



15.09.2020

Asia/28

## § 211

### Kasvatus- ja koulutuslautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle Ted Apterin valtuustoaloitteesta varhaiskasvatuksen laadun uudelleen arvioinnin ja laadun mittareiden kehittämiseksi

HEL 2020-008040 T 00 00 03

#### Lausunto

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti panna asian pöydälle.

#### Käsittely

Pöydällepanoehdotus:

Laura Vanamo: Pannaan pöydälle seuraavaan kokoukseen.

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti yksimielisesti Laura Vanamon ehdotuksesta panna asian pöydälle seuraavaan kokoukseen.

#### Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja  
Liisa Pohjolainen

#### Lisätiedot

Kati Järvinen, arviointiasiantuntija, puhelin: 310 27448  
kati.jarvinen(a)hel.fi

#### Liitteet

1 Valtuutetun aloite 17062020 Apter Ted, Varhaiskasvatuksen laadun uudelleen arviointi ja laadun mittareiden kehittäminen

#### Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

#### Lausuntoehdotus

Kasvatus- ja koulutuslautakunta antaa kaupunginhallitukselle Ted Apterin valtuustoaloitteesta varhaiskasvatuksen laadun uudelleen arvioinnin ja laadun mittareiden kehittämiseksi seuraavan lausunnon:

Valtuustoaloitteessa esitetään, että varhaiskasvatuksen laadun arvioinniksi tulee kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimesta kehittää kolme mittaria: laatua ja henkilöstön hyvinvointia kuvaava mittari, palvelun laatua arvioiva mittari sekä tasa-arvon toteutumista arvioiva mittari.

Helsingin kaupunkistrategiassa laadukas opetus ja varhaiskasvatus nähdään kaupunkilaisten eriarvoistumista vähentävinä lähipalveluina. Varhaiskasvatuksessa panostetaan laatuun, työntekijöiden pysyvyy-



teen ja turvalliseen arkeen. Osana uudistuvia palveluita, Helsingissä otetaan käyttöön sähköinen asiointi mahdollisimman laajasti. Henkilöstön hyvinvointiin ja osallistumiseen panostetaan palveluja uudistettaessa.

Valtuutetun aloitteessa esitetyt asiat liittyvät varhaiskasvatuksen palvelun laatuun, pätevän henkilöstön puutteeseen ja henkilöstövajeeseen johtaneisiin syihin, henkilöstön työhyvinvointiin sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Aloitteessa esitetään laatua ja henkilöstön hyvinvointia, palvelun laatua sekä tasa-arvon toteutumista arvioivien mittareiden kehittämistä.

Aloitteessa kuvatut asiat ovat keskeisiä varhaiskasvatuksen laatuun vaikuttavia tekijöitä. Varhaiskasvatuksen laatu koostuu näiden lisäksi varhaiskasvatukselle asetettujen pedagogisten tavoitteiden toteutumisesta.

Varhaiskasvatus on lapsen suunnitelmallisen ja tavoitteellisen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostama kokonaisuus, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Laatu varhaiskasvatuksessa rakentuu laadun rakenne- ja prosessitekijöistä (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2018), joita tarkastellaan kaupunki- ja yksikkötasoilla. Rakennetekijät ovat varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyviä tekijöitä, kuten varhaiskasvatuspalveluiden ohjaus, johtamisjärjestelmä, henkilöstörakenne, lapsiryhmän koko ja rakenne sekä arvioinnin ja kehittämisen rakenteet. Prosessitekijät ovat yksikön pedagogista toimintakulttuuria kuvaavia tekijöitä, kuten eri tasoilla tapahtuva vuorovaikutus, suunnittelun, dokumentoinnin ja arvioinnin kokonaisuus sekä pedagoginen toiminta.

Varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta kuvaavissa tutkimuksissa on todettu, että merkityksellistä on laatutekijöiden kokonaisvaikutus yksittäisten laatutekijöiden sijaan. Varhaiskasvatuksessa yksikkötasolla tapahtuva laadunarviointi perustuu itsearviointiin, jolloin arvioinnin rakenteilla on suuri merkitys. Varhaiskasvatuksessa ei toteuteta oppimistulosarvioinnin kaltaisia arviointeja, jolloin varhaiskasvatuksen kehityksellisten vaikutusten arviointi on erilaista kuin esimerkiksi perusopetuksessa.

Varhaiskasvatuslain (628/1998) 21§ mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Itsearviointia tehdään palvelun järjestäjän toimesta ja helsinkiläistä varhaiskasvatusta kehitetään kaupunkitasoisen ja valtakunnallisen tiedon pohjalta.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on laatinut varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset vuonna 2018, jonka pohjalta Helsinki on kehittänyt varhaiskasvatuksen arvioinnin käytäntöjään. Karvin Varhaiskasvatuksen laatu arjessa -arvioinnin (2019) tulok-



siin ja kehittämissuositukseen perustuen on kehitetty varhaiskasvatuksen johtamisen rakenteita ja sijaisjärjestelyitä sekä yksikötasolla tapahtuvan suunnittelun, arvioinnin ja kehittämisen kokonaisuutta.

Toteutuneen toiminnan laadunseurantaa tehdään ja tietoa kerätään tällä hetkellä monin tavoin eri lähteistä. Tiedon seurantaa sekä tuottamista hidastaa ja vaikeuttaa tietojärjestelmien toimimattomuus sekä laadunhallinnan ja arvioinnin käytäntöjen vakiintumattomuus.

#### Palvelun laatu

Valtuutetun aloitteessa palvelun laatu nostetaan esiin yhtenä keskeisenä varhaiskasvatuksen laatua kuvaavana mittarina.

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (540/18) 6 §. Varhaiskasvatuspaikka järjestetään viimeistään neljän kuukauden päästä hakemuksen jättämisestä.

Varhaiskasvatuksen hakijamääriä ja varhaiskasvatusyksiköiden tila- paikkoja seurataan säännöllisesti. Seurantaa tehdään myös siitä, min- kälaisilla matka-ajoilla huoltajien siirtymät kotoa varhaiskasvatuksen toimipaikkaan toteutuvat. Nykyiset tietojärjestelmät eivät mahdollista hakijamäärien suhteuttamista aloituspaikkoihin tai siirtopyyntöjen ja pyyntöjen syiden tilastoimista.

Asioiden tietojärjestelmää pilotoidaan ruotsinkielisessä varhaiskasva- tuksessa syksyllä 2020. Uuden asioiden tietojärjestelmän myötä tul- laan saamaan entistä parempaa tietoa perheiden valinnoista ja niiden toteutumisesta, läpinäkyvyyttä varhaiskasvatuspaikan hakemisen ja saamisen prosessiin sekä tietoa lähipäiväkotiperiaatteen toteutumisesta. Asioiden tietojärjestelmän käyttö laajenee suomenkieliseen var- haiskasvatukseen vuoden 2021 aikana.

Asiakaspalautetta kerätään säännöllisesti asiakaskyselyillä ja saatua palautetta hyödynnetään toiminnan ja asiakaskokemuksen mittaamisen tapojen kehittämisessä. Varhaiskasvatuksen huoltajien kokonaistyyty- väisyys sai viime kyselyssä (2019) arvosanan 6,3 (max. 7). Seuraava varhaiskasvatuksen asiakaskysely on pääkaupunkiseudun kuntien yh- teinen asiakaskysely loka-marraskuussa 2020.

Kehitteillä oleva kansallinen varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda ko- koaa yhteen paikkaan varhaiskasvatuksen kansallisessa suunnittelu- ja ohjaustyössä tarvittavaa tietoa, kuten tietoa varhaiskasvatuksessa ole- vista lapsista, toimipaikoista sekä henkilöstöstä.



Palvelun laadun mittareina voidaan käyttää tietoa perheen palvelun saantiin liittyen kuten matkaetäisyyttä kotoa varhaiskasvatuspaikkaan sekä omalla peruspiirin alueella varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrää. Nämä tiedot on tarkoituksenmukaista tuottaa kaksi kertaa vuodessa, keväisin ja syksyisin. Uuden asiakastietojärjestelmän myötä saadaan entistä paremmin tietoa siitä, miten perheiden toiveet ovat toteutuneet.

### Laatu ja henkilöstön hyvinvointi

Koulutettu henkilöstö on keskeinen laatua edistävä tekijä varhaiskasvatuksessa. Pätevän henkilöstön kokonaisvajetta ja henkilöstön lähtö- vaihtuvuutta kaupunkitasolla seurataan säännöllisesti ammattinimikkeittäin. Nykyisillä käytössä olevilla kaupungin järjestelmillä pätevän henkilöstön saatavuustietoja ei alue- ja yksikkötasolla ole helposti saatavilla.

Task force -työn tuloksena syntynyt toimenpideohjelma etenee osana talousarvioehdotusta.

Helsinki on tehnyt monia konkreettisia toimenpiteitä henkilöstön työolosuhteiden edistämiseksi, esimerkiksi ryhmäkoko on pidetty koko ajan pienempänä, eikä varhaiskasvatuslain säädäntömuutoksia (2016) otettu käyttöön. Henkilöstömitoitusta ja ryhmäkokoja koskevaa ohjeistusta on tarkennettu ja varahenkilöstön määrää lisätty.

Helsinki on korottanut varhaiskasvatuksen opettajien ja varhaiskasvatuksen erityisopettajien palkkoja 221 eurolla. Henkilöstön rekrytointiin panostetaan ja työsuhteasuntojen saatavuutta ja määrää lisätään. Palkitsemisen käytäntöjä on kehitetty ja vertaismentorointia lisätty kaikille uusille opettajille.

Varhaiskasvatuksen johtamisen tukemiseksi Helsingissä on otettu käyttöön uusi varajohtajamalli, ja parhaillaan on käynnissä varhaiskasvatuksen esihenkilöille ja aluepäälliköille suunnattu johtamisvalmennus. Myös asiakasohjauksen ja varhaiskasvatukseen sijoittamisen käytäntöjen kehittäminen toimialalla on käynnissä.

Helsinki on tiivistänyt yhteistyötään eri koulutusasteiden kanssa uusien valmistuvien työntekijöiden saamiseksi sekä nykyisen ei-kelpoisen henkilöstön päteväyttämiseksi. Tarvitaan kuitenkin edelleen valtakunnallisella tasolla tapahtuvia toimia pätevän henkilöstön kouluttamiseksi.

Henkilöstön kuuleminen on olennainen tekijä henkilöstön pysyvyyden ja työhyvinvoinnin edistämisessä. Henkilöstön hyvinvointia ja työtyytyväisyyttä mitataan vuorovuosin toteutettavilla Kunta 10 -kyselyllä ja työterveyskyselyllä. Tulosten pohjalta nostetaan tarvittavat kehittämistoimenpiteet sekä yksikkö- että kaupunkitasolla. Kunta 10 -kysely sekä



Helsingin kaupungin oma strategista uudistumista mittaava Uudistumisen pulssi -kysely on käynnistynyt jälleen 1.9.2020.

Laadun ja henkilöstön hyvinvoinnin seuraamisen mittareina voidaan käyttää kelpoisen henkilöstön määrää kaksi kertaa vuodessa sekä Kunta 10 -kyselyn työssä jaksamiseen ja työn koettuun palkitsevuuteen liittyviä mittareita.

### Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutuminen

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutuminen on keskeinen teema varhaiskasvatussuunnitelmissa. Varhaiskasvatyüksiköissä käydään pedagogista keskustelua tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja toimintakaudella 2020-2021 jokainen yksikkö laatii tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelman, joka kostuu nykytilan kartoittamisesta, kehittämiskohteiden valinnasta sekä arvioinnista.

Tietoa vieraskielisten lasten ja erityistä tukea tarvitsevien lasten osuudesta käytetään resurssien kohdentamisessa. Suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa erityistä tukea saavien lasten perusrahoitus jaetaan ja tarkistetaan varhaiskasvatusalueella olevien lasten lukumäärän perusteella.

Varhaiskasvatus saa myönteiseen erityiskohteluun ja kaupunkirakenteesta johtuvien alueellisten hyvinvointierojen tasaamiseen 1,3 miljoonaa euroa vuodessa, jolla suunnataan resursseja erikseen sovittujen asuma-alueiden lapsille perusmitoitusta enemmän. Resurssien jaossa on käytetty kolmea indikaattoria: ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien aikuisten prosenttiosuutta, keskimääräistä vuosituloa asukasta kohden ja vieraskielisten lasten prosenttiosuutta.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän on varmistettava inklusiivisuuden periaatteiden toteutuminen sekä huolehdittava, että jokainen lapsi saa tarvitsemansa tuen omassa oppimisympäristössään (Karvi Varhaiskasvatuksen laatuindikaattorit 2018).

Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen lapsen tukemisen prosessit, resurssit ja rakenteet sekä valmistelu- ja päätöksenteko tullaan tarkastamaan ja uudistamaan. Tavoitteena on oikea-aikaisen tuen nopeampi ja joustavampi käytännön toteuttaminen.

Helsinki on myös mukana Jyväskylän ja Tampereen yliopistojen ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamassa CHILDCARE-tutkimushankkeessa, jossa tutkitaan tasa-arvon kysymyksiä kuntien varhaiskasvatus- ja esiopetuspalveluissa sekä lastenhoidon tukien järjestelmissä.



Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisen seurannan mittareina käytetään tällä hetkellä erityisen tuen ja myönteisen erityiskohtelun rahoituksen jakamisen indikaattoreita sekä inklusiivisen varhaiskasvatuksen pilotoinnin seurannan mittareita. Toimialalla tulee yhdessä miettiä, miten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista mitataan jatkossa entistä paremmin eri koulutusasteilla.

#### Varhaiskasvatukselle asetettujen pedagogisten tavoitteiden toteutuminen

Varhaiskasvatuksen tavoitteet ja sisällöt määritellään varhaiskasvatuslain lisäksi valtakunnallisessa Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirjassa (2018) sekä Helsingin varhaiskasvatussuunnitelmassa (2019).

Osana järjestäjätason arviointia toteutetaan varhaiskasvatustyöyksiköiden auditoinnit vuosittain satunnaisotannalla. Auditoinneilla saadaan tietoa varhaiskasvatuksen pedagogiselle toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Pedagoginen dokumentointi on keskeinen työmenetelmä varhaiskasvatuksen lapsilähtöisessä suunnittelussa, toteuttamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä. Pedagogisen dokumentoinnin kokonaisuuden kehittäminen on aloitettu Helsingin varhaiskasvatuksessa kansallisiin suosituksiin perustuen vuonna 2019. Kuluvan vuoden aikana vahvistetaan varhaiskasvatuksen itsearviointia osana yksikön toimintasuunnitelmaa ja lapsiryhmäkohtaista toiminnan suunnittelua, dokumentointia ja kehittämistä. Vuonna 2021 kokonaisuuden kehittäminen etenee lapsiryhmäkohtaisen arviointimenetelmän käyttöönottoon.

Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja arvioinnin käytäntöjen kehittäminen toimialalla on käynnistynyt elokuussa 2020. Laatutyön tavoitteena on laadunhallintajärjestelmän rakentaminen varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Osana tehtävää laatutyötä pohditaan myös, miten mittaamalla saaduista tuloksista raportoidaan.

#### Lapsivaikutukset

Varhaiskasvatuslain mukaan lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatus on tärkeä osa lapsen kasvun ja oppimisen polkua. Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu (540/18) § 4.

Varhaiskasvatuksen tehtävä on edistää lasten kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä ja oppimista. Varhaiskasvatus edistää lasten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä. Varhaiskasvatuksessa opitut tiedot ja taidot vahvistavat lasten osallisuutta sekä aktiivista toimijuutta yhteiskunnassa.



Lapselle laadukas varhaiskasvatus tarkoittaa fyysisesti ja psyykkisesti turvallista oppimisympäristöä ja välittävää vuorovaikutusta, tunnetta vertaisryhmään kuulumisesta sekä sitä, että hänen vahvuutensa huomataan ja tarpeisiinsa vastataan.

Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja arvioinnin tarkoituksena on turvata varhaiskasvatuslain toteuttamista, tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä ja tasalaatuisuuden toteutumista sekä edistää lapsen hyvinvoinnin, kehityksen ja oppimisen edellytyksiä.

#### Yhteenveto

Laadukkaan varhaiskasvatuspalvelun tuottaminen on Helsingin kaupunkistrategiassa 2017-2021 keskeinen tasa-arvon toteutumista edistävä tekijä. Varhaiskasvatuksen laadullisten erojen tasaaminen eri keinoin on yksi varhaiskasvatuksen keskeisistä kehittämiskohteista.

Kaupunkistrategialle valittuja kaupunkitasoisia mittareita seurataan ja tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan neljä kertaa vuodessa talouden ja toiminnan seurannan yhteydessä.

Mittaamalla ja tilastoinnilla saatua tietoa hyödynnetään päätöksenteossa ja johtamisessa. Tilapaikkoja sekä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrää sekä matka-aikoja kotoa varhaiskasvatuspaikkaan seurataan. Pätevän henkilöstön määrää ja henkilöstön työhyvinvointia mitataan säännöllisesti. Erytymisen tukeen, syrjäytymisen ehkäisyyn ja eriytymiskehityksen torjuntaan on yhtenäiset indikaattorit, joiden perusteella tuen resurssit jaetaan.

Aloitteessa esitetyt mittarit ovat hyviä ja raportointi palvelun laadun, pätevän henkilöstön osuuden ja henkilöstön hyvinvoinnin sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden osalta voidaan aloittaa saatavilla olevaan tietoon perustuen. Helsinki jatkaa arviointityötä kansallisen arviointikeskuksen tutkimukseen perustuvassa teorettisessa viitekehityksessä.

Laadunhallinnan tulee olla systemaattista ja toimintaa kehittävää. Toimivien ja tarkoituksenmukaisten kaupunkitasoisten tietojärjestelmien toiminnan parantaminen ja yhteensovittaminen on keskeinen tiedon keräämistä, tilastointia ja eri tasoilla tapahtuvaa laadunseurantaa edistävä tekijä.

#### Esittelijän perustelut

Kaupunginhallitus on pyytänyt kasvatus- ja koulutuslautakunnalta lausuntoa 30.9.2020 mennessä valtuutettu Ted Apterin ja 33 muun allekirjoittaneen valtuustoaloitteesta.



15.09.2020

Aloitteen allekirjoittaneet ovat sitä mieltä, että pitkään jatkunut pätevän henkilöstön puute heikentää lasten oikeutta saada laadukasta, yksilöllistä ja tasa-arvoista varhaiskasvatusta asuinpaikasta riippumatta. Aloitteessa esitetään varhaiskasvatuksen uudelleen arvioimista kehittämällä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan toimesta kolme alan tutkimuksiin nojaavaa mittaria, joilla saadaan tietoa yksikkökohtaisella tasolla: laadua ja henkilöstön hyvinvointia arvioiva mittari, palvelun laatua arvioiva mittari sekä tasa-arvon toteutumista arvioiva mittari.

**Esittelijä**

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja  
Liisa Pohjolainen

**Lisätiedot**

Kati Järvinen, arviointiasiantuntija, puhelin: 310 27448  
kati.jarvinen(a)hel.fi

**Liitteet**

- 1 Valtuutetun aloite 17062020 Apter Ted, Varhaiskasvatuksen laadun uudelleen arviointi ja laadun mittareiden kehittäminen

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano