

Asia: VN/25711/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta. Laissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen digitaalisesta laadunarviointijärjestelmästä, jonka avulla varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat voisivat arvioida antamaansa varhaiskasvatusta. Järjestelmän avulla Karvi voisi tulevaisuudessa toteuttaa ulkoisia varhaiskasvatusta koskevia arviointeja. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös järjestelmän yhteisrekisterinpitäjyydestä ja varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen hyödyntämisestä järjestelmässä.

Karvi kannattaa esitystä ja pitää sitä tärkeänä askeleena varhaiskasvatuksen kansallisen arvioinnin kehittämisessä. Karvi myös kiittää mahdollisuudesta saada olla mukana kehittämässä järjestelmää ja siihen tulevaa sisältöä. Karvi keskittyy lausunnossaan esityksen kohtiin kansallisen kehittävän arvioinnin periaatteista, arviointiaineistojen julkisuudesta, yhteisrekisterinpitäjyydestä sekä varhaiskasvatuksen tietovarannon hyödyntämisestä.

Kehittävän arvioinnin periaatteet

Karvi pitää luvun 2 kuvausta varhaiskasvatuksen kansallisen tason arvioinnin lainsäädännöstä, varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytilasta, arvioinnin kehittämisestä ja varhaiskasvatuksen tietotuotannosta kattavina. Karvi kannattaa varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmän kehittämistä kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti. Karvi kuitenkin esittää, että kansallista varhaiskasvatuksen arviointia ohjaavia kehittävän arvioinnin periaatteita avattaisiin monipuolisemmin osana järjestelmän kehittämistä sekä lainvalmistelutyötä. Karvi katsoo tämän tarpeelliseksi, koska kehittävän arvioinnin eettiset ja filosofiset taustaolettamukset toimivat pohjana

kaikkien koulutusasteiden kansalliselle arvioinnille sekä järjestäjien itsearviointivelvoitteen tukemiselle.

Kehittävä arviointi on osallistavaa ja vuorovaikutteista ja siinä korostuu arvioitsijan ja arvioinnin kohteen välinen luottamus. Kehittävässä arvioinnissa menetelmällisillä valinnoilla pyritään lisäämään yhteistä ymmärrystä arvioitavasta teemasta. Menetelmien tarkoituksena on tukea arviointien vaikuttavuutta ja toiminnan kehittämistä jo arviointiprosessin aikana. Kehittävän arvioinnin periaatteet korostavat sitä, että arviointia tehdään oman toiminnan kehittämiseksi ja toiminnan laadun parantamiseksi, ei ulkopuolista arvioitsijaa tai muuta tahoa varten.

Karvi pitää tärkeänä, että vastuu laadunhallinnan suunnittelusta ja toteuttamisesta säilyy edelleen paikallisella tasolla. On myös kannatettavaa, että järjestelmän käyttö olisi kunnallisille järjestäjille ja yksityisille palveluntuottajille maksutonta ja itsearviointien osalta vapaaehtoista. Näin ollen järjestelmän ja arviointityökalujen avulla paikalliset toimijat voisivat toteuttaa tiedonkeruita palveluistaan omien tarpeidensa mukaisesti. Karvi kuitenkin huomauttaa, että järjestelmän käyttö osana järjestäjien ja palveluntuottajien laadunhallintaa edellyttää heiltä osaamista ja resursseja. Laadunarviointijärjestelmällä on mahdollista kerätä tietoa, mutta järjestäjällä ja palveluntuottajalla tulee olla valmiudet käsitellä ja tulkita tietoa oikein, jotta sen pohjalta voidaan muodostaa arviointituloksia ja kehittämisen kohteita. Kuten tähänkin asti, varhaiskasvatustoimijoilla olisi lisäksi lakisääteinen velvollisuus osallistua Karvin järjestämien ulkoisten arviointien tiedonkeruusiin, jotka toteutettaisiin tulevaisuudessa järjestelmän avulla.

Arviointiaineistojen julkisuus

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 24 §:n mukaan järjestäjillä ja yksityisillä palveluntuottajilla on velvoite arvioida toimintaansa ja julkaista keskeiset tulokset. Laki ei kuitenkaan määrittele tarkemmin, mitä julkaistavilla tuloksilla tarkoitetaan. Järjestelmällä toteutettavan arvioinnin voidaan nähdä olevan osa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja yksityisen palveluntuottajan itsearviointiprosessia.

Karvi haluaa kiinnittää huomiota lausunnossaan lukuun 5.1. arviointiaineistojen julkisuudesta. Osana laadunarviointijärjestelmän kehittämistyötä on tarkasteltu mahdollisuutta sille, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja palveluntuottajat voisivat saada järjestelmästä toimija- ja toimipaikkakohtaisia itsearviointien vastausyhteenvedoja. Toimipaikkakohtainen yhteenvedo voisi toimia vuorovaikutteisena arviointikeskustelun ja pedagogiikan kehittämisen tukena kyseisessä toimipaikassa. Toimijatasolla koko organisaatiota koskevaa vastausyhteenvedoa olisi mahdollista täydentää organisaatiota koskevalla muulla arviointitiedolla, joiden pohjalta luotaisiin kokonaiskuva arvioitavan aiheen nykytilasta. Monipuolisesti kerätyn arviointitiedon pohjalta toimijatasolla laadittaisiin johtopäätökset varhaiskasvatustoiminnan vahvuuksista, kehittämiskohteista ja kehittämisen ja seurannan toimenpiteistä. Vasta nämä olisivat arviointituloksia, jotka järjestäjä tai palveluntuottaja julkaisisi Varhaiskasvatuslain (540/2018) 24 §:n velvoittamana.

Yllä kuvatun kehittämissuunnan toteutuessa järjestelmän tuottamat yhteenvedot olisivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla julkisia. Karvi huomauttaa, että itsearvioinnilla oman toiminnan kehittämiseksi tuotetun tiedon julkisuuteen liittyy useita haasteita. Karvin näkemyksen mukaan kehittävään arviointiin pohjautuvalle kansalliselle arviointijärjestelmälle sekä koko varhaiskasvatukselle on haitallista, jos itsearvioinnin kautta hankitulla tiedolla on mahdollisuus toimia arvioinnin kohdetta vastaan.

Karvi katsoo, että paikallisen varhaiskasvatuksen kehittämisessä on hyödyllistä painottaa järjestelmän kautta syntyvän laadullisen tiedon merkitystä. Arviointityökalujen väittämiin vastaaminen tukee varhaiskasvatuksen henkilöstön omien työtapojen sekä työyhteisön toimintakulttuurin reflektointia, jolloin vastaaminen itsessään ohjaa työn kehittämiseen tehtyjen havaintojen perusteella. Päiväkodin johtaja voi henkilöstön yhteisten keskustelujen pohjalta laadittujen kehittämissuunnitelmien avulla luoda kokonaiskuvaa johtamansa yksikön pedagogiikan nykytilasta, vahvuuksista ja kehittämisen kohteista. Tieto kumuloituu edelleen toimijatasolle, jossa arviointityökaluilla tuotettu tieto yhdistetään ja suhteutetaan organisaatiota koskevaan muuhun tietoon. Karvin näkemyksen mukaan arviointijärjestelmä tuottaa näin ollen arvokasta määrällistä ja laadullista tietoa.

Kokoavasti voidaan todeta, että julkisuuslain velvoitteiden, kansallisen kehittävän arvioinnin periaatteiden ja järjestäjien itsearviointivelvoitteen välisten suhteiden tarkastelua on tarpeellista jatkaa. Luottamukseen ja kehittämiseen perustuvan arvioinnin periaatteisiin on sitouduttu jo silloin, kun Suomessa luovuttiin koulutarkastusjärjestelmästä. Itsearviointit eivät kuitenkaan ole luotettavia, jos on mahdollista, että niitä käytetään alkuperäistä, kehittämiseen liittyvää tarkoitusta vastaan. Mikäli arvioinneissa kertyneitä vastauksia käytetään esimerkiksi toimipaikkojen tai toimijoiden vertailuun tai markkinointiin, itsearviointeihin ei välttämättä vastata todenmukaisesti. Karvi pitää tärkeänä, että arvioinneissa muodostuvien tietoaaineistojen julkisuusperusteita koskevaa tarkastelua jatketaan ja tarkastelussa huomioidaan Karvin kaikilla koulutusasteilla toteuttamat arviointit. Valtioneuvoston asetuksen (1317/2013) 1 §:n mukaan Karvin tulee julkaista arviointiensä tulokset ja perusteet. Kuten esitykseen on kirjattu, Karvi tuottaisi järjestelmään kertyneistä tiedoista kansallisia yhteenvedoja varhaiskasvatuksen ja varhaiskasvatuksen laadunarvioinnin kehittämisen tueksi ja noudattaisi näin vaadetta viranomaisen toiminnan läpinäkyvyydestä.

Järjestelmän yhteys varhaiskasvatuksen tietovarantoon sekä yhteisrekisterinpitäjäyys

Karvi pitää järkevänä, että varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettuja tietoja käytetään laadunarviointijärjestelmällä toteutettavissa arvioinneissa. Varhaiskasvatuksen tietovarantoon tallennettujen tietojen liittäminen vastausten taustamuuttujatiedoiksi edistää arviointien luotettavuutta ja vähentää viranomaistyötä sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Karvi korostaa, että koska arviointiaineistoon yhdistetään vastaajaa koskevaa henkilötietoa, heidän anonymiteettinsa tulee suojata aineiston käsittelyn kaikissa vaiheissa. Yksittäisten vastaajien vastauksia ei saa tunnistaa arviointiaineistosta.

Karvi kannattaa ehdotusta laadunarviointijärjestelmän yhteisrekisterinpitäjyydestä, jonka mukaan itsearvioinneissa käsiteltävien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjinä toimisivat Karvi sekä arvioinnin toteuttava varhaiskasvatuksen järjestäjä tai palveluntuottaja yhdessä. Ulkoisissa arvioinneissa Karvi toimisi rekisterinpitäjänä yksin. Karvi hyväksyy rekisterinpitoon liittyvät tehtävät ja vastuut, jotka perustuvat tietosuojasetuksen yleisesti sovellettaviin säännöksiin.

Järjestelmän ylläpitoa koskeva resurssitarve

Luvussa 4.2.2 avataan järjestelmän viranomaisvaikutuksia. Yksi kirjauksista koskee Karville esitetyn asiantuntijaresurssin suuruutta. Olemme kartoittaneet järjestelmän ylläpitoon liittyvää resurssitarvetta ja laskelmiemme mukaan järjestelmän ylläpitoon liittyvä tarve on 1–2 henkilötyövuotta. Resurssitarvetta on hankala arvioida, koska järjestelmän käyttö on vapaaehtoista. Karvi esittää, että ehdotukseen kirjattua 0,5–1 HTV resurssitarvetta arvioidaan uudelleen järjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Varhaiskasvatuksen arviointiin liittyviä eettisiä kysymyksiä ja vaikutukset lapsiin

Varhaiskasvatuksen ohjausasiakirjoihin on kirjattu velvoite, jonka mukaan lapsilla tulee olla mahdollisuus osallistua varhaiskasvatustoiminnan arviointiin. Järjestelmä olisi ennen muuta apuväline, jolla henkilöstö voi tallentaa lapsilta kerättyä arviointitietoa. Varhaiskasvatuksen henkilöstön vastuulla olisi varmistaa, että lapset saavat mahdollisuuden osallistua arviointiin lapsiystävällisillä ja lasten osallisuutta vahvistavilla menetelmillä.

Vlasov Janniina
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus