



VIISIVUOTIAIDEN MAKSUTTOMAN VARHAISKASVATUSKOKEILUN KOLMANNEN VAIHEEN ARVIOINTI JA METASYNTEESI

Hankesuunnitelma

Julia Kuusiholma-Linnamäki | Anna Siippainen | Jari Metsä-
muuronen | Laura Lepola | Maarit Alasuutari | Päivi Koi-
visto | Mikael Nygård | Miia Saarikallio-Torp

VIISIVUOTIAIDEN MAKSUTTOMAN VARHAISKASVATUSKOKEILUN KOLMANNEN VAIHEEN ARVIOINTI JA METASYNTEESI

Hankesuunnitelma

Julia Kuusiholma-Linnamäki, Anna Siippainen, Jari Metsämuuronen,
Laura Lepola, Maarit Alasuutari, Päivi Koivisto, Mikael Nygård &
Miia Saarikallio-Torp



Sisällysluettelo

1.	Johdanto	5
2.	Arvioinnin tausta	8
	2.1 Kaikki suomalaiset lapset eivät osallistu varhaiskasvatukseen	9
3.	Arvioinnin tehtävä ja tavoitteet	13
	3.1 Kokeilun tausta ja tavoitteet.....	14
	3.2 Arviointikysymykset	16
4.	Arvioinnin toteuttaminen	20
	4.1 Aineistot	22
	4.2 Aineistojen analyysit	22
	4.3 Arvioinnin aikataulu	23
5.	Arvioinnin yhteys Karvin arviointi suunnitelmaan	26
6.	Hankkeen riskienhallinta ja laadunvarmistus	30
	Lähteet	33



1. Johdanto

1

Pääministeri Juha Sipilän hallitus käynnisti vuosille 2018–2020 kokeilun viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisestä, jota pääministeri Antti Rinteen ja sittemmin Sanna Marinin hallitukset jatkoivat 31.7.2021 asti. Kokeilun tavoitteena on lisätä viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen sekä vaikuttaa suotuisasti heidän huoltajiensa työllistymiseen. Lisäksi tavoitteena on kehittää varhaiskasvatuksen pedagogiikkaa ja palveluohjausta. Pitkän aikavälin tavoitteina on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa Suomessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi on opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiantona arvioinut kokeilun tavoitteiden toteutumista vuosina 2018–2021.

Tässä hankkeessa arvioidaan maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kolmannen vaiheen tavoitteiden toteutumista. Selvitys liittyy opetus- ja kulttuuriministeriössä hallitusohjelmaan perustuen käynnistettyyn Oikeus oppia – tasa-arvoinen alku opinpolulle -kehittämishjelmaan, joka toteutuu vuosina 2020–2022. Ohjelman varhaiskasvatuksen toimenpiteissä toteutetaan pitkäjänteisiä ja monipuolisia kehittämistoimia varhaiskasvatuksen kehittämiseksi, muun muassa jatketaan ja laajennetaan viisivuotiaita lapsia koskevan maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilua. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2020.)

2

2. Arvioinnin tausta

2

2.1 Kaikki suomalaiset lapset eivät osallistu varhaiskasvatukseen

Varhaiskasvatus ja siihen kuuluva esiopetus muodostavat lapsen kehityksen ja oppimisen kannalta johdonmukaisesti etenevän kokonaisuuden ja perustan elinikäiselle oppimiselle. Se on keskeinen lapsia ja heidän perheitään koskeva palvelu, johon osallistuu 77 prosenttia väestön 1–6-vuotiaista lapsista ennen oppivelvollisuutta (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2019). Osallistumisaste varhaiskasvatukseen on Suomessa OECD-maiden keskiarvon alapuolella ja muita pohjoismaita alhaisempi (OECD 2020). Lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen myös vaihtelee alueellisesti Suomessa paljon, mikä ilmenee Aluehallintovirastojen laatimasta peruspalveluja koskevasta selvityksestä (Peruspalvelujen arviointi 2019).

Euroopan Unionin asettaman ET 2020 -ohjelman¹ mukaan tavoitteena on, että EU-maissa 94 prosenttia yli nelivuotiaista lapsista osallistuisi varhaiskasvatukseen. Suomessa oppivelvollisuutta edeltävä esiopetus muuttui velvoittavaksi vuonna 2015 ja lähes koko ikäluokka osallistuu esiopetukseen. Vuonna 2015 viisivuotiaista lapsista varhaiskasvatukseen osallistui 83,2 prosenttia, vuonna 2019

¹ Varhaiskasvatukseen osallistumisen tavoitearvio (European Commission 2014)

luvun ollessa jo 90,0 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019). Kansallisella tasolla 1-6-vuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen on noussut viime vuosina.

Laadukkaan varhaiskasvatuksen vaikutukset lapsen oppimiselle ja kasvulle sekä varhaiskasvatuksen laajemmat vaikutukset yhteiskunnalle tunnistetaan tutkimuksissa jo melko hyvin. Varhaiskasvatuspalveluista on kuitenkin hyötyä vain lapsille, jotka niihin osallistuvat. Varhaiskasvatuksella on osoitettu olevan positiivisia lyhyen, mutta jonkin verran myös pitkän aikavälin hyötyjä erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tuleville lapsille (Burger 2010; Currie 2001; Kosonen & Huttunen 2018). Korkealaatuiseen varhaiskasvatukseen osallistumisella on osoitettu olevan yhteys lasten kognitiiviseen kehitykseen ja myöhempään koulumenestykseen (Sylva ym. 2004; Sylva 2014; Hall ym. 2013), mutta myös sosiaalisten taitojen ja itsesäätelytaitojen kehitykseen ja edelleen prososiaaliseen käyttäytymiseen (Andersson 1992; Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford & Taggart 2010). Suomalaisessa varhaiskasvatuksessa korostetaan kuitenkin ensisijaisesti lapsen oikeutta laadukkaaseen varhaiskasvatukseen ja hyvän lapsuuden merkitykseen tässä ja nyt (Varhaiskasvatuslaki 36/1973; Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2016). Lisäksi varhaiskasvatuksen ajatellaan olevan tehokas keino myös syrjäytymisen ehkäisylle (mm. Karila 2016; Sipilä & Österbacka 2013).

Koulutuspoliittisen tehtävänsä lisäksi varhaiskasvatuksen työ- ja perhepoliittinen tehtävä on edelleen merkittävä. Varhaiskasvatukseen kohdistuu myös yhteiskunnallisia odotuksia, kuten työllistymisasteen nostamiseen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisen edistämiseen liittyviä tavoitteita (Haataja 2012). Kososen ja Huttusen tutkimuksessa (2018) havaittiin, että kotihoidontuki vähentää äitien työllisyyttä merkittävästi koulutustaustasta riippumatta. Kotihoidon tukeen on Suomessa oikeus, jos alle 3-vuotiaasta lasta hoidetaan kotona. Suomessa lasten kotihoito on huomattavasti yleisempää kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa. Lisäksi kunnat voivat maksaa kotihoidon tuen kuntalisää, joka asettaa perheet keskenään eriarvoiseen asemaan. Joissakin kunnissa kuntalisän maksaminen myös edellyttää, että kaikki perheen alle esiopetusikäiset lapset hoidetaan kotona tai että lasta hoitaa oma vanhempi keskeyttäen samalla opiskelun tai työnteon. Paikallisten kotihoidontukijärjestelmien voidaan siis katsoa olevan ristiriidassa sekä varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamisen kuin vanhempien työllisyyden tukemisen tavoitteiden kanssa (Karila 2016).

Työvoimapolitiittisen tehtävän lisäksi varhaiskasvatukseen osallistumisen määrän nostaminen on yksi keskeisiä koulutukselliseen tasa-arvoon tähtääviä toimenpiteitä. Erityisesti huolta on herättänyt se, kuinka palveluista eniten hyötyvät, kuten muuta kuin suomea äidinkielenään puhuvat ja heikon sosioekonomisen taustan omaavat lapset saataisiin palveluiden piiriin.

3

3. Arvioinnin tehtävä ja tavoitteet

3

3.1 Kokeilun tausta ja tavoitteet

Kokeilussa kunnat tarjoavat perheille 20 viikkotuntia maksutonta varhaiskasvatusta. Kokeilun kolmas vaihe alkaa 1.8.2020 ja päättyy 31.7.2021². Osallistuvien kuntien valinta toteutettiin erillisellä hakumenettelyllä. Kokeilun kolmannen vaiheen aikaan sen piiriin kuuluvat vuonna 2015 syntyneet lapset. Kokeilukunnissa asuu yhteensä 15 600 viisivuotiasta lasta, mikä on 28 prosenttia vuonna 2015 syntyneiden lasten ikäluokasta (Suomen virallinen tilasto 2020). Kolmanteen vaiheeseen osallistuvat 26 kuntaa ovat Akaa, Espoo, Forssa, Halsua, Harjavalta, Helsinki, Hämeenkyrö, Kauhajoki, Kirkkonummi, Kitee, Kotka, Lahti, Laitila, Leppävirta, Liperi, Miehikkälä ja Virolahti, Oulu, Rautavaara, Rusko, Salo, Somero, Sonkajärvi, Tammela, Toivakka ja Turku.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kohdensi kokeiluun valtion erityisavustuksen kattamaan kunnille syntyviä asiakasmaksumenetyksiä maksuttoman 20 viikkotuntin varhaiskasvatuksen järjestämisestä viisivuotiaille. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa kunnille korvattiin 20 prosenttia ja toisessa vaiheessa korvataan 40 prosenttia arvioidusta maksutulokertymän vähenemisestä. Kolmannella kaudella opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän avustuksen määrää on edelleen nostettu kattamaan 79,23 prosenttia toteutuneesta asiakasmaksutulojen

² Hakuaika kokeilun kolmanteen vaiheeseen alkoi 22.1.2020 ja päättyi 26.2.2020.

väheneemisestä. Kaikki avustusta hakeneet kunnat ovat päässeet kokeiluun mukaan kaikissa kolmessa vaiheessa.

Karvi on arvioinut Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiantona maksuttomuuskokeilulle esitettyjen tavoitteiden toteumista kokeilun kahden ensimmäisen vaiheen osalta. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa arvioitiin

- kokeilun vaikutuksia lasten osallistumisasteeseen,
- maksuttoman varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia sekä
- kokeilun vaikutuksia viisivuotiaiden varhaiskasvatuksen pedagogiikan organisoinnille.

Ensimmäisen vaiheen arviointia varten kerättiin kolme eri aineistoa, jotka olivat a) viisivuotiaiden huoltajille suunnattu kysely, b) viranhaltijoille suunnattu kuntakysely sekä c) kokeilukuntien viranhaltijoille toteutetut haastattelut. Aineistoja kerättiin kokeiluun osallistuneiden kuntien lisäksi myös vertailukunnista, jotka valittiin huomioiden muun muassa demografiaan, maantieteelliseen sijaintiin ja kuntien lastenhoidon järjestelmiin liittyviä seikkoja. Näin esimerkiksi osallistumisastetta ja perheiden tekemiä lastenhoidon ratkaisuja on pystytty vertailemaan kokeilu- ja vertailukuntien kesken (ks. Siippainen ym. 2019).

Arvioinnin toisessa vaiheessa arvioitiin

- varhaiskasvatukseen osallistumisastetta kaikista ikäryhmistä valtakunnallisesti,
- kokeilun kustannuksia
- sekä sitä, miten viisivuotiaiden lasten varhaiskasvatuspäivä on kokeilukunnissa järjestetty

Arviointia varten kerättiin aineistoja sekä kyselyillä että ryhmäkeskusteluin kokeilukunnista ja valtakunnallisesti. Kokeilun kustannusten selvittämiseksi pyydettiin sekä Tilastokeskuksesta että kunnista erilaisia varhaiskasvatuksen kustannuksiin liittyviä talouden tunnuslukuja. Karvin tekemiä laskelmia täydennettiin lisäksi Tilastokeskuksen tuottamalla Sisū-mikrosimulaatiomallinnuksella kokeilun vaikutuksista varhaiskasvatuksen asiakasmaksukertymään. (Ks. Siippainen ym. 2020).

Kokeilun kolmannessa vaiheessa arvioidaan

- Lisääkö kokeilu viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten osallistumista

varhaiskasvatukseen,

- vähentääkö kokeilu viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten osuuksia kotihoidon tuen piirissä,
- miten varhaiskasvatuksen palveluohjausta on kehitetty.

Kolmannen vaiheen arviointia varten on kerätty aineistoja kyselyillä niin kunnilta kuin vuonna 2015 syntyneiden lasten huoltajilta. Arvioinnissa on myös hyödynnetty Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoja kuin myös Tilastokeskuksen tilastoja kuntien tunnusluvuista ja lasten lukumääristä ikäryhmittäin. Arvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa poliittisen päätöksenteon tueksi ja auttaa vastaamaan kysymyksiin vaikuttaako varhaiskasvatuksen maksuttomuus lasten osallistumiseen varhaiskasvatukseen sekä vanhempien työllistymiseen.

3.2 Arviointikysymykset

Kokeilun kolmannen vaiheen tarkoituksena on käyttöönottopäätöksen mukaisesti jatkaa osallistumisasteen seuraamista kaikista ikäryhmistä valtakunnallisesti, selvittää huoltajakyselyllä kokeilun mahdollisia vaikutuksia lapsille tehtyihin hoitoratkaisuihin sekä selvittää ja arvioida varhaiskasvatuksen palveluohjausta.

Kolmannen arviointivaiheen kautta saadaan kumuloituvaa seuranta-aineistoa varhaiskasvatukseen osallistumisesta ja kokeilun järjestämisestä. Kokeilun kolmesta kaudesta syntyy arviointijatkumo siten, että jokaiselle vuodelle on määritetty omat painopisteensä. Yhtäältä syntyy vuosittaista seuranta-aineistoa varhaiskasvatukseen osallistumisesta ja kokeilun järjestämisestä, ja toisaalta vuosittain eri painopisteiden mukaan toisiaan täydentäviä arviointiaineistoja.

Selvityksen tehtävä tavoitteet on tiivistetty seuraaviksi arviointikysymyksiksi (taulukko 1):

Arvioinnin teema	Arviointitehtävä
1) Lisääkö kokeilu viisivuotiaiden ja heitä nuorempien lasten	- Onko viisivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntynyt kokeilun seurauksena?

<p><i>osallistumista varhaiskasvatukseen?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Onko heitä nuorempien lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntynyt kokeilun seurauksena? - Onko perheen taustatekijät yhteydessä viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumiseen?
<p><i>2) Vaikuttaako kokeilu kotihoidon tuen käyttöön ja vaikuttaako kotihoidon tuen kuntalisä viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumiseen?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Onko kotihoidon tuella hoidettavien viisivuotiaiden lasten määrä vähentynyt kokeilun seurauksena? - Onko kotihoidon tuella hoidettavien nuorempien lasten määrä vähentynyt kokeilun seurauksena? - Onko perheen taustatekijät yhteydessä viisivuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistumiseen, kun otetaan huomioon kotihoidon tuen kuntalisä?
<p><i>3) Miten palveluohjausta on kehitetty?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Miten varhaiskasvatuksen palveluohjausta toteutetaan kokeilu- ja vertailukunnissa? - Ketkä varhaiskasvatuksen palveluohjausta käyttävät kokeilu- ja vertailukunnissa? - Millaisia näkemyksiä huoltajilla on palveluohjauksesta?
<p><i>2) Metasynteesi kokeilulle esitettyjen tavoitteiden toteutumisesta</i></p>	<p>Mitä arvioinnin kolmen vaiheen perusteella voidaan sanoa kokeilulle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta (esimerkiksi seuraavat näkökulmat)?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Millaisin toimenpitein lasten osallistumista varhaiskasvatukseen voitaisiin edistää? - Millaisia vaikutuksia kokeilulla on mahdollisesti ollut perheiden lastenhoidon ratkaisuille ja huoltajien työllistymiselle? - Millaisia toimintamalleja ja pedagogisia sekä palveluohjaukseen liittyviä ratkaisuja varhaiskasvatukseen ja nykyiseen esiopetukseen sisältyy viisivuotiaiden näkökulmasta tarkasteltuna? - Millaisia seurauksia kokeilulla on nuorempien lasten varhaiskasvatukselle, esimerkiksi ryhmien muodostamiselle tai pedagogisille ratkaisuille?

Taulukko 1 Arvioinnin tavoite ja arviointikysymykset

Kokeilun kolmannen vaiheen tiivis yhteys Oikeus oppia -ohjelman muihin varhaiskasvatuksen toimenpiteisiin huomioidaan arviointia toteutettaessa. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa kaksivuotisen esiopetuksen pilotointi, joustavat oppimispolut sekä viisivuotiaiden lasten pedagogiikan ja taideaineita koskeva selvitys. Nämä toimenpiteet on huomioitu arviointiasetelman laadinnassa:

aineistonkeruu toteutetaan osin yhdistetysti viisivuotiaiden pedagogiikkaa ja taito- ja taideaineiden tilaa koskevan selvityksen kanssa ja arvioinnin loppuraportissa huomioidaan hallitusohjelmaan kirjattu tavoite kaksivuotisen esiopetuksen pilotoinnista.

4

4. Arvioinnin toteuttaminen

4

Arvioinnissa tarkastellaan maksuttoman varhaiskasvatuskokeilulle esitettyjen tavoitteiden toteutumista. Arviointi toteutetaan osin kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti vastaajia osallistaen sekä yhdessä arvioiden, mutta se sisältää piirteitä myös tilivelvollisuusarvioinnista. Tilivelvollisuusarvioinnissa asioiden tilaa tarkastellaan ulkopuolelta. Karvin arvioinnit ovat riippumattomia, eivätkä erilaiset sidosryhmien intressit vaikuta arviointiasetelmaan tai arviointiprosessiin. Arvioinnin yhteydessä on tarkoitus yhtäältä auttaa järjestäjiä kehittämään toimintaansa ja toisaalta tarkastella prosessia ulkopuolelta. (ks. esim. Vlasov ym. 2018.)

Karvin asiantuntijat vastaavat arviointiasetelman suunnittelusta, mutta suunnitelmaa laadittaessa tulee käydä arvioinnin sisällöllisistä teemoista keskustelu opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Arvioinnissa voidaan tuottaa tietoa jo tapahtuneesta (ex post), meneillään olevasta toiminnasta (ex nunc / interim) tai suunnitellun toiminnan tulevista vaikutuksista (ex ante) (European Commission 2004, 12–14; Korkeakoski & Silvennoinen 2008, 219–220). Näistä arvioinneista käytetään myös nimityksiä jälkikäteinen arviointi, ajantasainen- tai reaaliaikainen arviointi sekä ennakoarviointi tai ennakoiva arviointi (ks. esim. Ahonen, Tala & Hämäläinen 2009; Valtioneuvoston kanslia 2009). Tässä selvityksessä keskitytään ennen kaikkea meneillään olevan toiminnan arviointiin, mutta siinä on piirteitä myös ex post ja ex ante -arvioinneista.

4.1 Aineistot

Arvioinnin kysymyksiin haetaan vastauksia keräämällä määrällistä aineistoa sekä kokeilukunnista että muista Manner-Suomen kunnista. Varhaiskasvatuksen osallistumisessa tapahtuneiden muutosten seuranta jatketaan sekä kokeiluun osallistuneissa kunnissa että koko maassa ja kaikissa ikäryhmissä. Arviointitieto kerätään kyselyllä.

Toiseksi, arvioinnin kolmannessa vaiheessa kerätään aineistoa huoltajilta. Huoltajakysely toteutetaan kokeilukuntien ($n = 26$) lisäksi 85 muun Manner-Suomen kunnan alueella. Vertailuasetelmalla voidaan selvittää esimerkiksi kokeilun mahdollisia vaikutuksia muun muassa kuntien vaihtelevissa palvelujärjestelmissä. Kyselyn tarkoitus on syventää jo aiemmin kerättyä tietoa siitä, millaisia vaikutuksia kokeilulla on ollut perheiden tekemiin lastenhoidon ratkaisuihin.

Kolmanneksi, arvioinnissa kerätään tietoa varhaiskasvatuksen toimintamalleista viisivuotiaiden näkökulmasta. Aineiston avulla voidaan pohtia pedagogisia ratkaisuja maksuttoman varhaiskasvatuksen tai mahdollisen kaksivuotisen esiopetuksen järjestämiseksi. Arviointiaineisto kerätään tiiviissä yhteydessä viisivuotiaiden pedagogiikkaa ja taito- ja taideaineita koskevan arviointihankkeen kanssa. Arvioinnin kohdejoukkoon kuuluvat kokeilun kolmannessa vaiheessa mukana olevat kunnat. Tämän rinnalla kysely ulotetaan valtakunnallisesti muuallekin manner-Suomeen. Kokeilun ulkopuolella olevien kuntien osalta aineisto kerätään toteuttamalla ositettu otanta. Otanta toteutetaan erilaiset taustamuuttujat huomioiden siten, että mukaan saadaan niin maantieteellisesti kuin varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmänkin näkökulmasta toisistaan poikkeavia kuntia ja palveluntarjoajia. Näin selvityksen avulla saadaan tietoa paitsi mahdollisista maantieteellisistä eroista, myös kunnallisten ja yksityisten järjestäjien erilaisista pedagogisista painotuksista.

Kysely sisältää sekä monivalinta- että avoimia kysymyksiä. Kyselylomakkeen laadinnassa hyödynnetään soveltuvin osin pedagogiikkaan sekä taito- ja taideaineisiin liittyviä laatuindikaattoreita sekä itsearviointikysymyksiä. Henkilöstökyselyn tulokset raportoidaan pääosin pedagogiikkaa ja taito- ja taideaineiden tilaa selvittävän raportin yhteydessä.

4.2 Aineistojen analyysit

Kyselyt toteuttiin Webropolin kautta vuoden 2021 tammi-helmikuussa. Tulokset raportoidaan siten, ettei yksittäisiä vastaajia ole mahdollista tunnistaa. Määrälliset aineiston analyysit tehdään IBM SPSS Statistics-ohjelmaa hyödyntäen. Kyselyiden avoimet tekstikentät analysoidaan sisällönanalyysin periaattein. Kerättyä aineistoa ei luovuteta kolmansille osapuolille sellaisenaan. Aineistot pseudonymisoidaan. Tulokset raportoidaan niin, etteivät yksittäisen vastaajan tiedot ole tunnistettavissa (ks. tarkemmin luku 6).

4.3 Arvioinnin aikataulu

Arviointi on opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksianto. Sen tavoitteet ja aikataulu on rakennettu toimeksiannon mukaisesti. Kokeilun kolmannen vaiheen arviointi tulee toteuttaa ajalla 1.8.2020–31.12.2021. Kokeilun kolmannen vaiheen arvioinnin tulosten ja kaikkia kolmea vaihetta koskevan meta-analyysin raportti tulee jättää viimeistään 31.12.2021 opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Hankkeen toteuttamisaikataulu on seuraavanlainen:

Aikataulu	Toiminta
5/2020	Hankesuunnitelma Suunnitelman esittely ministeriölle ja arviointineuvostolle
6-9/2020	Työskentelyn, hankehallinnon ja aineistohankinnan valmistelu
1-2/2021	Aineistonkeruu
3/2021	Aineiston siivoaminen
4-8/2021	Analyysit ja raportin kirjoittaminen
9/2021	Tiivistelmien käännytys
10/2021	Raportin painatus ja julkaisun valmistelu Tulosten esittely ministeriölle ja arviointineuvostolle
11/2021	Raportin luovutus Tiivistelmäjulkaisu
12/2020	Hankkeen loppuunsaattamiseen liittyvät hallinnolliset tehtävät

Taulukko 2 Arvioinnin aikataulu

Arvioinnin kokonaisuudesta vastaa Karvi. Kokeilun arvioinnin kolmannessa vaiheessa projektipäällikkönä toimii arviointiasiantuntija **Julia Kuusiholma-Linna-mäki**, arviointiryhmän puheenjohtajana arviointiasiantuntija **Anna Siippainen** sekä muina Karvin työntekijöinä erityisasiantuntija **Jari Metsämuuronen** (tilastolliset menetelmät) ja arviointiasiantuntija **Laura Lepola**. Arviointihankkeen asiantuntijaryhmän jäseninä ovat toimineet varhaiskasvatustieteen professori **Maarit Alasuutari** (Jyväskylän yliopisto), varhaiskasvatuksen palvelujohtaja **Päivi Koivisto** (Jyväskylän kaupunki) sosiaalipolitiikan professori **Mikael Nygård** (Åbo Akademi) sekä tutkija **Miia Saarikallio-Torp** (Kelan tutkimus). Lisäksi hankkeessa on työskennellyt korkeakouluharjoittelija **Aino Poroila**.

5

5. Arvioinnin yhteys Karvin arviointi suunnitelmaan

5

Karvi toimii varhaiskasvatuksen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomana asiantuntijaorganisaationa (Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 8.5.2015/582). Karvin varhaiskasvatuksen arviointitehtävä perustuu varhaiskasvatukseenlakiin (540/2018), joka määrittää arvioinnin tarkoitukseksi lapsen hyvinvoinnin, kehityksen ja oppimisen edellytysten edistämisen. Selvitys on ministeriön toimeksianto ja se liittyy hallitusohjelmaan perustuvaan Oikeus oppia - tasa-arvoinen alku opinpolulle -kehittämishjelmaan vuosille 2020–2022. Ohjelma on hallituskauden merkittävin varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen kohdistuva kehittämisen kokonaisuus. Kehittämishjelman tavoitteena on taata varhaiskasvatuksella perusta lasten myöhemmälle oppimiselle. Laadukkaaseen varhaiskasvatukseen osallistuminen ja varhaiseen oppimiseen panostaminen tasaa lasten perhetaustasta johtuvia eroja oppimisessa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2020.) Selvitys on osa ohjelman ensimmäistä sekä kolmatta tavoitetta: luomme tasa-arvoisia edellytyksiä oppimispoluille ja luomme oppimiselle joustavamman alun. Toimet tavoitteen saavuttamiseksi sisältävät muun muassa maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun laajentamisen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2020).

Arviointi tukee Karvin lakisäätöistä tehtävää tuottaa arviointiin perustuvaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja varhaiskasvatuksen ja koulutuksen

kehittämistä varten. Selvitys on osa arviointisuunnitelman painopisteitä 1. ja 2. eli Oppimisen ja osaamisen kehittäminen sekä Yhdenvertaisuuden edistäminen. Karvi edistää yhdenvertaisuutta tuottamalla tietoa, ymmärrystä ja kehittämissuosituksia koulutuksen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tilasta Suomessa, sekä tietoa tekijöistä, jotka edistävät tai estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Lisäksi selvitys tuottaa tietoa poliittisen päätöksenteon sekä varhaiskasvatuksen kehittämisen tueksi. Hankkeessa tuotetaan tietoa myös 3. painopisteeseen eli koulutusjärjestelmän toimivuuden lisäämiseen. Karvi vastaa kysymykseen koulutusjärjestelmän toimivuudesta ja koulutusuudistusten vaikutuksista tuottamalla arvioinnissa tietoa muun muassa osallistumisen edistämiseksi sekä kaksivuotisen esiopetuksen pilotointia varten (Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointisuunnitelma vuosille 2020-2023).

Tuotettua tietoa voidaan hyödyntää varhaiskasvatuksen eri tasoilla: selvitys tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää niin poliittisessa päätöksenteossa niin valtakunnallisesti kuin paikallisella tasolla ja toiminnan kehittämisen tukena.



6. Hankkeen riskienhallinta ja laadunvarmistus

6

Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arviointihanke on opetus- ja kulttuuriministeriön tilaustyö. Karvi tekee arviointeja osana lakisääteisiä tehtäviään. Arvioinnit pohjautuvat yleensä kysely- ja testiaineistoihin. Jotta aineistojen perusteella voidaan tehdä luotettavia päätelmiä, tarvitaan osallistujista riittävät taustatiedot. Henkilötietojen käsittelyn tarkoituksena on mahdollistaa luotettava arvioinnin toteuttaminen. Henkilötietojen käsittely on tarpeen Karvin lakisääteisen tehtävän toteuttamiseksi.

Kerättävien henkilötietojen laajuus on varsin suppea. *Huoltajakyselyn* toteuttamista varten pyydettiin viisivuotiaiden (v. 2015 syntyneiden) lasten osoitetiedot tietopyynnöllä Digi- ja väestötietovirastosta. Osoitetietoja käytettiin kyselykutsujen postittamiseen. Kokeilun tavoitteiden selvittämiseksi kyselyssä tiedustellaan lapseen ja perheeseen liittyviä tietoja, kuten perhekoonpanoa, asumisjärjestelyjä, perheen tekemiä lastenhoidon ratkaisuja ja niiden syitä, huoltajien työmarkkina-asemaa ja taloudellista tilannetta. Koska lastenhoidon ratkaisuihin saattaa liittyä sensitiivisiä tietoja, kuten lapsen ja vanhempien terveydentilaan liittyviä tietoja, tietosuojavaikutusten arviointi on laadittu.

Kuntakyselyn osalta pyydettävät henkilötiedot ovat järjestäjän nimi ja yhteystiedot sekä virka-asema. Kysely itsessään on anonyymi, mutta sisältää joitain taustamuuttujia, kuten vastaajan koulutustausta ja asuinkunta. Koska Suomessa

on suuri määrä pieniä kuntia, voi periaatteessa yksittäinen vastaaja olla tunnistettavissa. Yhteystiedot saadaan joko julkisilta verkkosivuilta (esim. kuntien tai järjestäjien omat nettisivut) tai heiltä itseltään. Tietoja käytetään kyselyiden toimittamiseen vastaajille.

Tiedonkeruuvaiheessa tiedot tallentuvat Webropol-järjestelmään. Valtorilla ja Webropolilla on pääsy järjestelmien tietoihin mukaan lukien henkilötiedot. Tietoja ei luovuteta kolmansille osapuolille. Yhteystietoja ja kyselyvastauksia käsittelevät hankkeen työntekijät. Kyselyllä kerätyt tiedot rekisteröidystä tallennetaan Valtorin konesalissa sijaitseville palvelimille. Konesali sijaitsee Suomessa. Tiedostopalvelinta ylläpidetään turvallisessa konesalissa, jossa on erillinen pääsynvalvonta. Pääsy tietoa sisältäviin verkkokansioihin on rajattu vain niille Karvin työntekijöille, joilla työtehtävien kannalta on siihen tarvetta.

Henkilötietoa käytetään arvioinnin toteuttamiseksi. Tietoa säilytetään siihen asti, kunnes arviointihanke on päättynyt. Arvioinnissa ei raportoida kunta- eikä perhekohtaisia tuloksia. Aineisto-otteet ja muut tunnistelliset tiedot pseudonymisoidaan. Tietojen arkistointiaika projektin päättymisen jälkeen on viranhaltijoita koskevan aineiston osalta 3 vuotta, ja huoltajakyselyn aineiston osalta 6 vuotta.

Kokeilun kolmannen vaiheen arviointihankkeen alkaessa riskeistä tehtiin DPIA -arvio. Asiantuntijaryhmä sitoutuu henkilötietojen ja aineistojen käsittelyyn Tutkimuseettisen neuvottelukunnan hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti ohjeisiin (TENK 2012). Näin ollen riskit ja mahdolliset uhkat aineistonkeruuseen osallistuvien oikeuksille ja vapauksille voidaan minimoida.

Lähteet

- Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly* 25, 140–165.
- Currie, J. (2001). Early childhood education programs. *The Journal of Economic Perspectives* 15 (2), 2001, 213–238.
- OECD (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Saatavilla <https://doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- Haataja, A. (2012). Lasten hoidon tavoitteet ja toteutus: paikallinen ristiriidassa kansallisen kanssa? Teoksessa H. Mikkola, J. Blomgren & H. Hiilamo (toim.) *Kansallista vai paikallista. Puheenvuoroja sosiaali- ja terveydenhuollosta*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 164–175. Saatavilla https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/33955/Kansallista_vai_paikallista.pdf?sequence=2
- Hall, J.S, Sylva, K., Sammons, P., Melhuish, E., Sirja Blatchford, I. & Taggart, B. (2013). Can pre-school protect young children's cognitive and social development? Variation by center quality and duration of attendance. *School Effectiveness & School Improvement*, 24(2), 155- 176.
- Karila, K. (2016). *Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallituksen raportti ja selvitys 2016:6*. Saatavilla: http://www.oph.fi/download/176638_vaikuttava_varhaiskasvatus.pdf
- Kosonen, T. & Huttunen, K. (2018). *Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. Tutkimuksia 115. Palkan-saajien tutkimuslaitos*.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2020) *Oikeus oppia - tasa-arvoinen alku opinpolulle; Varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelma 2020–2022*. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-668-3> (luettu 1.4.2020)
- Siippainen, A., Repo, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Saarikallio-Torp, M., Koivisto, P. & Alasuutari, M. (2019). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arviointi. Raportti kokeilun ensimmäisestä vaiheesta. *Kansallinen koulutuksen arviointikeskus* 16/2019.
- Siippainen, M., Paananen, M., Metsämuuronen, J. Repo, L., Sarkkinen, T., Alasuutari, M., Koivisto, P. & Saarikallio-Torp, M. (tulossa) *Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin väliraportti: Varhaiskasvatukseen osallistuminen, kokeilun kustannukset ja järjestäminen*.
- Sipilä, J. & Österbacka, E. (2013). Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Saatavilla http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20130408Enemmae/perhe_NETTI.pdf
- Sylva, K. (2014). The role of families and pre-school in educational disadvantage. *Oxford Re-view of Education*, 40, 680–695.
- Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2004). *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. Effective Pre-School Education*. London: DfES /Institute of Education, University of London.

- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. and Taggart, B. (Eds) (2010), *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education project*. London: Routledge.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019). *Varhaiskasvatus 2018. Tilastoraportti 32/2019*. Saatavilla <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019091728511> (Luettu 14.5.2020)
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa*. Saatavilla osoitteessa https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf (luettu 27.4.2020)
- Varhaiskasvatuslaki (540/2018).
- Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (2017). Opetushallitus. Määräykset ja ohjeet 2016:17.
- Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. (2018) *Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset*. Karvi Julkaisut 24/2018.
- European Commission (2004). *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission services*.
- Korkeakoski, E. (2008). Riippumattomuus arviointitoiminnan periaatteena. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) *Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31, 65–78.
- Ahonen, P., Tala, J. & Hämäläinen, K. (2009). *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. 8/2009.
- Valtioneuvoston kanslia (2009). *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.
- Laki kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (582/2015).
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, *koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2020-2023*. Saatavilla osoitteessa https://karvi.fi/app/uploads/2020/04/Koulutuksen_arviointisuunnitelma_2020-2023.pdf