



VARHAISKASVATUKSEN TULOKSELLISUUS PÄIVÄKODEISSA

2014



Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	5
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	6
2 VARHAISKASVATUKSEN TULOKSELLISUUS OSA-ALUEITTAIN	7
2.1 Vaikuttavuus.....	7
2.1.1 Vaikuttavuuden edellytykset	7
2.1.2 Vaikuttavuus kyselyn tulosten perusteella	10
2.2 Laatu	12
2.2.1 Laadun osatekijät	12
2.2.2 Asiakkaiden kokema laatu	14
2.2.3 Henkilöstön näkemykset laadusta	19
2.2.4 Ryhmäkoko laatutekijänä	21
2.2.5 Tilat laatutekijänä.....	28
2.2.6 Henkilöstön ja johtajien näkemykset laadun parantamisen keinoista	30
2.3 Henkilöstön aikaansaannoskyky	32
2.4 Taloudellisuus	37
2.5 Tuottavuus	40
2.6 Kokoavat havainnot.....	42
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	44
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	45
LIITTEET	48



Kaupunkitarkastaja Minna Tiili

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Arvioinnin kohteena on Helsingin kaupungin omissa päiväkodeissa tarjottavan varhaiskasvatuksen tuloksellisuus ja sen kehitys. Arviointi koskee varhaiskasvatusviraston järjestämää varhaiskasvatusta eli suomenkielisiä päiväkoteja. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on opetusvirastossa.

Tuloksellisuustietoja tarkastellaan vuosilta 2009–2014. Vuosina 2009–2012 päivähoito oli osa sosiaalivirastoa. Vuoden 2013 alussa muodostettiin varhaiskasvatusvirasto, jossa päiväkotitoiminta on organisoitu 13 varhaiskasvatusalueella yhteensä 151 päivähoitoyksikössä ja noin 270 päiväkodissa. Päiväkotihoidon käyttöön vuonna 2013 noin 231 miljoonaa euroa.¹ Kaupungin omissa päiväkodeissa on hoidettavana lapsia noin 20 000.²

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Laissa lasten päivähoidosta päivähoidon tavoitteeksi on määritelty ”tukea päivähoidossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä.” Lain mukaan päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö. Päivähoitolaki on vuodelta 1973 ja sen kokonaisuudistus varhaiskasvatuslaiksi on ollut käynnissä tällä hallituskaudella.³ Varhaiskasvatusta ohjaavat myös Valtioneuvoston periaatepäätös Varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (2002) sekä Stakesissa (nykyinen THL) laadittu Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (2005).

Edellä mainituissa periaatepäätöksessä ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa on määritelty varhaiskasvatuksen sisältöä. Hallituksen esityksessä varhaiskasvatuslaiksi varhaiskasvatuksella tarkoitetaan ”lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka.”⁴

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan lasten kokonaisvaltaista hyvinvointia tuetaan varhaiskasvatuspalveluilla ja koko kaupungin kasvatuskumppanuudella. Tavoitteeseen liittyviä toimenpiteitä on strategiassa kolme, joista kaksi⁵ tulee katetuksi muissa tämän vuoden arvioinneissa (varhainen

¹ Varhaiskasvatusviraston esittely tilintarkastajan aloituspalaverissa 9.10.2014

² Talousarvio 2014.

³ Arviointiajankohtana hallituksen esitys oli eduskunnan käsittelyssä (HE 341/2014vp).

⁴ HE 341/2014 vp, 1 §.

⁵ Toteutetaan varhaiskasvatuksen yhteiset prosessit muiden lapsi- ja perhepalveluja tuottavien hallintokuntien kanssa lapsen tukemisessa sekä käytetään uudenlaisia asukasosallisuutta lisääviä vuorovaikutuksen välineitä vanhempien kanssa tehtävässä yhteistyössä varhaiskasvatuksessa.

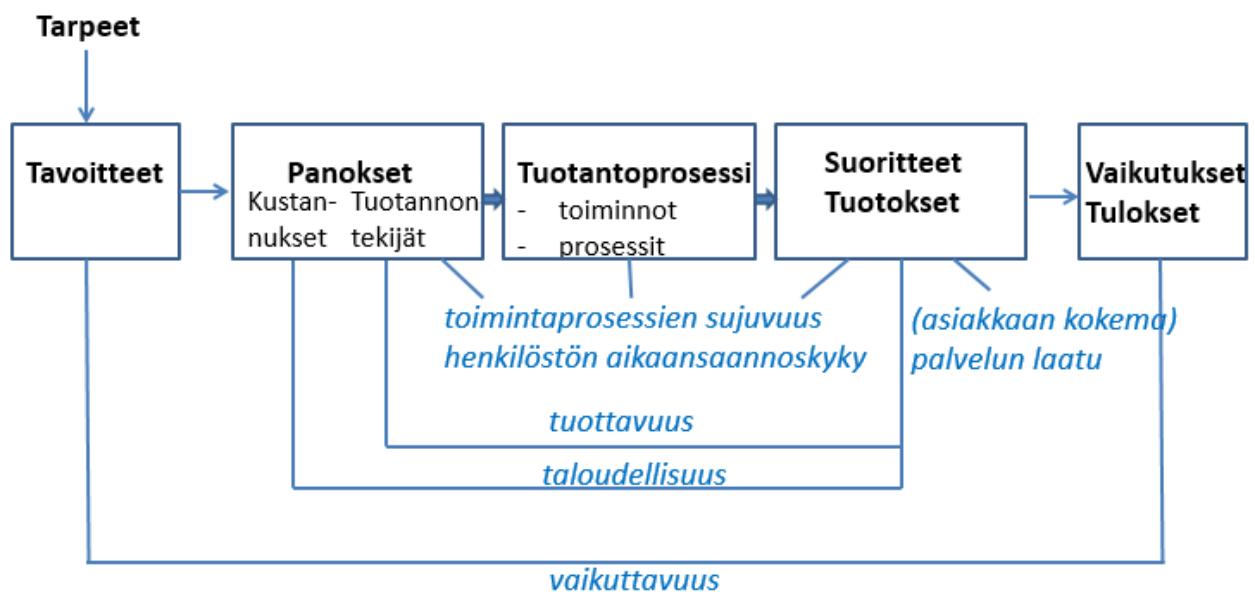


puuttuminen ja asukkaiden osallisuuden näkökulma). Kolmas toimenpide on ”Monipuolistetaan palveluvalikoimaa ja kehitetään palveluverkkoa varhaiskasvatuspalveluissa”.

Arvioinnin näkökulmaksi valittu tuloksellisuus on kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite, joka sisältää tuottavuuden ja vaikuttavuuden sekä panosten, tuotantoprosessin ja tuotosten osalta myös laadun (ml. työelämän laatu).⁶ Tuloksellisuuden arvioinnin tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin kunta palvelujen järjestäjänä on onnistunut toiminnan tavoitteissaan ja palvelujen vaikuttavuudessa.⁷

Kuviossa 1 on tiivistetysti esitetty julkisen palvelutuotannon ketju tavoitteista vaikutuksiin. Tuloksellisuuden alakäsitteet kuvaavat ketjun eri osien välisiä suhteita.

Tuloksellisuuskäsitteistö



Lähteet: Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus. Kuntatyönantajat, yleiskirje 24/2008
Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. Valtiovarainministeriö 24.2.2012

Kuvio 1 Tuloksellisuuskäsitteistö⁸

Käsitteitä on määritelty tarkemmin Kuntatyönantajien antamassa tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskevassa suosituksessa⁹:

⁶ Valtiovarainministeriö 2014.

⁷ Kuntatyönantajat, yleiskirje 24/2008. Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus.

⁸ Kuvio muokattu alkuperäislähteiden perusteella Helsingin kaupungin tarkastusvirastossa.

⁹ Kuntatyönantajat, yleiskirje 24/2008.



Tuloksellisuus tarkoittaa kunnan kykyä onnistua palvelujen järjestämisessä taloudellisesti vaikuttavuuden, palvelun laadun, toimintaprosessien sujuvuuden sekä henkilöstön aikaansaannoskyvyn suhteen.

Vaikuttavuus ja vaikutus

Vaikuttavuudella tarkoitetaan palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja *vaikutuksia* kuntalaisten hyvinvoinnissa. Vaikuttavuudessa otetaan huomioon se, kuinka toiminnan tavoitteet saavutetaan. Tavoitteen perustana on palvelutarpeeseen vastaaminen. Vaikutuksilla tarkoitetaan asiakkaan tilassa tapahtuvia muutoksia.

Palvelun laatu

Asiakaskohtaamisen ja sidosryhmäyhteistyön toimivuudella tarkoitetaan välittömien palvelutilanteiden ja asiakkaiden kohtaamisen laadukkuutta. Sidosryhmäyhteistyössä korostuu verkostojen ja kumppanuuksien merkitys muun muassa kunnan ja muiden sektoreiden toimijoiden välillä.

Toimintaprosessien sujuvuus

Toimintaprosessien sujuvuus ja taloudellisuus ovat keinoja tuottavuuden parantamiseksi. Palvelun laadun kehittämiseksi ja arvioimiseksi on tarjolla useita laadunhallintavälineitä, jolla palveluprosesseja ja asiakaslähtöisyyttä kehitetään. Toimintaprosessien kehittäminen parantaa tuottavuutta, vaikka siihen soveltuvia mittareita ei olisikaan käytettävissä kaikilta osin julkisessa toiminnassa.

Henkilöstön aikaansaannoskyky

Henkilöstön aikaansaannoskykyä kuvaavat työhyvinvointi, osaaminen, motivaatio, sitoutuminen, esimies-alaisuus suhteiden laatu sekä työyhteisössä vallitseva luottamus, innovatiivisuus ja oppimisolosuhteet.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Pääkysymyksenä on, miten päiväkodeissa annettavan varhaiskasvatuksen tuloksellisuus on kehittynyt viime vuosina. Edellä kuvattujen määritelmien mukaisesti tuloksellisuuden elementtejä ovat laatu, vaikuttavuus, henkilöstön aikaansaannoskyky sekä toimintaprosessien sujuvuus, jota kuvaavat taloudellisuus ja tuottavuus.

Taulukossa 1 on kuvattu tuloksellisuuden elementteihin liittyvät mittarit, joita arvioinnissa käytetään. Verrattuna edellä esitettyihin tuloksellisuuden määritelmiin aineistossa on kaksi keskeistä puutetta. Vaikuttavuuden osalta tietoa on vain yleisellä tasolla yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta eli lakisääteisten tavoitteiden toteutumisesta päiväkotien johtajien ja henkilöstön arvioimana. Sen sijaan asiakasvaikuttavuudesta eli asiakkaan tilassa tapahtuvista muutoksista eli vaikutuksista ei ole tietoa. Laadun osalta rajoitteena on se, että asiakkaiden kohtaamisen laadukkuudesta ei ole tietoa, kun asiakas määritellään lapseksi. Lasten vanhempien kokemasta laadusta ja henkilökunnan kokemasta laadusta sen sijaan on aineistoa.



Taulukko 1 Arviointiin valitut tuloksellisuuden näkökulmat ja niiden mittarit

Tuloksellisuuden näkökulma	Mittarit
Vaikuttavuus	Kyselyssä kysytty lakisääteisistä tavoitteista eli vaikuttavuudesta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta
Laatu	Asiakaskyselyn tulokset 2010–2014 Päiväkodin johtajien ja henkilöstön näkemykset kyselyssä syksyllä 2014 Ryhmäkoko 2013 Tilat syksy 2014
Henkilöstön aikaansaannoskyky	Pätevien osuus 2009–2014 Koulutukseen käytetyt eurot/henkilö 2009–2014 Sairaus- ja työtapaturmapoissaolot 2009–2013 Työhyvinvointikyselyn tulokset 2009–2012
Taloudellisuus	Menot 1-6-vuotiasta väestöä kohden 2009–2013 Euroa/lapsi omissa päiväkodeissa 2009–2013 Tilatäyttö ja käyttöaste 2009–2014
Tuottavuus	Päiväkotihoidon tuottavuusmatriisi 2009–2012

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineiston muodostavat arviointia varten laaditut kyselyt, varhaiskasvatusvirastosta pyydetyt tilastotiedot sekä viraston johdon haastattelussa ja tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynnillä saadut tiedot.

Kyselyt kohdistettiin kaikille päiväkotien johtajille ja henkilöstön kysely otokseksi. Kyselyt olivat yhteisiä varhaista puuttumista koskevan arvioinnin kanssa. Päiväkodin johtajien kyselyn vastausprosentti oli hyvä, 73 prosenttia. Vastaukset saatiin 110 päiväkodin johtajalta. Kaikkiaan päivähoitoyksiköitä on 151.

Henkilöstön kyselyä varten valittiin otoksena yhteensä 151 päivähoitoyksiköstä joka kymmenes eli 16 päivähoitoyksikköä. Otanta oli tasaväliotanta varhaiskasvatusalueittain kootusta päivähoitoyksiköiden listasta. Varhaiskasvatusalueita on 13, joten kolmelta alueelta mukaan tuli kaksi yksikköä. Näillä alueilla oli siten myös enemmän yksiköitä.

Kyselyn kohteena olivat nimikkeet lastenhoitaja, lastentarhanopettaja ja erityislastentarhanopettaja. Heitä on kaupungin palveluksessa yhteensä 3 690. Otokseen henkilöstöä valikoitui 382, kun esiopetusryhmät olivat mukana. Esiopetusryhmät eivät kuitenkaan olleet arvioinnin kohteena, joten kohdejoukko oli reilu 300 henkilöä.¹⁰ Koska vastauksia saatiin 101, vastausprosentti oli

¹⁰ Kysely lähetettiin henkilöstölle päiväkodin johtajien kautta ja heitä pyydettiin osoittamaan kysely henkilöstölle pois lukien esiopetusryhmät ja lyhytaikaiset sijaiset (alle 2 kk). Koska esiopetushenkilöstön tarkka määrä ei ole tiedossa, otoksen tarkka koko ei ole selvillä. Esiopetusryhmiä on kaupunkitasolla noin 250, joten voidaan



noin 33. Vastausprosentti on selvästi huonompi kuin johtajilla, mitä selittänee se, että henkilöstö ei työskentele tietokoneiden ääressä, jolloin sähköiseen kyselyyn vastaaminen edellyttää ajan varaamista siihen erikseen.

2 VARHAISKASVATUKSEN TULOKSELLISUUS OSA-ALUEITTAIN

2.1 Vaikuttavuus

2.1.1 Vaikuttavuuden edellytykset

Tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynnillä varhaiskasvatusvirastoon varhaiskasvatusjohtaja esitteli vaikuttavuuden ja laadun tarkastelun näkökulmia. Hänen mukaansa suomalaisessa varhaiskasvatuksessa ei korosteta mittaamista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Suomessa ei varhaiskasvatuksessa tehdä lapsikohtaista arviointia, esimerkiksi oppimistulosten arviointia. Vaikuttavuudesta ei siis suoraan ole mittaustietoa. Varhaiskasvatusvirasto kuitenkin seuraa päivähoitoyksiköiden tuloksia monilla eri mittareilla, esimerkiksi tuottavuusmatriisi, työhyvinvointi, sairauspoissaolot, käyttöaste ja asiakastyytyväisyystulokset. Johdon mukaan asiakastyytyväisyystulokset ovat usein hyviä sellaisissa yksiköissä, joissa muutkin mittarit ovat hyvällä tasolla.¹¹ Periaatteena on se, että linjajohdon tulee puuttua niiden yksiköiden toimintaan, joissa tulokset ovat huonompia. Kehittämiskeskustelujen yhteydessä esimiehet keskustelevaltoiminnan laadusta ja siihen liittyvistä kehittämiskohteista.¹²

Virasto on myös panostanut esimiesten kouluttamiseen: Virastolle räätälöityjä koulutuksia on ollut kolme, vuosina 2007–2009 Päivähoitoyksikön johtaminen Helsingissä -valmennus; vuosina 2012–2013 päivähoitoyksiköiden esimiesten valmennusohjelma ja uusimpana aluejohtoryhmien ja viraston johtoryhmän valmennus 2013–2014. Lisäksi viraston esimiehet ovat osallistuneet kaupungin tarjoamiin muihin johtamiskoulutuksiin.¹³

Koska vaikuttavuuden tarkastelussa painottuu johtamisen ja prosessien ohjaamisen näkökulma, kuviossa 2 on esitetty niitä laadun ja vaikuttavuuden näkökulmia, joita varhaiskasvatusvirasto hyödyntää.

arvioida, että otoksessa oli noin 25 esiopetusryhmää, joissa on tyypillisesti kolme työntekijää. Näin ollen otoskooksi voidaan arvioida hieman yli 300.

¹¹ Varhaiskasvatusviraston johdon haastattelu 20.1.2015, varhaiskasvatusjohtaja ja toimistopäälliköt.

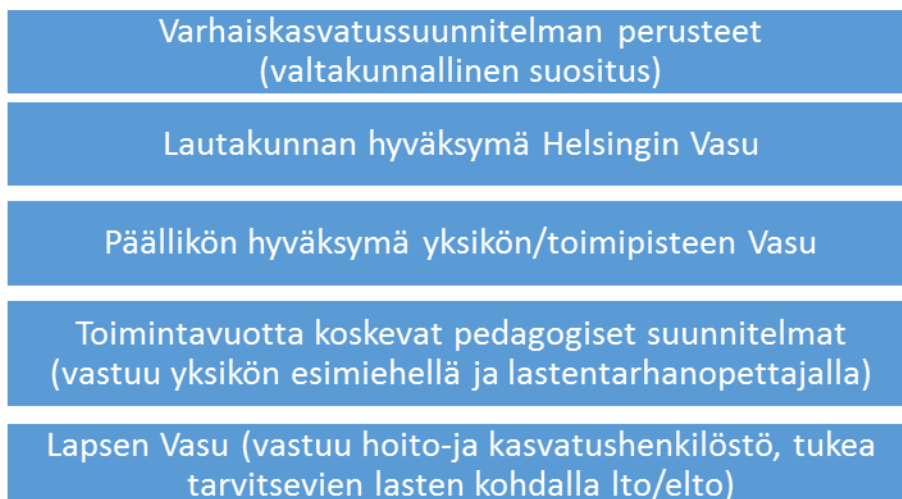
¹² Kirjallinen vastaus haastattelukysymyksiin 20.1.2015.

¹³ Varhaiskasvatusvirastosta sähköpostitse saadut tiedot 21.1.2015.



Kuvio 2 Laadun ja vaikuttavuuden näkökulmia varhaiskasvatusvirastossa

Vaikuttavuuden edellytyksenä voidaan pitää sitä, että toimintaa ohjaavat asiakirjat alkuen valtakunnallisista varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Asiakirjojen hierarkia on kuvion 3 mukainen. Varhaiskasvatuslautakunta hyväksyy kaupunkitason varhaiskasvatussuunnitelman (Vasu). Varhaiskasvatusalueen päällikkö hyväksyy päivähoitoyksikön tai päiväkodin varhaiskasvatussuunnitelman. Sosiaalivirastossa laadittiin vuonna 2011 Helsingin varhaiskasvatussuunnitelman työkirja. Se on tarkoitettu tukimateriaaliksi päivähoitoyksiköiden esimiehille ja päälliköille varhaiskasvatussuunnitelmien tarkistamiseksi ja edelleen kehittämistä varten.¹⁴



Kuvio 3 Varhaiskasvatussuunnitelman eri tasot ja hierarkia

Varhaiskasvatusvirasto selvitti tammikuussa 2015, onko kaikilla päivähoitoyksiköillä varhaiskasvatusalueen päällikön hyväksymä varhaiskasvatussuunni-

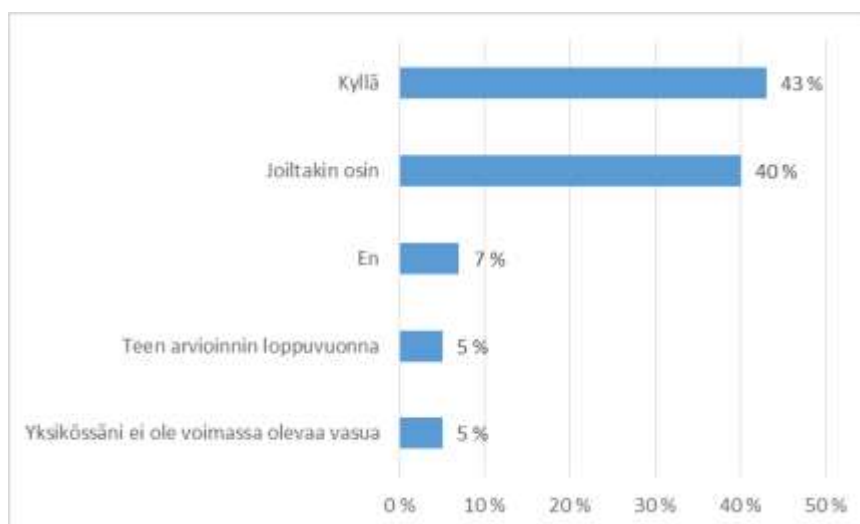
¹⁴ Johdon haastattelu 20.1.2015, kirjallinen vastaus sekä asiakirja Helsingin varhaiskasvatussuunnitelman työkirja.



telma. Tuolloin 16 päivähoitoyksiköllä ei ollut voimassa olevaa vasua. Kyse oli joko uusista toimipisteistä tai yhdistyneistä toimipisteistä, joissa vasun tekeminen oli työn alla. Kahdella yksiköllä vasu oli jo valmiina odottamassa päällikön hyväksymistä, muilla vasun odotettiin valmistuvan kesällä tai loppuvuodesta. Yhden päiväkodin osalta valmisteilla oli päivähoitoyksikön yhteinen suunnitelma 2016, joten valmisteluprosessit voivat olla pitkiä.

Niin sanottu tulokortti on kaupungilla yleisesti ja myös varhaiskasvatusvirastossa toiminnan johtamisen välineenä. Tulokortissa 2013 oli yhtenä tavoitteena, että "laadun hallinta parantaa varhaiskasvatusta". Toimenpiteenä oli varmistaa, että varhaiskasvatussuunnitelma ohjaa sisältöä ja toimintatapoja. Lisäksi mittariksi oli asetettu se, että yksikköjen varhaiskasvatussuunnitelmien ohjeistus on uudistettu. Ohjeistus uusittiinkin vuonna 2013. Lisäksi keväällä 2013 järjestettiin alueellisia keskustelutilaisuuksia, joissa arvioitiin varhaiskasvatussuunnitelmien ohjaavuutta ja ohjeistusta. Alueellisissa teemakeskusteluissa kysyttiin, miten varhaiskasvatussuunnitelmat toteutuvat päiväkotien arjessa. Keskustelujen tavoitteena oli auttaa yksiköitä arvioimaan omaa varhaiskasvatussuunnitelmaansa ja sen toteutumista sekä määritellä pedagogiset vastuut.¹⁵

Varhaiskasvatusviraston uusitussa vasuohjeessa 2013 on määriteltä yksikön esimiehen tehtäväksi arvioida varhaiskasvatuksen sisältöä ja laatua vuosittain suhteessa yksikön vasuun. Päiväkotien johtajilta tiedusteltiin, ovatko he tehneet ohjeessa kuvattua arviointia kuluvana vuonna. Suurin osa on tehnyt arviointia ainakin joiltakin osin (ks. kuvio 4). Viidessä päivähoitoyksikössä (7 %) johtaja ilmoitti, ettei yksikössä ole voimassa olevaa vasua. Kahdeksan vastaa jaa vastasi "en" joten kaikki eivät noudata ohjetta.¹⁶



Kuvio 4 Varhaiskasvatuksen sisällön ja laadun arviointi suhteessa yksikön vasuun, päiväkodin johtajien vastaukset (N=110)

¹⁵ Varhaiskasvatusviraston tulokortti 2013 ja tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynnillä 20.10.2014 saadut tiedot.

¹⁶ Vastausvaihtoehtona oli myös "En, mutta tein arvioinnin vuonna 2013", jota kukaan ei valinnut.



Virastotasolla laadun arviointi on aloitettu auditointien muodossa. Auditoinnit kirjattiin viraston tavoitteisiin sen perustamisvaiheessa. Auditoinnit saivat alkunsa tarpeesta saada toiminta- ja organisaatorakenteeseen sopiva varhaiskasvatuksen laadun arviointiväline. Tavoitteena on ollut luoda sellainen jatkuvaan arviointiin perustuva kehittämisen toimintatapa, joka perustuu mahdollisimman laajaan viraston sisällä keskusteltuun näkemykseen. Auditointi menettelynä tarkoittaa käytännössä sitä, että ko. sisältöalueeseen paneutunut varhaiskasvatuksen asiantuntija käy päiväkodeissa haastattelemassa hoito- ja kasvatushenkilökuntaa ja esimiehiä. Haastattelujen tulokset raportoidaan ensin aluejohtoryhmälle ja sitten viraston johtoryhmälle kehittämistoimenpiteistä päättämistä varten. Yhdellä varhaiskasvatusalueella arvioidaan yhden vuoden aikana yhtä kolmesta teemasta (esiopetus, lapsen tukeminen tai yksityinen päivähoito). Arviointikausi on kolme vuotta, jolloin kaikki varhaiskasvatusalueet ovat olleet osallisena mukana kaikkien teemojen auditoinneissa.¹⁷ Tois-
taiseksi laaditut auditoinnit eivät käsittele kunnallista päiväkotihoidoa muutoin kuin lapsen tukemisen prosessin osalta.

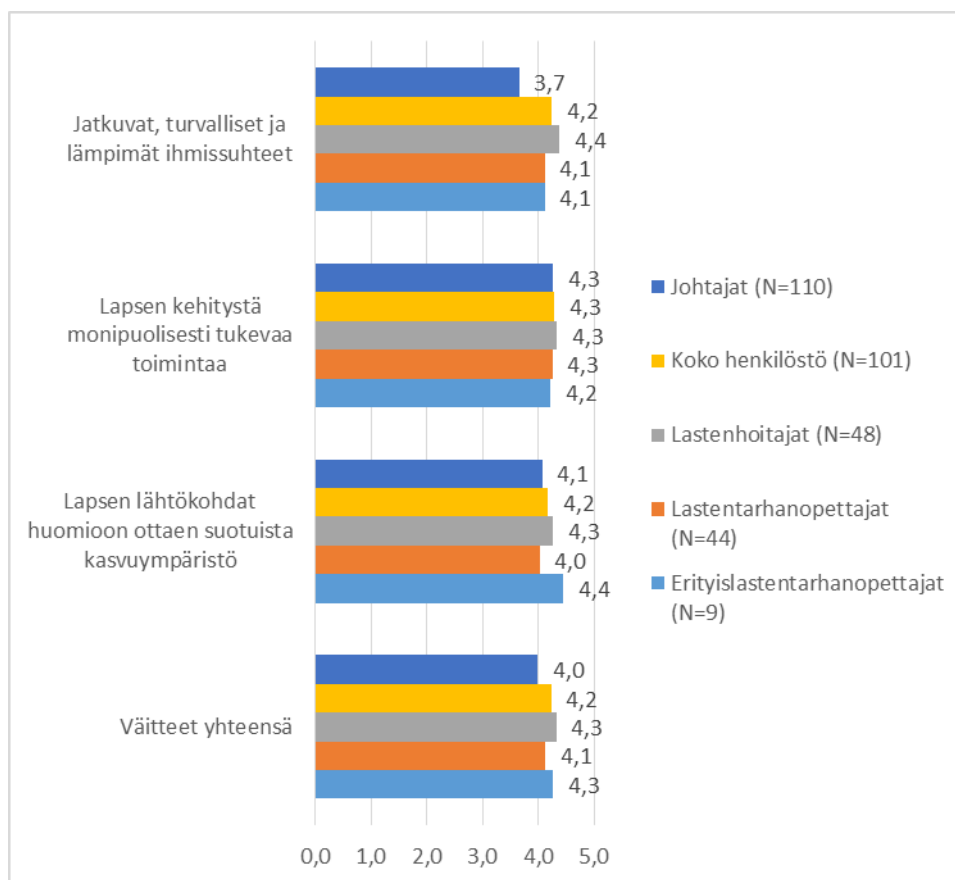
2.1.2 Vaikuttavuus kyselyn tulosten perusteella

Päiväkotien johtajille ja henkilöstölle toteutetuissa kyselyissä pyydettiin vastaajia ottamaan kantaa lakisääteisten tavoitteiden toteutumiseen. Vastaajille esitettiin kolme väitettä, joita heidän tuli arvioida asteikolla 1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä. Parhaiten toteutui väite siitä, että päivähoitoyksikössäni/päiväkotiryhmässäni ”pystytään tarjoamaan lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa” (ks. kuvio 5).

Päiväkotien johtajien arvion mukaan heikoimmin toteutuvat jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet. Avovastausten perusteella arvioon on vaikuttanut se, että henkilöstön vaihtuvuudesta johtuen johtajat kokevat, ettei jatkuvuutta pystytä turvaamaan. Henkilöstön vaihtuvuus liittyi avovastausten perusteella lähinnä normaaliin vaihtuvuuteen, joka johtuu esimerkiksi vanhempainlomista ja sairauslomista.

Kokonaisuutena tuloksista voidaan päätellä, että päiväkotien johto ja henkilöstö on melko luottavainen siihen, että päivähoidolle laissa asetetut tavoitteet pystytään saavuttamaan. Jatkuvien ihmissuhteiden takaaminen on kuitenkin haasteellista.

¹⁷ Varhaiskasvatuksen kehittämispäällikön esitys varhaiskasvatuslautakunnalle 20.1.2015



Kuvio 5 Lakisääteisten tavoitteiden toteutuminen kyselyyn vastaajien mielestä asteikolla 1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä

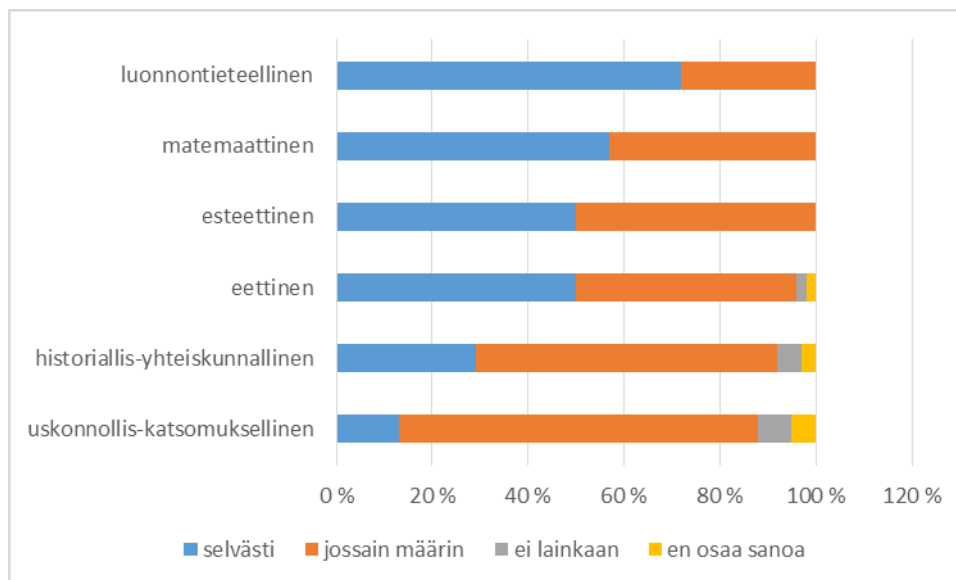
Toinen vaikuttavuuteen kytkeytyvä kysymys oli päiväkodin johtajien kyselyssä, jossa heitä pyydettiin arvioimaan sitä, missä määrin päivähoitoyksikössä näkyvät varhaiskasvatuksen kuusi eri orientaatiota.

Valtakunnallisessa Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirjassa on lähdetty siitä, että lapsen varhaiskasvatuksen keskeiset sisällöt rakentuvat kuuden orientaation muodostaman kokonaisuuden varaan. Orientaatiot on lueteltu kuviossa 6. Asiakirjan mukaan ”Orientaation käsitteellä korostetaan sitä, että tarkoituksena ei ole oppiaineiden sisältöjen opiskelu vaan sellaisten välineiden ja valmiuksien hankinnan aloittaminen, joiden avulla lapsi vähitellen pystyy perehtymään, ymmärtämään ja kokemaan ympäröivän maailman monimuotoisia ilmiöitä. Kullakin orientaatiolla on omat kriittisen ajattelun tapansa, omat luovuuden ilmentämisen keinonsa, omat mielikuvituksen harjaannuttamisen menetelmänsä ja omat ratkaisumallinsa jalostaa tunteita ja suunnata toimintaa.”

Kuviosta 6 nähdään, että päiväkodin johtajat arvioivat päivähoitoyksikön toiminnassa luonnontieteellisen orientaation kaikkein selvimmin näkyväksi. Toiseksi eniten ilmeni matemaattinen orientaatio ja lähes yhtä paljon sekä es-



teettinen että eettinen orientaatio. Historiallis-yhteiskunnallinen orientaatio näkyi tyypillisesti toiminnassa jossain määrin samoin kuin uskonnollis-katsomuksellinen orientaatio, joka näkyi toiminnassa kaikkein vähiten selvästi.



Kuvio 6 Päiväkodin johtajien arviot siitä, missä määrin päivähoitoyksikössä näkyvät varhaiskasvatuksen eri orientaatiot (N=110)

Kolme ensiksi mainittua orientaatiota näyttävät ongelmattomilta. Kolmen jälkimmäisen osalta pieni osa vastaajista on epävarmoja (2-5 prosenttia) ja pieni osa arvioi, että orientaatio ei näy lainkaan (2-7 prosenttia). Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että orientaatioiden huomioiminen toiminnassa toteutuu melko hyvin päiväkotien johtajien arvioimana.

2.2 Laatu

2.2.1 Laadun osatekijät

Parrilan mukaan ensimmäisen kattavan jäsennyksen päivähoidon laadusta on Suomessa esittänyt Hujala-Huttunen vuonna 1995.¹⁸ Mallia on edelleen kehitetty kuvion 6 mukaiseksi jäsennykseksi.

¹⁸ Parrila 2004, 73 viitaten teokseen Hujala-Huttunen, E. 1995. Varhaiskasvatuksen laadunarviointi. Teoksessa: E. Hujala-Huttunen & E. Estola (toim). Näkökulmia varhaiskasvatukseen. Oulun lastentarhanopettajaopiston julkaisuja.



Kuvio 7 Päivähoidon laadunarviointimalli¹⁹

Malliin sisällytetyt laatutekijät kuvaavat keskeiset päivähoiton laatuun vaikuttavat tekijät eli ne tekijät, jotka varhaiskasvatustutkimus on nostanut merkitykselliseksi sekä päiväkodeissa että perhepäiväkodeissa. Mallissa laatutekijöiden oletetaan olevan toisistaan riippuvia siten, että laadukkaiden vaikutusten edellytyksenä on laadukas prosessi, joka ohjautuu välillisesti vaikuttavista tekijöistä ja on viime kädessä enemmän tai vähemmän puitetekijöiden säätelemä. Päivähoidon laatua voidaan tarkastella sekä kunkin tekijän osalta erikseen että kaikkien eri tekijöiden muodostamana kokonaisuutena. Malli on laadun teoreettinen jäsennys, joka ei kuitenkaan kerro siitä, onko tietyillä tekijöillä enemmän painoarvoa kuin toisilla eikä siitä, miten päivähoiton tulisi toteutua, jotta päästäisiin mahdollisimman laadukkaaseen lopputulokseen.²⁰

OECD:n mukaan henkilöstön pätevyydellä on suuri vaikutus pedagogiseen laatuun. Toisaalta työolot voivat parantaa varhaiskasvatuksen laatua, sillä paremmat työolot parantavat työtyytyväisyyttä ja työssä pysyvyyttä. Tutkimusten mukaan seuraavat työoloihin vaikuttavat tekijät voivat vaikuttaa varhaiskasvatuksen laatuun: korkea aikuinen-lapsi -suhde ja alhainen ryhmäkokoa; kilpailukykyiset palkat ja muut edut; kohtuullinen työkuorma/aikataulut; vähäinen henkilöstön vaihtuvuus; hyvä fyysinen ympäristö ja pätevät ja henkilöstöä tukeva päiväkodin johtajat.²¹

Tässä arvioinnissa laatua tarkastellaan ensisijaisesti asiakkaiden ja henkilöstön kokemusten näkökulmasta (luvut 2.2.2 ja 2.2.3). Lisäksi tarkastellaan ryhmäkokoa laatutekijänä (luku 2.2.4). OECD:n mukaan kaikissa tutkimuksis-

¹⁹ Parrila 2004, 74. Mallin lähteenä Hujala ym. 1999. Laadunhallinta varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.

²⁰ Parrila 2004, 74–76.

²¹ OECD 2012, 25.



sa ei ole löydetty ryhmäkoon ja laadun välistä yhteyttä ja tutkimusasetelmissa on vaikea erottaa aikuisten ja lasten välisen suhdeluvun vaikutusta ryhmäkoosta. Samaten lasten ikäjakauma vaikuttaa ryhmäkoon ohella. Tutkimukset näyttävät kuitenkin olevan yksimielisiä siitä, että ryhmäkoolla on vaikutusta prosessin laatuun eli esimerkiksi lapsen ja aikuisen väliseen suhteeseen ja henkilöstön ja vanhempien väliseen vuorovaikutukseen.

Varhaiskasvatuksen laatua ei ole valtakunnallisesti seurattu ja valvottu.²² Hallituksen esitys laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sisältää sen, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus arvioisi jatkossa myös varhaiskasvatusta.²³ Lisäksi hallituksen esityksessä varhaiskasvatusta on velvoite, jonka mukaan ”varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta.”²⁴ Hallituksen esityksessä on arvioitu, ettei säännös laadun arvioinnista aiheuta kunnille uusia kustannuksia, koska kunnilla on jo käytössään erilaisia tapoja arvioida järjestämänsä varhaiskasvatuksen toteutumista ja laatua.

Täydentävinä laatuaspekteina kyselyssä tiedusteltiin päiväkodin tiloihin liittyviä asioita, henkilöstön mahdollisuuksia saada lisäkoulutusta sekä kasvatuskumppanuuden toimivuutta. Kasvatuskumppanuutta koskeva kysymys raportoidaan luvussa 2.2.3. Tiloja käsitellään luvussa 2.2.5 ja lisäkoulutusmahdollisuuksia luvussa 2.3

2.2.2 Asiakkaiden kokema laatu

Varhaiskasvatusvirastossa on käytössä kolme eri asiakaskyselytyyppiä päivähoidon osalta:

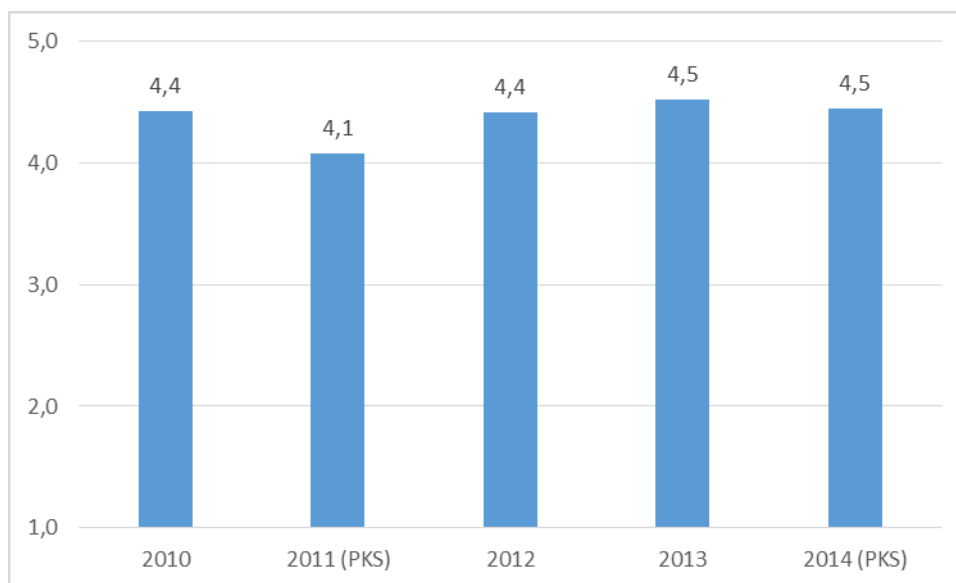
1. Jatkuvasti avoinna oleva kysely päivähoidossa aloittaneiden lasten vanhemmille.
2. Pääkaupunkiseudun yhteinen asiakastyytyväisyyskysely joka kolmas vuosi
3. Päivähoidossa, esiopetuksessa tai kerhotoiminnassa olevien lasten vanhemmille suunnattu kysely joka vuosi, pois lukien pks-kyselyn vuodet.

Kuviosta 8 nähdään, että asiakkaat arvioivat päivähoitoa varsin myönteisesti kysyttäessä yleisarvosanaa lapsen päivähoidosta/esiopetuksesta/kerhosta. Yleisarvosana on vuotta 2011 lukuun ottamatta ollut tasolla 4,4–4,5. Korkein arvio oli vuonna 2013 4,52 ja vuonna 2014 4,45.

²² Fonsén 2014, 19.

²³ HE 341/vp, Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

²⁴ HE 341/2014vp, 9 b §.



Kuvio 8 Päivähoidon, esiopetuksen ja kerhotoiminnan palvelut 2010–2014, yleisarvosana asteikolla 1-5

Keskimäärin vanhemmat ovat siis hyvin tyytyväisiä. Kun keskiarvo oli vuonna 2014 kunnallisessa päiväkotihoidossa 4,45 (suomenkielinen), yksiköiden välillä oli kuitenkin vaihtelua jopa 2,5:stä 4,67:ään. Keskihajonta ei kuitenkaan ole viime vuosina kasvanut (taulukko 2). Vastausprosentti on ollut eri päiväko-deissa hyvin erilainen, vaihtelua on ollut nolasta 74 prosenttiin. Niissä yksiköissä, joissa vastausprosentti on ollut hyvin alhainen, tuloksissa on sattumanvaraisuutta.

Taulukko 2 Yleisarvosanan vaihtelu päiväkotien kesken 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Huonoimman arvosanan saaneen päiväkodin yleisarvosana	3,82	3,39	3,03	3,75	2,50
Parhaimman arvosanan saaneen päiväkodin yleisarvosana	4,80	4,68	4,90	4,95	4,67
Yleisarvosanan keskihajonta			0,74	0,68	0,69

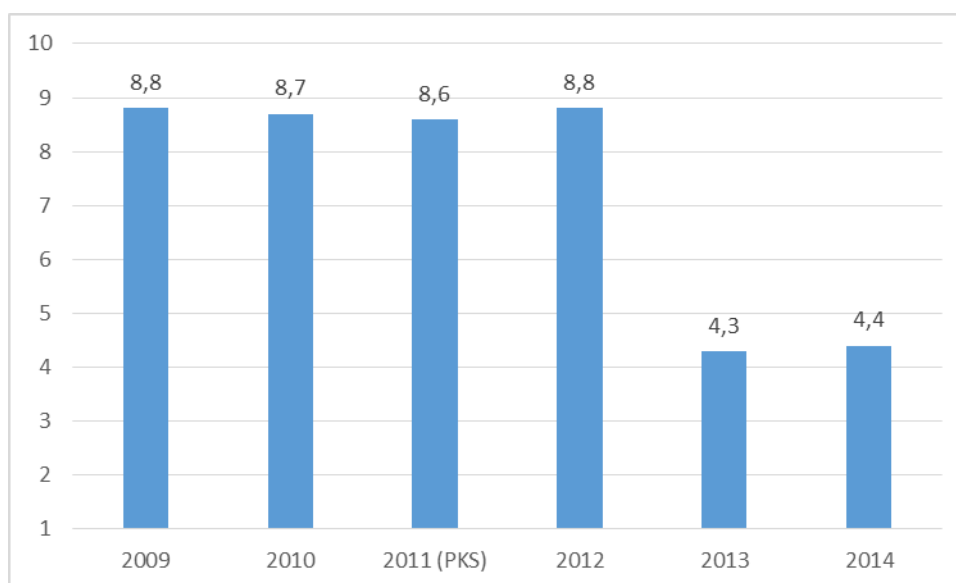
Asiakastyytyväisyyskyselyn tulokset on aiemmin julkistettu vain keskiarvoina, mutta maaliskuusta 2015 lähtien päiväkotikohtaiset asiakastyytyväisyyskyselyn tulokset on tarkoitus julkaista päiväkotien internetsivuilla.²⁵ Virastolla on vuoden 2015 talousarviossa sitovan tavoitteena ”Asiakastyytyväisyyskyselyn toiminnan sisältöä koskevien valittujen kysymysten tulokset ovat verkossa nähtävissä yksikkökohtaisesti.”

²⁵ Johdon haastattelu 20.1.2015.



Asiakastyytyväisyyskyselyjen tulokset samoin kuin muut saadut palautteet käsitellään työyhteisöjen kanssa pyrkimyksenä parantaa toimintaa. Varhaiskasvatusviraston johtokin seuraa yksiköiden välistä laatuvahtelua, mutta varhaiskasvatusalueiden päälliköt ovat yksiköiden esimiesten esimiehiä, joten heidän tehtävänsä on kehityskeskusteluissa ja muissa keskusteluissa puuttua laatu-
poikkeamiin. Asiakaskyselyistä saadaan numeerisen tiedon lisäksi myös päiväkotikohtaista anonyymia avointa palautetta.²⁶

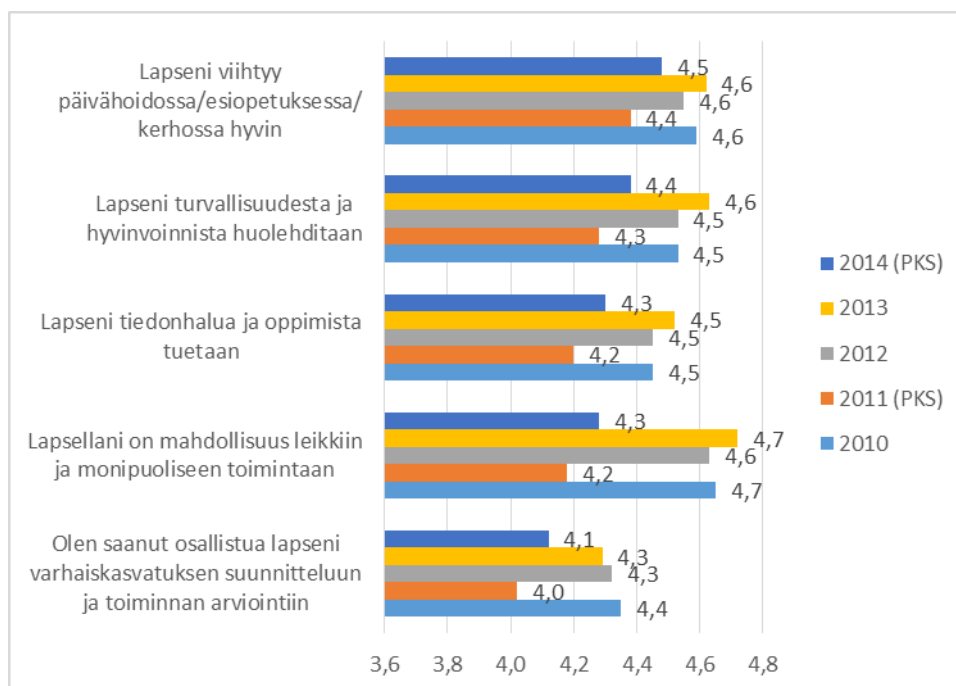
Vuosittaisen kyselyn lisäksi päivähoidossa aloittavien lasten vanhemmille on jatkuvasti avoinna kysely päivähoidon aloittamiseen liittyen. Myös tässä kyselyssä kysytään yleisarvosanaa, mutta vuoteen 2012 asti asteikolla 4-10. Kuvi-
on 9 mukaan yleisarvosana näytti olevan hieman laskussa vuoteen 2011, mutta vuonna 2012 oltiin takaisin vuoden 2009 tasossa 8,8. Vuosien 2013 ja 2014 tuloksia voidaan verrata vanhojen asiakkaiden antamaan arvosanaan, jolloin havaitaan, että uudet asiakkaat ovat lähes yhtä tyytyväisiä kuin vanhat asiakkaat (4,3 vs. 4,5 ja 4,4 vs. 4,5).



Kuvio 9 Päivähoidon uusien asiakkaiden antama yleisarvosana 2009–2014, asteikko 4-10 vuosina 2009–2012, vuodesta 2013 lähtien asteikko 1-5

Kuviossa 10 on kuvattu tarkemmin päivähoidon, esiopetuksen ja kerhotoimin-
nan kyselyn tuloksia niiden kysymysten osalta, jotka ovat vertailukelpoisia
pääkaupunkiseudun yhteiskyselyssä ja varhaiskasvatusviraston omassa kyselyssä.

²⁶ Arviointikäynti 20.10.2014, johdon haastattelu 20.1.2015 sekä kirjallinen haastatteluvastaus.



Kuvio 10 Asiakaskyselyiden tulokset osa-alueittain 2010–2013

Pääkaupunkiseudun yhteiskyselyn tulokset ovat kautta linjan heikommat sekä vuonna 2011 että 2014. Pääkaupunkiseudun yhteiskyselyn tulokset ovat kuitenkin vuodesta 2011 vuoteen 2014 parantuneet. Varhaiskasvatusviraston oman asiakastytyväisyyskyselyn tulokset ovat vuosina 2010 ja 2012–2013 pysyneet suurin piirtein samalla tasolla. Viraston omista kyselyistä vuoden 2013 tulos on neljän kysymyksen osalta korkein ja vain varhaiskasvatuksen suunnitteluun osallistumista koskevassa kysymyksessä trendi on ollut hieman laskeva (4,35-4,32-4,29).

Pääkaupunkiseudun yhteiskyselyissä vuosina 2011 ja 2014 korkeimman arvosanan on saanut kysymys ”lapseni viihtyy päivähoitossa/esiopetuksessa/kerhossa hyvin”. Muina vuosina korkeimman arvion on saanut ”lapsellani on mahdollisuus leikkiin ja monipuoliseen toimintaan”. Vertailukelpoisista kysymyksistä heikoimman arvosanan on saanut osallistuminen lapsen varhaiskasvatuksen suunnitteluun ja toiminnan arviointiin, mutta sekin on hyvällä tasolla.²⁷

Vuoden 2014 talousarvioon varhaiskasvatuslautakunta esitti, lisäyksenä varhaiskasvatusviraston ehdotukseen, sitovaksi toiminnalliseksi tavoitteeksi ”Asiakastytyväisyys paranee erityisesti niillä osa-alueilla, joilla asiakastytyväisyyskyselyn tulokset ovat olleet vuosina 2011–2013 heikoimmat tai laskevat.” Koska vuoden 2014 kysely oli pääkaupunkiseudun yhteinen kysely, tuloksia on verrattu vuoden 2011 PKS-kyselyyn seuraavien kysymysten osalta: ”Lapsen varhaiskasvatuksen suunnittelu yhdessä henkilökunnan kanssa” (tulos 2011 oli 4,02) sekä ”Tiedonsaanti erilaisista päivähoitovaihtoehtoista” (tu-

²⁷ Arvo ”4” tarkoittaa kyselyssä joko mielipidettä ”jokseenkin samaa mieltä” tai arviota ”hyvä”.



los 2011 oli 3,55).²⁸ Kun vuoden 2014 tulokset olivat 4,12 ja 3,66, ovat tulokset parantuneet yhden kymmenyksen verran.²⁹

Varhaiskasvatusviraston omaan asiakastyytyväisyyskyselyyn on vuosittain lisätty kysymyksiä siten, että yleisarvosanan lisäksi kysyttiin vuonna 2010 viisi kysymystä (kuviossa 10 raportoidut), vuonna 2012 seitsemän ja vuonna 2013 jo 14 kysymystä. Vuonna 2012 lisättiin kaksi kysymystä, "Saan henkilökunnalta tietoa lapseni hoitopäivän sujumisesta" sekä "Lastani kuullaan ja kohdellaan hyvin". Niiden arvostamat olivat hieman parantuneet vuoteen 2013 (4,38→4,49 ja 4,53→4,61). Vuonna 2013 kyselyyn lisätyt asiat liittyivät päiväleppokäytäntöihin, ulkoiluun ja ruokailuun ja niiden saamat arvostamat vaihtelivat 4,2 ja 4,6 välillä.

Asiakastyytyväisyyskyselyn tulosten valossa varhaiskasvatuksen laatu on hyvällä tasolla ja se on parantunut. Laatu ei kuitenkaan voida suoraan rinnastaa vanhempien antamiin arvioihin. On huomioitava toisaalta se, kysytäänkö laadun kannalta olennaisia asioita ja se, ovatko vanhemmat oikeita henkilöitä arvioimaan laatua. Valtakunnallisessa, vuodenvaihteessa 2013–2014 toteutetussa varhaiskasvatuslain valmisteluun liittyvässä kyselyssä vanhemmat nostivat eniten esiin kehittämistä vaativina asioina suuret lapsiryhmät sekä henkilökunnan vaihtuvuuden ja vähäisen määrän. Vanhempien mielestä suuret lapsiryhmät ja henkilökunnan vähäinen määrä estävät lapsen yksilöllistä huomioimista. Henkilökunnan vaihtuvuus puolestaan vaikuttaa kasvattajan ja lapsen vuorovaikutuksen laatuun.³⁰

Yllä mainittuja asioita eli lapsiryhmän kokoon, henkilökunnan vaihtuvuuteen tai määrään liittyviä kysymyksiä ei Helsingin asiakastyytyväisyyskyselyssä ole. Jos näitä asioita kysyttäisiin, tyytyväisyyttä kuvaavat tulokset voisivat olla heikommat. On kuitenkin siinä mielessä ymmärrettävää, ettei näitä asioita kysytä, sillä lasten ja henkilöstön suhde on päivähoitoasetuksessa määritelty eikä ole nähty taloudellisesti mahdolliseksi noudattaa asetusta väljempää lapsi-aikuinen -suhdetta. Toisaalta ryhmäkokoa ei toistaiseksi säädellä, joten ryhmäkoolle ei ole ylärajaa kunhan suhdeluku täyttyy. Tässä mielessä ryhmäkoosta kysyminen olisi perusteltua, tai ainakin tietoa ryhmäkoosta voitaisiin käyttää taustatietona tulosten analyysissa.

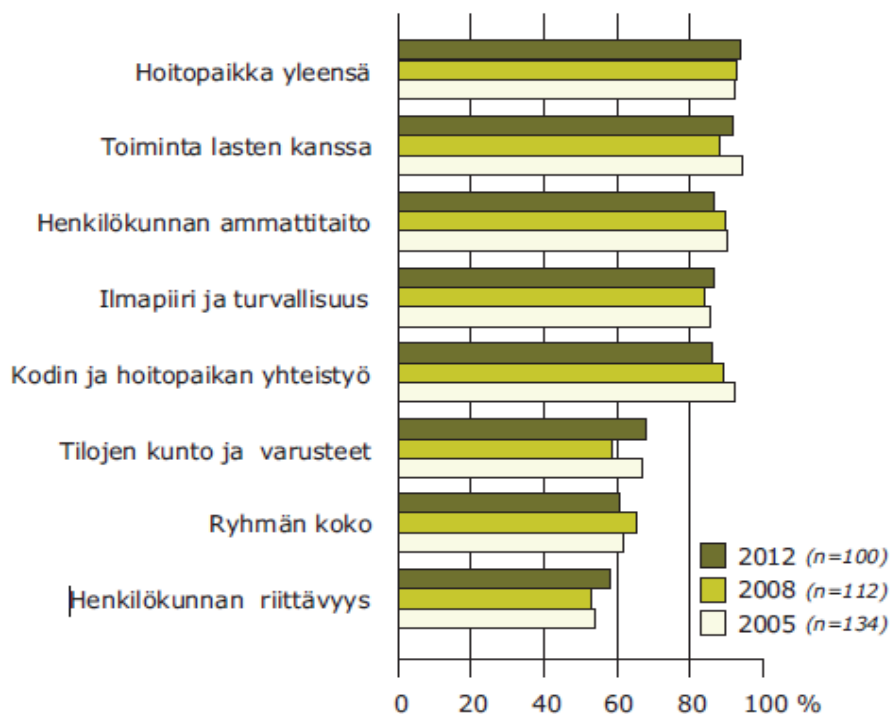
Päivähoidon omasta kyselystä poiketen kaupunkipalvelututkimuksessa on kysytty ryhmäkoosta ja henkilöstön riittävyydestä. Kuvion 11 sisältämiä asioita on tiedusteltu vain sellaisilta kyselyyn vastaajilta, joilla oli lapsi hoidossa kodin ulkopuolella kaupungin järjestämässä päivähoidossa. Tässä kyselyssä vanhemmat olivat huomattavan tyytyväisiä itse hoitoon, mutta hoitopaikan tilat ja varusteet, hoitoryhmien koot ja henkilökunnan määrä saivat heikommat arviot. Muutokset tyytyväisyydessä eri vuosien välillä ovat pieniä.³¹

²⁸ Talousarvion toteutumisennuste 4/2014, Varhaiskasvatuslautakunta 25.11.2014 (§ 220).

²⁹ Pääkaupunkiseudun päivähoidon asiakaskysely 2014

³⁰ Vaikuta varhaiskasvatukseen 2014, 42.

³¹ Keskinen 2013, 24.



Kuvio 11 Tyytyväisyys (arvosana hyvä tai erittäin hyvä) kaupungin päivähoitoon Helsingissä 2005, 2008 ja 2012

Dosentti Marjatta Kalliala on painokkaasti tuonut esiin sen, että vanhempien täyttämät "tyytyväisyysrastitukset" eivät kerro paljonkaan varhaiskasvatuksen laadusta. Kalliala perustelee väitettään seuraavasti: "Ensiksi vanhemmat eivät tiedä, mitä päiväkodissa tapahtuu. Toiseksi he eivät tiedä, millaista tasokkaan varhaiskasvatuksen pitäisi olla. Kolmanneksi vanhemmat luonnollisesti haluavat uskoa, että lapsella on päiväkodissa hyvä olla, kun hänet on kerran sinne pantu."³² Kalliala on tutkijana ollut paljon päiväkodeissa havainnoimassa ja sillä kokemuksella hän toteaa, että vanhemmat eivät ole päivän aikana paikalla näkemässä, missä sävyssä lasten kanssa kommunikoidaan eivätkä vanhemmat myöskään tiedä, mitä lapset saavat irti päivän eri tilanteista.

Yhteenvedona tämän luvun tarkastelusta voidaan todeta, että asiakastyytyväisyys on hieman parantunut, mutta asiakastyytyväisyys on liian suppea mittari kuvaamaan varhaiskasvatuksen laatua.

2.2.3 Henkilöstön näkemykset laadusta

Vuonna 2014 asiakkaat antoivat päivähoiton yleisarvosanaksi 4,45. Sanallisen arviona se on hyvän ja erittäin hyvän puolivälissä. Vastaavaa arvosanaa kysyttiin myös henkilöstön kyselyssä. Koko vastaajajoukon eli 101 työntekijän keskiarvoksi muodostui 4,18 eli selvästi vanhempien antamaa arviota hei-

³² Kalliala 2012, 171.



kompi. Henkilöstön tulokset erosivat koulutustason mukaan eli lastentarhanopettajien antama arvio oli keskimäärin tasan 4, kun lastenhoitajien arvio oli 4,36. Erityislastentarhanopettajien arvio oli 4,11.

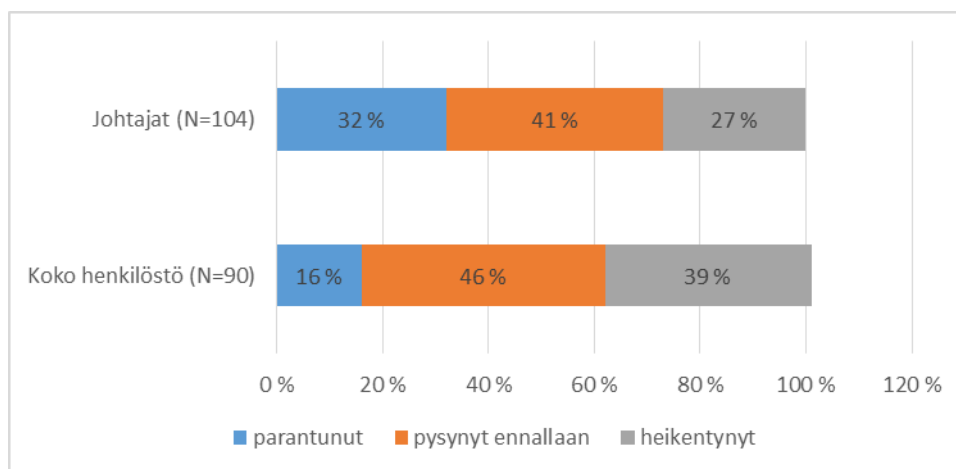
Viitaten edellä siteerattuihin Kallialan näkemyksiin voidaan olettaa, että henkilöstöllä on ollut lasten vanhempia realistisempi mahdollisuus arvioida päivähoidon laatua yleisarvosanan muodossa. Lisäksi jos oletetaan, että kouluteuimmat vastaajat parhaiten tunnistavat laadukkaan varhaiskasvatuksen, heidän arvionsa lienee kaikkein luotettavin. Lastentarhanopettajien ja erityislastentarhanopettajien yhteinen keskiarvo oli 4,02, mikä vastaa sanallista arviota ”hyvä”.

Henkilökunnan ja vanhempien välinen yhteistyö on yksi laatua välillisesti ohjaavista tekijöistä (ks. kuvio 7). Edellä on tullut esiin, että kaupunkipalvelututkimuksessa vanhemmista yli 80 prosenttia piti yhteistyötä kodin ja päiväkodin välillä hyvänä tai erittäin hyvänä (ks. kuvio 11). Toisaalta varhaiskasvatusviraston omassa asiakaskyselyssä vanhempien arvio on ollut vertailukelpoisista kysymyksistä alhaisin väitteen ”olen saanut osallistua lapseni varhaiskasvatuksen suunnitteluun ja toiminnan arviointiin” osalta ja trendi on ollut hieman laskeva. Arviointia varten laaditussa kyselyssä päiväkodin johtajille esitettiin kysymys kasvatuskumppanuuden toimivuudesta.

Kasvatuskumppanuudella tarkoitetaan joko päiväkodin ja vanhempien välistä yhteistyötä tai laajempaa eri toimijoiden kasvatuskumppanuutta.³³ Kyselyssä tarkoitettiin nimenomaan yhteistyötä vanhempien kanssa. Päiväkodin johtajista 55 prosenttia oli täysin samaa mieltä väitteen ”Mielestäni kasvatuskumppanuus yhteistyössä vanhempien kanssa toimii hyvin” kanssa. Kun 39 prosenttia oli osittain samaa mieltä, jäi erimielisten osuus hyvin pieneksi (4 % ja ei samaa eikä eri mieltä 2 %). Vastausten keskiarvo oli 4,43 asteikolla 1-5.

Sekä henkilöstöltä että päiväkotien johtajilta tiedusteltiin heidän mielipidettään siitä, onko päivähoidon laatu Helsingissä viimeisen viiden vuoden aikana parantunut, pysynyt ennallaan vai heikentynyt. Henkilöstöstä 11 prosenttia ja johtajista viisi prosenttia ei osannut arvioida asiaa. Kun ”ei osaa sanoa”-vastaukset on poistettu jakaumasta, nähdään kuviosta 12, että molemmissa vastaajaryhmissä yleisin arvio oli, että laatu on pysynyt ennallaan. Johtajien ja henkilöstön välillä oli kuitenkin eroa siinä, miten he arvioivat laadun muutoksia. Johtajista 32 prosenttia arvioi laadun parantuneen, kun henkilöstöstä tätä mieltä oli vain 16 prosenttia. Vastaavasti laadun arvioi heikentyneen 39 prosenttia henkilöstöstä, mutta vain 27 prosenttia johtajista.

³³ Ks. THL http://www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon_tueksi/varhainen-avoin-yhteistoiminta/kasvatuskumppanuus. Käsitteestä ks. enemmän Kekkonen M. 2012. Kasvatuskumppanuus puheena. Väitöskirja. THL tutkimus 72/2012.



Kuvio 12 Päivähoidon laadun muutos viimeisen viiden vuoden aikana päiväkodin johtajien ja henkilöstön arvioimana (ei osaa sanoa poistettu)

2.2.4 Ryhmäkoko laatutekijänä

Helsingin kaupungin edellisessä, vuosien 2009–2012 strategiaohjelmassa tavoitteena oli, että päiväkotiryhmien kokoa pienennetään valtuustokauden aikana. Tämän strategiaan kirjatun tavoitteen johdosta sosiaalivirastossa ei kuitenkaan asetettu konkreettista tavoitetta. Käytännössä lapsimäärän kasvu oli vuodesta 2008 lähtien voimakasta ja tällöin keskityttiin palvelujen järjestämiseen kasvavalle lapsimäärälle.³⁴ Lapsimäärän toteutunut kasvu on ollut kuvion 13 mukainen. Ennuste osoittaa lapsimäärän jatkavan kasvuaan.



Kuvio 13 Päivähoitoikäisten määrän kehitys 2000–2012 sekä ennuste

³⁴ Varhaiskasvatusviraston vastaus tietopyyntöön 15.10.2014



Vuosien 2013–2016 strategiaohjelmassa tavoitetta päiväkotiryhmien koon pienentämisestä ei enää ollut. Edelliseen strategiaohjelmaa perustuen oli kuitenkin vielä vuoden 2013 talousarviossa ryhmäkokojen pienentämiseen liittyvä sitova toiminnallinen tavoite: ”Lasten päivähoidossa pienennetään lapsiryhmien kokoja vuonna 2013 siten, että 3 vuotta täyttävien lasten hoitoisuuskerroin tarkistetaan neljä kertaa vuodessa.” Tilinpäätöstietojen mukaan tavoite ei toteutunut. Valtuustolle esitetystä toteutumattomien tavoitteiden selvityksestä ilmenee, että varhaiskasvatusvirasto ei pitänyt tarkoituksenmukaisena tavoitteen mukaista lapsiryhmien tarkistamista neljä kertaa vuodessa. Sitovan tavoitteen mukaisesti toteutettu laskennallisuuden muutos olisi aiheuttanut resurssitarpeeseen sahausliikettä ja vaikeuttanut lasten hoitopaikkatilannetta. Varhaiskasvatusvirasto tulkitsi, että lapsiryhmien kokojen pienentäminen laskennallisuutta muuttamalla ei olisi ollut paras mahdollinen tapa pienentää lapsiryhmien kokoja ja lisäksi se olisi lisännyt menoja arvion mukaan yli kaksi miljoonaa euroa. Esittäessään valtuustolle 11.12.2013 sitovan määrärahatavoitteensa ylitysoikeuden perustelut varhaiskasvatuslautakunta totesi, että ”kustannuksia on karsittu eikä ryhmien pienentämisen sitovaa tavoitetta (valtuuston varaama yli 2 miljoonan osuus lisämäärärahasta) ole toteutettu.”³⁵

Kaupunginhallitusryhmät olivat siis neuvotteluissaan 2.11.2012 päätyneet lisäämään vuoden 2013 talousarvioehdotukseen varhaiskasvatusvirastolle 8 miljoonaa euroa lapsimäärien kasvuun varautumiseen ja ryhmäkokojen pienentämiseen. Virasto pystyi järjestämään päivähoidon lisääntyneelle lapsimäärälle, mutta ei pienentämään ryhmäkokoja.

Periaatteena maksimissaan kolmen kasvattajan ryhmät

Edellä mainitun vuoden 2013 sitovan toiminnallisen tavoitteen ongelmallisuus herätti varhaiskasvatuslautakunnassa tiedontarpeen lapsiryhmien koosta. Kun varhaiskasvatusvirasto tarkasteli ryhmäkokoja asiakastietojärjestelmän tietojen perusteella toukokuussa 2013, ryhmäkoko näytti vaihtelevan hämmästyttävän paljon (ks. taulukko 3), vaikka valtaosa olikin enintään 21 lapsen ryhmiä. Suurimmat ryhmät johtuivat käytännössä siitä, että päiväkodin kaikki lapset oli kirjattu vain yksikköön, mutta ei kiinnitetty mihinkään ryhmään.

Taulukko 3 Asiakastietojärjestelmään merkitty ryhmäkoko toukokuussa 2013³⁶

Ryhmäkoko	enintään 14	15–21	22–28	29–35	36–56	57–126
Osuus	8 %	59 %	22 %	5 %	4 %	2 %

Päiväkodeille annettiin 21.8.2013 toimintaohje ryhmien merkitsemisestä Efficaan 1.9. alkaen. Johtoryhmä oli käsitellyt ryhmien kirjaamista kokouksessaan 15.5.2013 asettaen tavoitteeksi, että jokaiselle lapselle määritellään ryhmä, josta näkyvät lapsen varhaiskasvatuksesta vastaavat aikuiset eli ne aikuiset, jotka toimivat lapsen ”lähikasvattajana” ja perheen pääasiallisina kasvatus-

³⁵ Lähteenä tarkastusvirastossa laadittu tavoitearviointimuistio, Minna Tiili 21.3.2014.

³⁶ Lähde: Toimintaohje ryhmien merkitsemisestä Efficaan 21.8.2013, dokumentti saatu Talpan tilinpäätöstyötilasta 2013 osana sitovien tavoitteiden dokumentaatiota.



kumppaneina. Ohjeen mukaan lapset sijoitetaan Efficaan maksimissaan kolmen kasvattajan ryhmiin. Ohjeeseen oli vielä kirjattu se, ettei tarkoitus ole määrittää päiväkotien toiminnallisten ryhmien muodostamisen pedagogisia ratkaisuja.

Ohjeen tarkoituksesta viestiminen on osittain näyttänyt epäonnistuvan, sillä päiväkodin johtajien kyselyssä yksi vastaaja kirjoitti seuraavasti: *"Suuria ryhmiä yritetään naamioida perustamalla kahden kasvattajan ja 14 lapsen ryhmiä, jotka toimivat samoissa tiloissa."* Samansuuntainen viesti oli Helsingin uutisissa 14.1.2015, jonka uutisen mukaan vanhemmat olivat valittaneet varhaiskasvatuslautakunnalle päiväkotien jättiryhmistä Laajasalossa. Toinen päiväkodin johtaja kirjoitti kyselyn avovastauksissa: *"Tilamitoitus ja liian korkea käyttöaste vaatimus tuottavat liian isoja ryhmiä. Emme saa merkitä Efficaan kuin 3 kasvattajan ryhmiä. Tosiasia on kuitenkin, että 4 kasvattajan ryhmiä on ja ne toimivat suurimman osan päivästä yhdessä (alle 3v 16 lasta ja yli 3 v 28 lasta)."*

Varhaiskasvatusviraston johdon mukaan muutoksen tarkoituksena oli saada tietoa ryhmäkoosta ja ohjata päiväkoteja toimimaan vanhempien näkökulmasta selkeissä ryhmissä. Aiemmin samana vuonna virastossa laadittiin asiakirja "Ryhmien muodostamisen periaatteet". Asiakirjassa ei määritellä ryhmäkokoja, vaan viitataan asetuksen mukaisiin suhdelukuihin ja kerrotaan muista yleisistä periaatteista, jotka vaikuttavat lapsiryhmien muodostamiseen. Periaatteissa kannustettiin pienryhmätoimintaan: "Eri tiloissa toiminta tapahtuu siten, että lapsia jaetaan päivän aikana toiminnallisiin ryhmiin sen mukaan, mikä on kulloisenkin toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista. Päiväkodin tiloja hyödynnetään joustavasti toiminnallisten ryhmien tarpeiden mukaan."

Arviointia varten saatujen tietojen mukaan ohjeen antamisen jälkeen marraskuussa 2013 oli enää yhdeksän prosenttia sellaisia ryhmiä, joissa oli yli 21 lapsipaikkaa ja enemmän kuin kolme kasvattajaa. Toukokuun tilanteessa tällaisia ryhmiä oli ollut 33 prosenttia (ks. taulukko 4).

Taulukko 4 Ryhmäkoko toukokuussa ja marraskuussa 2013

	Toukokuu 2013	Marraskuu 2013
Enintään 14 lasta, kaksi kasvattajaa (alle 3 v kolme)	8 %	32 %
21 lasta ja kolme kasvattajaa	59 %	59 %
yli 21 lasta ja enemmän kuin kolme kasvattajaa	33 %	9 %

Arviointia varten varhaiskasvatusvirastosta annetun tiedon mukaan³⁷ yhdeksän prosentin osuus yli kolmen kasvattajan ryhmiä selittyy osaksi sillä, että mukana ovat ympärivuorokautiset päiväkodit, joissa ryhmien merkintätavat poikkeavat "päivä-päiväkodeista" ja sillä, että ryhmässä toimii lisäresurssina erityisopettaja tai pd-lisähenkilö, mikä nostaa tilastollisesti lapsiryhmän paikkamäärää. Vuonna 2014 ryhmäkokojen seuranta ei toteutettu, sillä manuaa-

³⁷ Varhaiskasvatusviraston vastaus tietopyyntöön 15.10.2014.



lisesti tehtävä työ vaatii erillisen resurssoinnin. Seuraava ryhmäkoon seuranta tehdään maaliskuussa 2015.³⁸

Taulukon perusteella kolmen kasvattajan ryhmien osuus on pysynyt ennallaan. Kahden kasvattajan ja neljän kasvattajan ryhmien osuudet sen sijaan ovat suurin piirtein vaihtuneet niin että marraskuussa kolmasosa ryhmistä oli kahden kasvattajan ryhmiä. Tähän lienee useita selityksiä. Osa suurista ryhmistä on jaettu laskennallisesti kahtia siten, että ryhmät toimivat samoissa tiloissa. Osa aiemmin asiakastietojärjestelmään (Effic) suuriksi merkityistä ryhmistä ei tuolloinkaan ollut suuria, vaan kyse oli esimerkiksi siitä, että pienen päiväkodin kaikki lapset oli kirjattu vain päiväkotiin, ei ryhmiin. Osa suurista ryhmistä on puolestaan aidosti pystytty jakamaan kahteen tilaan esimerkiksi remontin yhteydessä siten, että ryhmillä on omat huoneet ja yhteinen lepo-huone.

Henkilöstön kyselyssä pyydettiin taustatietona vastaajan päiväkotiryhmän koko. Henkilöstön antamien vastausten perusteella on tyypillistä, että ryhmäkoko ylittää ajoittain 21 lapsen rajan (ks. taulukko 5). Suurin prosenttiosuus (41 %) nimittäin kohdistui suurimpaan annettuun vaihtoehtoon. Miltei yhtä paljon on 15–21 lapsen ryhmiä, käytännössä kolmen kasvattajan ryhmiä, joissa on 21 lasta.

Taulukko 5 Henkilöstön kyselyyn vastanneiden päiväkotiryhmän koko (N=101)

Päiväkotiryhmän koko henkilöstön kyselyssä	Osuus vastauksista
8 lasta tai vähemmän (erityislastentarhanopettajien vastauksissa)	1 %
9-14 lasta	17 %
15–21 lasta	39 %
yli 21, mutta heistä enintään 21 on yhtäaikaa paikalla	3 %
yli 21 siten, että läsnä olevien lasten lukumäärä ajoittain ylittää 21:n	41 %

Kyselystä ei saatu tietoa siitä, kuinka paljon on ryhmiä, joissa on jatkuvasti enemmän kuin 21 lasta, käytännössä esimerkiksi 28 lapsen ryhmiä. Kyselyssä ei ollut tätä vaihtoehtoa, koska varhaiskasvatusviraston ohjeen mukaan yli 21 lapsen ryhmiä ei pitäisi olla.³⁹

Hallituksen esityksessä varhaiskasvatuslaiksi on ehdotettu lakiin otettavaksi ryhmäkokoja rajoittava pykälä 5 a §: ”Päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.” Toteutuessaan se tarkoittaisi sitä, että kolme vuotta täyttäneiden kokopäivähoidossa olevien lasten ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään 21 lasta ja alle kolmevuotiaiden ryhmässä enintään 12

³⁸ Johdon haastattelu 20.1.2015

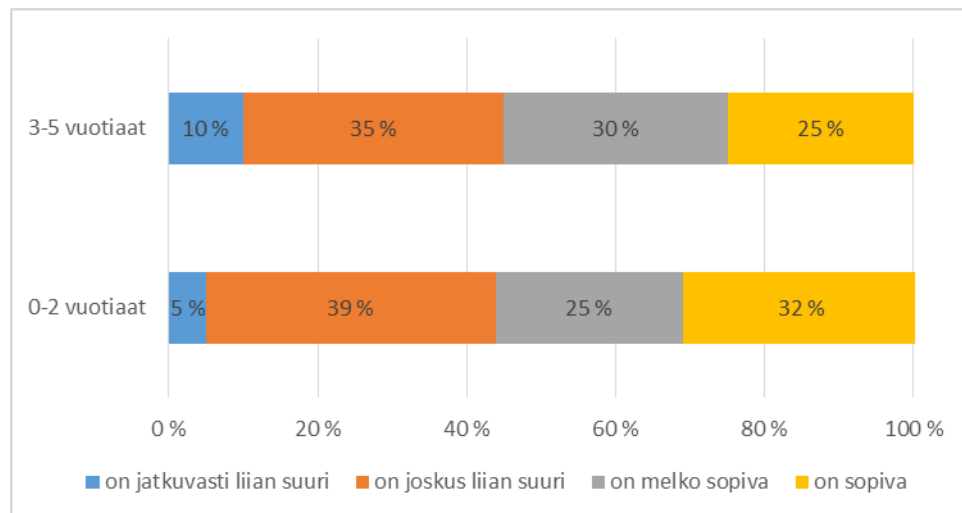
³⁹ Kyselylomakkeessa oli suunnitteluvaiheessa vaihtoehtona myös ”22–28 lasta” ja ”yli 28 lasta”. Nämä vaihtoehdot poistettiin varhaiskasvatusviraston kommenttien perusteella. Viraston mukaan ryhmät tulee ohjeen mukaan muodostaa korkeintaan kolmen työntekijän ryhmiksi, jolloin ei pitäisi olla sellaisia ryhmiä, joissa on samanaikaisesti jatkuvasti yli 21 lasta.



lasta.⁴⁰ Varhaiskasvatusviraston tulkinnan mukaan laki ei kuitenkaan estä sitä, että samassa tilassa olisi esimerkiksi 28 lasta, kunhan lapset on jaettu kahteen eri ryhmään.⁴¹ Tilaan voi sijoittaa ryhmiä tilan sallitun kokonaishenkilömäärän puitteissa.

Erityisesti 3-5 -vuotiaiden ryhmäkoko koetaan liian suureksi

Kyselyssä päiväkotien johtajilta ja henkilöstöltä tiedusteltiin heidän mielipidettään ryhmäkoon sopivuudesta. Päiväkodin johtajat vastasivat kaikkien ikäryhmien osalta ja henkilöstö sen osalta, jossa työskenteli. Kuviossa 14 nähdään, että 0-2 -vuotiaiden ryhmäkoko koetaan useammin sopivampana kuin 3-5 -vuotiaiden. Joka kymmenes johtaja arvioi, että ryhmäkoko on jatkuvasti liian suuri 3-5 -vuotiaiden ryhmässä. Molempien ikäryhmien osalta yli kolmannes katsoi, että ryhmäkoko on joskus liian suuri.

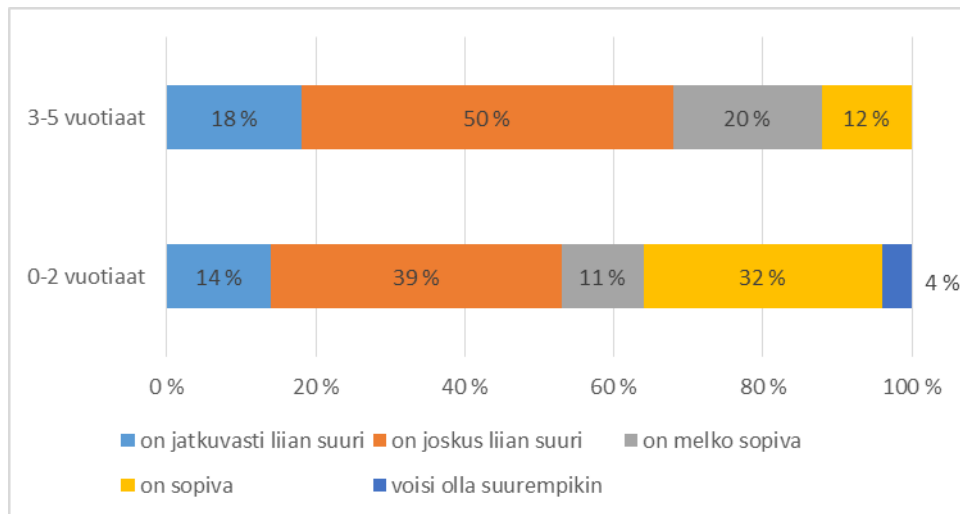


Kuvio 14 Päiväkotien johtajien arvio ryhmäkoon sopivuudesta omassa päivähoitoyksikössä

Kun verrataan kuviossa 15 esitettyjä henkilöstön mielipiteitä edellä esitettyyn johtajien arvioon, havaitaan, että henkilöstö suhtautuu ryhmäkoon sopivuuteen kriittisemmin erityisesti 3-5-vuotiaiden ryhmien osalta, mutta ero näkyy myös 0-2-vuotiaiden osalta ääripäässä "on jatkuvasti liian suuri".

⁴⁰ HE 341/2014vp, s. 8. Säännös ei estäisi erilaisten ryhmien, esimerkiksi eri-ikäisten lasten ryhmien perustamista, mutta tällöinkin ryhmässä saisi olla samanaikaisesti läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava lapsimäärä.

⁴¹ Sähköpostitse saatu tieto 3.2.2015.



Kuvio 15 Päiväkotihenkilöstön arvio ryhmäkoon sopivuudesta siinä ikäryhmässä, jonka kanssa työskentelee

Edellinen kysymys koski päiväkodin johtajien ja henkilöstön subjektiivista arviota ryhmäkoon sopivuudesta. Toisella kysymyksellä pyrittiin kartoittamaan sitä, kuinka usein asetuksen mukainen aikuisten ja lasten välinen suhdeluku ylittyy. Vastauksia on kuitenkin vaikea tulkita, sillä kyselylomakkeessa ei ohjeistettu sitä, tarkoitetaanko päivähoitoasetuksen mukaisuudella myös lyhytaikaista poikkeamista asetuksen sallimissa rajoissa.

Suomessa lasten ja aikuisten välinen suhdeluku on kansainvälisesti vertaillen erittäin hyvä.⁴² Asetuksessa lasten päivähoidosta⁴³ todetaan, että ”päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/92) 4 tai 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaasta lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus.” Suhdeluvun laskentaan vaikuttaa lasten osapäivähoito ja erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevien lasten määrä.

Asetus sallii suhdeluvun lyhytaikaiset poikkeamat: ”Kunta voi poiketa 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdeluvusta, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.”

Sallittujen poikkeamien johdosta kyselyyn annettuja vastauksia on käytännössä mahdotonta tulkita. Joidenkin vastaajien mukaan suhdeluku on jatkuvasti päivähoitoasetuksen mukainen. Käytännössä tämä tarkoittanee siitä, että suhdeluku ei ylitä muulloin kun esimerkiksi aamun ensimmäisinä ja illan vii-

⁴² OECD 2012, 55. Varhaiskasvatuksen ryhmäkokoihin Suomessa OECD:n raportti ei ota kantaa.

⁴³ 239/1973, 6 § (21.8.1992/806)



meisinä tunteina, kun työvuorossa on vain yksi aikuinen ja lapsi saattaa olla esimerkiksi 8, kun sallittu määrä olisi 7. Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että lapsia on silloin tällöin liikaa suhdelukuun nähden. Käytännössä tämä tilanne tulee vastaan esimerkiksi silloin, kun sijaista ei saada. Varhaiskasvatusviraston mukaan sijaisen saaminen Seuresta ei aina pahimpina sairastumiskausina onnistu. Lyhytaikainen suhdeluvusta poikkeaminen on kuitenkin sallittua.

Suhdeluvun ja siten myös käyttöasteen osalta on huomioitava se, että osa lapsista on osaviikkoisia. Noin 80 prosenttia lapsista on hoidossa kokoajaksi, 13 prosentilla on nelipäiväinen hoitoviikko ja viidellä prosentilla kolmipäiväinen viikko.⁴⁴ Näin ollen suhdeluku voi viikon mittaan vaihdella, kun henkilökunta on kokoviikkoista.

Suhdeluvun toteutumista seurataan käyttöastetilastoilla päiväkodin tasolla. Omassa ryhmässä on laskennallisesti sallittua ylittää suhdeluku, jos samaan aikaan toisessa ryhmässä suhdeluku alittuu. Käyttöastetta käytetään taloudellisuuden seurannassa, joten sen toteutuminen virastotasolla on esitetty luvussa 2.4.

Pienryhmätoiminta

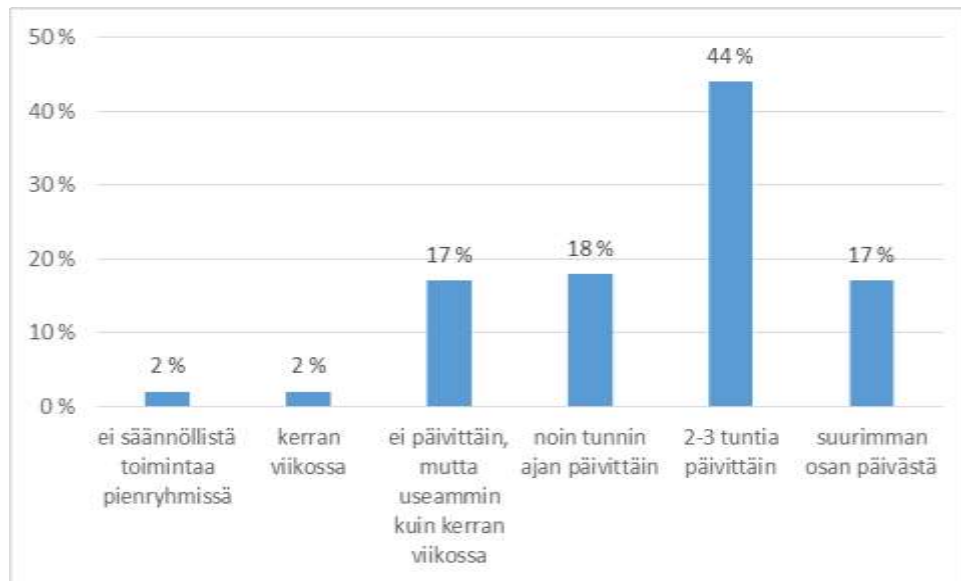
Soccan VKK-metron⁴⁵ toteuttamassa tutkimushankkeessa enemmistö vastanneista lasten vanhemmista koki, että lapsen hyvinvointia päivähoitoryhmässä edistäisi erityisesti monipuolinen toiminta, lapsen yksilöllinen huomioiminen, pienempi ryhmäkoko ja toimiminen pienryhmissä. Myös suurin osa päiväkodin henkilökunnasta koki, että lapsen hyvinvointia edistäisi pienryhmätoiminnan hyödyntäminen ja kehittäminen sekä lapsen yksilöllinen huomioiminen.⁴⁶

Ryhmäkoon ohella lasten arkeen päiväkodissa vaikuttaa siis se, missä määrin toimintaa toteutetaan pienryhmissä. Henkilöstön kyselyssä tiedusteltiin pienryhmätoiminnasta. Kysymys esitettiin muodossa ”Sellaisina päivinä, kun ryhmän kaikki aikuiset ovat paikalla, kuinka suuren osan päivästä päiväkotiryhmäsi on jakautunut pienryhmiin”. Vastanneiden keskuudessa pienryhmätoiminta on varsin yleistä (ks. kuvio 16). Yhteensä 61 prosentin mukaan pienryhmätoimintaa on vähintään kaksi tuntia päivittäin.

⁴⁴ Varhaiskasvatusvirastosta 9.2.2015 saatu tieto ja tilastot vuosilta 2013 ja 2014.

⁴⁵ Socca on pääkaupunkiseudun kuntien ja korkeakoulujen yhteinen sosiaalialan kehittämis- ja tutkimusorganisaatio. VKK-Metro on Soccan koordinoima Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan yhteinen varhaiskasvatuksen koulutus- ja kehittämisverkosto.

⁴⁶ Salmi ja Lipponen 2013, 34–35.



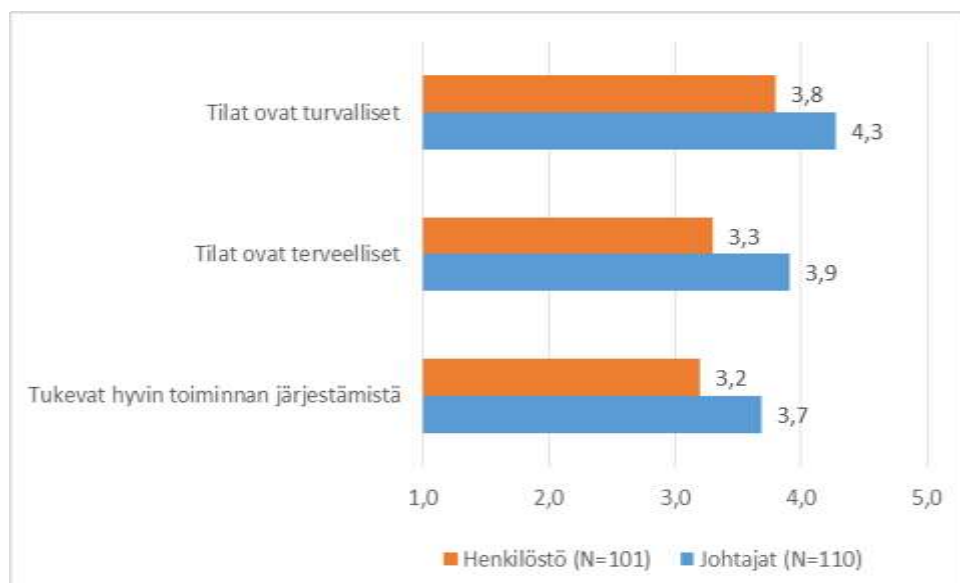
Kuvio 16 Pienryhmätoiminnan osuus päivästä "sellaisina päivinä, kun ryhmän kaikki aikuiset ovat paikalla" (henkilöstön kysely, N=100)

Tyypillisesti pienryhmässä on 6-8 lasta (63 %). Enintään viiden lapsen pienryhmätoimintaa oli 25 prosentin mukaan ja 9-12 lapsen ryhmätoimintaa 11 prosentin mukaan. Vain yhden vastaajan mukaan pienryhmässä on yli 12 lasta.

Kaikilla pienryhmätoimintaa ei kuitenkaan ole. Eräs lastentarhanopettaja toi esiin, että ryhmän lastenhoitajat vastustavat kiinteiden pienryhmien tai vastaavien organisointia. Toinen vastaaja toi avovastauksissa esiin sen, että päiväkodin johtajan pitäisi olla pedagoginen johtaja, joka esimerkiksi valvoo pienryhmätoiminnan toteutumista ja tukee siinä. Tällä hetkellä yksikön johtaja ei näin toiminut.

2.2.5 Tilat laatutekijänä

Luvussa 2.2.1 kuvatun päivähoiton laadun arviointimallin mukaan fyysinen ympäristö on yksi laadun puitetekijöistä. Kyselyssä tiedusteltiin tilojen terveellisyydestä, turvallisuudesta ja siitä, tukevatko tilat hyvin toiminnan järjestämistä. Päiväkotien johtajat vastasivat erikseen kunkin johtamansa päiväkodin osalta (1-3 päiväkotia), mutta tulokset on esitetty kaikkien päiväkotien keskiarvona.



Kuvio 17 Päiväkodin tiloja koskevat arviot, keskiarvo asteikolla 1-5, jossa 5 on täysin samaa mieltä

Kuviosta 17 nähdään, että henkilöstö arvioi tiloja kriittisemmin kuin johtajat. Kumpikin ryhmä oli sitä mieltä, että parhaiten toteutuu tilojen turvallisuus ja huonoiten tilojen toimivuus. Tilojen toimivuuden ongelmia ovat avovastausten perusteella etenkin tilojen ahtaus, pienryhmätilojen vähyys ja tilan soveltumattomuus pienryhmätoimintaan. Henkilöstön arvio tilojen terveellisyydestä oli myös melko alhainen ja terveellisyyttä koskevan kysymyksen keskihajonta oli suurin kaikista henkilöstön kyselyn kysymyksistä (1,2).

Kaupunginvaltuusto päätti vuoden 2014 talousarvion hyväksyessään, että varhaiskasvatuksen tilavaatimusta tarkistetaan ”9 neliöstä 8 neliöön uusissa tiloissa ja olemassa olevissa tiloissa, joissa se on toiminnallisesti mahdollista”. Tähän liittyen kaupunginvaltuusto hyväksyi toivomusponnen 13.11.2013: ”Hyväksyessään päiväkotien tilavaatimuksen muutoksen valtuusto edellyttää, että selvitetään keinot sen varmistamiseen, ettei tilanormin tiivistäminen vanhoissa päiväkodeissa huononna lasten terveyttä ja hyvinvointia eikä tilojen toiminnallisuutta, ja tätä tulee etukäteen arvioida ja seurata varhaiskasvatuslautakunnassa.” Kaupunginhallitus antoi toivomusponnen johdosta selvityksen kokouksessaan 16.6.2014, mutta asia jäi tuolloin pöydälle. 23.6.2014 kaupunginhallitus palautti ponsivastauksen valmisteltavaksi varhaiskasvatuslautakuntaan siten, että lasten käytössä olevien hyötytiloihin perustuvan tilatarkastelun yhteydessä lautakunnassa määritellään sopivat mittarit tilojen toiminnallisuuden, terveellisyyden ja turvallisuuden arviointiin. Varhaiskasvatuslautakunnan lausunnossa 28.10.2014 on todettu yhteenvetona, ettei yksittäisiä mittareita ole olemassa: ”keskeisiä tekijöitä seurannan näkökulmasta ovat tilan kunto, ylläpito, ja hyvä toiminnallinen suunnittelu.”⁴⁷

⁴⁷ Varhaiskasvatuslautakunta 28.10.2014 § 198. Kaupunginhallitus merkitsi tiedoksi apulaiskaupunginjohtajan antaman selvityksen 17.11.2014 (§ 1224)



Varhaiskasvatusvirastossa on tarkistettu kaikkien eri osoitteissa sijaitsevien päiväkotitilojen tilapaikat kevään 2014 aikana. Tilapaikat on määritelty samanaikaisesti hoidossa olevaa lapsimäärään kohden. Päiväkotitilat ovat erilaisia ja eri aikoina rakennettuja. Lapsikohtainen neliömetrimäärä vaihtelee päiväkodeittain 6,5–12,5 m² välillä. Syksyllä 2014 tilaa oli käytössä keskimäärin hieman yli 9 m² lasta kohden. Uusiin tiloihin varattava 8 m² kutakin samanaikaisesti läsnä olevaa lasten kohden tarkoittaa noin 6 m² hyötyalaa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran antaman valtakunnallisen terveydensuojelun valvontaohjeiston mukaan päiväkodeissa tulisi olla lattian hyötypinta-alaa 4-10 m²/lapsi.⁴⁸ Varhaiskasvatuslautakunnan mielestä vuoden 2014 aikana toteutetun tilatarkastelun jälkeen nykyisten tilojen käyttö on tehostettu äärimmilleen. ”Tilapaikkojen lisääminen nykyisissä toimitiloissa olisi palvelun laatua sekä lasten ja henkilöstön hyvinvointia heikentävä toimenpide.”⁴⁹

Varhaiskasvatuslautakunta päätti 8.4.2014 jatkaa tilaselvitystä tarkistamalla kaikki tilat STM:n suosituksen ja Rakennustieto Oy:n lasten toimintatilan las-
kutavalla. Työ on sovittu käynnistettävän tilakeskuksen kanssa pilotilla.⁵⁰ Kiin-
teistövirasto on lausunnossaan kaupunginhallitukselle⁵¹ 3.11.2014 todennut,
että tilakeskus on yhdessä varhaiskasvatusviraston kanssa käynnistänyt kon-
sulttityönä projektin, jossa selvitetään päiväkotien tilankäyttö sekä tarkistetaan
laajuustiedot sisätilojen ja piha-alueiden osalta. Projekti käynnistyy marras-
kuussa varhaiskasvatusviraston ja tilakeskuksen yhteisessä kokouksessa.
Projektiin on valittu yksi pilottikohde, jonka avulla selvitetään työn laajuus ja
resurssit ja sen perusteella tehdään jatkosuunnitelma ja tehtäväsisältö muiden
kohteiden osalta.

2.2.6 Henkilöstön ja johtajien näkemykset laadun parantamisen keinoista

Kyselyn lopuksi sekä henkilöstöltä että päiväkotien johtajilta pyydettiin avovas-
tausta kysymykseen ”Varhaiskasvatuksen laatua päiväkodeissa parantaisi
eniten se, jos”. Henkilöstö antoi tähän 39 sanallista vastausta, joista 21:ssä
vastaus oli ”ryhmäkokoja pienennettäisiin” tai muu käytännössä samaa tar-
koittava vastaus.

Toinen toistuva teema, joka henkilöstön avovastauksissa tuli esiin, oli kiire ja
huoli henkilöstön jaksamisesta, kun sijaisten palkkaaminen ei ole itsestään
selvää säästöpaineen ja käyttöastetavoitteen takia. Henkilöstön poissaolo-
jen vuoksi työpäivästä voi tulla rikkonainen: esimerkiksi sijaistusta toisessa
ryhmässä, jolloin oman ryhmän pienryhmätoiminta peruuntuu. Eräs vastaaja
kertoi käytännön esimerkin käyttöasteseurannan vaikutuksesta: ”Jos viikolla

⁴⁸ Varhaiskasvatuslautakunta 28.10.2014 § 198

⁴⁹ Varhaiskasvatuslautakunta 28.10.2014 § 198

⁵⁰ Varhaiskasvatuslautakunta 28.10.2014 § 198

⁵¹ Khs 17.11.2014, § 1224 Valtuutettu Mari Holopaisen toivomusponsi päiväkotien tilanormin muutoksen arvi-
oinnista ja seurannasta



on ollut lapsia vähän suhteessa aikuisiin, lukuja paikataan niin ettei sijaisia oteta.”

Päiväkodin johtajien avoimet vastaukset (yhteensä 67) varhaiskasvatuksen laatua koskevaan kysymykseen koskivat useimmiten koulutetun henkilöstön merkitystä. Koulutetun henkilöstön mainitsi 15 vastaajaa ja lisäksi seitsemän korosti sitä, että lastentarhanopettajia tulisi olla ryhmissä kaksi nykyisen yhden sijasta. Koulutuksen lisäksi osa vastaajista mainitsi lisäksi henkilöstön pysyvyyden, sitoutuneisuuden ja motivaation merkityksen.

Toinen paljon mainintoja (15) kerännyt asia oli käyttöastetavoite, jota pidettiin liian korkeana. Käyttöastetavoitteen tiukkuuden lisäksi kommentit koskivat sitä, että käyttöasteen tulisi kuvata realistisemmin sitä, kuinka paljon työntekijöitä on suhteessa lapsiin ja sitä, että käyttöasteessa pitäisi huomioida ne tehtävät, jotka ovat pois lapsiryhmästä. Esimerkiksi puolipäiväinen koulutus laskeetaan ikään kuin työntekijä olisi paikalla koko päivän. Toisaalta tilannetta kuvattiin siten, että käyttöastetavoite uhkaa jäädä liian alhaiseksi, jos kaikki työntekijät ovat paikalla. Jos joku on poissa, käyttöastetta saadaan nostettua, mutta toiminta vastaavasti kärsii ja paikalla oleva henkilöstö kuormittuu.

Erään kommentin mukaan lasten ja henkilökunnan suhdeluvun seurannan pitäisi perustua todelliseen täyttöasteeseen eikä käyttöasteeseen. Tämän johtajan mukaan ryhmäkokojen kasvattaminen käyttöasteperusteisesti aiheuttaa helposti liian suuria ryhmäkokoja. Käyttöasteeseen liittyvä problematiikka tuli esiin myös kyselyn muissa avovastauksissa, jotka liittyivät asetuksen mukaiseen suhdelukuun ja ryhmäkokoon. Erään johtajan vastaus kuvaa päiväkodin arkea: *”Lasten säännölliset vapaapäivät vaikeuttavat täyttö- ja käyttöaste tasapainoilua. Talo tulee täyttää sen takia yli ja toisena syynä se, että pakko olla yli, jotta voidaan ottaa sijainen, koska muutoin laskennallisuus ei riittäisi sijaisen ottamiseen. Silloin on pakko mennä osittain vajaalla ja se on todella kuormittavaa henkilökunnalle. Puolen päivän kokoukset ja koulutukset eivät näy tilastoissa, mutta käytännössä suhdeluku ylittyy.”*

Useampi päiväkodin johtaja toi esiin mielipiteensä siitä, että varhaiskasvatusta johdetaan liiaksi ”talous edellä” eli esimerkiksi käyttöasteluvut ovat liian määrittävässä asemassa. Erään vastaajan mukaan laadulliset tavoitteet tulisi nostaa taloustavoitteiden yläpuolelle. Toinen kirjoitti: *”Nyt puuttuu laadulliset kasvatus toiminnan kriteerit, joilla edes minimitaso voitaisiin määritellä. Laatua eivät ole kovat mittarit täyttö-, käyttö-, tilaprosentit, laskennallinen hinta jne.”*

Kolmas usein esiin tullut asia oli 12 avovastauksessa käsitelty tema eli se, että on liian kiire tai että henkilökunnan ja johtajien aikaa menee liikaa kaiken muuhun kuin ydintehtävään. Työmäärä, esimerkiksi kirjalliset tehtävät, on heidän mukaansa lisääntynyt eikä työrauhaa ole. Toisaalta osa kaipasi enemmän aikaa kehittämiseen eli arjen keskellä ei jää aikaa keskusteluille ja toiminnan kehittämiseen. Toisissa vastauksissa taas tuotiin esiin se, että vi-



raston taholta tulee liian nopealla syklillä uusia kehittämisasioita. Johtajien työssä kaivattaisiin enemmän aikaa pedagogiselle johtajuudelle.

Tilat. Tiloihin liittyviä avovastuksia oli seitsemän (kysymysmuodon ollessa "Varhaiskasvatuksen laatua päiväkodeissa parantaisi eniten se, jos") Kolme niistä liittyi tilojen ahtauteen per lapsimäärä. Kaksi liittyi tilojen ajanmukaisuuteen, esteettisyyteen ja viihtyisyyteen. Yksi vastaaja toivoi, että tilojen peruskunnosta huolehdittaisiin paremmin. Yksi vastaus liittyi tilojen riittävyyteen ja monipuolisuuteen leikin kannalta sekä tilojen hyvään toimivuuteen eli esimerkiksi, ettei turhaa aikaa menisi vaatteiden ja kenkien säilyttämismurtoon.

Siinä missä henkilöstön vastauksissa korostui ryhmäkoon pienentäminen laatu parantavana asiana, päiväkodin johtajista vain neljä toi avovastauksessa esiin tämän asian tässä kyselyn kohdassa.⁵² Sijaisten käyttöön tai oman henkilökunnan käyttöön sijaisina liittyi johtajien avovastauksista neljä. Sijaisten käyttöön toivottiin enemmän vapautta ja enemmän määrärahoja. Lisäksi koettiin ongelmaksi se, että oma henkilökunta joutuu kesken päivän sijaistamaan toimipisteestä toiseen.

2.3 Henkilöstön aikaansaannoskyky

Varhaiskasvatusviraston henkilöstömäärä on 5 730, josta 98 työskentelee viraston hallinnossa. Leikkipuistotoiminnassa on 374 ja varhaiskasvatusalueiden henkilöstö on 5 258.⁵³ Lastentarhanopettajina, lastenhoitajina ja erityislastentarhanopettajina toimivia oli 30.9.2014 3 690.⁵⁴ Varhaiskasvatusalueilla työskentelee myös perhepäivähoitajia ja ryhmäperhepäivähoitajia, päiväkotitapulaisia ja esimiehiä.

Varhaiskasvatusvirastosta saatujen tietojen mukaan lastentarhanopettajien osuus päiväkotihenkilöstöstä on 40 prosenttia. Lain mukaan 33 prosentin osuus riittäisi. Vuonna 1992 lastentarhanopettajien osuutta koskeva asetus muuttui nykytasolle, jolloin kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti sosiaalivirasto alkoi vähentää lastentarhanopettajien määrää kohti 33 prosentin osuutta. Kun johtamisuudistus toteutettiin vuosina 2006–2007 siten, ettei päiväkodin johtaja enää työskennellyt lapsiryhmässä, tilanne jäädettiin siten, ettei lastentarhanopettajien vakansseja ole enää muutettu lastenhoitajien vakansseiksi.⁵⁵

Kyselyssä päiväkodin johtajia pyydettiin ottamaan kantaa väitteeseen "Pätevän päivähoitohenkilöstön saatavuus on päivähoitoyksikössäsi hyvä". Osittain

⁵² Johtajien vastaukset olivat seuraavanlaisia: ryhmäkoko säädettäisiin laissa, lasten määrää ei lisätä, mieluummin kolmen aikuisen ryhmiä kuin neljän sekä alle 3-vuotiaiden huomiointi siten, ettei heti vapautuisi paikkoja, kun lapsi täyttää kolme vuotta.

⁵³ Varhaiskasvatusviraston esitys tilintarkastajan aloituspalaverissa 9.10.2014.

⁵⁴ Varhaiskasvatusvirastosta saatu tieto kyselyn kohdejoukon määrittämiseksi, 15.10.2014.

⁵⁵ Varhaiskasvatusviraston johdon haastattelu 20.1.2015.

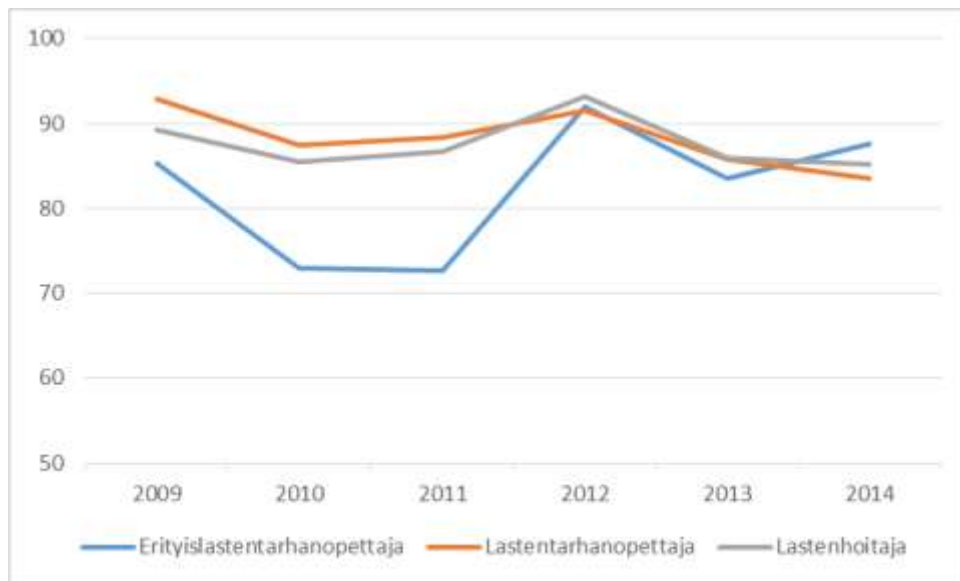


samaa mieltä oli 47 prosenttia (ks. taulukko 8). Osittain eri mieltä olevia oli toiseksi eniten eli neljännes. Vain 18 prosenttia oli täysin samaa mieltä. Keskiarvo oli 3,46. Tämän kysymyksen osalta keskihajonta oli johtajien kyselyn suurin, 1,22. Avoimissa vastauksissa tuli esiin erityisesti hankaluus lastentarhanopettajien rekrytoinnissa, kun pätevistä on pulaa.

Taulukko 6 Mielipiteet väitteeseen ”Pätevän hoitohenkilöstön saatavuus on päivähoitoyksikössäni hyvä”, päiväkodin johtajien kysely (N=110)

Täysin eri mieltä	Osittain eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Osittain samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
6 %	25 %	4 %	47 %	18 %

Myös tilastojen perusteella pätevien lastentarhanopettajien rekrytoinnissa on haasteita, sillä 31.8.2014 tilanteessa epäpätevien ja täyttämättä olevien vakanssien osuus oli 13,6 prosenttia. Kuviossa 18 on esitetty toukokuun lopun tilanne vuosina 2009–2014. Erytylastentarhanopettajien osalta tilanne oli huonompi vuosina 2010–2011, mutta on parantunut sen jälkeen. Kaikkien nimikkeiden osalta pätevien osuus oli suurimmillaan yli 90 prosentin vuonna 2012. Vuoden 2014 toukokuussa pätevien osuus vaihteli 83,6 ja 87,6 prosentin välillä.



Kuvio 18 Pätevillä täytettyjen vakanssien osuus vuosina 2009–2014, ajankohtana 31.5.

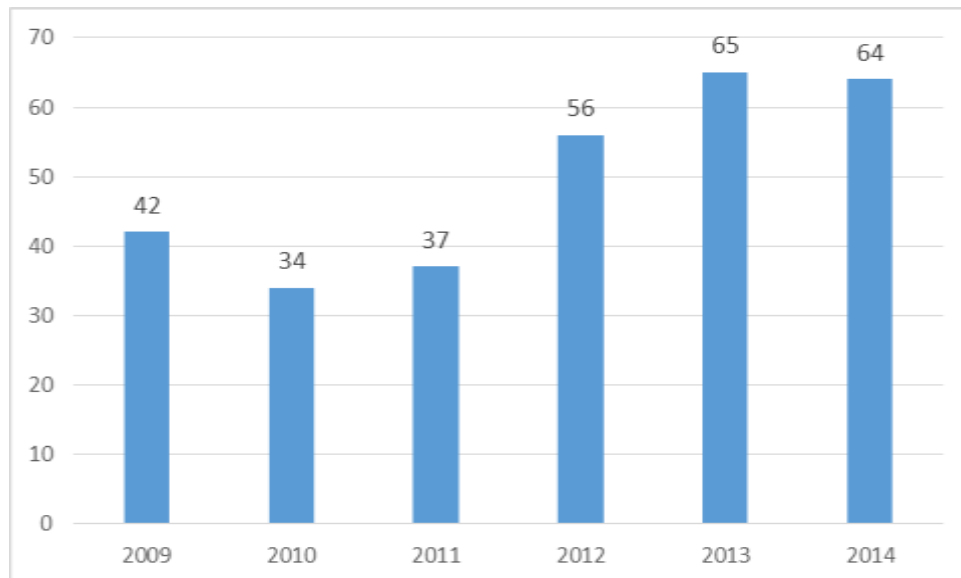
Lokakuussa 2014 epäpätevien osuus henkilöstöstä vaihteli varhaiskasvatusalueittain ollen alhaisin Keskisellä varhaiskasvatusalueella ja Vuosaari-Östersundomissa (5,2 % henkilöstöstä epäpäteviä). Suurimmat epäpätevien osuudet olivat alueilla Kampinmalmi-Lauttasaari-Töölö (9,8 %), Latokartano (8,7 %), Haaga-Kaarela (8,6 %) ja Kaakkoinen varhaiskasvatusalue (8,3 %).

Erään yhdysvaltaisen tutkimuksen mukaan varhaiskasvatuksen laatu on yhteydessä ryhmän pääkasvattajan muodolliseen koulutukseen. Vahvimmin



korkeaa laatua selitti kandidaattitasoinen koulutus. Jonkin verran vaikutusta oli myös sillä, oliko pääkasvattajalla lisäkoulutusta muodollisen koulutuksensa lisäksi. Tutkimuksen perusteella lisäkoulutus parantaa laatua etenkin jos hoitajalla ei ole muodollista koulutusta.⁵⁶ OECD:n tutkimusraportissa koulutuksen merkitystä on selitetty sillä, että koulutustaso vaikuttaa henkilöstön kykyyn luoda korkealaatuinen pedagoginen ympäristö.⁵⁷

Varhaiskasvatusvirastossa koulutuspäivien määrä päätoimista kuukausipalkkaista henkilöä kohden oli 2,5 päivää vuonna 2013. Kustannuksina tämä oli henkilöä kohden 65 euroa. Koulutukseen käytettyä panosta on kasvatettu kuvion 20 mukaisesti. Edelleenkin summa on melko pieni, mitä selittää varhaiskasvatusviraston johdon mukaan se, että käytetään paljon omia koulutustiloja ja omia asiantuntijoita kouluttajina, koska ostopalveluna ei ole juurikaan tarjolla riittävän spesifistä koulutusta. Lisäksi virasto hyödyntää kaupungin sisäistä koulutusta, mikä ei aiheuta kustannuksia virastolle.⁵⁸



Kuvio 19 Koulutuskustannukset/henkilö, euroa vuosina 2009–2014

Päiväkodin johtajilta tiedusteltiin heidän mielipidettään siitä, onko henkilöstöllä riittävästi mahdollisuuksia hankkia varhaiskasvatukseen liittyvää lisäkoulutusta. Henkilöstöltä kysyttiin vastaavasti omakohtaista näkemystä lisäkoulutuksen saamisen riittävydestä. Johtajien vastausten keskiarvo oli 3,97 ja henkilöstön 4,02 eli arviot olivat hyvin lähellä toisiaan ja henkilöstön arvio hieman myönteisempi. Parhaimmaksi tilanteen näkivät lastentarhanopettajat ja heikoimmaksi erityislastentarhanopettajat, joiden keskiarvo oli 3,56 (vastaajia yhdeksän).

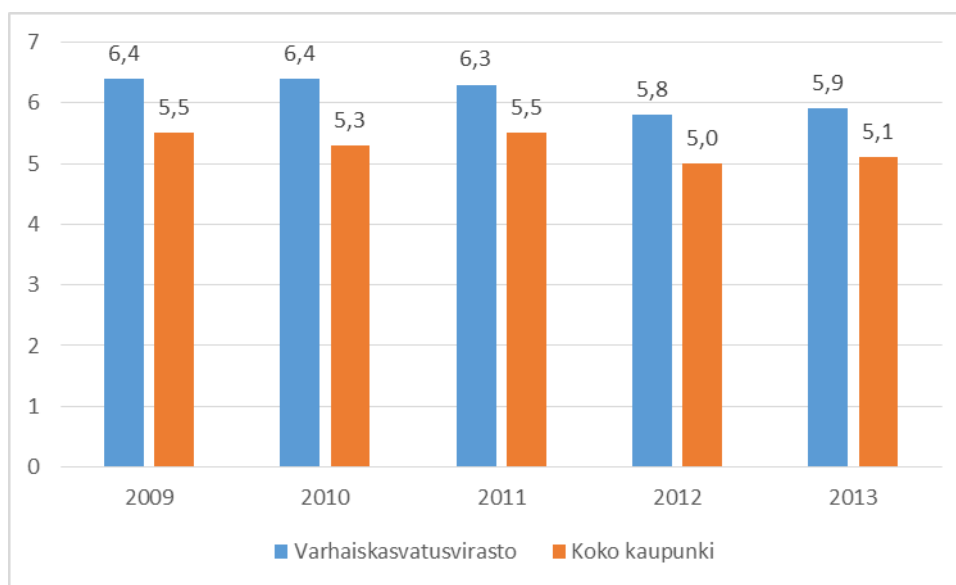
⁵⁶ Julkaisussa Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat, Liiteosa 2. Katsaus kotimaiseen ja kansainväliseen varhaiskasvatuksen tutkimukseen 2000-luvulla. S. 181 tiivistelmä tutkimuksesta Burchinal, Cryer ja Clifford 2002 (Applied Developmental Science 6(1)).

⁵⁷ OECD 2012, 25.

⁵⁸ Johdon haastattelu 20.1.2015.



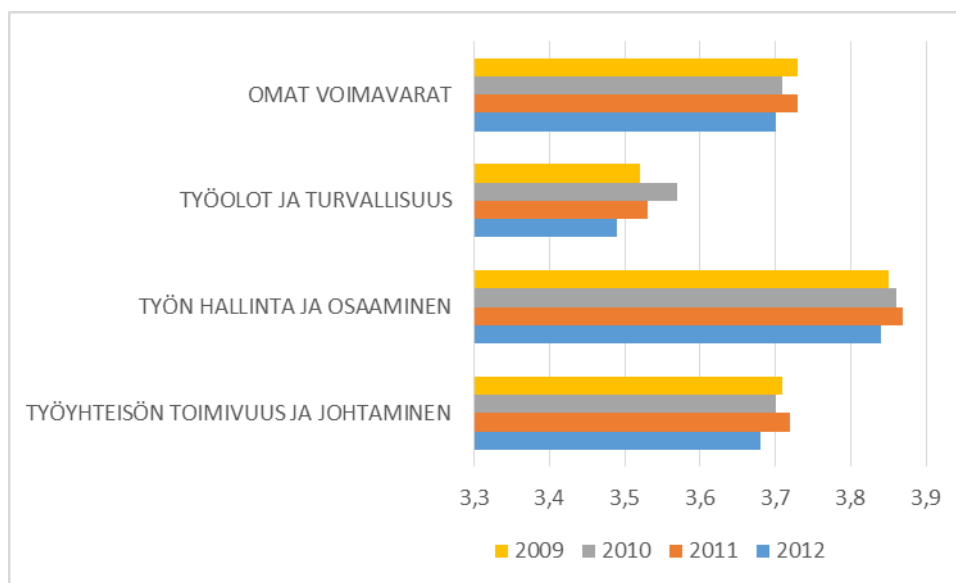
Sairaus- ja tapaturmapoissaolojen osuus on ollut vähenemään päin sekä kaupungilla yleisesti että varhaiskasvatusvirastossa kuten kuviosta 20 ilmenee. Virastossa poissaoloja on kuitenkin keskimääräistä enemmän. Yleisimmät sairauspoissaolojen syyt ovat infektiotaudit ja tuki- ja liikuntaelinsairaudet. Infektiotautien yleisyyttä selittää pienten lasten sairauksien leviäminen.⁵⁹



Kuvio 20 Sairaus- ja tapaturmapoissaolot, prosenttia kokonaistyöajasta 2009–2013

Helsingin kaupungin työhyvinvointikyselyn tiedot olivat käytettävissä vuosilta 2009–2012, jolloin päivähoito oli osana sosiaalivirastoa (ks. kuvio 21). Vuonna 2013 kyselyä ei tehty ja vuonna 2014 kaupungin kysely oli niin sanottu kuntakymppi, joka ei ole verrannollinen aiempiin. Henkilöstö kokee työn hallinnan ja osaamisen toteutuvan parhaiten. Työolot ja turvallisuus on selvästi muita osa-alueita heikompi. Työergonomiaan on varhaiskasvatusviraston johdon mukaan panostettu paljon, mutta siitä huolimatta ergonomia-asiat nousevat aina esiin työhyvinvointikyselyissä.

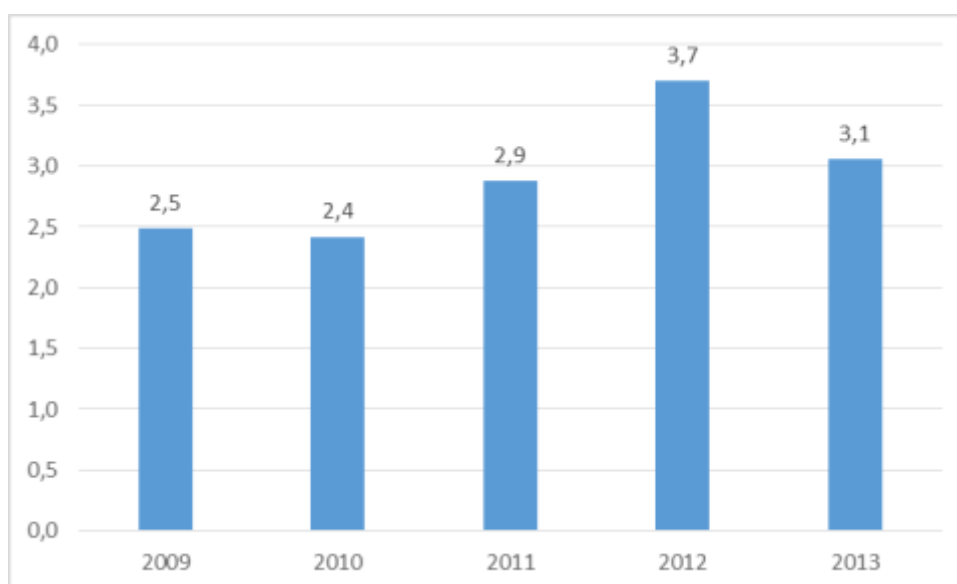
⁵⁹ Johdon haastattelu 20.1.2015.



Kuvio 21 Työhyvinvointikyselyn tiedot vuosilta 2009–2012, N=3143, 2793, 3022 ja 2265

Vuosien välillä on hieman vaihtelua siten, että vuoden 2012 tulokset ovat heikoimmat. Tähän lienee vaikuttanut organisaatiomuutoksesta johtuva epävarmuus, sillä varhaiskasvatusvirasto muodostettiin 1.1.2013.

Henkilöstön vaihtuvuus muusta syystä kuin eläkkeelle jäämisen johdosta on viime vuosina jonkin verran lisääntynyt kuten kuviosta 22 nähdään. Kuviossa on kuvattu vakinaisen henkilöstön vaihtuvuusprosentti irtisanoutumisen johdosta (syy eronneet). Toiseksi yleisin vaihtuvuuden syy on vanhuuseläke alle kahden prosentin osuudella ja seuraavaksi yleisin työkyvyttömyyseläke puolen prosentin tuntumassa.



Kuvio 22 Vakinaisen henkilöstön vaihtuvuus irtisanoutumisen johdosta, prosenttia suhteessa vuoden aikana palveluksessa olleisiin kaupunkiin nähden vakinaisiin

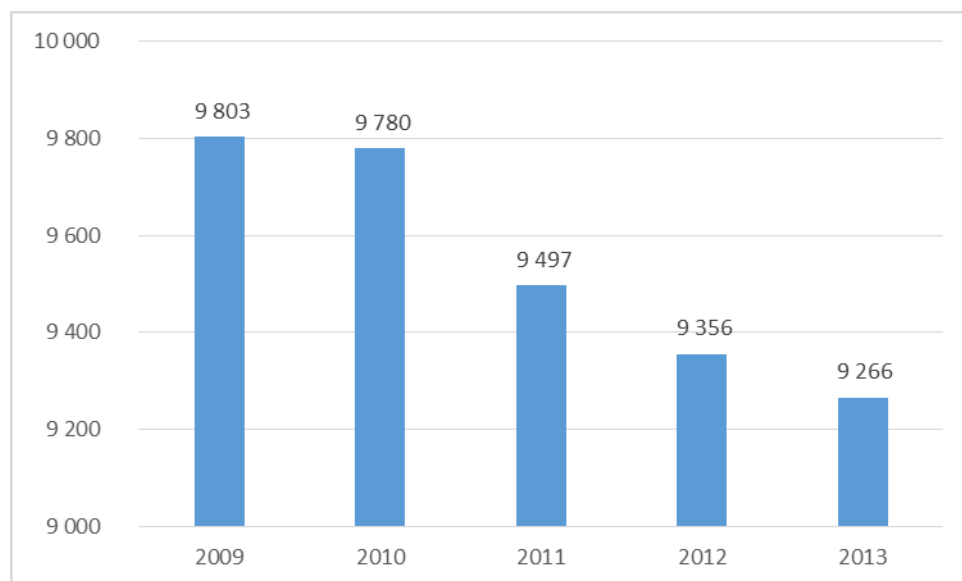


Esimiehet pyytävät poislähteviä työntekijöitä täyttämään sähköisen lähtökyselyn. Kaupunginkanslian henkilöstöosasto tekee kyselyjen pohjalta vuosittain koonnin ja tilaston. Vaihtuvuuden syitä ovat olleet muun muassa henkilökohdattaiset syyt (esimerkiksi poismuutto suur-Helsingin alueelta), alan vaihto, urakehitys toisessa kunnassa ja se, että nuoret vaihtavat helpommin työpaikkaa tänä päivänä.⁶⁰

2.4 Taloudellisuus

Taloudellisuutta kuvaavia mittareita ovat tyypillisesti yksikkökustannushinnat.⁶¹ Osana tuottavuusmatriisia on mittari ”lapsen laskennallisen läsnäolopäivän kustannus (ilman tilavuokria)”. Muita keskeisiä yksikkökustannustyyppisiä tietoja ovat menot 1-6 -vuotiasta väestöä kohden sekä euroa/lapsi omissa päiväkodeissa. Myös tilatäyttöä ja käyttöastetta voidaan tarkastella osana taloudellisuutta.

Kuviossa 23 on esitetty päivähoidon järjestämistapojen menot Helsingissä päivähoitoikäistä väestöä kohden. Tämä mittari kuvastaa koko päivähoidon taloudellisuutta, ei siis vain kunnallisen päiväkotihoidon. Helsingissä reaaliset kustannukset ovat laskeneet.



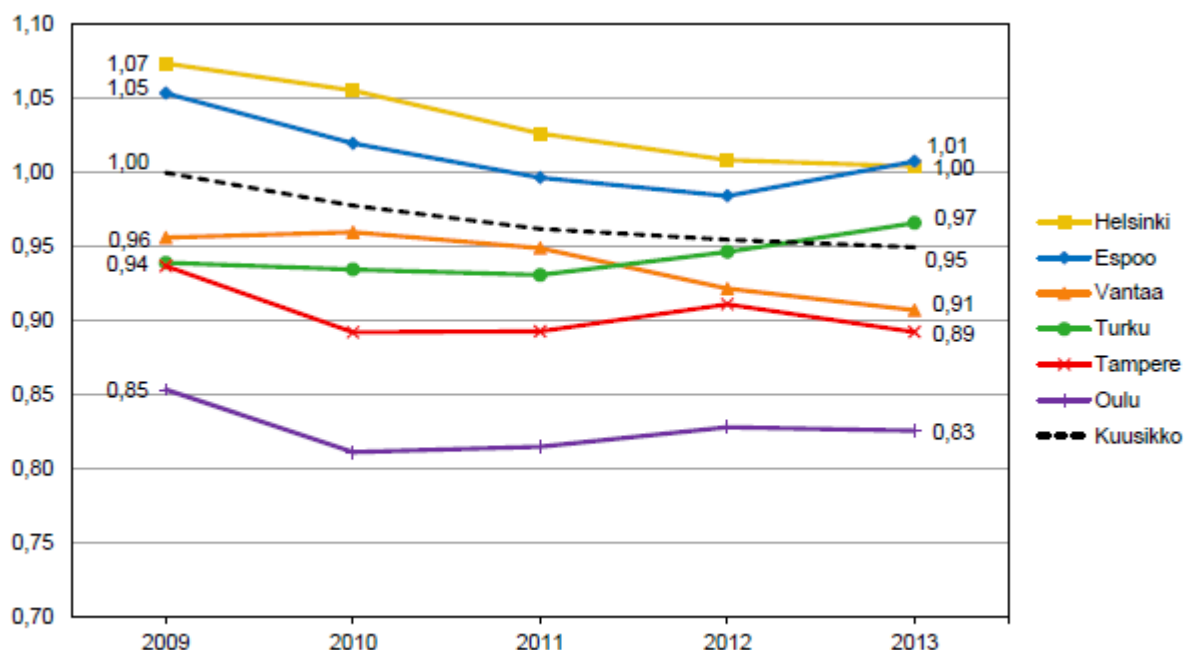
Kuvio 23 Pienten lasten hoitojärjestelmän deflatoidut kustannukset päivähoitoikäistä (10 kk-6 v) lasta kohden Helsingissä, kaikki päivähoidon järjestämistavat⁶²

Helsinki oli kuitenkin kuusikkovertailussa vuoteen 2012 asti kallein kunnes vuonna 2013 Espoon kustannukset ylittivät niukasti Helsingin (kuvio 24).

⁶⁰ Varhaiskasvatusviraston johdon haastattelu, kirjalliset vastaukset.

⁶¹ Ks. esim. Kangasharju 2008, 22.

⁶² Kuusikkoraportti 2013, 36.

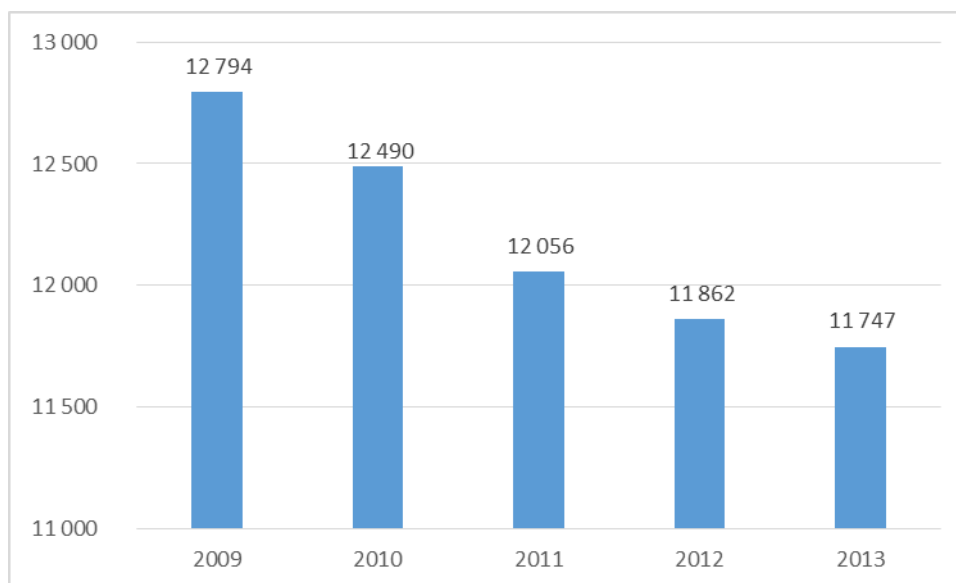


Kuvio 24 Lasten päivähoitojärjestelmän defloitoitujen vuosikustannusten kehitys päivähoitoikäistä lasta kohden Kuusikon kunnissa vuosina 2009–2013 suhteutettuna aritmeettiseen keskiarvoon (vuosi 2009 = 1)⁶³

Kaupungin strategiaohjelman mittareissa on ”Hyvinvoiva helsinkiläinen” -osa-alueen yhteiseksi taloustavoitteeksi asetettu ”Helsingin muita kuntia korkeammat palvelujen yksikkökustannukset lähenevät muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa.” Vuonna 2009 Helsingin ero kuuden suuren kaupungin keskiarvoon oli päivähoidossa 0,07, kun vuoden 2009 keskiarvo on määriteltä arvoksi 1. Vuoden 2013 keskiarvon vertailuluku oli 0,95 eli keskimäärin kustannukset ovat pienentyneet 0,05 yksikköä, kun taas Helsingin arvo 1,07 on vähentynyt 0,07 yksikköä. Näin ollen Helsinki on hieman lähentynyt keskiarvoa. Silti Helsinki oli vuonna 2013 samalla tasolla kuin Kuusikko keskimäärin vuonna 2009.

Kuviossa 25 kunnallisen päiväkotihoidon kustannukset on suhteutettu päiväkodeissa olevien lasten määrään. Siten esimerkiksi vuoden 2013 luku koostuu laskutoimituksesta 257 279 886 euroa/21 902 lasta. Kustannukset lasta kohden ovat viime vuosina pienentyneet. Käytännössä kustannukset ovat kasvaneet hitaammin kuin lapsimäärä.

⁶³ Kuusikkoraportti 2013, 37.



Kuvio 25 Kunnallisen päiväkotihoidon deflatoidut kustannukset Helsingissä euroa per lapsi⁶⁴

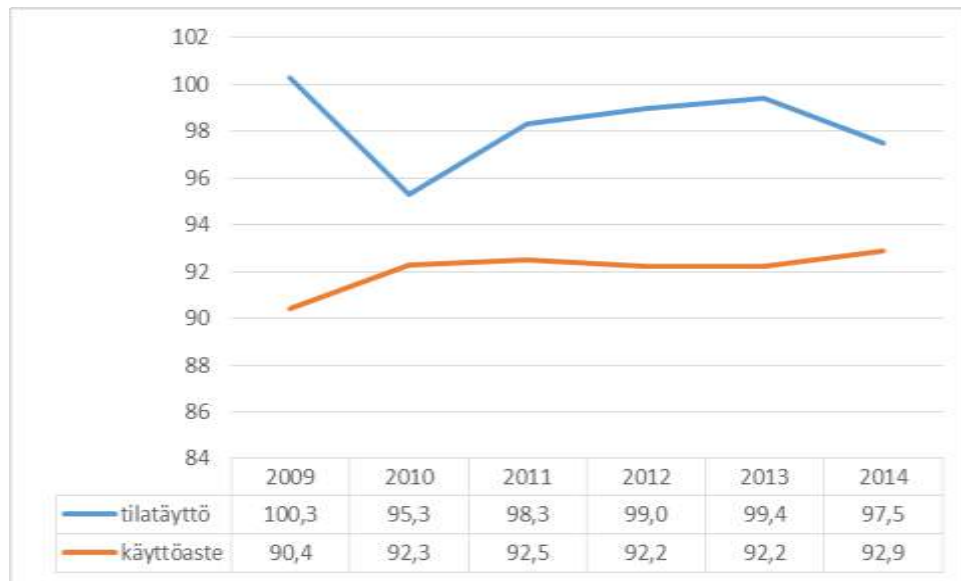
Tilojen käyttöön liittyy tehostamispaineita sekä kaupunkitasolla että varhaiskasvatusviraston toiminnassa. Vuoden 2014 talousarviossa virastolla oli sitovana toiminnallisena tavoitteena ”Hallintokunnan käytössä oleva huoneistoala hoidossa olevaa lasta kohden ei kasva”. Tavoite toteutui, sillä vuoden 2013 lopun luku 9,9 on pienentynyt vuoden 2014 lopussa tasolle 9,6 neliometriä (huoneistoala) hoidossa olevaa lasta kohden.⁶⁵

Tilapaikat vahvistetaan erikseen kullekin yksikölle. Perusteena on tilanormien mukainen samanaikaisten lasten maksimimäärä. Tilatäyttö voi ylittää 100 prosenttia, koska hoidossa on esimerkiksi osapäivälapsia. Kuviossa 26 on kuvattu sinisellä viivalla tilatäytön kehitystä. Vuoden 2010 notkahduksen jälkeen tilatäyttöprosentti kääntyi kasvuun ja oli vuonna 2013 jo 99,4 prosenttia. Vuoden 2014 prosenttiluku ei ole täysin vertailukelpoinen aiempiin vuosiin, koska vuonna 2014 toteutettiin tilapaikkatarkastelu, jonka myötä tilapaikan määritelmä muuttui: tilapaikkojen määrä samoilla neliöillä lisääntyi, joten mittari näyttää aiempaa alemmaa arvoa.⁶⁶

⁶⁴ Laskettu varhaiskasvatusvirastossa perustuen Kuusikkoraportti 2013, 57 ja 74.

⁶⁵ Varhaiskasvatusvirastosta 4.2.2015 saatu ennakkotieto sitovien tavoitteiden toteutumisesta.

⁶⁶ Varhaiskasvatusvirastosta sähköpostitse saatu tieto 9.3.2015.



Kuvio 26 Tilatäyttö ja käyttöaste vuosina 2009–2014

Toinen taloudellisuutta omalta osaltaan kuvaava mittari on kuvioon 26 punaisella merkitty käyttöaste. Käyttöaste kuvaa lasten ja henkilökunnan välistä päivittäistä läsnäolon suhdelukua.⁶⁷ Jos ryhmissä on asetuksen mukainen maksimimäärä lapsia per aikuinen ja jos lapsille tai aikuisille ei tulisi poissaoloja, käyttöaste olisi sata. Kuviosta 27 nähdään, että käyttöaste on hieman parantunut pysytellen viime vuodet tasolla 92,2–92,9. Varhaiskasvatusviraston johto on pitänyt tasoa 92,5 hyvänä tavoitteena kaupunkitasolla, vuositasolla. Käyttöaste on alhaisimmillaan heinäkuussa ja muina kesäkuukausina.

2.5 Tuottavuus

Päivähoidon tuottavuutta mitataan tuottavuusmatriisilla, joka otettiin käyttöön sosiaalivirastossa. Vuosina 2007–2009 toteutettiin Työsuojelurahaston osittain rahoittamana ja Tampereen teknillisen yliopiston tuella tuottavuuden mittaaminen ja johtaminen -hanke. Hankkeen tuloksena syntyi monimuuttuja-ajatteluun perustuva matriisipohjainen tuottavuuden mittaamis- ja johtamistapa.⁶⁸ Tuottavuusmatriisin kehittämistyössä keskeisesti mukana ollut Jääskeläinen on todennut, että myös nimitykset tuloksellisuusmatriisi tai tavoitematriisi voisivat sopia kuvaamaan tuottavuusmatriisia.⁶⁹

Päivähoidon tuottavuusmatriisia sovellettiin sosiaaliviraston aikana samansisältöisenä, mutta matriisi ja painoarvot päivitettiin vuonna 2013. Taulukossa 7 on kuvattu tuottavuusmatriisin osatekijät ja painoarvot.

⁶⁷ Käyttöasteprosentti lasketaan lasten laskennallisten läsnäolopäivien ja hoito- ja kasvatushenkilöstön läsnäolopäivien (kerrottuna seitsemällä) suhteena. Laskennallinen lapsi tarkoittaa hoitosuhteessa olevaa lasta, joka painotetaan iän, hoitoajan ja mahdollisen lisäkertoimen mukaan. Kertoimia ovat 1; 1,75; 3,5 ja 0,54. Laskennalliset läsnäolopäivät huomioivat siis lapsen hoitoisuuskertoimen. Ympäri vuorokautiset päiväkodit tai vuorohoitoryhmät eivät ole mukana kuvion tiedoissa.

⁶⁸ Jääskeläinen 2009, 2.

⁶⁹ Jääskeläinen 2009, 19.



Taulukko 7 Päivähoidon tuottavuusmatriisin mittarit ja painoarvot

Mittarit	Painoarvot 2009–2012 (%)	Painoarvot 2013– (%)
lapsen laskennallisen läsnäolopäivän kustannus (ilman tilavuokria)	45	20
laskennallisen lapsen vuosikustannus (ilman tilavuokria)	-	25
asiakastytyttyvyisyys	15	15
lasten määrä/hoito- ja kasvatushenkilöstön määrä (käytöaste)	15	15
tilatäyttö	15	15
monikulttuuristen lasten osuus	5	5
henkilöstön sairauspoissaolot	5	5

Taulukosta 8 ilmenee päivähoidon tuottavuuden kehitys vuosina 2009–2012. Vertailuvuoteen 2007 nähden vuosi 2009 oli heikompi, mutta sen jälkeen tuottavuuskehitys on ollut erinomainen. Vuoden 2012 tuottavuustaso oli jo 43 prosenttia parempi kuin vuonna 2007. Perinteisellä tuotos/panos-tuottavuusmittarilla näin korkeita tuottavuusparannuksia on käytännössä hyvin vaikea saavuttaa.⁷⁰

Taulukko 8 Päivähoidon tuottavuuden kehitys 2009–2012

	2009	2010	2011	2012
kokonaispistemäärä	417	516	539	607
pistemäärän muutos edellisvuoteen		24 %	4 %	13 %
tuottavuus (2007=100)	98	121	127	143

Uudistettu matriisi ei ole vertailukelpoinen vanhaan matriisiin. Sen lähtötasona on vuosi 2012 (100). Vuoden 2013 tuottavuusluku oli 103 ja vuoden 2014 luku 120. Näin ollen tuottavuus on parantunut vuodesta 2012 vuoteen 2014 20 prosenttia.

Monimuuttujamallissa laskenta lähtee alhaalta ylöspäin eli yksiköiden tuloksista koostuu virastotason tulos. Eri yksiköiden tuloksia voidaan verrata keskenään ja siten hyödyntää tuloksia johtamisvälineenä.⁷¹ Varhaiskasvatusalueiden päälliköt ja yksikköesimiehet hyödyntävät tuottavuusmatriisin tuloksia omassa johtamistyössään, mutta viraston tasolla tulosten kehittymistä ei ole seurattu toimipisteittäin.⁷² On todennäköistä, että huonoimmat pisteet saaneiden yksiköiden tulokset ovat lähentyneet keskiarvoa, sillä tuottavuusparannukset ovat olleet niin suuria, erityisesti ensimmäisenä vuonna.

⁷⁰ VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2013, s. 29–34.

⁷¹ Arviointimuistio 2011, 16.

⁷² Varhaiskasvatusviraston johdon haastattelu 20.1.2015.



Kaupunkitarkastaja Minna Tiili

2.6 Kokoavat havainnot

Taulukkoon 9 on koottu sellaisten tuloksellisuuden osa-alueiden mittareiden tulokset, joista on käytettävissä vähintään neljän vuoden tiedot vuodesta 2009 lähtien. Suurin osa mittareista osoittaa, että tuloksellisuuden osa-alueet ovat parantuneet. Laadun mittarina käytetty asiakastyytyväisyyden yleisarvosana on hieman parantunut.

Taulukko 9 Tuloksellisuuden mittarit, joista kehityksen suunta tiedossa

Tuloksellisuuden näkökulma	Kvantitatiivinen mittari	Arvio kehityksestä		
		Parantunut	Ennallaan	Heikentynyt
Laatu	Asiakaskyselyn tulokset 2010–2014	4,4 → 4,5		
Henkilöstön aikaan-saannoskyky	Pätevien osuus 2009–2014	85,3 → 87,6 (erityislasten-tarhanopettajat)		92,9 → 83,6 (lastentarhan-opettajat) 89,3 → 85,2 (lasten-hoitajat)
	Koulutusmäärärahat/henkilö 2009–2014	42 → 64		
	Sairaus- ja työtapaturmapoissaolot 2009–2013	6,4 → 5,1		
	Työhyvinvointikyselyn tulokset 2009–2012			V. 2012 tulokset alhaisimmat
Taloudellisuus	Menot 1-6-vuotiasta väestöä kohden 2009–2013	9 803 → 9 266		
	Euroa/lapsi omissa päiväkodeissa 2009–2013	12 794 → 11 747		
	Tilatäyttö 2009–2014		trendi 2010-	
	Käyttöaste 2009–2014	90,4 → 92,9		
Tuottavuus	Päiväkotihoidon tuottavuusmatriisi 2009–2012 ja uudistettu matriisi 2012–2014	43 % kasvu 2007–2012 ja 20 % kasvu 2012–2014		

Heikentyneitä tuloksia oli vain lastentarhanopettajien ja lastenhoitajien pätevyyydessä, mikä kertoo työvoimapulasta johtuvista rekrytointivaikeuksista. Heikentyneistä työhyvinvointikyselyn tuloksista ei voida tehdä pidemmälle meneviä päätelmiä, sillä viimeisin tieto on vuodelta, jolloin viraston muodostamisvalmistelut olivat käynnissä. Kun tuoreempia vertailukelpoisia tietoja ei ole käytettävissä⁷³, ei tiedetä, ovatko heikentyneet tulokset palanneet aiemmalle tasolle.

⁷³ Työhyvinvointikyselyn toteuttamista koskevat muutokset koskevat koko kaupunkia.



Taulukosta 10 nähdään yhteenveto niistä mittareista, joista ei ole käytettävissä numeerisia tietoja useammalta vuodelta. Vaikuttavuuden edellytyksiä kuvaava arvio perustuu luvussa 2.1.1 esitettyihin tietoihin ja ryhmäkokotilasto vuodelta 2013 on saatu varhaiskasvatusvirastosta. Muut tiedot perustuvat päiväkotien johtajille ja henkilöstölle arviointia varten laadittuun kyselyyn. Vastaukset kyselyyn edustavat vastaajien omia arvioita, joiden yhteenvetona on esitetty arvioinnissa tehty tulkinta sarakkeessa "Arvio".

Taulukko 10 Tuloksellisuuden osa-alueet, joista laadullinen poikkileikkausarvio 2014

Tuloksellisuuden näkökulma	Kvalitatiivinen mittari	Arvio
Vaikuttavuus	Vaikuttavuuden edellytykset	edellytyksiä on parannettu
	Lakisääteisten tavoitteiden toteutuminen	hyvällä tasolla, mutta haasteena jatkuvien ihmissuhteiden turvaaminen
Laatu	Henkilöstön antama yleisarvosana	hyvä (mutta heikompi kuin vanhempien arvio)
	Päiväkodin johtajien näkemys laadun kehityssuunnasta	ennallaan/parantunut
	Päiväkotihenkilöstön näkemys laadun kehityssuunnasta	ennallaan/heikentynyt
	Ryhmäkoon kehitys 2013 touko-marraskuu	ei tietoa, missä määrin pienentyminen todellista
	Ryhmäkoon sopivuus henkilöstön ja johtajien arvioimana	erityisesti 3-5-vuotiaiden ryhmät koetaan vähintään joskus liian suuriksi
	Pienryhmätoiminnan yleisyys ja pienryhmän koko	hyvällä tasolla
	Kasvatuskumppanuuden toimivuus johtajien arviona	erittäin hyvä
	Tilojen terveellisyys	vaihteleva
	Tilojen toiminnallisuus	parantamistarvetta
	Tilojen turvallisuus	hyvällä tasolla
Henkilöstön aikaansaannos-kyky	Lisäkoulutukseen pääsy, henkilöstön ja johtajien näkemys	hyvällä tasolla

Monet kyselyn kohteena olleista asioista ovat hyvällä, eivät kuitenkaan erinomaisella tasolla: henkilöstö on melko luottavainen lakisääteisten tavoitteiden toteutumiseen; henkilöstö antaa päivähoidon yleisarvosanaksi hyvä; suurempi osa vastaajista on sitä mieltä, että laatu on pysynyt ennallaan kuin että se olisi heikentynyt ja johtajien mukaan laatu on pikemminkin parantunut. Kyselyn perusteella pienryhmätoiminta on yleistä ja ryhmät ovat tällöin melko pieniä. Johtajat arvioivat kasvatuskumppanuuden vanhempien kanssa toteutuvan erittäin hyvin. Lisäkoulutukseen pääsykin toteutuu vastaajien arvion mukaan pääosin hyvin.



Kehittämistä vaativia kohtia liittyy erityisesti tiloihin ja suurten ryhmien toimintaan. Tilojen toiminnallisuudessa nähtiin selviä puutteita eli on tiloja, jotka eivät tue toiminnan järjestämistä. Tilojen terveellisyydessä on vaihtelua.⁷⁴

Ryhmäkoon osalta henkilöstö ja johtajat pitivät etenkin 3-5 -vuotiaiden ryhmiä vähintäänkin joskus liian suurina. Varhaiskasvatusviraston ohjeistuksen mukaan yli kolmen kasvattajan ryhmiä ei pitäisi olla, mutta kyselyvastausten perusteella kaupungissa toimii neljän kasvattajan ryhmiä. Niissä lapsimäärä saa asetuksen mukaan olla 28, sillä asetus ei määrittele ylärajaa ryhmäkoolle. Varhaiskasvatusvirasto on pyrkinyt siihen, että samoissa tiloissa toimivat 28 lasta eivät toiminnallisesti muodosta yhtä suurta ryhmää. Päiväkotien tasolla ryhmien jakaminen ja pienryhmätoiminnan säännönmukaisuus ei ole aina toteutunut.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Päiväkodeissa annettavan varhaiskasvatuksen tuloksellisuus on käytettävissä olevien kvantitatiivisten mittareiden perusteella viime vuosina pääosin parantunut. Vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä ei kuitenkaan ole olemassa tietoa. Erityisesti tuottavuus on kehittynyt myönteisesti. Myös taloudellisuus on parantunut. Henkilöstön aikaansaannoskyvyn osa-alueilla on tapahtunut sekä parantumista että heikentymistä. Laatua kuvaavana mittarina varhaiskasvatusvirasto käyttää lasten vanhemmille suunnatun asiakastyytyväisyyskyselyn tuloksia. Asiakastyytyväisyyskyselyjen tulokset eivät ole heikentyneet taloudellisuuden ja tuottavuuden parantuessa, vaan vanhempien antama yleisarvosana on hieman parantunut.

Laadun kehittymisestä arvioinnissa toteutettu kysely tuotti ristiriitaista tietoa: johtajat arvioivat henkilöstöä useammin laadun parantuneen kun taas henkilöstö oli taipuvaisempi arvioimaan laadun heikentyneen. Kummassakin ryhmässä kuitenkin suurin osa vastaajista katsoi laadun pysyneen ennallaan. Kyselyn perusteella henkilöstö oli laatutekijöistä tyytymättömin päiväkodin tiloihin, erityisesti siihen, miten hyvin tilat tukevat toiminnan järjestämistä. Tilojen toimivuuden ongelmia ovat avovastausten perusteella etenkin tilojen ahtaus, pienryhmätilojen vähyys ja tilan soveltumattomuus pienryhmätoimintaan.

Varhaiskasvatuksen vaikuttavuudesta ei ole olemassa tietoa etenkin lapsiin kohdistuvista vaikutuksista. Yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta eli asetettujen tavoitteiden toteutumisesta kysyttiin päiväkotien johtajien ja henkilöstön kyselyissä. Päivähoitolain mukaisten tavoitteiden koettiin toteutuvan melko hyvin.

Henkilöstö ja johtajat kokivat varsinkin 3-5 -vuotiaiden ryhmäkoon vähintäänkin joskus liian suurina. Tilaston perusteella suuret ryhmäkoot ovat harvinais-

⁷⁴ Aihetta käsitellään tarkemmin toisessa tarkastuslautakunnan arvioinnissa, jonka aiheena ovat koulujen ja päiväkotien sisäilmakorjaukset.



sia. Varhaiskasvatusvirasto on ohjeistanut muodostamaan ryhmät enintään kolmen kasvattajan ryhmiksi. Varhaiskasvatusviraston mukaan tarkoitus on ollut, että pienryhmätoimintaa hyödynnetään siten, etteivät samoissa tiloissa toimivat ryhmät ole toiminnallisesti suuria. Osassa päiväkoteja ohjetta on tulkitettu siten, että neljän kasvattajan ryhmät täytyy näennäisesti jakaa kahden kasvattajan ryhmiksi. Arviointi toi esiin sen, että varhaiskasvatusvirasto on joko epäonnistunut ohjeistuksensa viestimisessä tai osassa päiväkoteja on ohjeistuksesta huolimatta toimittu edelleen vanhojen toimintamallien mukaan. Kyselyn perusteella pienryhmätoiminta on kuitenkin yleistä.

Hallituksen esityksessä varhaiskasvatuslaiksi ryhmän maksimikooksi on ehdotettu kolmen kasvattajan ryhmää eli yli 3-vuotiaille 21 lapsen ryhmäkoko. Varhaiskasvatusviraston mukaan uudenkin lain puitteissa on mahdollista sijoittaa 28 lasta samaan tilaan esimerkiksi siten, että tilassa toimii kaksi 14 lapsen ryhmää. Tällöin ryhmien toiminta on suunniteltava siten, että lain henki toteutuu.

Varhaiskasvatuksen vaikuttavuuden mittaaminen on valtakunnallinen haaste. Laadun mittareiden osalta varhaiskasvatusvirasto luottaa vanhempien antamaan arvioon. Keskimäärin tulokset ovat hyvät, mutta kun poikkeuksiakin löytyy, viraston tulisi varmistua, että linjaesimiehet puuttuvat laatupoikkeamiin. Lisäksi tulee pohtia sitä, onko vanhempien antama arvio riittävä kuvaamaan laatua. Tässä arvioinnissa käsiteltiin joitakin laatutekijöitä, joiden edelleen kehittäminen mittareiksi on suositeltavaa. Laadun ja vaikuttavuuden mittareiden puutteellisuuden vuoksi johtamisessa näyttävät painottuvan taloudellisuutta kuvaavat mittarit, kuten käyttöaste. Taloudellisuus ja tuottavuus ovat tärkeitä ja kaupungin strategiaohjelman mukaisia tavoitteita, mutta vain yksi tuloksellisen toiminnan ulottuvuus.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antaa kaupunkitarkastaja Minna Tiili, puhelin 310 36545.

Minna Tiili

JAKELU Tarkastuslautakunnan 2. jaosto



LÄHTEET

Arviointikäynnit, haastattelut ja kyselyt:

Tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynti varhaiskasvatusvirastoon
20.10.2014

Varhaiskasvatusjohtaja Satu Järvenkallas, varhaiskasvatuksen kehittämis-
päällikkö Hannele Lakkavaara, hallintopäällikkö (vs.) Raila Tiainen-Ala-
Maunus ja talouspäällikkö Sampo Pajari, varhaiskasvatusvirasto 20.1.2015

Varhaiskasvatusjohtaja Satu Järvenkallas, varhaiskasvatuksen kehittämis-
päällikkö Hannele Lakkavaara ja hallintopäällikkö (vs.) Raila Tiainen-Ala-
Maunus, varhaiskasvatusvirasto 4.2.2015

Päiväkotien johtajille suunnattu kysely, syksy 2014, vastaajamäärä 110.

Otoksena valittujen päiväkotien henkilöstölle suunnattu kysely, syksy 2014 ja
tammikuu 2015, vastaajamäärä 101.

Muut lähteet:

Arviointimuistio 2011. Tuottavuuden mittaaminen ja tuottavuuskehitys Helsin-
gissä. Helsingin kaupungin tarkastusvirasto, Minna Tiili 19.3.2012.

Fonsén E. 2014. Pedagoginen johtajuus varhaiskasvatuksessa. Acta Universi-
tatis Tamperensis 1914.

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

Helsingin varhaiskasvatussuunnitelman työkirja. Seppo Sarras, Päivähoidon
vastuualue, Sosiaalivirasto 2011.

Jääskeläinen, A. Julkisten hyvinvointipalvelujen tuottavuus: Johtamista tuke-
vien mittausjärjestelmien suunnittelu. Yhteenveto projektin tuloksista
23.11.2009.

Kalliala, M. 2012. Lapsuus hoidossa? Aikuisten päätökset ja lasten kokemuk-
set päivähoidossa. Gaudeamus.

Kangasharju, A. 2008. Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Kuntaliiton verkko-
julkaisu.

Keskinen, V. 2012. Tasaista menoa. Helsinkiläisten tyytyväisyys kuntapalve-
luihin 2012 ja 2008. Helsingin kaupunki, tietokeskus. Tutkimuskatsauksia
1/2013.



Kuntatyönantajat, yleiskirje 24/2008. Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus.

Kuusikkoraportti 2013. Kuuden suurimman kaupungin lasten päivähoidon palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2013. Kuusikko-työryhmä, lasten päivähoito, Hanna Ahlgren-Leinvuo.

OECD 2012. Taguma, M., Litjens, I. ja Makowiecki, K. Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Finland 2012. OECD 2012.

Parrila, S. 2004. Laatu päivähoitoa koskevassa varhaiskasvatustutkimuksessa. Teoksessa Ruokolainen, R. ja Alila K. (toim.) Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen julkaisu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:6.

Pääkaupunkiseudun päivähoidon asiakaskysely 2014. Feelback Group.

Salmi S. ja Lipponen L. 2013. Lapsen voimavarat hyvinvoinnin edistäjinä. Alle kouluikäisten lasten hyvinvoinnin tukeminen vanhempien, päivähoidon ja neuvolan yhteistyöllä. Socca Työpapereita 2013:1.

Vaikuta varhaiskasvatukseen. Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:13.

Valtiovarainministeriö 2014. Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja.

Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Taustaineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12.

VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2013. Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset.



Kaupunkitarkastaja Minna Tiili

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe Varhaiskasvatuksen tuloksellisuus päiväkodeissa		
Suunnitelman laatija Minna Tiili		Pvm 25.8.2014
Päätös arvioinnista Tarkastuslautakunta 7.5.2014 (Päiväkotien lapsiryhmien koko, henkilöstön saatavuus ja vaihtuvuus)		
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 2. jaosto		
Aloittamisaika 8/2014	Valmistumisaika 1/2015	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili
Arviointiaiheen tausta Tarkastuslautakunta on arvioinut päivähoitoa viimeksi vuonna 2009. Tuolloin näkökulmina olivat päivähoitopalvelujen laatu ja päivähoitopaikkojen saavutettavuus. Vuoden 2013 alusta alkaen suomenkielinen päivähoito on muodostanut oman virastonsa eli varhaiskasvatusviraston. Tämän vuoksi on perusteltua tehdä kokonaisvaltainen arviointi päiväkotihoidosta arvioimalla varhaiskasvatuksen tuloksellisuutta eri näkökulmista. Laissa lasten päivähoidosta päivähoidon tavoitteeksi on määritelty ”tukea päivähoidossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä.” Lain mukaan päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö. Päivähoitolaki on vuodelta 1973 ja sen kokonaisuudistus varhaiskasvatuslaiksi on käynnissä. Varhaiskasvatusta ohjaavat myös Valtioneuvoston periaatepäätös Varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (2002) sekä Stakesissa (nykyinen THL) laadittu Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (2005). Valtakunnallisessa, vuodenvaihteessa 2013–2014 toteutetussa varhaiskasvatuslain valmisteluun liittyvässä kyselyssä vanhemmat nostivat eniten esiin kehittämistä vaativina asioina suuret lapsiryhmät sekä henkilökunnan vaihtuvuuden ja vähäisen määrän. Vanhempien mielestä suuret lapsiryhmät ja henkilökunnan vähäinen määrä estävät lapsen yksilöllistä huomioimista. Henkilökunnan vaihtuvuus puolestaan vaikuttaa kasvattajan ja lapsen vuorovaikutuksen laatuun. (Vaikuta varhaiskasvatukseen 2014, 42). Kaupungin edellisessä, vuosien 2009–2012 strategiaohjelmassa tavoitteena oli, että päiväkotiryhmien kokoa pienennetään valtuustokauden aikana. Koska päiväkotiryhmien koolla on vanhempien näkökulmasta ja päiväkotien johtajien arvioimana (Vartiainen 1992, 151 ja 190) suuri merkitys, arvioinnissa tarkastellaan edelliselle valtuustokaudelle asetetun tavoitteen onnistumista. Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan lasten kokonaisvaltaista hyvinvointia		



tuetaan varhaiskasvatuspalveluilla ja koko kaupungin kasvatuskumppanuudella. Tavoitteeseen liittyviä toimenpiteitä oli kolme, joista kaksi tulee katetuksi muissa tämän vuoden arvioinneissa (varhainen puuttuminen ja asiakasnäkökulma). Kolmatta toimenpidettä ”Monipuolistetaan palveluvalikoimaa ja kehitetään palveluverkkoa varhaiskasvatuspalveluissa.” ei ole vielä tarkoituksenmukaista arvioida.

Taloudellinen näkökulma

Varhaiskasvatusviraston menot vuoden 2014 talousarviossa ovat noin 371 miljoonaa euroa (toteuma 2013 359 milj. euroa). Varhaiskasvatusviraston osuus kaupungin toimintamenoista on noin kahdeksan prosenttia.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Tarkastuslautakunta suosittelee vuonna 2009 muun muassa ryhmäkoon kohtuullisena pitämistä ja pätevän vakituisen henkilöstön palkkaamista. Suosituksissa mainittuja asioita käsitellään tässä arvioinnissa.

Arviointikysymykset ja aineisto

Pääkysymyksenä on, miten päiväkotihoidon tuloksellisuus on kehittynyt viime vuosina. Arvioinnissa tarkastellaan päiväkodeissa annettavan varhaiskasvatuksen tuloksellisuutta neljästä eri näkökulmasta:

- Tuottavuus ja taloudellisuus (päiväkotien tuottavuusmatriisi)
- Asiakkaiden kokemaa laatua (asiakastytyväisyyskyselyiden tulokset)
- Henkilöstön näkemykset laadusta ja varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisesta (kysely päiväkodin johtajille sekä lastentarhanopettajille ja lastenhoitajille)
- Organisaation itsensä tuottama arviointi- ja tilastotieto päivähoidon laatuun vaikuttavista tekijöistä ja valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisesta (vaikuttavuus)

Ensimmäisen ja toisen näkökulman osalta kriteerinä on tuottavuusmatriisin tulosten kehitys ja asiakastytyväisyyskyselyistä ilmenevien laatutekijöiden kehitys.

Kolmas näkökulma aiheeseen saadaan kysymällä henkilöstön näkemystä päivähoidon laatutekijöiden toteutumisesta ja laadun kehityksestä viime vuosina. Neljänteen näkökulmaan liittyviä asioita selvitetään varhaiskasvatusviraston johdon haastattelussa ja tilastojen avulla. Arvioitavia asioita ovat erityisesti:

- pätevän henkilöstön riittävyys ja pysyvyys, henkilöstön riittävyyden vaihtelu päiväkotien kesken
- ryhmäkoot keskimäärin ja vaihtelu päiväkotien kesken
- onko päiväkotien ryhmäkoko pienentynyt strategiaohjelman mukaisesti valtuustokaudella 2009–2012 eli vertailuna 2008–2013
- erityisen tuen järjestämisen vaikutus ryhmäkokoon ja vaihtelu varhaiskasvatusalueilla
- miten virasto valvoo tai ohjeistaa monipuolisen toiminnan järjestämistä
- miten varhaiskasvatusvirasto arvioi valtakunnallisten varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumista
- miten valtakunnalliset tavoitteet päiväkodeissa toteutuvat

Arvioinnin aineistona käytetään yleisen tutkimus- ym. kirjallisuuden lisäksi varhaiskasvatusviraston tilastoja ja asiakastytyväisyystietoja sekä haastatellaan varhaiskasvatusviras-



ton johtoa ja tehdään kysely henkilöstölle. Kysely on yhteinen varhaiseen puuttumiseen liittyvän arvioinnin kanssa. Lisäksi hyödynnetään henkilöstön työhyvinvointikyselyiden ja mahdollisuuksien mukaan poislähtökyselyiden tulokset.

Rajaukset

Arviointi koskee kaupungin omissa päiväkodeissa annettavaa varhaiskasvatusta.