

Varhaiskasvatuksen valvonta osana julkista johtamista



– Yksityisen varhaiskasvatuksen valvojien näkökulmia valvontaan ja tehtävän vaatimiin kompetensseihin kunnissa

Marja-Liisa Keski-Rauska & Marjo Mäntyjärvi

ABSTRACT

Supervision of early childhood education and care (ECEC) as a part of public management – perspectives of private ECEC supervisors on supervision and the competences required by the task in municipalities

The supervision of private ECEC became a new profession requiring specialisation. This study examines the perspectives of supervisors on their role and the competence required by it. The theoretical framework draws from research on public administration and management and on early childhood education management and competence.

The data was collected with a questionnaire that received 43 responses. A qualitative analysis was carried out and categories were formed from the perspectives presented. The results emphasise subjective competences such as knowledge base and interaction skills. The key perspectives to the work were standards-based and partner-oriented perspectives. In supervision, different perspectives and the competences required by them are seen as interconnected and continuously interacting with each other.

Keywords: private early childhood education and care, supervision, leadership, competence

JOHDANTO

Viime vuosien aikana varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen ja palveluiden laatu ovat olleet monella tapaa esillä Suomessa. Huomiota on kiinnitetty muun muassa resurssien riittävyteen, henkilöstön saatavuuteen sekä yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen valvonnan tarpeen

seen. Vaikka varhaiskasvatuslaki takaa kaikille suomalaislapsille oikeuden varhaiskasvatukseen, vasta laadukas varhaiskasvatus tuottaa positiivisia vaikutuksia (Karila 2016). 2000-luku on ollut varhaiskasvatuspalveluiden hallinnollisen, rakenteellisen ja sisällöllisen kehittämisen aikaa, jolloin myös kansallisen tason ohjausta on uudistettu monin tavoin (Vlasov ym. 2018). Varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaan varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla. Julkinen ja yksityinen palvelutuotanto varhaiskasvatuksessa pohjautuvat samaan varhaiskasvatusjärjestelmän arvoperustaan, lainsäädännönkin korostaessa tasa-arvoa ja yhteisöllisyyttä (Ruutiainen 2022). Kunnat ovat päätyneet Suomessa ja muissa pohjoismaissa vaihteleviin palvelujen järjestämistapoihin muun muassa palveluiden hallinnollisessa organisoinnissa, kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon määrissä sekä tarjolla olevien varhaiskasvatuspalveluiden muodoissa ja painotuksissa (Dahle 2019; Karila 2016; Westberg & Larsson 2022).

Yksityistä varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö on antanut kunnille puitteita ja vapauksia varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisessä. Kunnat ovat käyttäneet eri tavoin paikallisia tukimalleja rakentaessaan ja houkutellessaan yksityisiä toimijoita kuntaan tuottamaan varhaiskasvatuspalveluja (Ruutiainen ym. 2018). Toisaalta yksityiset palveluntuottajat ovat myös oma-aloitteisesti ehdottaneet kunnille yksityisen päiväkotitoiminnan lisäämistä kunnan palvelutarjontaan esimerkiksi ammatillisista, henkilökohtaisista tai tarpeen sanelemista syistä (Mäntyjärvi ym. 2022). Nykyisin yli puolet Suomen kunnista tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat varhaiskasvatuksen palvelut hankkimalla ne erilaisiin sopimuksiin perustuen yksityisiltä palvelujen

tuottajilta (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus [Karvi] 2019). Yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden tarjonnan lisääntyminen ja monimuotoistuminen on aikaansaanut osaltaan muutosta kuntien sivistyspalveluiden ja etenkin varhaiskasvatuksen johtamisen tehtäväkenttään (kts. Mattila & Kallio 2018, 113).

Varhaiskasvatuksessa johtamisen kenttä on laajentunut ja tullut vaativammaksi (Akselin 2013), lisäksi kunnan rooli valvontaviranomaisena muuttui varhaiskasvatuslain (540/2018) tullessa voimaan 1.9.2018. Lakimuutoksen jälkeen kunnan monijäseninen toimielin asetettiin yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaviranomaiseksi aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston kanssa. Sen myötä kunnissa yksityisen varhaiskasvatuksen valvojina toimivien tehtävästä muodostui erikoistumista vaativa osaamisen alue varhaiskasvatuksen johtamisen ja hallinnon kentällä. Tavoitteena on, että varhaiskasvatuksen valvonnalla edistetään sekä lasten ja huoltajien perusoikeuksien toteutumista että kansalaisten yhdenvertaista kohtelua, mikä on myös hyvän hallinnon periaatteiden mukaista (Hintsala 2011; Houhala 2018).

Kunnissa yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen valvonta on koettu haastavana. Valvonnan tueksi onkin toivottu selkeämpiä säädöksiä ja yhtenäisempiä käytäntöjä, koulutuksellista tukea ja lisääntyvää yhteistyötä (Riitakorpi ym. 2017). Myös yksityiset palveluntuottajat kipuilevat moninaisen kuntayhteistyön alla (Mäntyjärvi & Puroila 2019). Palvelujen valvonnan ja ohjauksen kokonaisuuden laajentumisen myötä, valvonnan tarve on kasvanut, kun palveluntuottajia on tullut lisää ja valvontaosaamiseen liittyvät paineet ovat kasvaneet. Tämä vaatii valvojan sisäistämään yksityisen ja julkisen palvelutuotannon vaatimukset sekä omaksumaan muuttuvat ohjeet ja säädökset. Muutokset varhaiskasvatuslaissa liittyen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuteen (2021), oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen (2022) ja yksityisen varhaiskasvatuksen luvanvaraisuuteen (2023) aiheuttavat osaltaan muutoksia myös valvonnan toteuttamiseen. Varhaiskasvatuksen johtamisen toimintaympäristön muutokset edellyttävät tarvittavien kompetenssien jäsentämistä.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa, josta on muodostunut

merkittävä osa julkisen johtamisen tehtävää palvelutuotannon muutosten ja yksityisen varhaiskasvatuksen palvelutarjonnan lisääntymisen myötä. Valvonta on yksi kunnan keino tukea yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajia varhaiskasvatuslain ja varhaiskasvatussuunnitelman todentamisessa (ks. Karila 2016, 34) sekä seurata palveluntuottajan toimintaa. Tutkimuksen tavoitteena on tunnistaa valvontaa toteuttavien virkamiesten tehtävässä tarvittavaa kompetenssia. Tutkimus pohjautuu yksityisen varhaiskasvatuksen valvontatehtävissä toimivien kunnan virkamiesten näkemyksiin valvonnasta sekä valvontaviranomaisen tehtävässä tarvittavasta osaamisesta heidän itsensä arvioimana. Tutkimuksen tulokset tarjoavat käytännön työhön ja kehittämiseen uusia näkökulmia sekä tarvittavien kompetenssien lisäämiseen niin sivistystoimissa kuin kunnan organisaatioissa, sillä valvontaviranomainen tarvitsee johdon ja koko hallinnon tukea tehtävänsä asianmukaiseen suorittamiseen.

Suomalainen julkinen hallinto on todettu yhdeksi maailman parhaista. Tavoitteena on ollut, että julkinen johtaminen on esimerkillistä ja että julkista tehtävää suorittavat johtajat muodostavat ammatillisesti ja eettisesti korkeatasoisen ja jatkuvasti kehittyvän ammattikunnan yhteiskunnan palveluksessa (Koskimies ym. 2022). Varhaiskasvatuksen valvonnan teoreettista tarkastelua ja käytäntöä palvelevaa tutkimusta on tarjolla kuitenkin hyvin vähän. Myös valvontaa toteuttavien virkamiesten osaamista ja tehtävässä tarvittavaa kompetenssia on tutkittu niukasti (Autioniemi ym. 2021). Julkisen johtamisen moninaisissa määrittelyissä on tarkasteltu esimerkiksi, millaisia osaamisvaatimuksia julkisilta johtajilta edellytetään sekä miten julkisia järjestelmiä tai organisaatioita johdetaan (Virtanen & Stenvall 2019). Hallinnon ja johtamisen (Autioniemi ym. 2021; Parkkinen ym. 2022) sekä koulutusjohtamisen (Akselin 2013; Salo 2014; Spendlove 2007) tutkimuksissa on tarkasteltu johtajien osaamista, kompetensseja ja koulutustarpeita.

Hyvä julkinen johtaminen lähtee aina kontekstista eli toimintaympäristöstä (Akselin 2013; Stenvall & Virtanen 2021; van Gestel ym. 2019). Tämän tutkimuksen tarkoituksena on koota yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnan teoreettista tarkastelua laajasti johtamisen ja hal-

linnon sekä kompetenssitutkimuksista käsin. Tutkimuksen kaikissa vaiheissa on huomioitu tutkimuseettiset näkökulmat (Kuula 2011; Tutkimuseettinen neuvottelukunta [TENK] 2019; von Bonsdorff ym. 2018).

YKSITYINEN VARHAISKASVATUS SUOMALAISESSA PALVELUJÄRJESTELMÄSSÄ

Kuntien rooli muuttuu oleellisesti vuoden 2023 alussa toteutuvan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluehallinnon uudistusten myötä. Uudistuksen jälkeen kunnilla tulee olemaan kansallisesti ja alueellisesti keskeinen rooli koulutuksen ja hyvinvoinnin edistämisessä, mikä edellyttää laadukkaiden sivistyspalveluiden järjestämistä ja tuottamista. Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Varhaiskasvatusta sovelletaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämään tai tuottamaan päiväkotitoimintaan ja perhepäivähoitoon sekä laissa määritellyin osin avoimeen varhaiskasvatukseen. Kuntalain (410/2015 8 ja 9 §) mukaan, kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Laissa säädetään, että kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa muun muassa järjestettävien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä (Kuntalaki 410/2015, 8 ja 9 §). Kunta vaikuttaa myös yksityisen varhaiskasvatuksen taloudellisiin toimintaedellytyksiin tekemällä poliittisia päätöksiä varhaiskasvatuspalveluiden tuottamisen tavoista ja hallinnoimalla varhaiskasvatuksen tukijärjestelmiä (Lahtinen & Svartsjö 2018; Soukainen 2021). Kunnat rahoittavat yksityistä varhaiskasvatusta eniten palvelusetelijärjestelmällä, jossa kunta antaa huoltajille palvelusetelin järjestämisvelvollisuutensa täyttämiseksi käytettäväksi kunnan hyväksymässä varhaiskasvatuspalvelussa (Lahtinen & Svartsjö 2018). Palveluseteliin sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Toinen yksityisen

varhaiskasvatuksen rahoitusmuoto on Kansaneläkelaitoksen (KELA) myöntämä yksityisen hoidon tuki, jonka lisäksi kunta voi maksaa yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Lisäksi kunta voi ostaa suoraan palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalvelutoimintana.

Yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan ”varhaiskasvatusta, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla” (Varhaiskasvatustalaki 2018, 43 §). Varhaiskasvatustalakiin on kirjattu yksityiselle palveluntuottajalle asetetut toimintaedellytykset (540/2018, luku 9). Näillä edellytyksillä asetetaan palveluntuottajan toimintakelpoisuuteen ja liiketoimintaan sekä nuhteettomuuteen liittyviä määreitä. Palveluntuottajalle on varattava tilaisuus osoittaa, että edellytykset täyttyvät (Varhaiskasvatustalaki 540/2018, 43§). Toiminnan edellytykset koskevat paitsi palveluntuottajaa, myös sitä, joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa palveluntuottajan puolesta. Varhaiskasvatuksen tietovarantoon (Varda) tallennetaan varhaiskasvatuksen palveluntuottajan ja toimipaikkojen tiedot, varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskevat, varhaiskasvatuksessa olevaa lasta koskevat sekä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen huoltajien tiedot (Varhaiskasvatustalaki 540/2018, luku 13). Varhaiskasvatustalaki (540/2018) säättää myös henkilöstön kelpoisuusvaatimukset sekä toimintaa ohjaavat sisällölliset tavoitteet. Näin ollen yksityisen varhaiskasvatuksen toimintaa normittaa myös valtakunnallinen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (Opetushallitus [OPH], 2022). Varhaiskasvatuksen rakenteellista ja sisällöllistä laatua tulee myös arvioida (Vlasov ym. 2018). Kunnat voivat vaatia yksityisiä palveluntuottajia toimimaan kunnan varhaiskasvatuksen ohjeistuksen mukaisesti tai jättää toimintaa koskevia ratkaisuja palveluntuottajakohtaisiksi ratkaisuksi. Palveluntuottajien kesken toimintaa toteutetaan erilaisin ratkaisuin ja lähtökohdin (Heiskanen ym. 2021; Mäntyjärvi & Puroila 2019). Kuntayhteistyötä tehdään pääsääntöisesti palveluntuottajien kanssa tai suurimpien toimijoiden edustajien kanssa, lähinnä alueellisten johtajien tai päiväkotien johtajien kanssa.

Yksityisiä palveluita on tarjottu ja tarjotaan sekä yhdistysten, järjestöjen kuin pienyrittäjien

ja yritysten ylläpitämänä päiväkot-, perhepäivähoito ja kerhotoimintana. Viime aikoina etenkin yksityinen päiväkotitoiminta on lisääntynyt ja siirtynyt enemmän yhdistys- ja pienyrittäjien toiminnasta kohti ketjumaisempaa toimintatapaa, kun maanlaajuisesti toimivat yritykset ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan uusia päiväkoteja perustaen ja yritysostoin (Mäntyjärvi ym. 2022; Ruutiainen ym. 2018).

Yksityisen varhaiskasvatuksen valvonta

Tässä artikkelissa valvojalla tarkoitetaan kunnan alaisuudessa valvontaa toteuttavaa virkamiestä, jolle on määrätty yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisen tehtävät. Valvonnan tehtävänä on kontrolloida ja arvioida palveluissa lakien ja niiden sisältämien periaatteiden toteutumista lainsäätäjän tarkoittamien tavoitteiden mukaisesti (Hintsa 2011; Houhala 2018) sekä turvata palvelujen laatua ja käyttäjien perusoikeuksien, yhdenvertaisuuden sekä oikeusturvan toteutumista (Terho ym. 2022). Valvonta ei saa suosia tai asettaa palveluntuottajia tai heidän edustajiaan keskinäisesti eriarvoiseen asemaan (Houhala 2018). Valvontatehtävissä valvoja saa tietoa, joihin pohjautuen voidaan muodostaa tilannekuvaa yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden arjen todellisuudesta. Valvonnassa siis kasautuu tietoa, jolla on arvoa ja merkitystä. Kun tätä tietoa analysoidaan ja hyödynnetään, on mahdollista kehittää toimintaa rinnakkain työn arvopohjan kanssa (Houhala 2018).

Houhalan (2018) mukaan valvoja kohtaa työssään erilaisia ihmisiä, ja näissä sosiaalisissa kohtaamisissa merkityksellisiä ovat myös tunteet, mielikuvat ja keskinäinen vuorovaikutus. Tästä vuorovaikutuksesta syntyy valvontakokemus, mikä on sekä tietoista että tiedostamatonta käsitystä toiminnasta (Houhala 2018, 409). Valvontakokemuksessa omaleimaista on, ettei valvottava taho voi valita viranomaispalveluja. Valvontakokemukseen vaikuttavat myös kokemus valvonnan tasapuolisuudesta ja yhdenvertaisuudesta. Valvontaviranomaiselta edellytetään laaja-alaista asioiden ymmärtämistä, tulkintaa sekä lainsäädännön vaatimusten tarkastelua, jotta valvontaprosessin lopputulos täyttää asetetut lainsäädännön vaatimukset huomioiden prosessin kaikki osapuolet. (Houhala 2018; Lindgren 2014.)

Kunnan monijäseninen toimielin on yksityisen varhaiskasvatuksen ensisijainen valvontaviranomainen, jonka päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille kuntalaissa (410/2015, 90 §) tarkoitetulla hallintosäännöllä. Valvontavastuuta ja sen liittymistä muuhun varhaiskasvatuksen johtamisjärjestelmään voidaan kuvata tarkemmin kunnan toimintasäännössä, joka sisältää hallintosäännön tarkoittamia tarkempia toimialakohtaisia määräyksiä johtamisesta, tehtävistä, päätösvalan käyttämisestä sekä toimintatavoista sekä siitä, kuinka monta valvojaa on varhaiskasvatuksen valvontatehtävissä. Varhaiskasvatuksen valvontaa tulee toteuttaa ensisijaisesti antamalla ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa (Nykänen ym.2017). Yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnassa ja toiminnan ohjauksessa on huomioitava myös sen kustannukset osana yksityisen varhaiskasvatuksen kustannuksia (Lahtinen & Svartsjö 2018).

Yksityisellä palveluntuottajalla on velvoite laatia omavalvontasuunnitelma, jolla tarkoitetaan palvelujen tuottajan omatoimista laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamista siten, että toiminnassa toteutuvat lainsäädännön, lupaehtojen ja palvelujen tuottajan itse omalle toiminnalleen asettamat laatuvaatimukset (Nykänen ym. 2017; Tuori & Kotkas 2016). Omavalvontasuunnitelman laatimisen voidaan nähdä perustuvan luottamukseen. Luottamus nostetaan sekä tutkimuksessa että yleisessä keskustelussa jatkuvasti esille johtamisen välineenä (Malkamäki ym. 2019). Valvonnan on herätettävä kokonaisuudessaan uskottavuutta ja luottamusta paitsi palveluntuottajien ja heidän edustajiensa osalta kuin yhteiskunnassa laajemminkin (Houhala 2018, 55).

Valvontamenettelyitä tulee arvioida tarpeen mukaan ja vaihdella tilanteen mukaan, sillä liian vahva valvontajärjestelmä tai sääntely voi estää luottamuksen kehittymistä (Healy 2011; Long & Sitkin 2006). Reaktiivinen valvontaprosessi käynnistyy, jos ilmenee epäily puutteista esimerkiksi säädösten noudattamisessa tai asiakasturvallisuudessa (Nykänen ym. 2017). Asianmukaiset valvonnan menettelyt lisäävät luottamusta, sillä formaalit kontrollimekanismit muodostavat kriteeristön ja perustan näytöille, joi-

den perusteella esimerkiksi yksityisen palveluntuottajan suoritusta arvioidaan (esim. Houhala 2018; Sitkin & George 2005).

Yksityisen varhaiskasvatuksen valvojan kompetenssien jäsentäminen

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan varhaiskasvatuksen valvonnassa tarvittavaa kompetenssia ja osaamista. Tutkimus vastaa osaltaan valvontaa toteuttavien virkamiesten osaamisen ja kompetenssien tarkastelun tutkimusaukkoon sekä tarjoaa näkökulmia käytännön työn ja kehittämisen tueksi. Tehtävään kytkeytyviä vastuita ja tarvittavia kompetensseja tulee tunnistaa, jotta pystytään muodostaa käsitys siitä, mitä organisaatioiden muutosten ja muiden uusien haasteiden edessä tulisi opiskella ja mitä kokonaisuuksia tulisi osata ottaa haltuun (ks. Akselin 2013; Haupt ym. 2017; Whitebook ym. 2012).

Muodostamme tämän tutkimuksen kompetenssin tarkastelun viitekehystä julkisen hallinnon ja johtamisen tutkimuksen, varhaiskasvatuksen johtamisen ja kompetenssitutkimuksen avulla. Kompetenssin tunnistamisen ja kehittämisen rooli strategisen menestyksen osana on kasvanut nopeasti kehittyvässä yhteiskunnassa ja organisaatioissa (Akselin 2013; Haupt ym. 2017; Wilkoszewski & Sunby 2014). Jo perustutkintoon tähtäävissä koulutuksissa tulisi huomioida julkisen johtamisen tehtävissä toimivien keskeiset kompetenssit, eli johtajuustaitojen kehittäminen, ymmärrys organisaatioiden institutionaalisista konteksteista ja toimintaympäristöistä, kriittisen ja analyttisen ajattelun taidot ja hallintovirkamiehen rooli päätöksenteossa ja täytäntöönpanossa (Haupt ym. 2017). Lähtökohtaisesti Suomessa koulutukselliset standardit, osaamisen taso ja tehtävissä tarvittava kompetenssi ovat hyvällä tasolla, vastaten viranomais tehtäviin on asetettuihin kvalifikaatio- ja pätevyysvaatimuksiin. Valvojan tehtävä on kuitenkin uusi professio osana kunnan varhaiskasvatuksen johtamisjärjestelmää, jolloin professioissa vaadittavaa kompetenssia voidaan päätellä analysoimalla työtehtävään liittyviä vaatimuksia (Heikka 2008). Profession voi ajatella ilmiönä, jolle annetaan jatkuvasti uusia merkityksiä. Profession toimijat muodostavat omalta osaltaan koko ajan professiota käyttäessään sitä käsitteenä, joka selittää heidän toimintaansa.

Professio tuleekin nähdä rakennustyönä, jota jokainen toimija muokkaa tehdessään ratkaisu- ja työssään (Löyttyniemi 2004, 182–183). Työn uudistuessa on merkityksellistä, että työntekijä itse voi olla vaikuttamassa työhön ja uudistukseen (Ollila ym. 2018; van Gestel ym. 2019).

Kompetenssitarpeet ja kuvaukset ovat muuttuneet ja muuttuvat edelleen työelämän ja yhteiskunnallisten tarpeiden myötä. Kompetenssi voidaan ymmärtää yleisesti osaamiseen viittaavaksi termiksi (Hanhinen 2010) tai ammatilliseksi pätevyudeksi, jolla hallitaan työtehtäviä (Pietiläinen 2010; Salo 2014). Heikka (2008, 46) määrittelee kompetenssin pätevyudeksi, ”jonka tavoitteena on kuvata jonkin tehtävän suorittamisessa edellytettävät vaatimukset”. Kompetenssi on kontekstisidonnainen käsite eli tulee tunnistaa, missä yhteydessä osaamista käsitellään: työtehtävään tai esimerkiksi yritykseen, strategiaan tai tavoitteeseen liittyen (Hanhinen 2010; Heikka 2008; Schaffar 2019). Kompetenssi voidaan siis kuvata dynaamiseksi, kehittyväksi ja muuttuvaksi prosessinomaiseksi tietojen, taitojen ja asenteiden integraatioksi (Heikka 2008; Salo 2014), missä kaikki osa-alueet systemisesti yhteenkietoutuvat; kontekstin ja työn sisältöjen lisäksi on tarkasteltava henkilöä itseään.

Autioniemen ja kumppaneiden (2021) julkisen hallinnon ja johtamisen tutkimuksen mukaan kompetenssitutkimuksista voidaan tunnistaa kolme kompetenssialuetta. Näistä subjektiiviset kompetenssit tarkoittavat yksilöä itseään, hänen ominaisuuksiaan ja osaamistaan. Myös muut ominaisuudet ja osaamiseen kohdistuvat kompetenssit kuten henkilön resilienssi, kehittäminen, vuorovaikutusosaaminen ja muuntautumiskyvykyys kuuluvat subjektiivisiin kompetensseihin (Autioniemi ym. 2021). Yksilötasolla tulee tunnistaa oman työn autonominen luonne, jolloin merkittävä subjektiivinen kompetenssi työssä menestymiseksi on oman työn ja itsensä johtaminen (Akselin 2013; Autioniemi ym. 2021). Valvontatehtävässä tarvitaan kykyä toimintaympäristön tulkitsemiseen ja oman ajattelutavan joustavuuteen muuttuvissa olosuhteissa, ja toimintakykyä toimia näissä muuttuvissa tilanteissa. Julkisen toiminnan systeminen ymmärtäminen, kunta organisaatioiden toimialojen ja yksiköiden strategiatyöskentelyn sekä autonomia-asteen määrittäminen on riippuvaisista ainakin kunnan koosta, kehitystasosta ja kul-

loisestakin tilanteesta (Akselin 2013). Yksilölle keskeisiä kompetensseja ovat ihmissuhdekompetenssit, eli sosiaaliset- ja vuorovaikutustaidot, joita tarvitaan johtamisen eri tasoilla keskeisesti (katso Parkkinen ym. 2022).

Kontekstin tunnistamisen ja subjektiivisen kompetenssin lisäksi valvojalta vaaditaan valvontatehtävien ja -prosessien haltuunottamista. Valvonta on myös hallintoprosessi, jota valvoja johtaa. Substanssikompetenssit eli alan tunnistaminen ja alakohtainen asiantuntijuus on tunnistettu myös varhaiskasvatuksen johtamisen tutkimuksessa merkitykselliseksi työn menestyksekkäälle hoitamiselle (Akselin 2013). Nykyisin työelämässä tähdennetään kollaboraatiota, sen turvaamista, vahvistamista ja yhdenmäämistä. Tämä vaatii kompetensseja niin organisaation sisäiseen kuin ulkopuoliseen kollaboraatioon (Autioniemi ym. 2021; Parkkinen ym. 2022). Organisaation sisäinen kollaboraatio tarkoittaa tieto- ja viestintäosaamista, talous- ja strategiakompetensseja sekä johtamiseen liittyvä kompetensseja (Autioniemi ym. 2021). Varhaiskasvatuksen toimintaympäristöissä korostuu jo lähtökohtaisesti yhteistyö perustehtävän luonteen mukaisesti; yhteistyön tarkoitus on tukea lapsen edun toteutumista. Organisaation ulkoinen kollaboraatio tarkoittaa kommunikointi- ja vuorovaikutustaitoja ja dialogisuuden kompetenssia julkisella tasolla (Autioniemi ym. 2021), joilla vastataan paitsi nopeasti muuttuviin yhteiskunnan ja työn vaatimuksiin mutta myös artikuloidaan valvojan professiossa palveluntuotantoa ja omaa roolia organisaation ulkopuolelle.

Valvojan työssä keskeistä on palveluiden tarjoaminen ja siihen liittyen käytävä asiakasdialogi. Dialogisuus on parhaimmillaan pohtivaa vuoropuhelua ja kuuntelua ilman vastarintaa, jolloin ratkaisuja ja oppimista syntyy vuorovaikutuksen tuloksena (Kilpimaa 2013). Valvoja on osaltaan osallistumassa ja myötävaikuttamassa julkiseen päätöksentekoon ja prosesseihin. 2000-luvulla hallinnalla on pyritty kohti verkostoitunutta ja vuorovaikutteista hallintoa, jossa organisaatioiden ja työntekijöiden verkostoituminen ja kumppanuus-luonteinen yhteistyö edellyttävät osaamista, jolla rakentaa ja johtaa verkostosuhteita sekä vahvaa eettisyyttä julkisen intressin edustajina (Autioniemi ym. 2021; Hyyryläinen

ym. 2018; Wilkoszewski & Sunby 2014). Näissä kaikissa kompetenssialueissa eettisyys näyttäytykin läpäisevänä kompetenssina. Eettisessä tarkastelussa pyritään ymmärtämään vallitsevaa kontekstia ja siihen vaikuttavia yhteiskunnallisia, vaihtelevia tilanteita. Luottamus puolestaan on toimijoiden välistä sekä organisaatiotason ja johtamisen vastuulla (Malkamäki ym. 2019). Luottamus kytkeytyy vahvasti valvontaan, eivätkä ne ole toistensa vastakohtia tai erillisiä toiminnan elementtejä, vaan keskenään vuorovaikutuksessa olevia toimintoja. Jatkuva vuorovaikutus, yhteisöllisyys ja osallisuuden kokeminen ovat tärkeitä hyvän luottamuksen ja valvonnan peruspilareita (O'Leary ym. 2002; Wang & Wan Wart 2007).

TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Varhaiskasvatuksen valvontaa on pidetty haasteellisena, sillä tehtävään ei ole ollut ”mallia” tai vakiintuneita työtapoja ja myös valtakunnallinen ohjaus on koettu osin epäselvänä (Riitakorpi ym. 2016; Terho ym. 2022). Tämän lisäksi, aluehallinnon valvontaviranomaiset ovat tunnistaneet tarpeen lisätä valvontaan liittyvää osaamista (Terho ym. 2022).

Tässä tutkimuksessa muodostetaan kuvaa kunnan yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnasta osana kunnan varhaiskasvatuksen johtamisjärjestelmää valvontaviranomaisten näkökulmien ja tehtävän vaatimien osaamisten kuvauksen kautta. Tavoitteena on tunnistaa työssä tarvittavaa kompetenssia.

Tutkimuksessa kysytään valvontaviranomaisen näkemyksiin pohjautuen:

- Mikä on merkityksellistä yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnassa valvojan mukaan?
- Millaista kompetenssia valvontatehtävässä tarvitaan?

Tutkimuksen tutkijoiden taustat ja näiden mahdolliset vaikutukset havaintoihin ja johtopäätöksiin tunnistettiin. Tutkijat ovat taustaltaan varhaiskasvatuksen ammattilaisia ja etenkin johtamisen asiantuntijoita. Tutkijat ovat perehtyneet laajasti yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaan sekä tutkimukseen, käytännön työn ja teoreettisen osaamisensa kautta. Keski-Raus-

ka (tutkija A) on ollut vastuullinen tutkija tutkimuksesta alusta saakka, Mäntyjärvi (tutkija B) tuli mukaan aineiston keruun jälkeisessä vaiheessa. Keski-Rauskan aloittama aineiston analyysi ja tarkastelu muotoutui tämän tutkimuksen tuloksiksi yhteisesti loppuun saatetussa analyysiprosessissa ja tulosluvun rakentamisen myötä. Yhteinen analyysiprosessi ja keskustelu ovat lisänneet tutkimuksen luotettavuutta.

Tutkimusaineiston kerääminen ja kohdejoukon valinta

Tutkimusaineiston keräämisen vaiheissa ja aineiston säilyttämisessä on huolehdittu eettisten periaatteiden noudattamisesta ja huomioitu tutkimukseen osallistujien anonymiteetista (van Bonsdorff ym. 2018; TENK 2019). Yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa käsittelevä sähköinen kysely lähetettiin 85 kuntaan vuonna 2020. Osoitelähteenä käytettiin aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuritoimi -vastualueiden informaatio-ohjauksen yhteystietorekisteriä. Kunnille lähetetyssä sähköpostissa kerrottiin tutkimuksen aihe ja tarkoitus sekä pyydettiin varhaiskasvatuksen valvontaviranomaista vastaamaan kyselyyn. Tutkimukseen osallistujan tuli vastata yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnasta omassa kunnassaan (kts. Patton, 2002). Kyselyyn saatiin vastauksia 43 kunnan valvontaviranomaiselta (N = 43), jolloin vastausprosentti oli noin 50 %. Aineisto edustaa kohtuullisen hyvin yksityisen varhaiskasvatuksen valvontakenttää.

Kysely sisälsi neljä kysymystä, joista kysymykset yksi, kaksi ja neljä olivat avoimia kysymyksiä. Kysymys kolme sisälsi arviointiasteikon yhdestä viiteen (heikko, välttävä, tyydyttävä, hyvä, erinomainen). Kysymykset olivat:

1. Mikä on tärkeää/mitä pidät tärkeänä yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnassa?
2. Millaista osaamista varhaiskasvatuksen valvontaviranomaiselta mielestäsi vaaditaan?
3. Arvioi omaa osaamistasi yksityisen varhaiskasvatuksen valvojana
4. Minkälaisen koulutuksen kokisit itsellesi hyödylliseksi toimiessasi valvovana viranomaisena?

Aineiston analyysi

Tutkija A analysoi aineistoa ensin aineistolähtöisesti. Aineistolähtöinen analyysi noudatti sisällön analyysin perinteitä, jossa aineistoa luetaan ensin kokonaisuutena ja sen jälkeen nostetaan esiin tutkimuskysymysten näkökulmasta olennainen (Tuomi & Sarajärvi 2018). Aineistoa pelkistettiin siten, että ensin etsittiin ensimmäisen tutkimuskysymyksen mukaisesti oleelliset kohdat ja merkittiin ne koodilla (N, O, K, S) sen mukaan, millaisia asioita vastaukset edustivat. Tämän jälkeen pelkistetyt ilmaukset ryhmiteltiin sen mukaan, millaista näkökulmaa ne valvojan työstä edustivat. Yksittäinen vastaaja saattoi tuoda esiin yhden tai useamman samaan luokkaan kuuluvan näkökulman. Luokitellut näkökulmat nimettiin niiden luonteen ja kuvauksen mukaisesti: normilähtöinen (N), organisaatiolähtöinen (O), kumppanuuslähtöinen (K) ja substanssi- ja laatulähtöinen näkökulma (S). Normilähtöistä näkökulmaa kuvasivat varhaiskasvatusta koskevien säädösten, kuten lakien ja asetusten, määräysten, ohjaukskirjeiden ja muiden velvoitteiden tärkeyden korostaminen valvonnassa. Organisaatiolähtöiseen näkökulmaan luokiteltiin kohdejoukon esittämät kunnan käytössä olevien järjestelmien, toimintaohjeiden, lomakkeiden ja toimintatapojen kuvaukset. Kumppanuuslähtöiseen näkökulmaan luokiteltiin valvontaviranomaisen ja palveluntuottajan välisen yhteistyön kuvaukset. Substanssi- ja laatulähtöistä näkökulmaa kuvasivat puolestaan varhaiskasvatuksen sisällön, pedagogiikan, toimintaympäristön ja/tai yksiköissä tehtävän työn tarkastelua kuvaavat näkökulmat. Nämä luokitellut huomioivat kontekstin, missä työtä tehdään (Akselin 2013). Analysoinnin edetessä toisen kysymyksen vastauksiin, aineiston redusointi tuotti kumppanuuslähtöiseen näkökulmaan lisää vuorovaikutukseen liittyvän alaluokan, joka kuvasi valvojan omaan henkilökohtaiseen vuorovaikutustaitoihin liittyvää osaamista.

Analyysi ja aineiston luokittelu jatkuivat tutkijoiden yhteistyönä tukeutuen edellä esitettyyn kompetenssijäsennyksiin. Tehtävässä tarvittavia kompetensseja tarkasteltiin vastaavasti edellä esitettyjen näkökulmien rinnalla. Näin pystyttiin muodostamaan käsitystä siitä, miten kohdejoukko näkee, mitä kokonaisuuksia valvojan

Taulukko 1. Mikä on tärkeää yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnassa?

NÄKÖKULMA (N, O, K, S)	SISÄLTÖ
Normilähtöinen näkökulma (N) (N=16)	Varhaiskasvatusta koskevat <ul style="list-style-type: none"> • säädökset (lait, asetukset) • määräykset • ohjauskirjeet ja muut veloitteet
Organisaatiolähtöinen näkökulma (O) (N=12)	Kunnan käytössä olevat <ul style="list-style-type: none"> • järjestelmät • toimintaohjeet • lomakkeet • toimintatavat
Kumppanuuslähtöinen näkökulma (K) (N=16)	Yhteistyön merkityksen korostaminen valvontaviranomaisen ja palveluntuottajan välillä
Substanssi- ja laatulähtöinen näkökulma (S) (N=8)	Varhaiskasvatuksen <ul style="list-style-type: none"> • sisältö • pedagogiikka • toimintaympäristöön liittyvä ja/tai yksiköissä tehtävän työn korostaminen

tulee osata ottaa haltuun ja mitä osaamista tarvitaan lisää esimerkiksi koulutautumisen kautta.

Valvojan näkökulmia yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaan

Tulokset esitetään valvojen esittämien näkökulmien ja niitä kuvaavien sisältöjen sekä osaamisen sisällön tarkastelun mukaan. Avoimiin kysymyksiin vastaajalla oli mahdollisuus mainita useampikin tärkeäksi katsomansa asia. Vastaajien näkemykset koulutustarpeista vaihtelivat eri näkökulmien mukaan. Näitä tarkastellaan kunkin tuloskappaleen yhteydessä lyhyesti erikseen. Aineistolainauksissa vastaajat on numeroitu.

Taulukossa 1. on kuvattu eri näkökulmien mukaisesti luokiteltu aineisto sen mukaan, mitä vastaajat pitivät yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnassa tärkeänä. Määrällisesti mainittiin eniten sekä normilähtöiseen että kumppanuuslähtöiseen näkökulmaan liittyviä sisältöjä. Kolmanneksi yleisimmin mainittiin organisaatiolähtöistä näkökulmaa ja neljänneksi substanssi- ja laatulähtöistä näkökulmaa kuvaavia sisältöjä.

Taulukossa 2. on kuvattu osaamisen sisältöjä edellä mainittujen eri näkökulmien mukaan.

Normilähtöisyyteen liittyviä osaamisen sisältöjä mainittiin määrällisesti eniten ja seuraavaksi eniten substanssi- ja laatulähtöisyyteen liittyvää osaamista. Vuorovaikutustaitoihin liittyvää sekä organisaatiolähtöiseen näkökulmaan liittyvää osaamista mainittiin määrällisesti kolmanneksi eniten. Kumppanuuslähtöisyyteen liittyvää osaamista tuotiin esiin hyvin vähän.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan omaa osaamistaan yksityisen varhaiskasvatuksen valvojana. Vastaukset hajaantuivat arvosanojen välttävän ja erinomaisen välille. Yhtään vastaajaa ei arvioinut omaa osaamistaan heikoksi. Reilusti yli puolet vastaajista arvioi osaamisensa hyväksi ja vain kaksi vastaajaa erinomaiseksi. Vastaajista neljäsosa arvioi osaamisensa tyydyttäväksi ja muutama välttäväksi.

Normilähtöisen näkökulman korostuminen yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnassa

Vastaajat mainitsivat yleisimmin tärkeimmiksi yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaan liittyviä sisältöjä, jotka edustivat normilähtöistä näkökulmaa. Tätä kuvasivat vastaukset, joissa korostettiin säädösten, lakien ja asetusten tunte-

Taulukko 2. Millaista osaamista varhaiskasvatuksen valvojalta vaaditaan?

NÄKÖKULMA (N)	OSAAMISEN SISÄLLÖT
Normilähtöinen näkökulma (N=35)	Valvontaviranomaisen tehtävän vaatimien normien hyvä tuntemus ja siihen liittyvä osaaminen.
Organisaatiolähtöinen näkökulma (N=10)	Kunnan käytössä olevien järjestelmien ja valvontaviranomaiselta vaadittavien toimintatapojen osaaminen ja hallinta.
Kumppanuuslähtöinen näkökulma (N=3)	Palveluntuottajan kanssa käytävän yhteistyöhön liittyvien toimintatapojen osaaminen ja hallinta.
Vuorovaikutukseen liittyvä näkökulma (N=11)	Valvojan henkilökohtaisiin vuorovaikutustaitoihin liittyvä osaaminen.
Substanssi- ja laatulähtöinen näkökulma (N=16)	Varhaiskasvatuksen sisältöön, pedagogiikkaan, toimintaympäristöön ja/tai yksiköissä tehtävään työhön liittyvä osaaminen ja hallinta.

musta, ja niiden merkitystä sekä niiden mukaisen toiminnan tunnistamista varhaiskasvatuksessa. Myös varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden noudattamista pidettiin tärkeänä. Vastaajien mukaan heidän tehtävänsä on hallita säädökset ja valvonnan käytännöt sekä seurata yksityisen varhaiskasvatuksen toiminnan lainmukaisuutta, mitä pidettiin tärkeänä erityisesti turvallisuuden näkökulmasta:

Mielestäni on tärkeää, että yksityiset palveluntuottajat toteuttavat varhaiskasvatuslain mukaista varhaiskasvatusta. Tämän takia on tärkeää, että valvonnassa kiinnitetään huomioita esim. varhaiskasvatusympäristöön, joka on mm. turvallinen sekä kehittää ja edistää lasten oppimista. On tärkeää selvittää, että yksikkö on laatinut omavalvontasuunnitelman. Yksiköissä on oltava riittävästi henkilökuntaa (kelpoisuudet huomioiden) sekä pedagogisen vastuun omaava hlö/hlöitä. (V 37)

Valvojat mainitsivat määrällisesti eniten myös normilähtöiseen näkökulmaan liittyviä osaamisen sisältöjä. Normeihin liittyvällä osaamisella tarkoitettiin erityisesti varhaiskasvatuslain hallintaa, varhaiskasvatuksen järjestämisen rahoitukseen tai asiakasmaksuihin liittyvien lakien tuntemusta sekä laajemmin yritystoimintaan tai

päiväkodin toimintaympäristöön liittyvän normiston tietämystä. Myös varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (vasu) soveltaminen käytäntöön edellytti osaamista. Normilähtöiseen näkökulmaan liittyvää osaamista kuvattiin seuraavalla tavalla:

Valvontaviranomaiselta vaaditaan varhaiskasvatuslain tuntemusta sekä kunnan laatiman sääntökirjan osaamista. Valvontaviranomaiselta vaaditaan myös asiakasmaksulain tuntemusta. (V 38)

Varhaiskasvatuslaki, perusteet ja paikallinen vasu on syytä tuntea. Välillä tuntuu siltä, että tulisi olla osaamista myös palo- ja pelastus-, ympäristöterveys- ja rakennuslupa-asioissa. (V 36)

Valvojat mainitsivat tarvitsevansa normilähtöiseen näkökulmaan liittyvää koulutusta yleisimmin:

Jatkuvaakouluttautumista lainsäädännön, velvoitteiden ja vastuiden osalta. Ajankohtaisten varhaiskasvatuksen asioiden, lainsäädännön ja velvoitteisiin liittyvät koulutukset olisivat tukena valvontatehtävissä. (V 38)

Kumppanuuslähtöinen näkökulma ja vuorovaikutukseen liittyvä osaaminen korostaa yhteistyötä

Kumppanuuslähtöistä näkökulmaa kuvasivat vastaukset, joissa yhteistyötä korostettiin kunnan valvojan ja palveluntuottajan sekä päiväkotien johdon välillä. Tätä näkökulmaa kuvasivat yhteistyön lisäksi myös valvojan ja palveluntuottajan välinen keskinäinen luottamus. Valvojan suhde palveluntuottajan kanssa perustuu hyvään yhteistyöhön, avoimuuteen ja luottamukseen, jota voidaan toteuttaa muun muassa ennakoivan valvonnan keinoin:

Valvonnan pitäisi tapahtua hyvässä yhteistyössä ja sen tavoitteena on siis taata laadukas ja turvallinen varhaiskasvatus. (V 13)

Hyvät kumppanuussuhteet yksityisiin toimijoihin. (V 29)

... tunne siitä, että ollaan samalla puolella. (V 19)

...luottamus yksityisten toimijoiden kanssa. (V 3)

Kumppanuuslähtöiseen näkökulmaan liittyvää osaamisen kuvausta oli vain kolmessa vastauksessa. Sen sijaan vuorovaikutukseen liittyvää osaamista kuvattiin yhteistyötaitona, joka ilmenee myönteisesti erilaisissa tilanteissa. Vuorovaikutustaitoja edellytetään valvojalta itseltään ja sitä pidetään tärkeänä valvojan työssä onnistumiselle:

Tietenkin vaaditaan hyviä vuorovaikutustaitoja, neuvottelutaitoja sekä kykyä reagoida monenlaisiin asioihin nopeallakin aikataululla riittävällä rohkeudella. (V 14)

Vuorovaikutustaitoa kohdata erilaiset tilanteet, myös jämäptyyttä ja tilanteisiin tarttumista/puuttumista. (V 30)

Vuorovaikutustaitoihin tai kumppanuusnäkökulmaan liittyviin sisältöihin ei katsottu tarvittavan lisäkoulutusta.

Organisaatiolähtöinen näkökulma liittyy valvontatyön organisointiin kunnassa

Organisaatiolähtöistä näkökulmaa kuvattiin aineistossa määrällisesti kolmanneksi eniten. Suunnitelmallisia ja säännöllisiä tapaamisia palveluntuottajan tai heidän edustajiensa kanssa pidettiin tärkeänä. Kuvaukset liittyivät keskeisesti kunnissa tehtävän valvontatyön organisointiin. Erityisesti korostettiin valvontatehtävän lainmukaiseen suorittamiseen liittyen valvonnan rakenteiden ja prosessien merkitystä, konkreettisia työvälineitä, kuten ohjeistuksia ja lomakkeita sekä työhön tarvittavaa aikaa ja resursseja:

Valvonta on organisoitua, sille on varattu aika ja resurssit. (V 24)

Tottakai tärkeää on myös luoda rakenteet, joiden avulla pystyy seuraamaan toiminnan lainmukaisuutta. (V 23)

Säännöllisyys, avoimuus, selkeät kriteeristöt, periaatteet ja ohjeistukset sekä keinot ohjata ja tarvittaessa puuttua eri tilanteisiin. Valmiit lomakepohjat yksityisen vakan toiminnalle. (V 1)

Organisaatiolähtöiseen näkökulmaan liittyvää osaamista mainittiin lähes yhtä usein kuin vuorovaikutukseen liittyvää osaamista. Osaamisen sisällöt liittyivät tässä näkökulmassa valvontaan liittyvien käytänteiden tuntemukseen, käytännön valvontatoimien hallintaan ja valvontatoiminnan kehittämiseen:

Tärkeintä on valvontaan liittyvien käytänteiden hyvä tuntemus. (V 14)

Itse aloittaessani työssäni kaipasin todella paljon lomakkeistoa tai sellaista tukipaperia, josta ilmenee, mitä osa-alueita valvontaan kuuluu ja mitä kaikkea valvontakäynnilläni pitää seurata ja selvittää... ihan ylipäätään valvojan viranomaisen vastuusta ja velvollisuuksista... (V 8)

Substanssi- ja laatulähtöinen näkökulma korostaa varhaiskasvatuksen laadunvalvonnan merkitystä

Substanssi- ja laatulähtöiseen näkökulmaan liittyviä sisältöjä mainittiin määrällisesti neljäneksi eniten. Tähän luokkaan kuuluvissa vastauksissa korostuivat käsitteet laatu ja pedagogiikka, jotka ovat valvojen mukaan oleellisimpia asioita varhaiskasvatuksen toteuttamisen näkökulmasta turvallisuuden lisäksi. Tästä näkökulmasta katsottiin myös valvojan substanssia ohjaava rooli merkittäväksi:

Yksityisten toimijoiden valvontaa niin, että laadukas varhaiskasvatus koko laajuudessaan toteutuu riippumatta varhaiskasvatuspaikasta. (V 21)

Laatuun kuuluvat vahvasti pedagogiikka mutta tietenkin resurssit, tukipalvelut ja toiminnan omavalvonta. (V 13)

Pedagogiikan laatua arvioidaan ja yksityisiä ohjataan vasun perusteiden mukaiseen toimintaan. (V 31)

Valvojen näkemyksissä substanssi- ja laatulähtöisyyteen liittyvä osaamista mainittiin määrällisesti toiseksi eniten normilähtöisen osaamisen

jälkeen. Substanssi- ja laatu näkökulmaan ei kuitenkaan katsottu tarvittavan lainkaan lisäkoulutusta. Tämä osaamisalue kuvattiin varhaiskasvatusalan kokonaisuuden tuntemisena, johon liitettiin varhaiskasvatussuunnitelman sisällön eli substanssin hallintaa ja varhaiskasvatuksen pedagogista osaamista:

Laaja-alaista, sisällöllistä osaamista varhaiskasvatuksesta (V 42)

.. vahvaa pedagogista osaamista (V 5)

.. on suureksi eduksi, mikäli valvovalla viranomaisella on kokemusta varhaiskasvatussuunnitelmien teosta ja toteuttamisesta. (V 38)

YHTEENVETO

Tutkimuksen tulosten mukaan yksityisen varhaiskasvatuksen valvojilla on erilaisia näkökulmia yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaan. Valvojan kompetenssit heidän itsensä arvioimana ovat hyvällä tasolla, kuitenkin neljännes vastaajista kuvaa osaamisensa tehtäviinsä nähden tyydyttäväksi. Valvojat tunnistivat näihin koulutustarpeita. Kuvassa 1. esitetään toisiinsa kytkeytyvät valvonnan näkökulmat ja kompetenssit, jossa nämä asettuvat rinnakkain valvonnan kehäksi.



Kuva 1. Valvonnan kehä.

Yksityisen varhaiskasvatuksen valvonta on tehtävä, jossa lainsäädäntö, määräykset, ohjaavat asiakirjat ja muut velvoitteet muodostivat normilähtöisen näkökulman työhön. Tässä näkökulmassa valvojan subjektiivinen kompetenssi, etenkin tiedollinen osaaminen on keskeistä. Valvontaa kumppanuuslähtöisestä näkökulmasta tarkasteltaessa myös subjektiivinen kompetenssi ja etenkin vuorovaikutustaidot korostuivat. Valvojat luottivat vuorovaikutusosaamiseensa. Substanssi- ja laatulähtöiseen näkökulmaan ja sen osaamiseen valvojilla oli vahva ote, eikä siihen liittyen nimetty koulutustarvetta. Organisaatiolähtöinen näkökulma työhön liittyi valvonnan rakenteisiin ja prosesseihin, joihin kaivattiin kehittämistä sekä työvälineitä valvojan työn tueksi. Osaamisen sisällöt liittyivät tässä näkökulmassa valvontaan liittyvien käytänteiden tuntemukseen, käytännön valvontatoimien hallintaan ja valvontatoiminnan kehittämiseen. Organisaationäkökulma sisälsi ulkoisen kollaboraation näkökulman, joka kytkeytyi kumppanuuslähtöiseen näkökulmaan eli yhteistyöhön palveluntuottajien ja heidän edustajiensa kanssa. Organisaation sisäisen kollaboraation aluetta nähtiin tarpeelliseksi kehittää.

POHDINTA

Julkisen johtamisen kehittämisajatus on pohjautunut siihen, että palvelu- ja toimintakykyinen hallinto turvaa suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointia (Koskimies ym. 2022). Yksityisen varhaiskasvatuksen valvojan tehtävästä on muodostunut julkisen hallinnon kontekstiin professio, joka tukee osaltaan julkisen johtamisen tavoitteita ammatillisesti ja eettisesti korkeatasoisesta sekä kehittyvästä johtamisesta, joka toimii yhteiskunnan palveluksessa (Koskimies ym. 2022; Stenvall & Virtanen 2021). Valvonnan yhteys varhaiskasvatuksen johtamiseen osana julkisen johtamisen kokonaisuutta ilmeni tutkimuksen tuloksissa organisaationäkökulman ja ulkoisen kollaboraation kautta. Tällä hetkellä valvojan kollaboraatio omassa organisaatiossa näyttäytyi lähinnä käytössä olevien järjestelmien ja valvontaviranomaiselta vaadittavien toimintatapojen osaamisena ja hallintana.

Tutkimuksessa valvojen kompetenssi ilmeni kontekstisidonnaisena tietojen, taitojen ja näkökulmien integraationa, jolla on dynaami-

nen ja prosessinomainen luonne (Autioniemi ym. 2021; Heikka 2008; Salo 2014). Valvonnan professionissa kokonaisuuden hallinta vaati valvojalta subjektiikompensseja, organisaation sisäisen ja ulkoisen kollaboraation kompetensseja Autioniemen ja kumppaneiden (2021) tutkimusta mukaillen. Näiden lisäksi tunnistimme substanssikompenssin merkityksellisen roolin varhaiskasvatuksen valvojen näkemyksissä erillisenä kompetenssialueenaan. Substanssi-osaamisen merkitys normilähtöisen valvonnan tulkinnan ja ohjauksen näkökulmasta tulisi tunnistaa. Valvonnan eri vaiheissa, jatkuvasti muuttuvassa kontekstissa sekä kompleksisissa tilanteissa tiedon käyttäminen ja tulkinta on merkityksellistä, mikä haastaa myös eettiseen tarkasteluun (Lindgren 2014). Valvonnan tehtävänä on paitsi tukea yksityisen toimimista regulaation mukaisesti ja täysimääräisesti, myös suunnata ohjausta tulevaisuusorientoituneesti (Houhala 2018; Hughes 2008), jolloin paitsi torjutaan mahdollisia uhkia tai haittoja mutta myös tuetaan mahdollisuuksia, ihanteita ja jopa unelmien toteutumista (Houhala 2018, 25). Yksityinen varhaiskasvatus voi sisältää näitä kaikkia elementtejä (Mäntyjärvi ym. 2022). Tämän tutkimusprosessin aikanakin nopeasti muuttunut ja kasvanut yksityinen toiminta haastanee pohtimaan myös sitä, mihin suuntaan yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnassa valvontavastuuta sijoittuu; siirretäänkö sitä enemmän palveluntarjoajille itselleen sekä asiakkaille (ks. Kotkas 2016). Valvojan tulee myös tunnistaa edesauttavat tai estävät toimintansa palveluntuottajien ja heidän edustajiensa kanssa sekä suhteessa oman organisaationsa tavoitteenmukaiseen toimintaan.

Tutkimuksen teoreettista viitekehystä ja menetelmällisiä työkaluja haettiin laajasti aikaisemmista johtamisen ja hallinnon tutkimuksista sekä kompetenssitutkimuksista. Ratkaisu osoittautui toimivaksi tähän tutkimukseen, sillä varhaiskasvatuksen valvonnan teoreettinen tarkastelu ja käytäntöä palveleva tutkimus on niukkaa. Valvojen näkemyksistä valvontaan ja heidän kompetensseistaan saatiin luotua malli, jolla voidaan tarkastella valvonnan työn ja osaamisen yhteyksiä. Tutkimuksen prosessia on kuvattu huolellisesti pyrkien läpinäkyvyyteen ja eettisyyteen. Tutkimuksen kyselyä voisi jatkossa kehittää monipuolisemmaksi, mutta nyt sillä

saatiin tähän tutkimukseen relevantti aineisto ja tavoitettiin laajasti suomalaista varhaiskasvatuksen valvonnan kenttää. Tämän tutkimuksen perusteella ei haeta kuitenkaan yleistettävyyttä, vaan valvonnan ilmiön esille nostamista ja sen tarkastelua, ja tutkimustulosten avulla voidaan lähteä suuntaamaan tutkimusta tulevaisuudessa. Tutkimusta tulisi suunnata laajemmin kunnassa toimiviin päättäjiin, ylempään virkamiesjohtoon ja hallintoon, jotka vastaavat palvelujen järjestämisestä. Millaisia näkökulmia heillä on valvonasta ja sen merkityksestä palvelujen laatuun?

Valvojen näkemys valvontasuhteen luonteesta oli kumppanuus, jossa luottamus on merkityksellisiä. Luottamusta luodaan julkisessa johtamisessa käyttämällä tarvittavia kompetenssin sekä eettisiä toimintatapoja (Wang & Wan Wart 2007). Myönteiseksi koettu valvonta ja ohjaus on mahdollista, kun johto yhteensovittaa toiminnan edellyttämän päätöksenteon, koordinaation ja luottamuksen, joita vahvistetaan edelleen organisaatioiden ja yksilöidenkin näkökulmasta (Malkamäki ym. 2019; Möllering 2005). Myös valvontaviranomaisen ja palveluntuottajan välisten yhteisten toimintatapojen vakiinnuttaminen edistävät keskinäistä luottamusta, tiedon jakamista ja yhteistyötä saman päämäärän eteen. Luottamus ei siis kehity vain hallinnan ja regulaation keinoin vaan julkisen toimijan ja yksityisen palveluntuottajan pitkäaikaisessa suhteessa (Healy 2011; O'Leary ym. 2002; Schoorman ym. 2007; van Slyke 2007). Valvojat luottivat osaamisensa tukevan kumppanuutta, mikä voidaan tulkita syvälliseksi yhteistyön muodoksi (Mattila & Kallio 2018). Kumppanuus on myös kaikkien toimijoiden, palveluntuottajien, valvontaviranomaisten kuin lapsen etu, mikä onkin varhaiskasvatustilain lähtökohta palveluja järjestettäessä. Kumppanuus on tunnistettu tulevaisuuden kuntajohtamisen yhteistyön toimintatavan luontena vaikkakin tällä hetkellä kuntatasolla johtaminen ilmentää enemmän yhteistyötä ja koordinoitua kuin kumppanuutta (Mattila & Kallio 2018). Kumppanuuden näkökulmasta valvonnan ja ohjauksen kehittämisessä merkityksellistä olisi saada myös yksityisten palveluntuottajien ja heidän edustajiensa näkemyksiä hyödynnettyä. Joillakin yksityisillä palveluntuottajilla ja heidän edustajillaan on näköalapaikka usean kunnan toimintaan (Mäntyjärvi ym. 2022). Lähtökohtaisesti kuntien kanssa teh-

tävä yhteistyö näyttäytyy vaikuttavana tekijänä yksityisten päiväkotien palveluntuottajien ja johtajien johtajuuteen (Mäntyjärvi ym. 2022). Lisäksi valvonnan käytäntöjen tarkastelussa sisäisesti kunnat voisivat suhteessa toisiinsa kuntiin paitsi lisätä yhteistyön määrää niin myös tarkastella yhteistyön luonnetta, kehittää toimintaa ja verkostoja (Malkamäki ym. 2019; Mattila & Kallio 2018). Lisääntyvä verkostomainen toimintatapa haastaa perinteisen johtamisen, ja edellyttää jaetun johtamisen, yhteisten tavoitteiden luomista sekä sitoutumisen varmistamista yhteisen toiminnan kautta (Mattila & Kallio 2018; van Gestel ym. 2019).

Tutkimuksen pohjalta käytännön toimiksi suosittelimme, että kunnassa toteuttavan varhaiskasvatuksen ohjaus- ja valvontajärjestelmään luodaan selkeä rakenne ja kuvataan keskeiset valvontaprosessit, jotta valvontatoimet pystytään suorittamaan systemaattisesti. Tämä tukee samalla ohjauksen ja neuvonnan eli ennakkollisen valvonnan toteutumista (ks. Tuori & Kotkas 2016). Lisäksi tulee tunnistaa, miten valvojan rooli liittyy osaksi kunnan ja varhaiskasvatuksen johtamisjärjestelmää sekä yksittäisen valvojan rooli ja toimintavaltuudet hallintoprosessissa. Valvonnan vaikuttavuutta voidaan arvioida eri tavoin, esimerkiksi epäkohtailmoitusten tai kantelujen määrää seuraamalla, asiakastytyväisyyksmittareilla ja laadunarvioinnin tuloksia tarkastelemalla. Omavalvontasuunnitelma on myös vähemmälle käytölle jäänyt työkalu valvojalle. Sen hyödyntäminen valvonnassa monipuolisemmin tulevaisuudessa antaa mittarin monelle valvottavalle asialle.

Yksityisen varhaiskasvatuksen valvojan professio on alkanut rakentua sen mukaan, missä kontekstissa ja millaisen näkökulman mukaan valvoja toteuttaa tehtävänsä (Akselin 2013; Löyttyniemi 2004). Valvojat muodostavat omalta osaltaan yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisen professiota myös valtakunnallisesti käyttäessään sitä käsitteenä ja tuodesaan esiin näkökulmia, joka selittää heidän toimintaansa (Löyttyniemi 2004; Mattila & Kallio 2018). Työn eettisenä lähtökohtana ja tavoitteena on turvata lasta kunnioittava, laadukas ja turvallinen varhaiskasvatus. Näin on aina ollut ja tulee varmasti olemaan.

LÄHTEET

- Akselin, Marja-Liisa. (2013). *Varhaiskasvatuksen strategisen johtamisen rakentuminen ja menestymisen ennakoiminen johtamistyön tarinoiden valossa*. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1807. Tampere University Press. Väitöskirja.
- Autioniemi, Jari, Mäntylä, Niina, Kosonen, Jonna, Partinen, Hanna & Pernaa, Hanna-Kaisa. (2021). Muuttuva julkinen hallinto ja työelämäkompetenssien suuntaaviivat suomalaisessa korkeakoulutuksessa. *Hallinnon tutkimus*, 40(2), 94–110. <https://doi.org/10.37450/ht.95637>
- Dahle, Hanne Fehn. (2020). *Butikk eller pedagogikk? En studie av store private barnehagekjeder i Norge*. Høgskolen i Innlandet. Lillehammer: Elverum. Doctoral thesis.
- Fonsén, Elina & Keski-Rauska, Marja-Liisa. (2018). Varhaiskasvatuksen yhteinen johtajuus vastakohtaisten diskurssien valossa. *Työelämän tutkimus*, 16(3), 185–200.
- Haupt, Brittany, Kapucu, Naim & Hu Qian. (2017). Core Competencies in Master of Public Administration Programs: Perspectives from Local Government Managers. *Journal of Public Affairs Education*, (23)1, 611–624. DOI: 10.1080/15236803.2017.12002272
- Hallintolaki. (434/2003). Ajantasainen lainsäädäntö – FINLEX® Haettu 27.11.2021 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- Hanhinen, Taina. (2010). *Työelämäosaaminen: kva-lifikaatioiden luokitusjärjestelmän konstruointi*. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1571. Tampere University Press. Väitöskirja.
- Healy, Judith. (2011). *Improving health care safety and quality: Reluctant regulators*. UK Burlington: Ashgate.
- Heikka, Helena. (2008). *Sosiaali- ja terveystohtajan työn sisältö ja kompetenssit*. Acta Universitatis Ouluensis. D, Medica. Oulu: Oulu University Press. Väitöskirja.
- Heiskanen, Noora, Neitola, Marita, Syrjämäki, Marja, Viljamaa, Elina, Nevala, Piia, Siipola, Mari & Viitala, Riitta. (2021). *Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa: Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:13. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162927>
- Hintsa, Reino. (2011). *Hyvä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohtina*. Acta Wasanesia No 247. Vaasa: Vaasan yliopisto. Väitöskirja.
- Houhala, Keijo. (2020). *Arvonmuodostus yksityisen ja julkisen sektorin yhdyspinnoilla ja miten sitä tiedolla johdetaan*. Vaasan yliopisto. Tekniikan ja innovaatiojohtamisen yksikkö. Väitöskirja.
- Hyyryläinen, Esa, Lehto, Kirsi & Pekkola, Elias. (2018). Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun tulevat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa I. Karppi, K. Lehti, & N. Mäntylä (toim.), *Governance III: Hallintaa ja yhteistyötä: Hallintotieteiden valintakoeteos 2018*: Tampereen yliopisto ja Vaasan yliopisto (s. 6–17).
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. (2019). Tilastoraportti varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Haettu 14.1.2022 https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/Karvi_vaka_tilastoraportti_2019-1.pdf
- Karila, Kirsti. (2016). *Vaikuttava varhaiskasvatus*. Opetushallitus: Raportit ja selvitykset 2016:6. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/vaikuttava_varhaiskasvatus.pdf
- Kilpimaa, Arne. (2013). *Johtajuus relationaalina käytäntönä yrityksen strategisessa muutoksessa*. Acta Universitatis Tamperensis 1848. Tampere: Tampere University Press. Väitöskirja.
- Koskimies, Emmi, Stenvall, Jari & Holopainen, Ari. (2022). Julkinen johtaminen. Julkisen johtamisen identiteetti, johtajien asema ja työn vaatimukset 2020-luvulla. *Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:10*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-899-6>
- Kotkas, Toomas. (2016). From Official Supervision to Self-monitoring: Privatizing Supervision of Private Social Care Services in Finland. *Social Policy & Administration*, 50, 599–613. <https://doi.org/10.1111/spol.12149>
- Kuntalaki. (410/2015). Ajantasainen lainsäädäntö – FINLEX® Haettu 27.11.2021 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Kuula, Arja. (2011). *Tutkimusetiikka: Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys* (2. uud. p.). Tampere: Vastapaino.
- Lahtinen, Jarkko & Svartsjö, Mikko. (2018). *Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja palveluseteli. Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä*. Suomen Kuntaliitto Ry.
- Lindgren, Joakim. (2014). Grund grund för bedömning?: Dilemman i ”inspektionsträsket”. *Utbildning och Demokrati*, 23(1), 57–83. <https://doi.org/10.48059/uod.v23i1.1010>

- Long, Chris, P. & Sitkin, Sim, B. (2006). Trust in the balance: how managers integrate trust-building and task control. Teoksessa R. Bachmann & A. Zaheer (Eds.) *Handbook of trust research*. (s. 87–106) Cheltenham: Edward Elgar.
- Löyttyniemi, Varpu. (2004). *Auscultatio Medici: Kerrottu identiteetti, neuvoteltu sukupuoli*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 347. Tampere: Tampere University Press. Väitöskirja.
- Mattila, Eija & Kallio, Tomi. (2018) Kohti verkostomaista julkishallintoa – Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa. *Hallinnon Tutkimus*, (2), 111–125.
- Malkamäki, Kirsti, Ikonen, Mirjami & Savolainen, Taina. (2019). Luottamus johtamisjärjestelmän uudistamisessa – Narratiivinen tapaustutkimus ei-henkilöityvän luottamuksen kehittymisestä vähittäiskaupan ketjuorganisaatiossa. *Hallinnon Tutkimus*, 38(1), 50–64. <https://doi.org/10.37450/ht.96091>
- Mäntylä, Marjo & Puroila, Anna-Maija. (2019). Has something changed? Leaders', practitioners' and parents' interpretations after renewed early childhood education and care legislation in Finnish private centres. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 20(1), 7–22. <https://doi.org/10.1177/1463949119828158>
- Mäntylä, Marjo, Viljamaa, Elina & Puroila, Anna-Maija. (2022). Suhteissa muovautuvat johtajuudet yksityisen varhaiskasvatuksen johtajien moniäänisissä kertomuksissa. *Journal of Early Childhood Education Research*, 11(2), 174–196.
- Möllering, Guido. (2005). The Trust/Control Duality. An Integrative Perspective on Positive Expectations of Others, *International Sociology*, 20(3), 283–305. <https://doi.org/10.1177/0268580905055478>
- Nykänen, Eeva, Kovanen, Merja, Liukko, Eeva, Blomqvist, Pia, Krohn, Minerva, Ahola, Sanna, Nurmi-Koikkalainen, Päivi & Jonsson, Pia Maria. (2017). *Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017.
- O'Leary, Michael Boyer, Orlikowski, Wanda & Yates, JoAnne. (2002) Distributed work over the Centuries: Trust and Control in the Hudson's Bay Company, 1670–1826. Teoksessa P. Hinds & S. Kiesler (Eds.). *Distributed work* (s. 27–55). Cambridge MA: MIT Press.
- Ollila, Seija, Raisio, Harri, Vartiainen, Pirkko, Lindell, Juha, Pernaa, Hanna-Kaisa, & Niemi, Tomi. (2018). Organisaatio muutoksen pyörteissä – hajautuksessa asiantuntijoidensaaminen esiin. *Työelämän tutkimus*, 6(4), 236–250.
- Ongaro, Eduardo, Van Thiel, Sandra, Massey, Andrew, Pierre, Jon & Wollmann, Hellmut. (2018). Public administration and public management research in Europe: Traditions and trends. Teoksessa E. Ongaro & S. Van Thiel (Eds.). *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (s. 11–39). Palgrave Macmillan London. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3>
- Opetushallitus. (2018). *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet*. Määräykset ja ohjeet 2018:3a.
- Parkkinen, Jonne, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni. (2022). Yhdistävä kuntajohtaja: Kuntajohtajien kompetenssit dynamisessa ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä. *Focus Localis*, 50(2), 5–24.
- Patton, Michael Quinn. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3rd ed. Sage Publications. Thousand Oaks. London. New Delhi.
- Riitakorpi, Alila, Kirsi. & Kahiluoto, Tarja. (2015). *Varhaiskasvatuksen yksityiset palvelut*. *Valtakunnallinen selvitys 2015*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-449-8>
- Ruutiainen, Ville, Alasuutari, Maarit & Karila, Kirsti. (2018). Markkinoistuvat varhaiskasvatustilat. *Yhteiskuntapolitiikka*, 83(4), 441–447.
- Ruutiainen, Ville, Alasuutari, Maarit & Karila, Kirsti. (2020). Rationalising public support for private early childhood education and care: the case of Finland, *British Journal of Sociology of Education*, 41(1), 32–47. DOI: 10.1080/01425692.2019.1665497
- Ruutiainen, Ville. (2022). Marketization and privatization of early childhood and care in Finland: Shifts from and within universalism. JYU DISSERTATIONS 543. Jyväskylän yliopisto. Väitöskirja.
- Salo, Petri. (2014). Rehtoreiden monialaiset kompetenssit puntarissa. *Hallinnon Tutkimus*, 22(4), 352–365.
- Schaffar, Birgit. (2019). Svårigheter i att definiera begreppet kompetens. *Nordic Journal of Vocational Education and Training*, 9(1), 111–128. <https://doi.org/10.3384/njvet.2242-458X.1991111>.
- Schoorman, F. David, Mayer, Roger C., & Davis, James H. (2007). An integrative model of organizational trust: Past, present, and future. *Academy of Management Review*, 32(2), 344–354. <https://doi.org/10.2307/20159304>
- Sitkin, Sim, B. & George, Elizabeth. (2005). Managerial Trustbuilding Through the Use of Legitimizing Formal and Informal Control

- Mechanisms. *International Sociology*, 20(3), 307–338. <https://doi.org/10.1177/0268580905055479>
- Soukainen, Ulla. (2021). Kunnallinen vai yksityinen - näkökulmia varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Teoksessa E. Fonsén, M. Koivula, R. Korhonen, & T. Ukkonen-Mikkola (toim.) *Varhaiskasvatuksen asiantuntijat. Yhteistyössä eteenpäin*. Waasa Graphics Oy: Suomen varhaiskasvatus ry.
- Spendlove, Marion. (2007). Competencies for effective leadership in higher education”, *International Journal of Educational Management*, 21 (5), 407–417. <https://doi.org/10.1108/09513540710760183>
- Stenvall, Jari & Virtanen, Petri. (2021). *Ihmiskeksikeinen hallinnon uudistaminen: Hallintoreformien toteutus monimuotoisessa yhteiskunnassa*. Helsinki: Tietosanoma.
- Terho, Taru, Keski-Rauska, Marja-Liisa & Kivikangas, Mirja. (2022). *Yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnan käsikirja – Käsikirja kunnan valvontaviranomaiselle*. Aluehallintovirastojen julkaisuja 133/2022. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. [TENK] (2019). *Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakkoarviointi Suomessa*. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019. Tutkimuseettinen neuvottelukunta.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. (Uudistettu laitos). Helsinki: Tammi.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas. (2016). *Sosiaalioikeus*. Helsinki: Talentum pro.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari. (2019). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanomat
- Varhaiskasvatustilaki. (540/2018). Haettu 13.11.2021 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540>
- Vlasov, Janniina, Salminen, Jenni, Repo, Laura, Karila, Kirsti, Kinnunen, Susanna, Mattila, Virpi, Nukarinen, Thomas, Parrila, Sanna & Sulonen, Hanna. (2018). *Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisu 24:2018.
- van Gestel N, Kuiper M, Hendriks W. (2019). Changed Roles and Strategies of Professionals in the (co)Production of Public Services. *Administrative Sciences*, 9(3):59. <https://doi.org/10.3390/admsci9030059>
- Van Slyke, David. M. (2007). Agents or stewards: using theory to understand the government – nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- von Bonsdorff, Monika, Järvensivu, Anu & von Bonsdorff Mikaela. (2018). Tutkimusetiikka yhä tärkeämpää työelämän tutkimuksessa. *Työelämäntutkimus*, 16(1).
- Wang, Xiao & Wan Wart, Montgomery. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers’ Perceptions. *Public Administration Review*, 67, 265–278. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00712.x>
- Westberg, Johannes & Larsson, Esbjörn. (2022). Winning the war by losing the battle?: The marketization of the expanding preschool sector in Sweden. *Journal of Education Policy*, 37(5), 705–722. <https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1861338>
- Whitebook, Marcy, Kipnis, Fran, Sakai, Laura & Austin, Lea J. E. (2012). Early Care and Education Leadership and Management Roles: Beyond Homes and Centers. *Early Childhood Research & Practice*, 14(1).
- Wilkoszewski, Harald & Sundby Eli. (2014). *Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems*. OECD Education Working Papers, No. 109. OECD Publishing: Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxswcfs4s5g-en>.