingen av strukturkvaliteten verkade främst kretsa kring att uppföljning av minimikraven i lagen uppfylls. Barngruppernas storlek utvärderas i något mindre omfattning än andra minimikrav, som ställts på verksamheten i lagen och i förordningen.

Utredningen visar också att personaldimensionering och barngruppernas struktur sällan utvärderas utgående från pedagogiken i verksamheten eller kontinuerliga människorelationer. Endast i ett fåtal svar lyftes användningen av relationstal explicit fram som ett verktyg för planeringen av barngruppernas pedagogiska verksamhet. Utredningen visar också att miljön för småbarnspedagogik ofta utvärderas utgående från missförhållanden i verksamheten och hur man går till väga för att åtgärda missförhållandena.

Utvärderingen av processkvaliteten bland anordnarna gäller i huvudsak genomförandet av verksamheten enligt grunderna. Anordnarnas främsta utvärderingsmål när det gäller utvärderingen av processerna inom småbarnspedagogiken är arbetssätten och innehållet, barnens och vårdnadshavarnas delaktighet i verksamheten samt samarbete i olika former. Däremot utvärderas till exempel: växelverkan mellan de vuxna och barnen, och växelverkan barnen emellan och den allmänna atmosfären i småbarnspedagogiken i betydligt mindre utsträckning, fastän grunderna explicit betonar vikten av relationen mellan barnen och personalen, och kvaliteten på relationerna barnen emellan.

7.3 Slutsatser

I den här rapporten har nuläget för kvalitetsutvärderingen i såväl den kommunala som den privata småbarnspedagogiken kartlagts. Utredningen syftar till att ta fram aktuell information om hurdan kvalitetsutvärderingen är inom småbarnspedagogiken i nuläget. Rapporten ska tjäna som en grund för och ge information till lokala anordnare av småbarnspedagogik och till det nationella styrsystemet. I och med att lagen om småbarnspedagogik (36/1973) trätt ikraft är anordnarna skyldiga att utvärdera småbarnspedagogiken. Målet med utvärderingen ska vara att främja förutsättningarna för barnets välmående, utveckling och lärande. Dessutom ska utvärderingen säkerställa att lagens syfte uppfylls och stödja utvecklandet av småbarnspedagogiken. Anordnarna kan själva välja sina utvärderingsmetoder och mål för utvärderingen. De lagar och dokument som styr småbarnspedagogiken fastställer inga mål för barnets lärande eller kunnande, utan styr småbarnspedagogiken så att den stöder barnets lärande, utveckling och välmående.

Resultaten i rapporten överensstämmer i många avseenden med den forskning som Social- och hälsovårdsministeriet gjorde i början av 2000-talet, där man kartlade kvalitetsutvecklingen och kvalitetssäkringen på kommunal nivå (Alila, 2003). Resultaten i rapporten bekräftar uppfattningen om att rutinerna för kvalitetssäkring och kvalitetsutvärdering fortfarande är mycket varierande inom småbarnspedagogiken. Det bör noteras att cirka 67 procent av de som svarade på enkäten uppgav att de utvärderar småbarnspedagogiken systematiskt. Samtidigt uppgav knappt en tredjedel

av anordnarna att de hittills inte utvärderat verksamheten inom småbarnspedagogiken systematiskt, och att de trots lagstiftningen inte har ett fungerande självvärderingssystem eller en systematisk utvärderingskultur som en del av kvalitetssäkringen. Dessutom kom det fram att det fortfarande finns stora skillnader i bruket av olika utvärderingsmodeller inom småbarnspedagogiken och att metoderna verkar diffusa. Det här leder till att det blir svårt att ge en heltäckande beskrivning av kvaliteten i den nationella småbarnspedagogiken.

De som svarade på enkäten använde sig av både färdiga modeller för kvalitetsutvärdering och ett ganska brokigt antal andra varierande självvärderingssätt. Av de färdiga utvärderingsmodellerna som används för ändamålet är en stor del allmänna verktyg för kvalitetssäkring. Utmaningen med de metoder som utvecklats för andra verksamhetsmiljöer är frågan om hur lämpliga de här metoderna är explicit för småbarnspedagogiken. Man kan alltså konstatera att metoderna inte är så fungerande för den utvärdering av pedagogisk verksamhet, som lagen om småbarnspedagogik i nuläget kräver. En del av de som besvarade enkäten uppgav att de valt vissa specifika utvärderingsrutiner på grund av administrativa linjedragningar, till exempel då utvärderingen av småbarnspedagogiken sammankopplats med utvärderingsrutiner inom den grundläggande utbildningen. Av svaren framgick att de färdiga utvärderingsmodellerna ofta upplevdes som onödigt komplicerade eller att de inte lämpade sig särskilt väl i förhållande till målen inom småbarnspedagogiken.

När man granskade självvärderingssätten i svaren framkom det att man använde sig av väldigt många olika och varierande begrepp. Utöver de färdiga modellerna användes många olika självvärderingsmetoder, men på fältet verkar det inte finnas någon gemensam uppfattning om vad man avser med självvärdering. Det indikerar att man på fältet inte har en gemensam uppfattning om var självvärdering betyder och innebär. Självvärderingsmetoderna kopplade man i huvudsak samman med sådant som kundrespons och förfrågningar om trivsel på arbetsplatsen eller med uppgifter som samlats in med hjälp av utvecklingssamtal. Spridda omnämningen fick också utvärderingar som gällde resultatstyrningen såsom resultatutlägg och diskussioner vid gruppmöten eller diskussioner med föräldrar. Av enskilda svar framkom att självvärderingssättet inte hade definierats alls eller att definitionen var otydlig. Brokigheten i uppfattningen om vad kvalitets-säkring och kvalitetsutvärdering är, visar att man måste öppna upp och precisera begreppen kring kvalitet och utvärdering innan man påbörjar det egentliga arbetet med att utveckla en modell för kvalitetsutvärdering. Utifrån materialet är uppfattningen att självvärdering inte grundar sig på att man uppnår de ställda målen, utan att självvärdering huvudsakligen är en beskrivning av verksamheten.

Den systematiska utvärderingsinformation som samlats in från anordnare visar sig gälla småbarnspedagogikens strukturkvalitet samt kvantitativa och lätt jämförbara nyckeltal för den. I svaren framkom ofta att utvärderingen gällde den fysiska verksamhetsmiljön samt bedömningar om hur hälsosam och trygg miljön är. Utöver det följer anordnarna noggrant med variationerna i relationstalen, personaldimensioneringen, barngruppernas struktur samt bruks- och beläggningsgraden samt frågor som rör personalens behörighet och kompetens. Med hjälp av nyckeltalen strävar man efter att säkerställa att minimikraven i lagen uppfylls. Med tanke på utvecklandet av utvärderingen för småbarnspedagogik är det utmanande att kommunernas ekonomiska planering förutsätter att andra nyckeltal samlas in än de som lagen om småbarnspedagogik kräver. Dessutom visar den senaste tidens forskning att kraven på resultatansvar styr beslutsfattandet vid daghem-

men, vilket kan avspegla sig negativt på barnen i form av ökade krav, såsom att barnen ska ha en förmåga att klara sig självständigt i situationer som de inte nödvändigtvis har förutsättningar för (Paananen, 2017).

Det här väcker frågor kring om de beslut gällande kvalitetssäkring som görs på kommunal förvaltningsnivå leder till att enbart ekonomiska indikatorer eller kvantitativa nyckeltal väljs. Det kommer att bli en stor utmaning för serviceanordnarna att lista ut hur man ska stärka en systematisk utvärdering av kvaliteten i småbarnspedagogisk verksamheten. I ett av resultaten från enkäten framgår det att det rätt ofta är någon ur personalen som ansvarar för utvärderingarna och valen av metoder i anslutning till dem. När utvärderingsarbetet utgår från personalen blir man inom personalen mera engagerad i kvalitetsutvärdering och utvärdering av småbarnspedagogik. Det här sättet gör att utvärderingsarbetet förs närmare personalens vardag och ger möjligheter till vidareutveckling som bottnar i kunskapen på gräsrotsnivå. Å andra sidan kan det här öka splittringen i utvärderingsrutinerna om självvärderingen inte dirigeras på något sätt och om det inte finns gemensamma beröringspunkter inom de utvärderingar som görs på olika nivåer inom organisationen. Samarbetet mellan olika förvaltningsnivåer behöver intensifieras så att man kan säkerställa att man är på väg åt samma håll och delar samma visioner. Det behövs en bredare diskussion om vilken slags utvärderingsinformation som behövs till stöd för utvärderingen och vems behov utvärderingen tjänar.

Enligt rapporten används färdiga modeller för kvalitetsutvärdering av pedagogisk verksamhet endast i liten utsträckning. Utvärderingen av den pedagogiska verksamheten bland anordnarna gäller i huvudsak utvärdering av att innehållet och arbetssätten i verksamheten överensstämmer med grunderna för planen för småbarnspedagogik. Utöver det här uppgav anordnarna att de bland annat utvärderade barnens och vårdnadshavarnas delaktighet i verksamheten samt förverkligandet av det sektorövergripande samarbetet. Däremot utvärderas växelverkan mellan de vuxna och barnen, och växelverkan barnen emellan och den allmänna atmosfären i småbarnspedagogiken i betydligt mindre utsträckning, fastän grunderna explicit betonar vikten av det här. Enligt lagen ska utvärderingen av småbarnspedagogiken trygga att syftet med lagen uppnås samt stödja utvecklandet av småbarnspedagogiken och främja förutsättningarna för barnets välmående, utveckling och lärande. Det centrala temat i sammanhanget blir skyldigheten att utveckla innehållet inom småbarnspedagogiken.

Svaren i enkäten visar att självvärderingsrutinerna som en del av vardagen etablerats rätt slumpmässig eller för att man redan haft system som inbegriper självvärdering. En heltäckande kvalitetssäkring har bara i några fall varit en del av utvecklingsarbetet. Enligt de som svarade på enkäten var de mest användbara metoderna sådana som inte belastade arbetet i vardagen extra och sådana metoder som var lätta och okomplicerade att använda.

I och med reformerna av styrsystemet och anordnarnas självvärderingsskyldighet uppgav största delen av aktörerna att de ämnade förnya utvärderingspraxis i samband med utarbetandet av de lokala planerna för småbarnsfostran. Samtidigt såg nästan var femte inget behov av att förnya självvärdering. De kommunala aktörerna söker allt oftare enhetlighet och synergi för riktinjerna för självvärderingen i det regionala samarbetet. Av de som svarade uppgav i synnerhet de mindre kommunerna att de drar nytta av regionalt samarbete och förenade resurser. Däremot planerade

endast en liten del av de som besvarade frågorna, samma utvärderingssätt som inom den grundläggande utbildningen. Att man har nytta av samarbetet konstateras även i utvärderingen av självvärderingen inom den grundläggande utbildningen. I utvärderingen av självvärdering inom den grundläggande utbildningen kan man också konstatera nyttan av samarbete, vilket bekräftar att framgångsrik självvärdering är kopplad till samarbete inom region eller landskap (Harjunen, Hietala, Lepola, Räisänen & Korpi, 2017).

Även om utvärderingsrutinerna inom den grundläggande utbildningen skiljer sig från utvärderingen inom småbarnspedagogiken med tanke på lagstiftning, behov, traditioner och ideologi, är det bra att kunna dra nytta av de erfarenheter som utvecklats av utvärderingssystemet inom den grundläggande utbildningen gett. Enligt en färsk rapport *Arvioinnilla luottamusta: Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja käytänteet* (2017) framgår det att även om självvärderingen i den grundläggande utbildningen varit lagstadgad redan i 20 år är förverkligandet av den fortfarande bara i startgroparna och i många kommuner saknas en systematisk utvärdering helt. Av det här kan man dra slutsatsen att själva lagbestämmelsen inte ger det önskade resultatet, utan anordnarna behöver få stöd av modeller och fortbildning i att använda dem. Framgångsrik kvalitetssäkring och självvärderingen inom den grundläggande utbildningen är kopplad till bland annat systematisk utvärdering, regionalt samarbete och bruket av någon referensram eller någon färdig utvärderingsmodell. (Harjunen, Hietala, Lepola, Räisänen & Korpi, 2017).

Tack vare resultaten från den här rapport kan man konstatera att utarbetandet av en nationell modell för kvalitetsutvärdering bör utgå från en definition av begreppen inom kvalitet och utvärdering samt från en teoretisk analys av kvaliteten inom småbarnspedagogiken. NCU:s uppgift är att utarbeta nationella grundprinciper för kvalitetsutvärderingar och fastställa kvalitetsindikatorer för småbarnspedagogiken, alltså utarbeta beskrivningar som är relevanta för småbarnspedagogisk verksamhet utifrån lagen om småbarnspedagogik och grunderna för planen för småbarnspedagogik. Indikatorerna fastställer vilken kvalitet och kvalitetsnivå som eftersträvas. Utifrån indikatorerna utarbetas en modell för kvalitetsutvärdering för anordnarna av småbarnspedagogik. Därefter beslutar man på lokal nivå om tyngdpunkterna i utvärderingen och väljer lämpliga och mångsidiga utvärderingssätt. Det är också viktigt att fastställa utvärderingsuppgifterna mellan olika aktörer så att de lokala särdragen kvarstår och att möjligheten till flexibla lösningar säkras.

För att man ska kunna synliggöra effekterna av ändringarna i styrsystemet är det skäl att på nytt om 3–5 år göra en liknande utredningsrapport. Planering, genomförande och utvärdering liksom metodutveckling på lokal nivå, förutsätter att anordnarna avsätter resurser för för utvärderingen av kvaliteten i småbarnspedagogiken. En framgångsrik kvalitetsutvärdering bottenar i att man skapar tydliga strukturer samt att man leder och övervakar utvärderingsarbetet. Inom NCU samarbetar man med personer inom den grundläggande utbildningen för att få fram principer för utvärdering och rutiner för kvalitetsskring på anordnarnivå.

Lait, asetukset, määräykset, hallituksen esitykset ja lausuntopyynnöt

A 239/1973 Asetus lasten päivähoidosta

A 1317/2013 Valtioneuvoston asetus Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta

HE 60/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatustlain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

HE 341/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

OKM/32/010/2017 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta

L 410/2015 Kuntalaki

L 896/2009 Laki aluehallintovirastoista

L 1295/2013 Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta

L 1128/1996 Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta

L 909/2012 Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta

L 564/2016 Laki Opetushallituksesta

L 272/2005 Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista

L 812/2000 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

L 734/1992 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

L 569/2009 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä

L 1503/2016 Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista

L 175/2003 Laki valtioneuvostosta

L 922/2011 Laki yksityisistä sosiaalipalveluista

L 710/192 Sosiaalihuoltolaki

L 262/2003 Valtioneuvoston ohjesääntö

L 36/1973 Varhaiskasvatustilaki

M 2016/17 Opetushallitus: Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

- Moss, P., & Dahlberg, G. (2008). Beyond quality in early childhood education and care—Languages of evaluation. *New Zealand Journal of Teachers' Work*, 5(1), 3–12.
- OECD (2017a). Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education, OECD Publishing, Paris. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276253-en>
- OECD (2017b). Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>
- OECD (2016a). Starting Strong IV Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care Country Note Finland. OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/edu/school/ECECMN-Finland.pdf>
- OECD (2016b). Education Policy Outlook: Iceland. OECD Publishing, Paris. Saatavilla: <http://www.oecd.org/edu/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Iceland.pdf>
- OECD (2015a). Early Childhood Education and Care Policy Review: Norway (A. Engel, W. S. Barnett, Y. Anders & M. Taguma), OECD Publishing, Paris. Saatavilla: <http://www.oecd.org/norway/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>
- OECD (2015b). Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, Paris. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>
- Osgood, J. (2006). Deconstructing professionalism in early childhood education: Resisting the regulatory gaze. *Contemporary issues in early childhood*, 7(1), 5–14.
- Paananen, M., Kumpulainen, K. & Lipponen, L. (2015). Quality drift within a narrative of investment in early childhood education. *European Early Childhood Education Research Journal*, 23(5), 690–705.
- Patton, M.Q. (2002). Qualitative research & evaluation methods. 3rd ed. Sage: London.
- Pianta, R., Howes, C., Burchinal, M., Bryant, D., Clifford, R., Early, D., & Barbarin, O. (2005). Features of pre-kindergarten programs, classrooms, and teachers: Do they predict observed classroom quality and child-teacher interactions. *Applied Developmental Science*, 9(3), 144–159. doi: http://dx.doi.org/10.1207/s1532480xads0903_2
- Roos, P. (2015). Lasten kerrontaa päiväkotiarjesta. Acta Universitatis Tamperensis: 2015. Tampere: Tampere University Press.
- Räisänen, A. (2005). Kehittävään arviointiin. Teoksessa H. K. Lyytinen & A. Räisänen (toim.) Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6, 109–127.
- Slot, P. L., Lerkkanen, M.-K., & Leseman, P. P. M. (2015). The relations between structural quality and process quality in European early childhood education and care provisions: secondary analyses of large scale studies in five countries. CARE: Curriculum & Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care, Utrecht University. Saatavilla: http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/CARE_WP2_D2__2_Secondary_data_analyses.pdf
- Slot, P. L., Leseman, P. P. M., Mulder, H., & Verhagen, J. (2015). Associations between structural quality aspects and process quality in Dutch early childhood education and care settings. *Early Childhood Research Quarterly*, 33, 64–76. doi: 10.1016/j.ecresq.2015.06.001a
- Sylva, K., Ereky-Stevens, K. & Aricescu, A-M. (2015). Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC): Overview of European ECEC curricula and curriculum template, Utrecht University. Saatavilla: http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/CARE_WP2_D2_1_European_ECEC_Curricula_and_Curriculum_Template.pdf
- The Danish Ministry for Children and Social Affairs (2017). Starting Strong V: Transition from Early Childhood Education and Care to Primary Education – Background report – Denmark. The Ministry for Children and Social Affairs, Denmark. Saatavilla: <http://www.oecd.org/edu/school/SS5-country-background-report-denmark.pdf>
- The Swedish Ministry of Education and Research (2016). Starting Strong V: Transition from Early Childhood Education and Care to Primary Education – Background report – Sweden. The Ministry of Education and Research, Sweden. Saatavilla: <http://www.oecd.org/edu/school/SS5-country-background-report-sweden.pdf>

LIITE 1 Varhaiskasvatuksen yleiseurooppalaiset laatuindikaattorit

EU:n rahoittamassa *Curriculum and Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (CARE)* -hankkeessa vuosina 2014–2016 kehitettiin varhaiskasvatuksen laadun yleiseurooppalaiset indikaattorit. Laatuindikaattorien kehittämisessä on otettu huomioon varhaiskasvatuksen kansalliset reunaehdot ja sen järjestämistä koskevat paikalliset erityispiirteet. (Moser ym. 2017).

Indikaattorit ovat laajaan tutkimusnäyttöön perustuvia ehdotuksia varhaiskasvatuksen korkean laadun sekä varhaiskasvatuksen mahdollisimman laajan vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Indikaattoreiden kehittämiseksi projektissa haastateltiin tuhansia vanhempia, opettajia ja poliittisia päätöksentekijöitä yhdessätoista Euroopan maassa. Suomi osallistui tutkimukseen.

CARE-projektin varhaiskasvatuksen laatua kuvaavat kriteerit on laadittu Bronfenbrennerin (1979) systeemiteorian pohjalta. Teoria auttaa tunnistamaan niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat varhaiskasvatuksen laatuun järjestelmän eri tasoilla, sekä näiden tekijöiden välisiä suhteita. Taustalla on ajatus siitä, että muutos yhdellä tasolla vaikuttaa samanaikaisesti kaikkiin muihin tasoihin ja sitä kautta lapsen huolimatta siitä, onko vaikutus suora tai välillinen.

Malli sisältää 44 varhaiskasvatuksen laadun indikaattoria (taulukko 2). Mallissa on 7 makrotason eli kunnan, alueellisen ja kansallisen tason indikaattoria. Makrotason laadun indikaattoreita ovat mm. varhaiskasvatuslaki- ja asetus, varhaiskasvatussuunnitelman perusteet sekä muut kansalliset ja kunnalliset varhaiskasvatusta ohjaavat asiakirjat ja linjaukset. Muita makrotason indikaattoreita ovat laadun kansallinen arviointi, varhaiskasvatuksen saavutettavuus, osallistumisaste ja kustannustehokkuus. Makrotason tekijät vaikuttavat lapsen välillisesti. Mesotason eli järjestäjä- ja yksikötason indikaattoreita on 20. Mesotaso kuvaa lapsen eri kasvuympäristöjen välistä vuorovaikutusta. Keskeisiä mesotason laadun indikaattoreita ovat rakennelaadun tekijät, päiväkodin ja kodin välinen toimiva yhteistyö, vanhempien osallistuminen varhaiskasvatustoimintaan, johtaminen, organisaation toimintakulttuuri sekä moniammatillinen yhteistyö. Mesotason tekijät vaikuttavat lapsen välillisesti. Mikrotason eli ryhmä- ja yksilötason indikaattoreita mallissa on 17. Yksi keskeisimmistä mikrotason eli lapsen välittömän kasvuympäristön laadun indikaattoreista on pedagogisen toiminnan laatu (prosessilaatu). Mikrotason tekijät vaikuttavat lapsen suoraan. Varhaiskasvatuksen käytäntöjen laadun jatkuvaksi parantamiseksi arvioinnin tulee tuottaa tietoa järjestelmän kaikilla tasoilla, makro-, meso- ja mikrotasolla.

TAULUKKO 2. CARE-hankkeen varhaiskasvatuksen laadun yleiseurooppalaiset indikaattorit (Moser ym., 2017).

<p>1. Makro-tason indikaattorit</p> <p>valtio, kunta</p> <p>7 kpl</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Varhaiskasvatus on kaikille yli kolmevuotiaalle lapsille tarjolla oleva, kustannuksiltaan alhainen ja laajasti saavutettavissa oleva palvelu. Myös kaikilla 0–3-vuotiailla lapsilla, joiden huoltajat työskentelevät tai opiskelevät, tulee olla pääsy varhaiskasvatuspalveluiden piiriin. 2. Varhaiskasvatus on universaali pienten lasten hoitoa, kasvatusta ja opetusta koskeva yhtenäinen palvelukokonaisuus, jonka valtionhallinnollinen ohjaus on saman ministeriön alaisuudessa kuin maan muut kasvatus- ja opetuspalvelut. 3. Varhaiskasvatus on inklusiivinen palvelu, jonka institutionaaliset rakenteet ja lainsäädäntö edistävät kulttuuriin ja muihin vähemmistöihin kuuluvien lasten mahdollisuuksia osallistua korkealaatuiseen varhaiskasvatukseen. 4. Varhaiskasvatuksen järjestämistä ohjaa lapsen kehityksen kokonaisvaltaisesti huomioiva kansallisen tason opetussuunnitelman viitekehys. 5. Kansallinen opetussuunnitelman viitekehys ottaa huomioon lasten moninaisuuden ja rakentuu sille. 6. Kansallinen opetussuunnitelman viitekehys mahdollistaa toiminnan paikallisen pedagogisen suunnittelun sekä toiminnan erityispiirteiden huomioimisen. 7. Rakennelaadulle, henkilöstön kelpoisuuksille ja työskentelyolosuhteille asetetut kansalliset vähimmäisvaatimukset koskevat kaikkia varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ja järjestäjiä. Vähimmäisvaatimukset perustuvat tieteelliseen tutkimustietoon.
<p>2. Meso-tason indikaattorit</p> <p>varhaiskasvatusyksiköt ja -palvelut</p> <p>20 kpl</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Henkilöstön perustason koulutus sekä täydennyskoulutus ovat toisiaan täydentäviä. Perustason koulutuksella sekä jatkuvalla osaamisen kehittämällä pyritään mahdollisimman korkeaan varhaiskasvatushenkilöstön ammatillisen osaamisen tasoon. 2. Henkilöstöllä tulee olla mahdollisuus osaamisensa jatkuvaan kehittämiseen. Varhaiskasvatuksen henkilöstön työskentelyolosuhteet, palkkataso sekä ammatillisen kehittymisen mahdollisuudet ovat samalla tasolla kuin muissa vastaavan alan ammateissa (perusopetus, terveydenhuolto). 3. Kansallisen opetussuunnitelman toteutumista seurataan systemaattisesti kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Turvalliselle ja terveelliselle varhaiskasvatusympäristölle asetettujen vähimmäisvaatimusten toteutumista seurataan, kuten myös rakenteellisten tekijöiden sekä paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista. 4. Päiväkoti noudattaa toiminnassaan yleisiä lasten oikeuksia, demokraattista osallistumista ja tasa-arvoa sekä sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskevia periaatteita ja arvoja. 5. Päiväkoti laatii paikallisen pedagogisen toiminnan toteuttamista koskevan suunnitelman, jossa kuvataan, miten kansallisen opetussuunnitelman tavoitteet, laadun rakennetekijät ja työskentelyolosuhteet toteutuvat käytännössä. Suunnitelma laaditaan henkilöstöä, huoltajia ja paikallisen yhteisön toimijoita kuunnellen. 6. Päiväkodilla on selkeä suunnitelma, joka perustuu lapsen yksilöllisten erojen sekä erilaisten kulttuurien ja uskontojen arvostamiselle. Pedagogisessa suunnitelmassa tulee kuvata, miten erilaisiin vähemmistöryhmiin kuuluvien lasten tarpeet käytännössä huomioidaan. 7. Jos alueella, jossa päiväkotia sijaitsee, on paljon monikielisiä lapsia, pedagogisen suunnitelman tulee myös sisältää kuvaus siitä, miten lasten monikielisyyttä päiväkodissa tuetaan. 8. Ryhmätasolla toiminnalle asetetaan selkeät tavoitteet, joita muutetaan tarvittaessa osana toiminnan jatkuvaa kehittämistä. 9. Henkilöstön sitoutuneisuutta työhön edistetään luomalla myönteinen työskentelyilmapiiri sekä kiinnittämällä huomiota henkilöstön kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. 10. Päiväkodissa työskentelee erilaisia sosioekonomisia, etnisiä, sukupuolisia ja kulttuurisia taustoja edustavia kasvattajia. 11. Osana toiminnan laadunhallintaa päiväkotia laatii henkilöstön jatkuvaa ammatillista kehittämistä koskevan suunnitelman. 12. Huoltajien sekä muiden sidosryhmien kanssa tehtävä yhteistyö on säännöllistä ja siinä otetaan huomioon huoltajien kielitaito ja viestintä- ja mediataidot. 13. Lapset ovat aktiivisessa roolissa pedagogisen toiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa. Henkilöstö tukee lasten osallisuutta käyttämällä erilaisia lapsen ikätason huomioivia menetelmiä ja keräämällä systemaattisesti tietoa lapsen hyvinvoinnista ja kehityksestä. 14. Lasten huoltajien eriävät mielipiteet, arvot ja näkemykset ovat arvokkaita ja ne otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa. 15. Huoltajia tuetaan lapsen turvallisen ja kehitystä tukevan kasvatusympäristön luomisessa kotona. Tarvittaessa päiväkotia ohjaa perheen tukitoimien piiriin. 16. Toiminnassa kiinnitetään huomiota rakennetekijöiden erilaisiin yhdistelmiin mahdollisimman hyvän toiminnan pedagogisen laadun ja vaikutusten saavuttamiseksi. 17. Päiväkodin rakennettu ympäristö (sisä- ja ulkotilat), välineet ja sisustus ovat turvalliset ja stimuloivat ja tukevat opetussuunnitelman kokonaisvaltaista toteutumista. 18. Päiväkoti on osa laajaa paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden muodostamaa verkostoa, joka tarjoaa lapsille ja heidän perheilleen tarvittaessa myös muita palveluja. 19. Päiväkodilla on pysyvät yhteistyörakenteet alueen kulttuuristen, kielellisten ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa. 20. Päiväkoti tekee yhteistyötä tutkimusta tekevien instituutioiden kanssa, jotka tukevat johtajuutta sekä henkilöstön ammatillista kehittämistä.

<p>3. Mikro- tason indikaattorit</p> <p>päiväkoti- ryhmät, kasvattajat, lapset</p> <p>17 kpl</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Henkilöstö rakentaa myönteisen kasvuympäristön lapsille. Ryhmän ilmapiiri on lämmin, innostava ja välittävä. 2. Henkilöstö on sensitiivistä ja huomioi kunkin lapsen yksilölliset tarpeet. Henkilöstö on vuorovaikutuksessa lasten kanssa tavalla, joka vastaa heidän kehitystasoaan, kiinnostuksenkohteitaan ja kompetenssejaan. 3. Henkilöstö tukee lapsen aloitteita, toimijuutta ja päätöksentekoa. 4. Henkilöstö tarjoaa mahdollisuuksia ohjattuun toimintaan erilaisissa ryhmissä (pienryhmät ja koko lapsiryhmä). 5. Henkilöstö tukee lasten välistä vuorovaikutusta, ohjaa ja toimii esimerkkinä. 6. Ryhmässä toimivat kasvattajat toimivat yhteistyössä ja jakavat tehtäviä keskenään. 7. Henkilöstö suunnittelee ja organisoii toimintaa tavalla, joka tukee paikallisen tason pedagogisen toimintasuunnitelman kokonaisvaltaista toteutumista. 8. Henkilöstö tarjoaa lapsille mahdollisuuksia leikkiin sekä kannustaa lapsia tutkimaan, kokeilemaan, ihmettelemään ja kuvittelemaan. 9. Henkilöstö tukee lapsen käsitteellistä oppimista sekä muokkaa varhaiskasvatusympäristöä toiminnan lapsikohtaisia tavoitteita tukevalla tavalla. 10. Henkilöstö käyttää kieltä mahdollisimman rikkaalla ja monipuolisella tavalla lapsen ikä- ja kehitystaso huomioiden. Henkilöstö mukauttaa kielenkäyttönsä lapsen kokemusmaailmaan. 11. Henkilöstö tukee lapsen itsesäätelytaitojen kehittymistä mahdollistamalla lapsen osallistumisen leikkiin tai sellaiseen tavoitteelliseen toimintaan, jossa lapset joutuvat neuvottelemaan ja tekemään yhteistyötä tai jossa he joutuvat harjoittelemaan vuoron ottamista/antamista. 12. Henkilöstö havainnoi ja dokumentoi lapsen arkea päiväkodissa säännöllisesti ja systemaattisesti. Tätä tietoa käytetään yksikötason laadun kehittämisessä. 13. Henkilöstö tapaa lapsen huoltajia säännöllisesti. Vuorovaikutus on kunnioittavaa ja monisuuntaista. Vanhempien huomiot lapsestaan otetaan huomioon varhaiskasvatustoimintaa suunniteltaessa. 14. Varhaiskasvatushenkilöstö ja lasten huoltajat osallistuvat yhdessä inklusiivisen toimintaympäristön rakentamiseen. Päiväkodissa arvostetaan moninaisuutta. Lapsia kannustetaan leikkimään kaikkien lasten kanssa. 15. Päiväkodin ihmissuhteet ovat välittäviä ja myönteisiä. Lapset kokevat tulevansa kuulluksi sekä arvostetuiksi sellaisina kuin ovat. 16. Varhaiskasvatustoiminnan tulee olla lapsille merkityksellistä, mutta haastavaa. Toiminnan suunnittelussa otetaan huomioon kansalliset opetussuunnitelman viitekehykset sekä lasten huoltajien näkemykset. Toiminnassa yhdistyvät leikki ja oppiminen. 17. Lapsen yksilöllistä kokonaisvaltaista kehittymistä tuetaan ottaen samanaikaisesti huomioon ikä- ja kehitystason mukainen kehitys.
--	---

LIITE 2. Kyselylomake

Järjestäjien itsearvioinnin ja laadunhallinnan käytäntöjen kartoitus

Kyselyllä pyritään saamaan kokonaiskuva varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja itsearvioinnin nykytilasta ja kehittämissuunnista sekä itsearvioinnissa käytettävistä menetelmistä ja materiaaleista. Kyselyn tuloksia hyödynnetään kansallisen laadunarviointimallin kehittämistyön pohjana sekä järjestäjien laadunhallinnan ja itsearvioinnin tukemisessa.

Tässä kyselyssä itsearvioinnilla tarkoitetaan varhaiskasvatuksen järjestäjän organisoimaa systemaattista arviointia, jonka pohjalta varhaiskasvatuksen laatua kehitetään.

1a. Onko järjestämässänne varhaiskasvatuksessa käytössä jokin systemaattinen tapa toteuttaa varhaiskasvatuksen järjestämisen ja varhaiskasvatustoiminnan itsearviointia?

- Kyllä
- Ei
- Ei tietoa

1b. Jos on, velvoittaako se varhaiskasvatusyksiköitä arvioimaan antamaansa varhaiskasvatusta?

- Kyllä
- Ei
- Ei tietoa

2. Käytetäänkö toiminnan itsearvioinnissa jotain kotimaista varhaiskasvatuksen laadunhallinnan tai itsearvioinnin mallia? Valitkaa listalta (useampi valinta mahdollinen).

- Laadun arviointi päivähoitossa -malli (Oulun yliopisto)
- Lapsi ja laatu -malli (Efektia Oy)
- Tutki-arvioi-kehitä-malli (Vertikal Oy, ent. Edufin Oy)
- Erinomainen varhaiskasvatus -malli (Vertikal Oy, ent. Edufin Oy)
- Laadunhallinta opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa (Kuntaliitto)
- Kehittävä palaute varhaiskasvatuksessa (Helsingin yliopisto)
- Järjestäjän itse kehittämä malli
- Jokin muu, mikä? Kuvaile lyhyesti.

3. Käytetäänkö toiminnan itsearvioinnissa jotain kansainvälistä laadunhallinnan mallia? Valitkaa listalta (useampi valinta mahdollinen).

- FCCERS-R
- ECERS-R
- ITERS-R
- Balanced Score Card
- CAF
- EFQM
- ISO-laatustandardit
- Jokin muu, mikä? Kuvaile lyhyesti.

4. Kuka tai mikä taho päättää laadunhallinnan ja itsearvioinnin linjauksista (esim. arvioinnissa käytetystä viitekehyksestä, kriteereistä ja arvioinnin kohteista). Valitkaa listalta (useampi valinta mahdollinen).

- Poliittiset päätöksentekijät, esimerkiksi lautakunta
- Sivistystoimenjohtaja, varhaiskasvatuksen johtaja, opetustoimenjohtaja, kuntayhtymän johtaja
- Asiantuntijat, suunnittelijat, hallintopäällikkö, laatu- tai arviointiasiantuntijat
- Varhaiskasvatuksen henkilöstö
- Jokin muu taho, mikä?

5. Miksi järjestämässänne varhaiskasvatuksessa on valittu kyseinen itsearvioinnin tapa?

6. Varhaiskasvatuksen laatua voidaan jäsentää rakenne-, prosessi- ja tuloslaadun käsitteiden kautta. **Laadun rakenteellisiin tekijöihin** kuuluvat esimerkiksi henkilöstön kelpoisuudet, aikuisten ja lasten suhdeluvut, sekä erilaiset turvalliselle ja terveelliselle ympäristölle asetetut vaatimukset. **Prosessilaatu** liittyy varhaiskasvatuksen käytäntöihin ja sisältää varhaiskasvatussuunnitelman sisällölliset painotukset. Siinä on kyse siitä, mitä varhaiskasvatuksessa tapahtuu ja millaisia kokemuksia lapsille on mahdollista muodostua. **Tuloslaatu** tarkastelee varhaiskasvatuksen hyötyjä lapsille, vanhemmille, yhteisölle ja yhteiskunnalle (Karila, 2016).

6a. Mitä varhaiskasvatuksen rakenteellisiin tekijöihin liittyviä asioita arviointinne sisältää? Kuinka usein näitä arvioidaan ja miten tietoa käytetään varhaiskasvatuksen kehittämiseksi? Mainitse maksimissaan 5 tärkeintä.

Laatikko 1: Arvioinnin kohde (maks. merkkimäärä 300)

Laatikko 2: Kuinka usein arviointia tehdään (maks. merkkimäärä 100)

Laatikko 3: Miten arviointitietoa hyödynnetään (maks. merkkimäärä 300)

6b. Mitä varhaiskasvatuksen prosesseihin liittyviä asioita arviointinne sisältää? Kuinka usein näitä arvioidaan ja miten tietoa käytetään varhaiskasvatuksen kehittämiseksi? Mainitse maksimissaan 5 tärkeintä.

Laatikko 1: Arvioinnin kohde (maks. merkkimäärä 300)

Laatikko 2: Kuinka usein arviointia tehdään (maks. merkkimäärä 100)

Laatikko 3: Miten arviointitietoa hyödynnetään (maks. merkkimäärä 300)

6c. Mitä varhaiskasvatuksen tuloksiin liittyviä asioita arviointinne sisältää? Kuinka usein näitä arvioidaan ja miten tietoa käytetään varhaiskasvatuksen kehittämiseksi? Mainitse maksimissaan 5 tärkeintä.

Laatikko 1: Arvioinnin kohde (maks. merkkimäärä 300)

Laatikko 2: Kuinka usein arviointia tehdään (maks. merkkimäärä 100)

Laatikko 3: Miten arviointitietoa hyödynnetään (maks. merkkimäärä 300)

7. Koskeeko toiminnan itsearviointi muuta varhaiskasvatustoimintaa?

KYLLÄ / KOSKEE OSITTAIN/ EI / EN TIEDÄ / EMME JÄRJESTÄ KYSEISTÄ VARHAISKASVATUSTOIMINTAA

- Kerhotoimintaa
- Perhepäivähoitoa
- Leikki/asukaspuistotoimintaa
- Avoimia päiväkoteja
- Esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta
- Muuta, mitä?

8. Mikä nykyisessä itsearvioinnissa toimii hyvin ja mitä kehitettävää siinä mielestänne olisi? Mitä muuta haluaisitte kertoa toteuttamastanne varhaiskasvatuksen itsearvioinnista.

9a. Varhaiskasvatustilain ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteet edellyttävät, että varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta oma-aloitteisesti, suunnitelmallisesti ja säännöllisesti. Uudistetaanko kunnassanne itsearvioinnin käytänteitä paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen yhteydessä?

- Kyllä
- Ei, pysymme aiemmin käytössä olleessa tavassa

9b. Jos kyllä, niin kuvatkaa pääpiirteissään, miten uudistettu menetelmä eroaa aiemmin käytetystä itsearviointin tavasta?

10. Onko suunnitteilla oleva itsearviointin tapa

- varhaiskasvatuksen järjestäjän oma
- useamman järjestäjän yhteinen, esimerkiksi maakunnallinen
- yhteinen perusopetuksen kanssa
- yhteinen jonkun muun tahon kanssa, kenen?

11. Karvin tehtävänä on tukea varhaiskasvatuksen järjestäjiä laatimalla itsearviointin ja laadunhallinnan tueksi laadunhallinnan malli ja siihen liittyvää materiaalia.

Kirjatkaa tähän ehdotuksia, miten Karvi voisi edistää ja tukea järjestäjien itsearviointia ja laadunhallintaa. Oletteko itse kiinnostuneet kehittämistyöstä? Muita terveisiä Karville!

Kiitos vastauksestanne!

LIITE 3. Kotimaiset ja kansainväliset laadunarviointimallit

Tässä liitteessä esitellään lyhyesti vastaajien raportoimat yleisimmät mallit. Karvi ei ole arvioinut mallien sisältöjä. Kaikki mallit on kehitetty ennen varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamista ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (2016) julkaisua.

Kehittävän palautteen malli

Kehittävän palautteen malli on Helsingin yliopiston ja kuntien yhteinen, tutkimusperustainen varhaiskasvatuksen kehittämishanke (2014–). Vuonna 2017 hankkeessa oli mukana 12 kuntaa: Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Järvenpää, Kerava, Kouvola, Mäntsälä, Nurmijärvi, Sipoo, Turku ja Vantaa. Hankkeen vastuullisena tutkijana toimii kasvatustieteen lehtori Jyrki Reunamo.

Hankkeen tarkoituksena on

1. kehittää henkilöstön pedagogisesti tietoista toimintaa lasten kehitystä ja oppimista tukevaksi
2. vahvistaa osallisuutta ja kehittää oppimisympäristöjä mahdollisimman reaaliaikaisen palautteen avulla
3. kytkeä palaute suoraan kehittämistoimintaan
4. ohjata toimintakulttuuria tietoperustaiseen työhön, johtamiseen ja ohjaamiseen
5. kehittävän palautteen menetelmän vakiinnuttaminen osaksi varhaiskasvatuksen kehittämistyötä

Kehittävän palautteen mallissa varhaiskasvatuksen kehittämisen lähtökohtana on syvälinen ymmärrys niistä tekijöistä (lasten toiminta ja taidot, oppimisympäristöt ja johtaminen), jotka vaikuttavat varhaiskasvatoimintaan. Kehittämisen perusta on välitön reaaliaikainen toiminnasta saatava palaute, joka puolestaan pohjautuu observointiin ja erilaisiin validoituihin arvioinnin mittareihin.

Lisätietoja: Kehittävän palautteen malli -hankkeen internetsivut: <http://blogs.helsinki.fi/reunamo/>

Laadun arviointi päivähoitossa

Laadun arviointi päivähoitossa (nyk. Laadun arviointi varhaiskasvatuksessa) on Oulun yliopiston Laadunhallinta päivähoitossa -tutkimus- ja kehittämishankkeessa vuosina 1997–2000 kehitetty malli (Hujala ym., 1999). Hankkeen tavoitteena oli kehittää tutkimusperustainen suomalaisen varhaiskasvatuksen kontekstiin soveltuva varhaiskasvatuksen laadunarvioinnin teoreettinen jäsenitys.

Mallissa varhaiskasvatuksen kokonaislaatua jäsennetään viiden toisiinsa yhteydessä olevan laadun osatekijän kautta:

1. varhaiskasvatuksen puitetekijät (suhdeluku, lapsiryhmän koko ja rakenne, fyysinen varhaiskasvatusympäristö ja ihmissuhteiden pysyvyys)
2. varhaiskasvatuksen välilliset tekijät (yhteistyö, henkilöstön työhyvinvointi ja ammatillinen kehittyminen sekä johtajuus)
3. prosessitekijät (aikuisten ja lasten välinen vuorovaikutus, lasten keskinäinen vuorovaikutus, toiminnan suunnittelu ja arviointi)
4. varhaiskasvatuksen sisällöt ja pedagogiikka
5. vaikuttavuustekijät (lapsen myönteiset kokemukset varhaiskasvatuksesta, lapsen kasvu, kehittyminen ja hyvinvointi sekä vanhempien tyytyväisyys)

Laadunhallintamallin pohjalle rakennetussa mittarissa on 46 kysymystä. Varhaiskasvattajille ja lasten huoltajille tarkoitettut mittarit eroavat siinä, että kasvattajat arvioivat varhaiskasvatussuunnitelman toteutumista ja pedagogiikkaa prosessitekijänä, huoltajat vaikuttavuustekijänä. Mittarin arviointiasteikko on viisiportainen Likert-asteikko. Mallia on päivitetty 2000-luvulla valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (Stakes, 2005) ja esiopetuksen kansallisten opetussuunnitelman perusteiden (OPH, 2000) pohjalta. Päivitetyssä versiossa varhaiskasvatuksen sisällöistä ja pedagogiikasta tehtiin muista prosessitekijöistä erillinen laadun osatekijä (Hujala & Fonsén, 2010).

Lisätietoja: Hujala, E. & Fonsén, E. (2010). Työyhteisön pedagoginen kehittäminen työhyvinvoinnin perustana päivähoitossa -projektin loppuraportti. Tampereen yliopisto, Opettajankoulutuslaitos, Varhaiskasvatuksen yksikkö.

Laadunhallinta opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa

Laadunhallinta opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa on Kuntaliiton opetustoimen laadunhallinta -hankkeessa (2009) kehitetty varhaiskasvatuksen laadunhallintamalli. Hankkeen tavoitteena oli luoda kuntiin pysyvät varhaiskasvatuksen, perus- ja lukio-opetuksen laadunhallinnan ja -arvioinnin käytännöt. Hankkeessa oli mukana seitsemän kuntaa. Laadunhallinta opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa -malli pohjautuu CAF-malliin. Siinä on kymmenen arviointialuetta ja jokaisella arviointialueella 4–6 arviointikohdetta. Näiden lisäksi laadun arvioinnin jokaisella arviointialueella on kysymyksiä laadun kehittämisestä.

Mallin arviointialueet ovat: johtaminen, henkilöstö, taloudelliset resurssit, varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen suunnittelu ja järjestelyt, varhaiskasvatusympäristö, varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen toteuttaminen, hyvinvoinnin, kasvun ja oppimisen tuki, osallisuus ja vaikuttaminen, verkostoyhteistyö sekä arviointi ja vaikuttavuus. Arvioinnin tulosten perusteella toiminnalle valitaan tietyt kehittämiskohteet, kehittämistyötä koskeva aikataulusuunnitelma ja mittarit.

Lisätietoja: Karvonen, J. (2010). Laadunhallinta opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tutki-arvioi-kehitä-malli

Tutki-arvioi-kehitä (TAK) -arviointijärjestelmä on 1990-luvun lopussa kehitetty julkisen sektorin toiminnan arvioinnin malli (Pokki, S. & Tenhunen, K., 1999). Arviointijärjestelmä tuottaa tietoa julkisten palveluiden toiminnan kehittämisen tueksi.

TAK-arviointijärjestelmä sisältää erilaisia kysely- ja haastattelulomakkeita, havainnointirunkoja sekä muita itsearvioinnin välineitä asiakastyytyväisyydestä (lapsi ja vanhemmat), työtyytyväisyydestä, johtajuudesta, arvoista, toiminta-ajatuksesta ja pedagogisesta perustehtävästä. Kyselylomakkeita voi tehdä järjestelmässä myös itse. Ne voi toteuttaa sähköisinä tai paperisina. Järjestelmässä on myös työkalut tulosten yhdistämiseen ja vertailuun.

Lisätietoja: Simo Pokki, www.vertikal.fi

ECERS-R, ITERS-R ja FCCERS-R

ECERS-R (Early Childhood Environment Rating Scale/Revised) -mittari on tarkoitettu käytettäväksi 2–5-vuotiaiden lasten päiväkotiympäristön laadun arviointiin. Fyysisten tilojen ja välineiden lisäksi ECERS-R-mittarin arviointi kohdistuu lasten ja aikuisten väliseen vuorovaikutukseen sekä pedagogisen toimintaympäristön tavoitteelliseen rakentamiseen. ECERS-R-mittarissa on seitsemän varhaiskasvatuksen laatua kuvaavaa arvioinnin osa-aluetta, joista kukin sisältää tietyn määrän yksilöityjä arvioinnin kohteita (yhteensä 43 kpl).

Arvioinnin osa-alueet ovat seuraavat:

1. tilat, välineet ja kalustus (esim. tilat lasten leikille ja erilaisille yksilö- ja ryhmäaktiiviteeteille)
2. päivittäinen toiminta ja hoitorutiinit (esim. turvallisuus ja terveellisyys, riittävä uni)
3. kieli ja päättely (esim. kriittinen ajattelu, kielen käyttö, lapsen kannustaminen vuorovaikutukseen)
4. toiminta (esim. pedagoginen toimintaympäristö, leikin tukeminen)
5. vuorovaikutus (esim. sosiaalisen vuorovaikutuksen tuki, ohjaus)
6. päiväohjelma
7. vanhemmat ja henkilökunta (esim. vanhempien osallisuus, henkilöstön ammatillinen kasvu)

ECERS-R-mittarin arviointi perustuu varhaiskasvattajan tekemiin havaintoihin päiväkodissa. Havainnointien tulee tapahtua vähintään kahden tunnin jaksoissa ja ne tulee toteuttaa lasten aktiivisen toiminnan aikana. ECERS-R-arviointilomake sisältää tarkat kuvaukset jokaisesta mittarin arviointikohdasta, joita arvioidaan seitsemänportaisella asteikolla (1=riittämätön taso; 7=erinomainen taso). Myös laadun kriteerit kunkin arviointikohdan osalta on kuvattu mittarissa tarkasti. Mittarin uusimmassa versiossa on kommenttitila, johon havainnoija voi kirjata omia huomioitaan. Havainnoinnin lisäksi arviointitietoa voidaan kerätä erilaisista paikallisista toimintaa ohjaavista dokumenteista. Arvioinnin jälkeen mittarin seitsemän osa-alueen pistemäärät lasketaan yhteen ja niiden perusteella laaditaan yksikön laatu profiili. Profiilin avulla voidaan tunnistaa yksikön vahvuudet ja kehittämisaalueet.

ECERS-laadunarviointimittarista on kehitetty myös perhepäivähoitoympäristön laadunarvioinnin FCCERS-R-mittari (Family Child Care Environment Rating Scale), 0–2,5-vuotiaiden lasten varhaiskasvatusympäristön laatua mittaava ITERS-R (Infant/Toddler Environment Rating Scale/Revised) sekä kouluikäisen lapsen aamu- ja iltapäivätoiminnan laatua mittaava SACERS (School-Age Care Environment Rating Scale). ECERS-mittarista on myös versio, joka sisältää opetussuunnitelman tavoitteiden (kirjallisuus, matematiikka, luonnontieteet ja monimuotoisuus) toteutumista mittaavan osion (Sylva, Siraj-Blatchford & Taggard, 2011). Tätä mittarin laajennusosaa kutsutaan nimellä ECERS-E.

Mittarit ja niihin liittyvää materiaalia voi tilata Columbian yliopistosta: <https://www.tcpress.com/request-permissions>

CAF- ja EFQM-malli

Euroopan laatupalkintomalli EFQM (European Foundation for Quality Management) ja sen pohjalta laadittu CAF (Common Assessment Framework) ovat yleiseurooppalaisia kokonaisvaltaisia laadun itsearvioinnin viitekehyksiä. CAF-arviointimittari on tarkoitettu erityisesti julkisen sektorin organisaatioiden laadunarvioinnin ja toiminnan jatkuvan kehittämisen välineeksi.

Molemmat mallit sisältävät yhdeksän organisaation toiminnan kannalta keskeistä arvioinnin aluetta. Näistä viisi liittyy organisaation toimintaan (johtajuus, strategiat ja toiminnan suunnittelu, henkilöstöjohtaminen, kumppanuudet ja resurssit sekä prosessit ja muutostohtaminen) ja neljä tuloksiin (henkilöstötulokset, asiakastulokset, yhteiskunnalliset tulokset ja keskeiset suorituskykytulokset). Molemmat mallit sisältävät lisäksi useita arviointialueiden korkeaa laatua tarkemmin määrittäviä arviointikohtia, joita arvioinnissa pisteytetään. Pisteytys mahdollistaa tulosten laajan vertailtavuuden.

Euroopan CAF-tukipisteen internetsivuilla on ilmainen sähköinen työkalu CAF-itsearvioinnin tueksi. Sivuilta löytyy myös kuvaus arvioinnin viitekehiksestä sekä pisteytyslomakkeet.

Lisätietoja CAF-mallista: Valtionvarainministeriön CAF-laaturyön internetsivut: http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille_ ja_ laitoksille/Henkilostohallintoa_ ja_ johtamista_ tukevat_ palvelut/CAFlaatutyo

Lisätietoa EFQM-mallista: European Foundation for Quality Management -internetsivut: www.efqm.org

Tasapainotettu tulokortti (BSC)

BSC on organisaatioiden strategisen toiminnan ja kehittämisen työväline. BSC-mallissa toiminnan tuloksellisuutta tarkastellaan erilaisten organisaation strategiasta johdettujen tavoitteiden ja niiden kokonaisvaltaista toteutumista mittaavien mittareiden avulla. BSC-mallin taustalla on ajatus siitä, että organisaation menestymiseen vaikuttavat myös monet ei-taloudelliset tekijät. Tästä syystä BSC-mittaristo yhdistää kaikki organisaation toiminnan kannalta keskeiset osa-alueet: taloudellisen näkökulman, asiakasnäkökulman, organisaation sisäisen tehokkuusnäkökulman ja innovointi- ja oppimisen näkökulman. BSC auttaa ymmärtämään toiminnan eri osa-alueita ja niiden välisiä suhteita ja tukee siten organisaatioiden laadunhallintaa ja strategista päätöksentekoa.

Lisätietoja: Balanced Scorecard Institute (BSI) -kotisivut: <http://www.balancedscorecard.org>

ISO 9000 -laatustandardit

ISO 9000 on vuonna 1987 julkaistu kansainvälinen kokonaisvaltainen laatujärjestelmästandardi (International Organization for Standardization). Sertifikaatin saadakseen organisaation laatu-järjestelmän tulee täyttää standardin kriteerit. ISO 9000 -standardissa järjestelmän laadulle on asetettu seuraavat kriteerit: asiakaskeskeisyys, johtajuus, henkilöstön osaaminen, prosessimainen toimintamalli, järjestelmällinen johtamistapa, jatkuva parantaminen, tosiasioihin perustuva päätöksenteko ja yhteistyö. Järjestelmän arviointi- ja sertifiointiprosessissa organisaation toimintaa tarkastellaan suhteessa näihin kriteereihin. Arvioinnin suorittavat ulkopuoliset arvioitsijat. Standardivaatimusten mukaisesti organisaation tulee luoda, dokumentoida ja toteuttaa sekä ylläpitää ja jatkuvasti parantaa laadunhallintajärjestelmäänsä. Sertifikaatin voimassaolo edellyttää jatkuvaa arviointia.

Lisätietoja: Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n kotisivut: <https://www.sfs.fi/iso9000>

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on itsenäinen koulutuksen arviointivirasto. Se toteuttaa koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä arviointeja varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Lisäksi arviointikeskus toteuttaa perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppimistulosten arviointeja. Keskukseen tehtävänä on myös tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa sekä kehittää koulutuksen arviointia.

ISBN 978-952-206-414-1 pdf
ISSN 2342-4184 (Verkkojulkaisu)



9 789522 064141

Kansallinen
koulutuksen arviointikeskus
PL 28 (Mannerheiminaukio 1 A)
00101 HELSINKI
Puhelinvaihte: 029 533 5500
Faksi: 029 533 5501

karvi.fi