

Asia: VN/25711/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tutkijat

Maiju Paananen, tenure track –tutkija, Tampereen yliopisto

Hannele Pitkänen, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto

Jaakko Kauko, professori, Tampereen yliopisto

Antti Paakkari, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto

Kiitämme mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta. Laissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen digitaalisesta laadunarviointijärjestelmästä, jonka avulla varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat voisivat halutessaan käyttää itsearviointitehtäväänsä toteuttaessaan. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus toteuttaisi varhaiskasvatuksen ulkoista arviointijärjestelmää hyödyntäen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi järjestelmän yhteisrekisterinpitäjyydestä sekä varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen hyödyntämisestä järjestelmässä. Koulutuspolitiikan tutkijoina kiinnitämme huomiota seuraaviin seikkoihin.

Järjestelmän kaksiosainen tarkoitus

Järjestelmälle on annettu lakiluonnoksessa kaksi tarkoitusta: varhaiskasvatuksen järjestäjien ja palveluntuottajien itsearviointi ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskuksen toteuttamat ulkoiset arvioinnit. Sekä itsearviointi että ulkoiset arvioinnit noudattavat kehittävän arvioinnin periaatetta. Kehittävä arviointi on suomalaisessa koulutuspolitiikassa pitkään vaikuttanut periaate, jossa

opettajat ja koulutuksen järjestäjät on nähty kontrolloitavien kohteiden sijaan autonomisina ammattilaisina (Kauko, Varjo, Pitkänen 2020; Pitkänen 2019; Simola, Rinne, Varjo, Pitkänen & Kauko 2009). Kehittävän arvioinnin periaate kiinnittyy niin ikään suomalaisen koulutuspolitiikan julkilausumattomiin periaatteisiin: tiedon tuottamista ensisijaisesti viranomaiskäyttöön, ranking-listojen välttämiseen ja otospohjaiseen arviointiin. (Varjo, Simola & Rinne 2016; Kauko, Varjo & Pitkänen 2020.) Nämä periaatteet ovat osaltaan mahdollistaneet irrottautumisen kansainvälisestä kehityskulusta, jossa esimerkiksi erilaisten ranking-listojen perusteella luodaan kilpailuasetelmia eri oppilaitosten välille. Kilpailuasetelmien on kansainvälisissä ja kansallisissa tutkimuksissa huomattu tuottavan ei-toivottua segregatiota (esim. Bradbury 2011; Oosterbeek, Sóvágó & van der Klaauw 2021). Siksi on tärkeä, että arviointijärjestelmiä ja siihen liittyvää sääntelyä kehitettäessä kiinnitetään huomiota siihen, etteivät ne mahdollista kansainvälisessä tutkimuksessa havaittuihin epätoivottuihin kehityskulkuja tuottavien vertailuasetelmien syntymiseen tai ettei järjestelmän käyttötarkoitus muutu esimerkiksi kehittämisestä valvontaan.

Edellä mainituista syistä pidämme tärkeänä, että kehittävän arvioinnin periaate on kirjattu lakiluonnokseen. Järjestelmä pyrkii huomioimaan alueelliset erityispiirteet ja paikalliset tarpeet jättämällä keskeisten arviointikohteiden määrittelyn itsearviointien osalta paikallisesti määriteltäväksi. Lisäksi on hyvä, että järjestelmän käyttö itsearviointityön tukena on kunnille vapaaehtoista, kuten luonnoksessa on esitetty.

Hallituksen esityksen tavoitteeksi on kirjattu varhaiskasvatusta koskevan tietopohjan parantaminen. Järjestelmän kaksiosainen tehtävä, kehittävän arvioinnin kannatettava periaate sekä perustelut tavoitteelle parantaa varhaiskasvatusta koskevaa tietopohjaa aiheuttavat ristivetoa. Luonnoksessa todetaan, että ottamalla käyttöön ”kansallisesti yhtenäinen laadunarviointijärjestelmä mahdollistetaan yhtenäisen, luotettavan ja kumuloituvan arviointitiedon tuottaminen, jota voidaan hyödyntää varhaiskasvatuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien toiminnan kehittämistyössä. Esityksessä perustettavaksi ehdotetulla laadunarviointijärjestelmällä tuotettaisiin myös kansallista arviointitietoa varhaiskasvatuksen systemaattiseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen koko maassa.” Perusteluteksti antaa ymmärtää, että itsearviointikäyttö tuottaa yhtenäistä, luotettavaa ja kumuloituvaa arviointitietoa. Tämä on ristiriidassa itsearviointien kahden kannatettavan periaatteen osalta: vapaaehtoisen käytön periaatteen ja järjestäjien mahdollisuuden valikoida oman toimintansa kannalta sopivia arviointivälineitä ja kohteita. Lisäksi on huomioitava, että yhtenäinen tiedon tuottamisen menetelmä tai tapa (laadunarviointijärjestelmä) ei itsessään takaa yhteismitallista arviointitietoa, vaan on oleellisesti kontekstisidonnaista. Ehdotamme, että perustelutekstiä täsmennetään seuraavasti: ”kansallinen laadunarviointijärjestelmä mahdollistaa ulkoisen arvioinnin osalta kumuloituvan arviointitiedon tuottamisen, jota voidaan hyödyntää varhaiskasvatuksen pitkäjänteisessä kehittämistyössä.” Perusteluluonnoksessa voi olla syytä täsmentää, että systemaattisemman tietopohjan luomisen tavoite koskee erityisesti Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ulkoisen arvioinnin tehtävän tukemista.

Arviointiaineistojen julkisuus

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 24 §:n mukaan järjestäjillä ja yksityisillä palveluntuottajilla on velvoite arvioida toimintaansa ja julkaista keskeiset tulokset. Laki ei määrittele, mitä keskeisillä julkaistavilla tuloksilla tarkoitetaan.

Kehittävän arvioinnin periaatteen toteutuminen edellyttää luottamuksellisuutta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi, että arviointeihin osallistuvien tulee voida kertoa kehittämistarpeista tai pulmakohdista ilman pelkoa sanktioista. Tiedon julkisuuden periaatteeseen liittyy erityisiä ongelmia koko järjestelmän kannalta, kun arviointi sisältää itsearviointilla kerättyä oman toiminnan kehittämiseksi tarkoitettua informaatiota. Mikäli arvioinneissa kertyneitä vastauksia käytetään esimerkiksi palvelujen markkinointiin, toimijoiden vertailuun tai palkitsemisen perusteena, itsearviointeihin ei välttämättä vastata todenmukaisesti. Tämä heikentää varhaiskasvatuksen järjestäjien ja kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen edellytyksiä toteuttaa lakisääteistä arviointivelvoitettaan. Näin ollen esitetty laki yhdessä julkisuuslain nykyisen muotoilun kanssa aiheuttavat potentiaalisen uhan kansalliselle arviointijärjestelmälle tärkeälle kehittävän arvioinnin periaatteelle. Kun koulutuksen arvioinnista on säädetty, sivistysvaliokunta on todennut (SiVM 3/1998 vp), ettei järjestelmän tule johtaa paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä toimipaikkojen, toimijoiden tai lasten leimaamiseen. Tämä on otettu esiin luonnoksen luvussa 5, mutta ongelmaa ei ole lainsäädäntöluonnoksessa kyetty ratkaisemaan. Julkisuuslain, järjestelmän ja kehittävän arvioinnin periaatteen toteutumisen välinen pulma tulisi näkemyksemme mukaan ratkaista ennen digitaalisen laadunhallintajärjestelmän sisällyttämisestä lainsäädäntöön. Näkemyksemme mukaan tämä edellyttäisi julkisuuslain muutosta.

Kuten koulutuspolitiikan tutkijoiden lausunnossa Koulutuspoliittiseen selontekoluonnokseen (Kauko ym. 2021) on huomautettu, datan jalostaminen tiedoksi vaatii spesifejä taitoja ja laajaa tietoa mitattavasta ilmiöstä. Myös datan vääristymien ja niiden taustalla olevien mekanismien hahmottaminen on tässä tärkeää. (Desrosières 1998; Gitelman 2013; Kitchin 2014; Piattoeva 2015.) Tästä syystä olisi tarpeellista täsmentää, että arviointidata tai siitä lasketut keskiarvot eivät vielä ole julkaistavia tuloksia, vaan arvioinneista julkaistavia asioita ovat esimerkiksi arviointidatan perusteella esiin nostetut vahvuudet ja kehittämisen painopisteet sekä perustelut sille, millä perusteella ja keiden toimesta tulkintaan vahvuuksista ja kehittämiskohteista on päädytty.

Järjestelmään tallennettavat tiedot ja varhaiskasvatuksen tietovarannon hyödyntäminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen hyödyntämisestä digitaalisessa arviointijärjestelmässä. Esityksen 7 a §:n 2 momentin mukaan tietoja voitaisiin täydentää varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetuilla varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin 1–5 kohdissa tarkoitettulla varhaiskasvatuksen henkilöstöä sekä muilla järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisilla varhaiskasvatuksen järjestäjää, palveluntuottajaa tai toimipaikkaa koskevilla tiedoilla. Vastaustietojen ohella laadunarviointijärjestelmässä käsiteltäisiin arvioinnin tiedonkeruuvaiheessa arviointiin osallistuvien työntekijöiden henkilötietoja. Varhaiskasvatuksen tietovarannosta haettaisiin rajapinnan avulla arvioinnin toteuttavan järjestäjän tai palveluntuottajan taustatiedot sekä arviointiin vastaavan varhaiskasvatuksen työntekijän taustatiedot, jos vastaajan tiedot on tallennettu tietovarantoon.

Luonnoksen 7 a §:ssä määritellään, että laadunarviointijärjestelmään tallennetaan vastaustietoja, joita käytetään arviointitulosten muodostamiseksi kehittävän arvioinnin periaatteen mukaisesti. Luonnoksessa määritellään, että vastauksia ja arviointituloksia voitaisiin täydentää myös muilla järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisilla varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennetuilla varhaiskasvatuksen järjestäjää, palveluntuottajaa tai toimipaikkaa koskevilla tiedoilla. Näillä tiedoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi toimijatasoista tietoa voimassa olevien toimipaikkojen määrästä, henkilöstön määrästä ja lapsimäärästä sekä tietoja täydennyskoulutukseen osallistumisesta. Luonnoksessa mainitaan, että tietoja käsiteltäisiin vain ”järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisessa laajuudessa”.

Nähdäksemme määrittely on tässä muodossaan huomattavan väljä. Luonnoksessa tulisi nähdäksemme nykyistä selvemmin määritellä, mihin tarkoitukseen henkilötietoja ja arviointiaineiston täydentämistä valtakunnalliseen tietovarannon Vardan tiedoilla voidaan käyttää. On syytä selvittää, missä määritellään, millaisia seikkoja tausta-aineistoa hyödyntävissä analyysissä on välttämätöntä huomioida, jotta analyysien perusteella on mahdollista tehdä relevantteja johtopäätöksiä. Lisäksi on syytä täsmentää, onko Vardan tiedoilla täydennettyjen arviointiaineistojen käyttö tarkoitettu Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ulkoisen arvioinnin toteuttamiseksi vai myös itsearviointien toteuttamiseksi. Keskeiset tietosuojaperiaatteet, kuten henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuusvaatimus ja henkilötietojen minimointivaatimus tulee huomioida esityksessä ja täsmällisempien tietosisältöjen, säilytysaikojen ja täsmällisempien käyttötarkoituksen sisällyttämistä lakiin tulee pohtia tarkemmin. On huomioitava, että vaikka asianmukaisia toimia tietojen suojelemiseksi tehtäisiin nyt, tulee varmistaa, että toimet kestävät aikaa. Esitämme, että esitystä tulisi tältä osin täydentää ja tarkentaa.

Kustannukset

Kiinnitämme huomiota yleisemällä tasolla ohjausjärjestelmän lisääntyneeseen arviointivelvoitteeseen. Arviointi mainitaan varhaiskasvatusta koskevassa lainsäädännössä ensimmäistä kertaa, kun Laki lasten päivähoidosta uudistettiin 2015 (Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta 580/2015). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa 2003 arviointi mainitaan 39 kertaa, kun taas varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2018 mainitsee arvioinnin 120 kertaa.

Tutkimusten mukaan datan tuottaminen valuu ruohonjuuritason työntekijöiden vastuulle. Silloin datan keruu sekä kuormittaa että vie huomion perustehtävästä (esimerkiksi leikin tukeminen) sivutehtäviin (esimerkiksi raportointi) (ks. Grant ym. 2018). Epäilemättä arviointivelvoite tuottaa työtä myös varhaiskasvatuksen järjestäjille ja palveluntuottajille. Kyseisten tehtävien sisällyttäminen varhaiskasvatuksen henkilöstön tehtäviin edellyttää asianmukaista resursointia.

Lähteet:

Bradbury, A. (2011). Rethinking assessment and inequality: the production of disparities in attainment in early years education. *Journal of Education Policy*, 26(5), 655-676.

Desrosières, A. (1998). *The politics of large numbers. a history of statistical reasoning*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gitelman, L. (2013, ed.) *"Raw Data" is an Oxymoron*. MIT Press.

Grant, S., Comber, B., Danby, S., Theobald, M., & Thorpe, K. (2018). The quality agenda: governance and regulation of preschool teachers' work. *Cambridge Journal of Education*, 48(4), 515-532.

Kauko, J., Mertala, P., Paananen, M., Piattoeva, N., Pitkänen, H., Varjo, J. (2021). *Lausunto luonnoksesta koulutuspoliittiseksi selonteoksi*.

Kauko, J., Varjo, J. & Pitkänen, H. (2020) *Quality and Evaluation in Finnish Schools*. Oxford Research Encyclopedia of Education. Oxford University Press.

Kitchin, R. (2014). *The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences*. Sage.

Oosterbeek, H., Sóvágó, S., & van der Klaauw, B. (2021). Preference heterogeneity and school segregation. *Journal of Public Economics*, 197, 104400.

Piattoeva, N. (2015). Elastic numbers: National examinations data as a technology of government. *Journal of Education Policy*, 30(3), 316-334.

Pitkänen, H. (2019). *Arviointi, tieto ja hallinta. Peruskoulun paikallisen arvioinnin genealogia. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia*, 50. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Simola, H., Rinne, R., Varjo, J., Pitkänen, H., & Kauko, J. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: a national model or just unintended effects of radical decentralisation? *Journal of Education Policy*, 24 (2), 163–172.

Varjo, J., Simola, H. & Rinne, R. 2016. Arvioida ja hallita. Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen suomalaisessa koulupolitiikassa. Jyväskylä: Suomen Kasvatustieteellinen Seura.

Maiju Paananen

Tenure track -tutkija; Hannele Pitkänen, tutkijatohtori; Jaakko Kauko, professori; Antti Paakkari, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto