

## **Varhaiskasvatuksen johtaminen ja hallinnon muutos**

Sosiologia  
Turun yliopisto  
Pro Gradu – tutkielma  
Juha Liira  
Kevät 2017  
Turku



TURUN YLIOPISTO

Sosiaalitieteiden laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

LIIRA, JUHA: Varhaiskasvatuksen johtaminen ja hallinnon muutos

Pro gradu – tutkielma, 66 s. , 1 liite

Sosiologia

Kevät 2017

Tutkielmani kohteena on hallinnon muutos varhaiskasvatuksessa. Erityisesti kiinnostuksen kohteena on päivähoiton johtaminen ja esimiestyö. Tutkielmassani tarkastelen päiväkodin johtamistehtävän hahmottumista julkishallinnon muutoksen ja pedagogisen johtamisen näkökulmista. Tutkimuksen alkuperäinen kohde laajeni hyvästä johtamisesta hallinnon muutokseen ja sen vaikutukseen johtajan työhön. Sosiologisen näkökulman tutkimusaiheeseen tarjoaa *uusi julkishallinto* – tematiikka. Tutkielmassani pyrin vastaamaan kysymykseen, onko varhaiskasvatuksen muutos uuden julkishallinnon teorian mukainen vai ohjaavatko muutosta muut hallinnolliset tai pedagogiset tavoitteet. Hallinnollisesti päivähoiton ohjaus on muuttunut, kun varhaiskasvatus on siirtynyt sosiaalihuollista opetushallinnon alaisuuteen. Samaan aikaan hallinnollinen sisällönohjaus on vahvistunut läpi organisaation ulottuvien varhaiskasvatussuunnitelmien vaikutuksesta.

Tutkimusaineistonani on joukko Helsingin kaupungin päivähoiton johtajia. Keräsin teemahaastattelut keväällä 2007, hieman ennen hallintomuutosta, jossa johtajat siirtyivät useamman päiväkodin esimiestehtävään. Lisäksi lähdeaineistona on varhaiskasvatuksen suunnittelun valtakunnallisia dokumentteja ja kasvatustieteelliset varhaiskasvatuksen johtamista koskevat tutkimusraportit. Analyysimenetelmänä haastatteluissa oli aineistolähtöinen sisällönanalyysi, sisällön teemoittainen ryhmittäminen ja teemojen konseptuaalinen hahmotus.

Analyysi osoittaa, että johtamis- ja organisaatiomuutoksessa Helsingin päivähoitossa on päiväkodinjohtajien osalta *uuden julkishallinnon* – teorian mukaisia piirteitä, kuten hallinnon lisääntyminen ja käytännön pedagogisen työn väheneminen sekä toiminnan ohjaus laadun ja tavoitteiden avulla. Toisaalta hallinnon uudistus sisältää vahvan keskushallinnon ns. *neo-weberiläisen* uudistuksen piirteitä, kuten keskitetty tavoitteiden ja toiminnan ohjaus ja palveluiden järjestämisen ja tuottamisen yhdistäminen kaupungin oman organisaation alaisuuteen.

Varhaiskasvatuksen johtamisen muutos Suomessa hahmottuu tässä tutkimuksessa jatkumona tai kolmena pedagogisena mallina, jotka ovat opetukseen osallistuva lähipedagogia, subjektiivisen päivähoiton resurssipedagogia ja varhaiskasvatussuunnitelmien ajan hallintopedagogia. Viimeiseen ns. jaetun johtajuuden vaiheeseen liittyy päivähoiton johtajien hallinnollisen työn ammatillistuminen.

Julkinen päivähoito saattaa nopeasti joutua kilpailutilanteeseen yksityisten palveluntuottajien kanssa, mikäli suuret kaupungit ottavat palvelusetelin käyttöön. *Uusi julkishallinto* – tyyppinen toimintamalli saattaa olla tulevaisuudessa nykyistä vahvemmin esillä varhaiskasvatuksen hallinnossa.

Ohjaaja : Professori Jani Erola

Asiasanat: Varhaiskasvatus, uusi julkishallinto, esimiestyö

UNIVERSITY OF TURKU



Department of Social Research / Faculty of Social Sciences

LIIRA, JUHA: Managing change in early childhood education

Master's thesis, 66 pages, 1 appendix

Sociology

Spring 2017

This study is about change in management in early childhood education, especially in the late 2000s in the City of Helsinki, Finland. The communal day care has been a subjective right of every child since the year 1993. Theoretical background is the administrative change in New Public Management (NPM) and Neo-Weberian State (NWS) – and their critics as a tool of instrumental rationality. Seven experienced daycare managers and director of early education were interviewed about the history, practice and change in day care in practice, and professional goals in early education.

The number of the day care center leaders was halved in 2007 and they moved to more managerial role to administer two or three centers each. Same type of managerial change was common in other municipalities in Finland in the same time. The managerial change possessed some features of the NPM; client orientation and flexibility, increased bureaucracy in the managerial role and two-tier professionalism. The responsibility of the everyday pedagogy was centered to day care teams and teachers. However, tight central and hierarchical organisation prevailed and no privatisation or market orientation of the day care was foresighted. The managerial change was still more a NWS-type.

Organisational change was formulated in three phases of a continuum, from local day care homes, to day care centers open for every child and, in the last phase, flexible public organisation with formalized educational goals, quality assurance system and customer and personal satisfaction measures. The managers were worried in their new role about diminishing time for pedagogical leadership in teams and centers. The role of the manager evolved from the participatory part-time leader to a local resource manager and further to an administrator of several day-care units. The manageability of the services was increased in the administrative change. So was also the accountability of the services.

Early childhood education moved from the Ministry of Social Affairs and Health to the Ministry of Education and Culture in 2015. In the same time new law was stated with obligatory planning of the early education in national, communal, local and individual level.

The crucial factor in the future will be the continuity and success in recruiting academic teachers in early education. New forms of professional practices will emerge as the research and development of the early education is quite active in Finland. Privatisation of day-care services with more pronounced NPM-policies may be ahead also in Finland.

Supervisor : Professor Jani Erola

Key words: Early childhood education, new public management, managerial role



## SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	1
2. UUSI JULKISHALLINTO.....	3
2.1 Uusi julkishallinto .....	3
2.2 Johtaminen ja uusi julkishallinto.....	7
2.3 Uuden julkishallinnon kritiikki.....	8
3. VARHAISKASVATUS.....	12
3.1 Varhaiskasvatus Suomessa.....	13
3.2 Päiväkodin johtajan työ.....	18
3.3 Helsingin kaupunki.....	26
4. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT.....	27
4.1 Tutkimuskysymys.....	27
4.2 Tutkimusaineisto ja metodologia .....	29
4.3 Tutkimuksen luotettavuus ja etiikka.....	34
5. HAASTAATELUJEN ANALYYSI.....	35
5.1 Hallinnon muutos.....	35
5.2 Pedagoginen muutos .....	46
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	55
KIRJALLISUUS.....	60
Liite 1 : Teemahaastattelun kysymykset .....	65





## 1. JOHDANTO

Yksi sosiologian tehtävistä on tutkia ja selittää yhteiskunnan muutosta. Julkinen hallinto muuttuu yhteiskunnan mukana ja on etenkin 1990-luvulta lähtien pyrkinyt modernisoimaan organisaatioitaan ja kehittämään palveluitaan. Julkisen palvelun muoto ja muutos poikkeavat eri maissa toisistaan. Tästä yksi esimerkki on terveydenhuollon ja koulutuksen erot Suomessa ja Britanniassa. Miksi Britanniassa luotetaan julkiseen perusterveydenhuoltoon, mutta Suomessa haetaan apua markkinavoimista? Miksi Suomessa on julkista kannatusta nauttiva ja julkisesti rahoitettu koulutusjärjestelmä esikoulusta yliopistoon, mutta Britannia lisää yksityisten eliittilukioiden verkostoa? Kansalliset tavat organisoida julkisia palveluja vaihtelevat.

Pohjoismainen tasa-arvoyhteiskunta pyrkii koulutuksen avulla tarjoamaan kaikille nuorille ´luokkaretken´ mahdollisuuden. Vanhempien varallisuudesta ja sosiaalisesta asemasta riippumatta maksuton koulutus on saatavilla kaikille. Myös esikoulu ja päivähoito on otettu koulutusjärjestelmän piiriin ja sitä tuetaan vahvasti julkisin varoin. Tosin Suomi ei ole varhaiskasvatuksen osalta maailman mallimaa. Monissa muissa maissa päivähoitoon ja varhaiskasvatukseen osallistuminen on laajempaa kuin Suomessa. Tähän on vaikuttanut osaltaan vaihtoehtoiset hoitojärjestelyt, kuten kotihoidon tuki, joka on ollut paitsi osa valtakunnallista kasvatustaloutta, myös osa perhe – ja talouspolitiikkaa maaseudulla ja köyhemmissä kunnissa. (Karhula ym. 2016.)

Pohjoismaisessa mallissa suuri osa työpaikoista on julkisella sektorilla. Nämä työpaikat ovat saavutettavissa koulutuksen perusteella. Koulutusammatit muodostavat ammatillisen viitekehyksen, joka myös määrittelee osaamisvaatimukset ja työn tavoitteet ja eettisen sisällön. Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa koulutus sekä sosiaali- ja terveyssektori ovat laajentunut julkisen vallan tehtävien lisääntymisen mukana. Verotulojen kasvu on kuitenkin pysähtynyt ja julkinen hallinto on joutunut supistamaan budjettejaan ja velanottoaan. Päivähoidon järjestäminen on yksi suurimmista peruskunnan menoista ja siihen kohdistuu tukevaisuudessa tehokkuus- ja kustannuspaineista (Tuosa 2012).

Taloustieteen *julkinen valinta-* ja *uusi julkishallinto-*teoriat ovat tarjonneet liike-elämästä tuotuja malleja julkisen palvelun tehokkuuden lisäämiseen (Hood 1991). Uusi julkishallinto on 1990-luvulla kehittynyt toimintamalli, jossa yksityisiä markkinoita seuraten julkisia palveluita muutetaan asiakasvastuullisiksi laatuorganisaatioiksi. Johtaminen muuttuu enemmän hallinnoinniksi tavoitteenaan talous- ja tulosohtavuus. Johtajien ammatillinen rooli muuttuu

ohjaavaksi ja asiakastyössä olevien ammatillinen rooli kaventuu mitattavien suoritteiden toteuttajiksi.

Varhaiskasvatuksen suuri uudistus on Suomessa ollut subjektiivisen päivähoito-oikeuden takaaminen kaikille alle kolmevuotiaille vuonna 1990 ja edelleen kaikille päivähoitoikäisille vuonna 1996. Subjektiivinen oikeus kuitenkin murtui vuonna 2015 pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa, kun kunnille tuli harkintavalta kotona olevien vanhempien lasten päivähoito-oikeuteen. Subjektiivista päivähoito-oikeutta perusteltiin työvoima- ja sosiaalipolitiikalla, ja sen vaikutus päiväkotien arjen johtamiseen oli suuri. Aikaisempi päiväkotikeskeinen työn organisointi muuttui asiakaskeskeiseksi ja haastoi esimiehet ja henkilöstön jatkuvaan joustoon lapsimäärän ja henkilöstön määrän suhteen.

Suomessa varhaiskasvatuksen ammatillinen suunta on tuoreeltaan määritelty. Varhaiskasvatustalaki on vuonna 2015 asettanut toimialan opetushallinnon alaisuuteen aikaisemman sosiaali- ja terveyssektorin sijaan. Varhaiskasvatuksen, kuten peruskoulunkin, pedagogisten tehtävien pätevyysvaatimuksena on yliopistollinen tutkinto.

Helsingin kaupunki uudisti päivähoitojohtamisrakenteen vuonna 2007, kun päiväkodin johtajien vakanssit puolitettiin ja tehtäväkuva hallinnollistui. Samankaltainen muutos on ollut käynnissä myös muualla maassa. Varhaiskasvatuksen johtamismuutosta voidaan tarkastella *uusi julkishallinto* -muutoksena, jossa resurssien johdettavuus ja palveluiden asiakastarpeen mukaisuus ja vaikuttavuus ovat keskeisenä perusteena. Tutkimukseni pyrkii selvittämään, oliko varhaiskasvatuksen johtamisen muutos *uusi julkishallinto* – teorian mukainen ja seurasiiko muutosta johtajien työn managerialisoituminen ja opettajien työn ammatillisten tavoitteiden kaventuminen.

Tässä tutkimuksessa hahmotetaan päivähoitojohtamista ja rakennetta sekä Helsingin kaupungin vuoden 2007 varhaiskasvatuksen johtamismuutoksen ennakoituja vaikutuksia käyttäen hyväksi päivähoitojohtajien haastatteluja vuodelta 2007. Pyrin tutkimaan, miten johtajat näkevät päivähoitojohtamisen tilan ja tulevaisuuden. Aineistona käytän lisäksi varhaiskasvatuksen johtamisesta tehtyjä tutkimuksia ja muita asiakirja-aineistoja. Tutkimuksen teoreettinen orientaatio kumpuaa työn sosiologiasta.

Ensinnä tarkastelen *uuden julkishallinnon* periaatteita ja kritiikkiä. Lisäksi esitän *uus-weberiläisen* eurooppalaiseksi hallintomalliksi kutsutun hallinnonuudistuksen mallin. Seuraavaksi tarkastelen varhaiskasvatuksen ja sen johtamisen kehitystä Suomessa 2000-luvulla. Haastatteluaineiston avulla hahmotan päivähoitojohtamistyötä ja sen muutosta. Lopuksi arvioin varhaiskasvatuksen hallintomuutosta *uuden julkishallinnon* -viitekehyksestä.

## 2. UUSI JULKISHALLINTO

### 2.1 Uusi julkishallinto

*Uusi julkishallinto* -käsitteen (New Public Management) loi Christopher Hood (1991) artikkelissaan, jossa hän kuvasi Uuden-Seelannin, Englannin ja Australian uuden julkishallinnon periaatteita yleisemmällä tasolla. Uuden julkishallinnon menestystarinan taustalla Hood näkee julkishallinnon teorian ja liikkeenjohdon käytäntöjen liiton, joka vastasi ajankohdan haasteisiin. Erityisesti julkisen hallinnon kasvun rajat olivat tulleet vastaan ja liiketaloudellinen toimintamalli ja paikallisten elinkeinotoiminnan suosiminen palvelutuotannossa (subsidiariteettiperiaate) saivat kannatusta julkisen hallinnon tehtävien toteuttamisessa (Dunleavy 1985).

Julkishallinnon teorian *uusi institutionaalinen talous* pohjautui mm. Niskasen (1971) teoriaan budjettia maksimoivasta byrokratiasta sekä julkisen valinnan, transaktiokustannusten ja päämies – agentti – suhteen vaikutuksesta julkiseen hallintoon. Keskeisiä teoriasta johdetun hallinnon käsitteitä olivat *vapaat markkinat*, *käyttäjän valinta* (user choice), *läpinäkyvyys* ja *kannustusrakenteet* (Hood 1991).

Liiketaloudesta johdettu *ammattillinen liikkeenjohto* katsoi tulosjohtamisen substanssiosaamista tärkeämmäksi ja keskittyi tuottavuuteen ja siihen suuntautuneeseen toimintakulttuuriin (free to manage – kulttuuri). Keskeisiä käsitteitä olivat johdon päätösvalta ja toimivan johdon ohittamattomuus päätöksenteossa (Hood 1991).

Keskeisiä uuden julkishallinnon komponentteja ovat Hoodin mukaan olleet seuraavat

- Käytännön lähijohtaminen
- Tuloksen tarkka mittaaminen
- Tuottavuuden painottaminen
- Tuotannon jako alayksiköihin
- Kilpailun lisääminen
- Yksityissektorin johtamisperiaatteet yleisesti
- Kurinalaisuus ja säästäväisyys

*Uuden julkishallinnon* menestykseen ja laajaan leviämiseen vaikuttivat Hoodin (1991) mukaan yhteiskuntapoliittiset tekijät, kuten elintason noustessa verotietoisien äänestäjäkunnan lisääntyminen, sosioteknisen kehityksen tuloksena julkisen ja yksityisen sektorin eron kaventuminen, julkisen palvelun tehokkuuden nousu poliittiselle agendalle ja sosiaalisesti

heterogeenisen, mutta byrokratian suhteen kärsimättömän ja äänekkään keskiluokan lisääntyminen.

Kokonaisuudessaan uuden julkishallinnon sosiaaliseen tilaukseen vaikuttivat sekä julkisen hallinnon teoreettiseen kehitykseen liittyvä hallinnon läpinäkyvyyden ja tehokkuuden vaatimus että samaan aikaan keinoksi tarjoutuva liikkeenjohdon johtamismalli.

Hallintotieteilijät Pollitt ja Bouckaert (2011) katsovat, että *uuden julkishallinnon* lähtökohtana olivat Britannian ja Uuden – Seelannin laajat julkisen sektorin uudistuksen 1980 –luvun lopulla. Julkisen sektorin muutos toi yksityisen sektorin tehokkuus- ja johtamismallit julkiselle sektorille, ensinnä valtionhallintoon. Uusi julkishallinto oli lähtökohdissaan poliittinen hanke, mutta ohjelman keskeiset managerialistiset piirteet on omaksuttu julkishallinnon periaatteeksi sittemmin laajalti poliittisesta taustasta riippumatta.

Hallinnon teoriassa uusi julkisjohtaminen on siirtänyt valtioiden hallintokulttuuria oikeusvaltiosta (Rechtstaat) kohti julkisen valinnan (public choice) hajautettua ja markkinaorientoitunutta valtiota. Kaksiulotteinen jako oikeusvaltioon tai markkinavaltioon on kuitenkin yksinkertaistus monista eri maiden hallinnon malleista (emt, 63).

Hood ja Peters (2004) katsovat, että *Uuden julkishallinnon* teoriatausta on monitahoinen; se perustuu joltain osin *julkisen valinnan* (public choice) - teoriaan, jonka mukaan markkinoilla kulutustavaroiden tuotanto suosii parhaan hinta-laatusuhteen mukaan toimivia tahoja. Paitsi kulutustavaroihin, samat periaatteet sopivat myös julkishallinnon tuotteisiin ja palveluihin. Toisaalta *uusi julkishallinto* perustuu taylorilaiseen organisaatioteoriaan, jossa vahva keskushallinto ohjaa toimintaa ja taloutta.

Kynnys julkisen ja yksityisen palvelujen kesken on matala ja liukuva. Vastuullisuus koskee ennen muuta toiminnan lopputuloksia. Korkea luottamus vallitsee markkinoiden toimintaa kohtaan. Matala luottamus vallitsee julkishallinnon työntekijöihin ja ammattilaisiin, joiden toiminta tähtää byrokratian kasvattamiseen ja joita tulee valvoa kustannuseurannan avulla (Hood 1995, 94).

Uuden julkishallinnon tyypillisiä muutoksia ovat julkisen sektorin pilkkominen tuotannon mukaisiin yksiköihin ja sopimus pohjainen ja kilpailtu tuotanto. Edelleen tyypillisiä piirteitä ovat yksityissektorin hallintoperiaatteiden seuranta ja kulukuri sekä säästäväisyys. Myös mitattavat tavoitteet ja tuottavuuden seuranta ovat osa muutosta (Hood 1995, 96). Perinteisessä julkishallinnossa keskeistä oli laaja-alainen julkinen tuotanto, jossa vakiobudjettiin ja

henkilöstön ammattitaitoon ja lojaalisuuteen perustuvassa suunnitelmataloudessa toimittiin annetun tehtävän ja tavoitteenmukaisesti (mm. Weber 1952).

Uusiin periaatteisiin kuuluvat kustannusvaikuttavuuden lisääminen, johtajien tulosvastuu ja uusien johtamismenetelmien kehittäminen. Myös kilpailun lisääminen ja markkinamekanismien hyödyntäminen ovat olleet osa uudistusta. Asiakslähtöisyys ja – tyytyväisyys ovat keskeisiä tavoitteita ja mittareita. Laatujärjestelmien tavoitteena ovat asiakastyytyväisyyden takaaminen ja toiminnan jatkuva parantaminen.

*Uusi julkishallinto* ei tavoitellut pelkästään säästöjä ja leikkauksia, vaan ennen muuta toiminnan tehokkuutta. Tavoitteena oli pikemminkin saattaa organisaatiot kuin työntekijät kilpailemaan keskenään tuotannon tehokkuudesta (Dunn & Miller 2007, 347-348).

*Uusi julkishallinto* näyttäytyy käytännössä kameleonttimaiselta; se muovautuu paikallisten olosuhteiden mukaisesti (Pollitt ym. 2007). *Uuden julkishallinnon* monet eri periaatteet ja laaja-alaisuus vaikeuttavat mallin määrittelyä ja yksimielisyyttä tuskin saavutetaan (Lähdesmäki 2003). Arto Haveri (2002) toteaa, että *uuden julkishallinnon* kohdalla kyseessä voisi olla kokoelma ohjeita, ideologia, oppi, teoria tai paradigma.

#### *Suomi ja Uusi julkishallinto*

Pohjoismaisen mallin mukaan hallinnoidut sosiaaliturvavaltiot (joskus mukaan lasketaan myös Hollanti) asettuvat uuden julkishallinnon soveltamisessa oikeusvaltio – yritysvaltio - jatkumon puoliväliin. Viime vuosikymmeninä aikaisemmin puhtaasti juristipohjainen ylempi valtionhallinnon virkamieskunta Suomessa on taustakoulutukseltaan ja orientaatioltaan monipuolistunut. (Pollitt ja Bouckaert 2011, 63).

Suomessa hallinnon uudistuksen tavoitteena ovat olleet hallinnon hajauttaminen, palvelun ja prosessien selkeys ja yksinkertaisuus sekä menokuri (emt, 267). Ulkoisista syistä johtuen Suomessa on jouduttu kasvavasta julkisesta sektorista väheneviin julkisiin tehtäviin ja menoihin. Erityisesti valtionhallinto ja valtionapusektorit ovat kokeneet budjettileikkauksia 2000 – luvulla. Huolimatta varhaisista ja laajalle levinneistä strategia -, tulosohejaus- ja tulospalkkaussäädöksistä hallinnon uudistuksen vaikutus on Suomessa ollut kuitenkin toistaiseksi vähäinen. Tosin valtionsektori on henkilöstömäärältään supistunut huomattavasti mm. valtionyhtiöiden muodostamisen ja virastojen henkilöstösupistusten kautta (emt, 267).

OECD:n arvioreportissa vuodelta 2010 arvioi Suomen valtionhallinnon onnistuneen yleisesti ottaen hyvin tehtävässään. Erityisesti koulutussektori, terveydenhoito ja sähköinen asiointi

katsottiin toiminnoiltaan tehokkaiksi. Strategisten prioriteettien osalta horisontaalinen yhteistyö hallinnon sisällä arvioitiin kuitenkin haasteeksi (emt, 268).

### *Uus-weberiläinen hallinnonuudistus*

*Uusi julkishallinto-* periaatteen mukainen hallinnonuudistus, joka hyödynsi yksityisten markkinoiden kilpailua, eteni ennen muuta anglo-amerikkalaisissa maissa, Englannissa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa hallituksen poliittisella ohjauksella. Euroopan maissa julkisen hallinnon uudistus toteutettiin ensisijaisesti hallinnon itsensä johdolla. Julkishallinnon tutkijat Pollitt ja Bouckaert (2011) esittelevät tutkimustuloksiansa pohjalta sekamuotisen tai *uus-weberiläisen* hallintomallin, jossa on mukana perinteisiä byrokratian piirteitä, mutta myös *uuden julkishallinnon* elementtejä (emt, 118-119)

Perinteiset julkishallinnon piirteet uus-weberiläisessä hallintomallissa

- *valtion keskeinen rooli yhteiskunnan ongelmien ratkaisijana*
- *edustuksellinen poliittinen demokratia päätöksenteossa*
- *hallinnon lainsäädännön vahvistaminen kansalainen - valtio -suhteen parantamiseksi*
- *julkisten palveluiden nauttima erityisasema ja jatkuvuus*

Tämän hallintomallin *uus* - piirteitä olivat:

- *päähuomio säännöistä kansalaisten tarpeisiin ja toiveisiin*
- *kansalaisten osallistumisen takaaminen*
- *tulosohjautuvuus ja tulosten johtaminen*
- *ammattillisuuden suuntaaminen kansalaisten tarpeiden tyydyttämiseen*

Suomen onkin katsottu kuuluvan *uus – weberiläinen* julkisen hallinnon uudistajiin (Temmes 2008). Suomen talouslamalla 1992-1993 oli vaikutuksensa julkisen hallinnon uudistamisen vauhdittajana. Hallinnon uudistus Suomessa oli 1990 -luvulla keskeisesti senioritason hallintovirkamiesten työtä ja ajatusmaailmaa edustavaa. Talouselämän ja ulkopuolisten konsulttien rooli hallinnon uudistamisessa on ollut Euroopassa ja myös Suomessa vähäisempi, kuin Britannian, Kanadan ja USA:n uudistuksissa (Pollit & Bouckaert 2011, 67).

## 2.2 Johtaminen ja uusi julkishallinto

Uuden julkishallinnon on katsottu johtavan ammatillisiin roolimutoksiin sekä johtajien että ammattityöntekijöiden kohdalla. Julia Evettsin (2009) mukaan *uusi julkishallinto* muuttaa ammatillisuutta tekemällä ammatillisista johtajista hallintohenkilöitä ja työntekijöistä itseohjautuvia ammattilaisia, joiden toimintaa seurataan, mitataan sekä sisäisesti että asiakaspalautteen kautta. Asiakaspalvelun laatu, asiakkaiden osallistuminen ja verkostosuhteiden hallinta ovat osa tätä uutta hallintotapaa.

Evetts (2009) jakaa ammatillisuuden organisationaaliseen ja ammattikäytäntöön liittyvään osaan. Uusi julkishallinto näyttää suosivan organisationaalisen ammatillisuuden kehittymistä ja vähentävän ammattikäytäntöihin liittyvää asemaa ja itsenäisyyttä. Organisationaalisen ammatillisuuden piirteitä ovat mm kontrollin siirtyminen johtajille ja johtosuhteisiin liittyvän auktoriteetin sekä hierarkian lisääntyminen. Edelleen tyyppillisiä muutoksia ovat työtoimintojen standardisoituminen ja vastuullisuus ulkoa annetuista tavoitteista (emt, 263).

Kun johtajat etäännyvät perustyötä tekevistä ammattilaisista, sijaan astuu ammattilaisten ja tiimien itseohjautuvuus. Kaikkiaan uusi hallinnointi etäännyttää johtajia perustehtävästään. Myös johdon urakehitys tapahtuu itseohjautuvasti organisaation sisällä. Pelkona *uuden julkishallinnon* toteuttamisessa on perustason työntekijöiden työssä koetun luottamuksen oheneminen ja ammatillisten normien ja arvojen rapautuminen (Evetts 2009).

*Uuden julkishallinnon* kritiikissään australialaiset Newman ja Lawler (2009) katsoivat *hoito-organisaation* yleishallinnon syrjäyttäneen ammatillista johtamista. Saman aikaan organisaation yleishallinto lähestyi paikallisia poliitikkoja siinä määrin, että palvelujen tuottaminen ja ammatillinen ja kliininen johtajuus vaarantuivat. Hoitotyön ammattijohtajien työtyytyväisyys, sitoutuminen ja työmotivaatio alenivat.

Samoin Australiassa tehdyssä tutkimuksessa Harlowin (2003) tutkimuksessa *sosiaalityön* johtajan tehtävien nähtiin kaventuvan sopimuskulttuurin ja lainsäädännön asiantuntijaksi. Sosiaalityön casework – ideologia, jossa asiakkaan kohtaaminen, sisäinen maailma ja emootiot huomioidaan, jäi pääosin hallinnon uudistuksessa sivuosaan. Kustannustehokkuuden korostaminen vaikutti negatiivisesti johtajien työssä jaksamiseen.

Uudessa-Seelannissa *päiväkotien* johtajien hallinnollinen työ ja manageriaalinen rooli lisääntyivät rahoituspohjan muuttuessa paikallisen uusliberalistisen hallintomuutoksen vaikutuksesta (Wylie 1993, Scrivens 2002).

*Uuden julkisjohtamisen* vaikutuksia koskevat tutkimukset on tehty pääosin Australiassa ja Euroopassa. USA:ssa aihe ei näytä herättävän tutkimuskiinnostusta, koska *uuden julkishallinnon* periaatteet on omaksuttu käytännössä julkishallinnon perustaksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuskatsauksessa Elina Pekkarinen (2010) arvioi tutkimusten valossa *uuden julkishallinnon* muutoksia *sosiaalialalla* Euroopassa. Sosiaalialalla *uusi julkishallinto* lisää johtajien painetta talous – ja kustannustehokkuuteen. Tehokkuusvaatimusten siirtyminen organisaatiohierarkiassa alaspäin voi johtaa ongelmien yksilöllistymiseen ja konflikteihin johtajien ja alaisten välillä (emt, 21).

Tutkimuskatsauksen mukaan *uusi julkishallinto* - muutokset kohtasivat myös vastarintaa ja vanhat työtavat ja arvot sopeutettiin uusiin termeihin. Muutoksen toteuttaminen ylhäältä ei aina johtanut toivottuihin tuloksiin, vaan tarvittiin demokraatista johtajuutta. Toisaalta keskiportaan naisjohtajat katsoivat Pohjoismaisissa tutkimuksissa hyötyvänsä osaamisestaan uudessa manageriaalisessa johtamismallissa.

Paradoksaalisesti käytännöllisen päätösvallan siirtyminen 'katutasen byrokraatiaan' (Evans & Harris 2004) saattaa merkitä perustyöntekijöiden päätös- ja toimivallan lisääntymistä, koska lisääntynyt sääntely aiheuttaa samalla säännösten tulkinnanvaraisuutta ja tuo lisää vapausasteita käytännön toimintaan.

Julkishallinnon johdon kokema ristiriita syntyy organisaation tavoitteiden (säästäväisyys, tehokkuus) ja asiakasväestön lisääntyvien tarpeiden ja odotusten välille.

### 2.3 Uuden julkishallinnon kritiikki

*Uuden julkishallinnon* kukoistusaikaa olivat 1990- luku ja 2000 – luvun alku. Myöhemmin mallin sopivuuteen julkiselle sektorille on suhtauduttu kriittisemmin. *Uuden julkishallinnon* haasteina ovat olleet tulosten mittaaminen, kun tavoitteet ja mittayksiköt muuttuvat ennen edellisten mittareiden vakiintumista. Hallinnonuudistukseen liittyneet voimakkaat henkilöstösupistukset ovat myös syöneet henkilöstön sitoutumista uudistuksiin (Pollitt ja Bouckaert 2011, 63).

Hood ja Peters (2004) katsoivat *uusi julkishallinto* – mallissa kyseessä olleen osin hallinnollisen muoti-ilmiön, jonka sopivuutta julkissektorille he arvioivat mallin seurausten kautta. Tarkoitettujen seurausten ohella hallinnonmuutoksiin liittyy myös odottamattomia tai paradoksaalisia seurauksia.



Robert Merton (1936) esittää odottamattomien tai yllättävien seurausten arvioinnin olevan keskeinen osa sosiaalisen toiminnan sosiologista analyysia. Protestanttisen etiikan vaikutus tieteen kehitykseen ja kapitalismin nousuun sekä marksilaisen työväenluokan kurjistumisen teorian vaikutus työväestön järjestäytymiseen ja marksilaisen maailmanvallan syntyyn ovat yllättävien seurausten klassisia esimerkkejä. Mertonilaisesta analyysistä Moore ja Tumin (1949) kehittivät yllättävien vaikutusten 'rautaisen lain', jonka mukaan aina kun syntyy empiirisesti pätevä selityksen ja ratkaisun sosiaaliseen ongelmaan, kehittyy samanaikaisesti joukko tähän ratkaisuun liittyviä ongelmia.

*Uuden julkishallinnon* mertonilaisen kritiikissä Hood ja Peters (2004) katsoivat reformiin liittyviä kulttuurisia yllätyksiä olevan *laadullisen muutoksen puuttuminen*, kun resurssit supistuvat, mutta toimintatavat säilyvät ennallaan. Edelleen muutokseen liittyy *byrokraattinen paradoksi*, kun hallinnon muutoksessa byrokratia jatkaa entistä elämäänsä ja organisaatio kasvaa entisestään. Edelleen yksi paradokseista on *toivon voitto kokemuksesta*, kun muualla toimimattomiksi havaittuja uudistuksia kaupataan toisaalla uusina ja uudelleen ennen muuta konsulttien toimesta.

Hoodin ja Pettersin (2004) mukaan *uuden julkishallinnon* ei-toivottuja seurauksia ovat myös keski- ja yläjohdon etäännyminen perustyöstä ja massiivinen paperityön määrä. Byrokraatit ovat huomattavan resistenttejä muutoksille – sitä enemmän, mitä jähmeämpiä ne ovat olleet aikaisemmin perustehtävässään.

Van Doorenin (2011) mukaan uuden julkishallinnon ongelmana ovat mm. *mittaamattoman mittaaminen* eli laadullisia asioita arvioidaan määrällisinä. Toiseksi turvaudutaan substanssiaisoiissa *ammattilaisiin*, vaikka heihin ei periaatteessa luoteta. Kolmanneksi uudistusta vaivaa *analyysihalvaus*, kun kaikkea mitataan, mutta tietoa on liikaa. Neljänneksi ongelmana on *tulosjohtamisen ja vastuullisuuden* yhdistämisen hankaluus käytännössä.

*Uuden julkisjohtamisen* mallissa julkiset organisaatiot rakentuvat kaupallisten tapaan asiakassuhteiden verkostosta, joka rakentuu keskusjohdon sopimus- ja valvontavallan, laaditun vision, laatukäsikirjan ja eettisten ohjeiden varaan. Tässä prosessissa menetetään organisaatioiden sisäinen turvallisuus, mutta säilytetään ja edelleen vahvistetaan yhteiskunnassa erityisesti keskiluokan kokemaa oikeudenmukaisuuden tunnetta, jossa parhaat kilvoittelijat kokevat ansainneensa muita paremman taloudellisen menestyksen ja arvostuksen. (Van Dooren 2011, 25–26 ; Alasuutari & Lampinen 2006, 68).

Jyri Linden (2010) on väitöskirjassaan *Kutsumuksesta palkkatyöhön* tarkastellut opettajan työn muuttumista. Hän siteeraa Stephan Ballin (2001) esiin tuomia paradoksaalisia piirteitä

opettajan työssä, jossa korostuvat yksilöllisyys ja lisääntyvä arviointi. *Uusi julkishallinto* on Stephen Ballin (2001, 33–34) mukaan tuonut mukanaan ainakin kaksi paradoksaalista ulottuvuutta opettajan työhön.

Ensinnäkin *yksilöllisyyden korostaminen* ja sen lisääminen on samalla murtanut sitä solidaarisuutta, joka on kannatellut työntekijöitä ristiriitojen ja hankalien muutosvaiheiden yli. Yhteisöllisyys ja solidaarisuus eivät suuntaudukaan yhteistä vastapuolta (hallinto, asiakkaat) kohtaan, vaan nyt on taisteltava yksin tai pienemmissä ryhmissä toisia ryhmiä tai yksilöitä vastaan. Tämä taistelu käydään usein resursseista, määrittelyvallasta tai toiminnan mahdollisuuksista. Keskinäisten kilpailuasetelmien luominen on suoraa analogiaa markkinoiden toimintatavasta, jossa kilpailun ajatellaan tuottavan laadukkaampaa lopputulosta ja mahdollisimman tehokasta resurssien käyttöä.

Toinen Ballin (2001) mainitsema hallinnon hajauttamisen paradoksi liittyy työntekijöiden *valvonnan sisäistämiseen*. Toisaalta keskitettyä valvontaa helpotetaan ja näin asetetaan yksilöentistä suuremmissa määrin vastuuseen omasta toiminnastaan. Kuitenkin toisaalta valvontaotetta kiristetään arviointisysteemien, tavoiteasettelujen ja tuotoksien vertailun avulla. Tämä toteutuu opettajan työssä nimenomaan kansallisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden nimissä. Toisaalta tuottavuus ja taloudellisuus ovat myös niitä kriteereitä, joilla managerismia perustellaan ja oikeutetaan.

Päätöksentekijöiden ja opettajien välille on syntynyt tai syntymässä kuilu, joka johtuu ennen kaikkea arvojen, tarkoitusten ja perspektiivien erilaistumisesta. Yhteisenä jaettu koulutodellisuus näyttää hallinnon johtamisnäkökulmasta kokonaan erilaiselta kuin opettajan näkökulmasta. Päätöksentekijöiden tulee kiinnittää huomionsa budjetin tasapainoon, rekrytointiin ja johtamiseen. Opettajat puolestaan ovat huolissaan opetussuunnitelmien kattavuudesta, luokan hallinnasta, yhteistyöstä vanhempien kanssa tai oppilaiden tarpeista. (Linden 2010, 113; Ball 1994, 36.)

Per Skålen (2004) tutki ruotsalaisen terveydenhuollon *uusi julkishallinto* - uudistushanketta organisaation identiteetin kannalta. Hallinnon uudistushankkeessa historiallinen laitokeskeinen ja ammatillinen identiteetti ja uusi asiakas – ja prosessorientoitunut manageriaalinen identiteetti joutuivat törmäyskurssille. Mielenkiintoisella tavalla historian unohtaminen, kommunikoimattomuus, arvostamattomuus ja uuden hallinnon vanhoille työntekijöille antama mielikuvaidentiteetti (vanhat kalkkikset) tuottivat voimakkaan vastustuksen ja muutosprosessin henkilöitymisen. Esimerkissä tapahtui ryhmädynaaminen

inkluusio ja eksklusio ja lopulta uusi johto joutui kapinaliikkeen silmätikuksi ja osin menetti päätösvaltansa.

Skålen siteeraa Martin Selanderin (2001) väitöskirjaa ruotsalaisen sairaskodin organisaatioidentiteetin laajenemista lääketieteellisestä sosiaalitieteelliseksi ja asiakasorientoituneeksi. Ajatus yhdestä ja ainoasta vallitsevasta organisaatioidentiteetistä ei saanut tutkimuksessa tukea, vaan työpaikan työidentiteetit ja vanhusten asiakkuusidentiteetit jakautuivat kaikille kolmelle osa-alueelle (lääketieteellinen, sosiaalitieteellinen, asiakkuusorientaatio). Selanderin tutkimuksen mukaan *uusi julkishallinto* – uudistus täydentää aikaisempia organisaation rakenteita ja rooleja, ei niinkään korvaa niitä.

Edellä olevista tutkimuksista voidaan ajatella *uusi julkishallinto* - uudistuksen voivan tuottaa kolmenlaisia toiminnallisia ratkaisuja; aikaisempi toimintatapa jatkuu uusissa puitteissa, syntyy kokonaan uusi toimintatapa tai aikaisempi ja uusi toimintatapa toimivat limittäisinä.

Tässä tutkimuksessa kohteena oleva varhaiskasvatuksen uudistus ei ole varsinainen markkinaehtoinen toiminnan uudistus tai ulkoistus, vaan enemmän hallinnollisen ja sisällöllisen muutoksen yhdistelmä julkisen sektorin sisällä. Tässä tutkimuksessa kuvatun hallintomuutoksen yhteydessä ei ole odotetavissa sellaista yksityisen ja julkisen palvelun konfrontaatiota ja poliittista skismaa, kuten esimerkiksi SOTE -uudistuksessa Suomessa vuonna 2015.

Varhaiskasvatuksen hallinnon muutoksessa on päiväkotien johtajien näkökulmasta kuitenkin manageriaalisia piirteitä – resurssien hallinta ja hallittavuus ovat keskeisenä tavoitteena ja samoin kuin ammatin roolin muutos – suunnittelupedagogisuus ja pedagogisen vastuun delegointi. Näitä muutoksia voidaan tarkastella *uusi julkishallinto* – viitekehyksen avulla.

### 3. VARHAISKASVATUS

Gail Sloan Cannellan (1997) mukaan varhaiskasvatuksen tiedollinen ja ideologinen perusta on kehityspsykologia ja valistuksen aatteet. Keskeinen varhaiskasvatuksen filosofi on Jean-Jasques Rousseau (1712-1778) ja hänen kirjansa *Emile* (1779). Opetussuunnitelman isä on Frederick Fröbel (1782-1852), joka pohjasi osin Johan Heinrich Pestalozin (1746-1827) ajatuksiin opetuksesta.

Rousseaun naturalismin keskeisiä reunaehtoja olivat vapaus, kasvu, mielenkiinto ja aktiivisuus. Lapsi nähdään peruslähtökohtaisesti hyvänä ja vapaasti ja luonnonmukaisesti kehittyvänä. Tosin lapsuus edusti 'toiseutta' - primitiivisyyttä, esiloogisuutta ja impulsiivisuutta, jota aikuisten tuli kontrolloida ja ohjata (Cannella 1997, 97).

Fröbelin merkitys liittyy lastentarhan opetukseen ja naisten viralliseen asemaan lasten kasvattajina. Lastentarhan opettajina naiset voivat kehittää uutta ammattialaa, opettaa ja kirjoittaa varhaiskasvatuksen oppikirjoja. Naisille tarjoutui yhteiskunnassa professionaalinen asema. Tähän vaadittiin ammatillinen koulutus pedagogiasta, jota Fröbel kehitti ja toteutti. Varhaiskasvatus sopi 'naisten tieteenksi', joka oli miesten tiedettä vähempiarvoista. Varhaiskasvatus tuli oppi-isien mukaan järjestää julkisena palveluna (Cannella 1997, 98).

Kun Rousseau kehitti yksittäisen lapsen kasvatusohjelmaa, Fröbel kehitti lastentarhaa ja lapsiryhmän ohjelmaa. Fröbelin kasvatusvälineisiin kuuluivat hyödylliset leikkilahjat (pallot ja palikat), joiden avulla opittiin esineiden muotokieltä ja käden ja silmän taitoja. Fröbelin Kindergarten – opetusohjelma yhteiskunnallisti lastenhoitoa ja laajensi lastentarhojen määrää niin Euroopassa kuin Amerikassakin.

Varhaiskasvatuksen opetusohjelman institutionaalisia osia ovat tiedon hankinta ja sosiaalinen kehitys. Keskeinen periaate on lapsilähtöisyys tai – keskeisyys. Cannella (1997) esittää lapsikeskeisyyden käsitteen pitävän sisällään valmiiksi annetun 'itsensä toteuttamisohjelman', jonka päämääränä on löytää keskiluokan arvoja ja käyttäytymistä vastaava persoona. Lapsikeskeisyys ei ole käytännössä kuitenkaan ollut kovin kaukana opetusohjelmaan sisältyvien suorien toimintaohjeiden antamisesta.

Kasvatussuunnitelman ytimessä ovat Ralph Tylerin (1949) mukaan oppimisen päämäärät, tavoitteet, oppimiskokemus ja oppimisen evaluaatio. Opettajien kyvykkyyttä arvioidaan opetusohjelman ennakkosuunnittelun osaamisella ja kirjaamisella. Opetusohjelman ytimessä on valistushenkinen lineaarinen, tieteellinen ja ennalta määritelty oppisisältö. Opettaja on

oppimistilanteen hallitsija, joka säättää oppimisolosuhteita ja oppimistuloksia (Canella 1997, 102-103).

Keskeinen sosiaali- ja kasvatustieteellisen ajattelun ero Pohjoismaiden ja anglosaksisen maailman välillä on opetuksen ja kasvatuksen julkinen järjestäminen. Lastentarhat USA:ssa olivat 1800 – luvulla ennen kaikkea niitä köyhien ja maahanmuuttajien lapsia varten, jotka eivät kotona voineet saada riittävää varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatus on USA:ssa jo kahden vuosisadan ajan jakautunut toisaalta julkisen ja yksityisen rahoituksen tukemaan 'köyhien ja puutteessa olevien lasten' päiväkoteihin ja yksityiseen keskiluokkaiseen lastentarhaverkostoon. (Canella 1997,112).

Suomessa ja Pohjoismaissa päivähoito on organisoitu ns. integroidun mallin mukaisesti, jossa palvelut tuotetaan laajasti ja julkisesti, mutta vanhemmat osallistuvat kustannuksiin. Ranska, Italia ja Belgia ovat organisoineet päivähoidon ns. esikoulumallin mukaisesti, jolloin palvelut ovat maksuttomia, mutta useimmiten osapäiväisiä. (Tuosa 2012).

### 3.1 Varhaiskasvatus Suomessa

Suomessa päivähoito yleistyi ensinnä 1900 –luvun alussa tehdaspaikkakunnilla ja sittemmin suuren maaltamuuton aikaan 1960-luvulla. Suomessa päivähoito oli alusta alkaen vahvasti kunnallista toimintaa. Virtanen (2009, 29–31) kuvaa varhaiskasvatuksen hallinnonalan palaavan kouluhallinnon piiriin sosiaalishallinnosta, jonne se siirrettiin vuoden 1924 asetuksella. Silloisessa asetuksessa kouluhallituksen lastensuojeluosasto lakkautettiin, ja sille kuuluvat tehtävät siirrettiin sosiaaliministeriön lastensuojelutoimistoon. Esiopetus on kulkenut varhaiskasvatuksen opetushallintoon siirtymisen edelläkävijänä, sillä sen hallinnonala palautui sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön jo vuonna 1983, jolloin esikoulun antama opetus liitettiin osaksi koulutusjärjestelmää peruskoululaille (Virtanen 2009, 130).

Repo ja Kröger (2009, 200–218) katsovat, että päivähoidon yhteiskunnallisessa tehtävässä voidaan nähdä vastakkainasettelua, jossa nähdään päivähoito joko vanhempien oikeutena lapsen hoivapalveluun tai varhaiskasvatus lapsen oikeutena varhaiseen kasvuun ja oppimiseen. Lapsen osallisuuden näkökulma on alkanut nousta esille myös sosiaalitutkimuksen parissa. On alkanut muovautua käsitys siitä, että varhaiskasvatus ei pyri korvaamaan kotihoitoa vaan on kotikasvatuksesta laadullisesti eroavaa ja sitä täydentävää lapsikansalaiselle suunnattua palvelua. (Fonsen 2014, 46).

Varhaiskasvatus (early childhood education) syntyi 1970 -luvulla. Hoito, kasvatus ja opetus kytkeytyivät kokonaisuudeksi (educare), josta tuli oma oppiaine. Perustana olivat Fröbelin lastentarhaoppi ja lastentarhatyö (Alila ym. 2014, 14) . Varhaiskasvatuksen suunnitelmat eivät ole olleet velvoittavia samalla tavoin, kuin esiopetuksen suunnitelmat. Lastentarhanopettajien ammattikunta työskenteli ennen vuoden 1973 lakia vain 3–7 -vuotiaiden lasten parissa, ja lastenhoitajat ja sosiaalikasvattajat alle 3-vuotiaiden parissa.

Päivähoitolain 1973 myötä lastentarhat ja seimet yhdistyivät päiväkodeiksi ja suomalainen *educare* - mallinen päivähoito sai alkunsa (Fonsen 2014, 46; Kinon 1997, 69; Lujala 2008, 205.) *Educare* – mallin mukaisessa toiminnassa pienten lasten hoiva ja hoito jatkuvat leikki- ja taitovaiheen kautta esikoulun opetussuunnitelman ohjaamaksi toiminnaksi. Perheiden näkökulmasta päivähoito oli sosiaalipalvelua ja päivähoiton organisaatiota onkin ohjannut sosiaali- ja terveysministeriö.

Fonsenin mukaan (2014, 20) varhaislapsuuden oppimisen perustana on meillä pidetty konstruktivistista lapsesta lähtevää oppimisen pedagogiikkaa. Näiden taustalla vaikuttavat Piaget`n ja Vygotskyn tutkimukset. Leikkiminen on nähty oppimisessa keskeisellä sijalla jo Fröbelin perinteistä lähtien. Lapsikeskeisen pedagogiikan taustateorian on kognitiivinen konstruktivismi. Se on pedagogiselta rakenteeltaan *practicum* - tyyppinen ja tavoitteiden asettelu perustuu lapsen intresseihin ja kiinnostuksen kohteisiin (emt, 22).

*Suomalaisessa educare-mallissa kasvatustoiminta kulkee käsi kädessä päivähoitopalvelun järjestämisen kanssa. Näyttääkin usein, että palveluntarjonnan johtamiseen resursoidaan voimallisemmin kuin pedagogisen johtajuuteen. Kuntien on palvelua tuotettava, joten sen ehdot nousevat lainvoimaisena informaatio-ohjaukseen nojaavan pedagogisen johtajuuden edelle (Fonsen 2014, 190).*

Päivähoitolain aikaan 1970-luvulla *heikon ja tuettavan perheen* -diskurssi valtasi päivähoiton ohjauksen, jolloin korostettiin perhetyön merkitystä. Samaan aikaan sosiaalialan ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita rekrytoitui kasvava määrä päivähoiton tehtäviin (Fonsen 2014, 22). Fröbeliläinen leikin kulttuuri alkoi murtua sosiaalihuollituksen tuokiokeskeisen *lehrplan* – viikko-ohjelman voimin 1975. Ohjeistetuista vuosisuunnitelmista ja viikko-ohjelmista palattiin vasta 1990-luvulla takaisin lapsikeskeiseen toimintamalliin (emt, 22).

Työvoimapolitiittisista lähtökohdista rakennettu päivähoitojärjestelmä ei välttämättä tue pedagogista kehitystyötä. Lapsilähtöisyys ilman pedagogiaa on tässä kontekstissa usein lasten jättämistä huomiotta (Fonsen 2014, 26). Päiväkodin toiminta jakautuu kahtaalle – toisaalta lasten vapaa ja itseohjautuva leikki, jossa aikuiset ovat taka-alalla ja toisaalta aikuisten hallitsema toiminta (Turja 2007). Kirsi Karila (2008) näkee päivähoiton pedagogian kurjistuvan,

koska ylätason ohjausjärjestelmä ei tue toiminnan laadun kehittymistä samaan aikaan kun pedagogisen koulutuksen saaneiden rekrytointi päivähoitoon on vaikeutunut.

Onnismaan (2010) mukaan päivähoito polarisoitui nuorimpien sosiaalityöpainotteiseen hoivaan ja esikouluikäisten varhaiskasvatukselliseen pedagogiaan. Taistelu päivähoiton sisällöstä näyttää päätyvän pedagogisen painotuksen voittoon – suunnittelu tehdään varhaiskasvatuksen nimissä ja hallinto siirtyy opetushallitukseen. Käytännössä asia ei ole yksinkertainen tai muutos nopea. Fonsen kuvaa väitöskirjassaan pedagogisen johtamisen haastetta:

*Viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, millaisessa ristipaineessa suomalainen educare -malli toimii. Tämän perusteella voidaan väittää, että pedagogiikkaa ei voida jättää johtamatta. Yksittäisen kasvattajan hyvä pedagoginen osaaminen ei aina kannu, jos organisaatiokulttuuri hallitsee vanhoilla urautuneilla toimintatavoillaan. Vaikka lastentarhanopettajien vastuuta lapsiryhmän pedagogiikasta korostetaan, on vastuu toteutetun toiminnan laadusta viime kädessä yksiköiden johtajilla. Johtamisvastuu ulottuu ylemmän hallinnon johdon linjauksista toimijatasolle (Fonsen 2014, 26).*

Päivähoitolain aikaan vuosina 1973-1993 valtio ohjasi normiohjauksen kautta päivähoiton resursseja ja mitoituksia. Kunnallisen itsehallinnon aikana 1993- on siirrytty informaatio-ohjaukseen ja 2000-luvulla ohjelma-ohjaukseen mm. STAKESin varhaiskasvatustiimin ja laatuhankeiden ja VARTTUa portaalin avulla (Alila ym. 2014, 10) (Kuva 1). Päivähoiton rakentumisen aikaan sosiaaliministeri Tarja Halonen lausui: ”Päivähoitossa määrä on laatua niin kauan, kuin määrästä on pulaa” (Emt, 9).

Päivähoiton tehtävä on Alilan ym. mukaan (2014, 11) ensinnä *sosiaalipoliittinen* : tukea perheitä ja toimia tukitoimena lastensuojelulle. Toiseksi päivähoiton tehtävä on *tasa-arvopoliittinen* : tukea naisten ja miesten tasa-arvo työelämässä ja lasten tasa-arvoa oppimisoikeudessa. Kolmanneksi päivähoiton tehtävä on *lapsipoliittinen*: hyvän lapsuuden turvaaminen, toiminnan ja oppimisen organisointi sekä lepo ja virkistys.

Päivähoito on hallintorakenteessa kunnissa ja valtionhallinnossa kuulunut sosiaalipalveluiden alaan. Päivähoito-oikeus on ollut osa hyvinvointivaltion universaaleja palveluja. Aluksi kuitenkin päivähoito-oikeus on ollut sosiaaliperusteinen. Vasta subjektiivisen päivähoito-oikeuden myötä vuodesta 1990 alkaen palveluista on tullut kaikille saavutettavia, kun subjektiivinen päivähoito-oikeus säädettiin alle kolmevuotiaille.

Hallinnon kaksitahoisuuden aika alkoi vuonna 1996, jolloin perusopetuslaissa esiopetus tuli osaksi opetusministeriön toimialaa. OECD moitti Suomea esiopetuksen kaksinapaisuudesta. Esiopetuksesta on annettu säädöksiä opetushallituksen toimesta mm. vuosina 2000, 2003, ja

2009. Valtioneuvosto antoi varhaiskasvatuksen valtakunnalliset linjaukset 2002 ja STAKES varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2003 ja 2005. Varhaiskasvatuksen ohjaus siirtyi kokonaan opetusministeriöön vuonna 2013. Tuohon aikaan kunnissa varhaiskasvatus oli sivistystoimen alaisuudessa 67% kunnista (Alila ym. 2014, 11). Vuodesta 1996 säädetty yleinen subjektiivinen päivähoito-oikeus lisäsi päivähoiton käyttöä edelleen, mutta kaikkiaan vähän. Päivähoidossa on ollut n. 200 000 lasta viimeisen 20 vuoden ajan (Kuva 1).

Varhaiskasvatustilanne astui voimaan 8.5.2015. Lain mukaan kaikilla lapsilla on 20 viikottunnin oikeus varhaiskasvatukseen. Valtakunnallisesti esiopetuslainsäädäntö ja varhaiskasvatuksen ohjauksen vahvistaminen vuodesta 2017 opetushallituksen tehtäväksi on luonut puitteet ylätasen ohjauksen kehittämiseen. Opetushallitus antaa ohjeistusta varhaiskasvatussuunnitelmasta 2017 alkaen. Henkilöstömitoitus on 2016 alkaen 1 lastentarhanopettaja +1 hoitohenkilö 8 lasta kohden.

Opetusministeriön historiakooste (Alila ym. 2014) kuvaa koulutuksen kehitystä. Lastentarhanopettajien (kasvatustieteen kandidaattien) koulutus on yliopistollinen ja perustuu kasvatustieteeseen ja varhaiskasvatustieteeseen. Sosionomien (AMK tutkinto) sosiaalitieteisiin ja lähihoitajien (toisen asteen koulutus) hoitotieteeseen. Seurauksena on Alilan mukaan asiantuntijuuden hämärtyminen. Lastentarhanopettajan tehtäviin ovat olleet päteviä sekä lastentarhanopettaja että sosionomi. Sosionomien on suoritettava 60 opintopistettä varhaiskasvatusoppia pätevyysvaatimusten lastentarhanopettajana.

Keskeinen professiota ohjaava tiede on varhaiskasvatusoppi ja ammatillisuuden ytimessä on lastentarhanopettajan tutkinto ja tietotaito. Käytännössä kuitenkin teoreettisen koulutuksen asema hämärtyi, kun päiväkotien tehtävänkuvat määräytyivät työvuorolistojen ja 'kaikki tekevät kaikkea' periaatteen mukaan (emt, 19).

Lastentarhanopettajien koulutus Suomessa on alkanut vuonna 1892. Kokonaan yliopistollinen on koulutus ollut vuodesta 1995, joskin koulutus yliopistoissa on alkanut jo vuonna 1973 (kasvatustieteen kandidaatti). Varhaiskasvatuksen siirtyminen yliopistoon on lisännyt alan tutkimusta tavattomasti viimeisen 15-20 vuoden aikana (Alila ym. 2014, 15).

Erityisesti 1990 - laman seurauksena lastentarhanopettajien koulutusta vähennettiin, mikä vähensi pätevien hakijoiden määrää päiväkoteihin (vuonna 2012 koulutusta lisättiin erityismäärärahoihin) (Alila ym. 2014). Duaalimallin koulutus ja päällekkäiset pätevyysvaatimukset (akateemiset opettajat ja AMK sosiaalitieteilijät) ovat voineet käytännössä johtaa ristiriitoihin ammattiryhmien välillä. Hallinnonalan muutokset ja

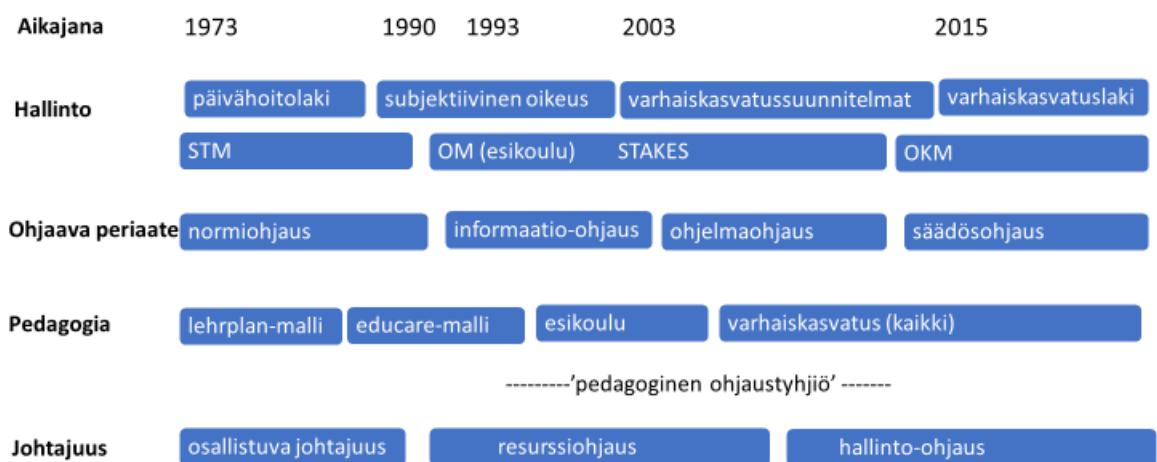


rekrytointivaikeudet ovat sekoittaneet päivähoidon arkea ja pedagogisen johtajuuden tarve on korostanut päiväkodin johtamisen merkitystä ja johtajien osaamistarpeita (Alila ym. 2014, 19).

Tehtävien laajentuminen ja moninaisuus liittyy päivähoidon yhteiskunnalliseen merkitykseen ja sen kasvuun (emt, 19). Vuoden 2012 opetusministeriön selvityksessä lastentarhan johtajia oli 1 600, lastentarhan opettajia 13 600 ja lastenhoitajia 21 7000. Johtajilla ja opettajilla oli useimmiten AMK tutkintoa vastaava koulutus ja hoitajilla alan ammattitutkinto. (Alila ym. 2014).

Päivähoidon johtajat pohjaavat työnsä ennen muuta kasvatustieteeseen ja alan tutkimukseen. Fonsen näkee johtajien taustakoulutukseen vaadittavan kasvatustieteen korkeakoulututkinnon (Fonsen 2014, 192). Fonsen ehdottaa harkittavaksi tulevaisuudessa pedagogisen johtajuuden eriyttämistä hallinnollisista tehtävistä (emt, 197).

Kuvassa 1. on hahmotettu päivähoito- ja varhaiskasvatuksen vaiheita 1900 – ja 2000 –luvulla. Erityisesti huomio kiinnittyy päiväkodin johtajan rooliin 1990 – luvulla, jolloin subjektiivisen päivähoito-oikeuden aikaan resurssien hallinta oli keskeistä ja 2000- luvulla, jolloin johtajan tehtävä hallinnollistui.



Kuva 1. Päivähoidon vuosikymmenet - lainsäädäntö, ohjaavat periaatteet ja johtajuus

### 3.2. Päiväkodin johtajan työ

Eeva Hujala (2004) kuvaa fokusryhmähaastatteluihin pohjaavassa tutkimuksessaan päivähoiton johtajuutta toimintaa integroivana ja hoidon varhaiskasvatuksellista imagoa luovana sekä lasten, perheiden ja henkilöstön asemaa puolustavana ja perustehtävää edistävänä.

Maria Taipaleen (2004) mukaan pedagoginen johtajuus on esimiehen taitoa ohjata henkilöstöä toimimaan kohti yhteistä päämäärää. Pedagoginen johtaminen on sosiaalinen prosessi, jossa esimies vaikuttaa alaisiinsa. Pedagoginen johtajuus oli keskeinen johtajan ammatin sisältöä ohjaava käsite.

Varhaiskasvatuksen professori Eeva Hujala kokosi teesit varhaiskasvatuksen *johtamisesta* ammattiliittojen kyselyn pohjalta (Kekäläinen ja Ilves 2007). Johtajuus on varhaiskasvatuksen parissa toimivien sitouttamista varhaiskasvatuksen laadun ylläpitoon ja sen kehittämiseen. Johtaminen kohdistuu varhaispedagogiikkaan, joka on päivähoitotyön perustehtävä ja ydinsisältö. Johtamisen ja lapsiryhmätyön yhdistäminen on riski molempien laadukkaalle toteutumiselle ja johtajuuden kehityssuunta on hallinnoinnista pedagogiseen johtamiseen. Pedagoginen johtajuus vastaa varhaiskasvatuksen kehittämistyöstä ja on varhaiskasvatuksen laadun peruspilari. Työyhteisön hyvinvointi ja toimiva johtajuus ovat avainpareja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitysdokumentissa (Alila ym. 2014) kuvataan, kuinka varhaiskasvatuksen johtajille annettiin 1990 -luvulla tärkeä johtamistehtävä pedagogisen johtajuuden kehittäjinä samaan aikaan, kun henkilöstön koulutuspolitiikka ja myös hallinnon toimet ovat ohjanneet henkilökuntarakennetta pedagogisesta koulutustaustasta sosiaalipalvelutaustaan.

Ammatillinen rakenteen muutos eli lastentarhanopettajien koulutuksen vähentäminen vuodesta 1993 on muuttanut henkilöstön koulutustaustaa ja 'kaikki tekevät kaikkea' periaate on ohjannut työtehtävät työvuorolistojen, ei ammatillisen pätevyyden mukaisiksi. (Alila ym. 2014, 19). Johtajien pedagoginen rooli on korostunut hallinnon muutosten ja henkilöstön rekrytointihaasteiden ja ammatillisen eriytymättömyyden aikakaudella (emt, 19).

Varhaiskasvatuspäälliköllä on merkittäväksi koettu vaikutus toiminnan reunaehtoihin. Ennen muuta päiväkodin johtaja ajan käyttö ja tehtävien priorisointi heijastaa varhaiskasvatuspäällikön arvostuksia ja ohjeistusta. Organisaation ylätasoa koetaan ymmärtävän rajallisesti pedagogisen toiminnan sisältöä. Varhaiskasvatuspäälliköllä uskotaan kuitenkin olevan ymmärrystä paikalliseen pedagogiikkaan. (Fonsen 2014, 175).

Varhaiskasvatuksen suunnittelijan roolia pidetään myös tärkeänä ja laadittu strategiaa merkittävänä pedagogisen johtajuuden kannalta (Fonsen 2014, 178). Valtionhallinnon tarjoamaa ohjausta pidetään niin ikään merkittävänä johtamisen välineenä (Alila 2013; Fonsen 2014, 178), mutta ennen nykyistä lainsäädäntöä vallinnut informaatio-ohjauksen vaikutus on ollut vain suunta antava. Varhaiskasvatussuunnitelman merkitys on korostunut pedagogiikan johtamisessa.

Informaatio-ohjauksen aikakaudella johtajan toimenkuva on ollut määrittelemätön ja johtajien vastuualueen kasvusta on seurannut pedagogisen johtamistyön vähentyminen. Keskushallinnon luomat lainsäädännön määrittämät reunaehdot voivat kuitenkin auttaa johtajia kasvavien vastuualueiden johtamisessa (Fonsen 2014, 189).

#### *Ensimmäisen asteen johtamisuudistus – resurssien johtaminen*

Hannu Päivinen (2010) tarkastelee opinnäytetyössään *Organisaatiouudistus ja johtamisen uudet haasteet* ns. ensimmäisen asteen johtamisuudistusta, jossa päiväkotijohtajat siirtyivät johtamaan yhtä päiväkotia usean tiimin esimiehinä.

Varhaiskasvatuksen pedagogisen johtamisen yhtä näkökulmaa, moniammatillisen tiimin johtamista, Päivinen (2010, 38) kuvaa osaamisen johtamisen viitekehyksessä. Päiväkodin johtajan täytyy tuntea ja henkilökuntansa hyvin ja onnistua rekrytoinneissaan.

Johtamistehtävän hallinnollistumista edeltävään aikaan sijoittuvassa tutkimuksessa tiimien lähijohtaminen kuvautuu kuin pienen orkesterien tai näytelmäseurueen johtamisena. Tiimin toiminnan onnistuminen riippuu sekä jäsenten osaamisesta että yhteistoiminnasta. Päiväkodin johtajan tulee kuulla ja nähdä arki toiminnan tasolla voidakseen ohjata ja auttaa tiimejä kasvatus – ja koulutustehtävässä. (Päivinen 2010).

Päiväkodin johtajan ammatillisuus liittyy kokemukseen kasvatustiimin jäsenyydestä ja johtamisesta. Siirtyminen ajallisesti ja paikallisesti etäämmäksi tiimeistä siirtää johtajuutta pois näköetäisyydeltä. Johtajat voivat kokea merkittävän muutoksen ammatillisuudessaan, kun tiimit joutuvat työstämään arjen haasteita omin neuvoin. Tiimien miehitys jää edelleen johtajan tehtäväksi.

Hallinnon muutoksessa johtajat kokevat pedagogisen johtamistehtävän jäävän osin paitsioon. Pedagoginen johtaminen on jatkuvaa vuorovaikutusta henkilökunnan kanssa. Päiväkodin arvot ja pitkä tähtäyksen suunnitelmat ovat keskeisiä pedagogisen johtamisen kannalta. Arjessa ja mallina läsnä oleminen kytkettiin pedagogiseen johtamiseen. Toisaalta *varhaiskasvatussuunnitelmat* nähtiin keskeisessä roolissa pedagogista toimintaa ohjaavina

työkaluina. Yhteiset tapaamiset ja keskustelut varhaiskasvatuksesta ovat tärkeitä suunnitelmien yhteisen käsittelyn kannalta. (Päivinen 2010, 62).

### *Toisen asteen johtamisuudistus - hallintopedagogia*

Uutta varhaiskasvatuksen jaettua johtajuutta ovat kuvanneet väitöskirjoissaan tutkijat Leena Halttunen (2009), Elina Fonsen (2014) ja Ulla Soukainen (2015).

Leena Halttusen väitöskirjassa (2009) *Päivähoitotyö ja jaettu johtajuus hajautetussa organisaatiossa* selvitettiin kahden hajautetun päiväkotiyksikön johtamisessa koettua muutosta. Päiväkodin pedagoginen johtajuus on uudessa organisaatiomallissa jaettua.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että uudessa jaetun johtajuuden mallissa odotetaan kaikkien työntekijöiden vastuuta yli omien varsinaisten työtehtävien organisaation yhteisistä asioista. Kasvattajatiimien tulee olla entistä itseohjautuvampia hajautetussa organisaatiossa. Johtajuus näyttäytyy jäsentymättömänä ja erityisesti jaettu johtajuus vaatii keskustelua avautuakseen osallisille. Tutkimus osoitti myös, että johtajuus on ongelmallista auktoriteettisuhteen puutteen takia työntekijätasolla toteutetuissa varajohtajuusjärjestelyissä. (Halttunen 2009, 138–150).

Hajautettujen organisaatioiden johtajuus toteutuu parhaiten itseohjautuvia tiimejä johtamalla. Johtajuus ei toteudu johtajan läsnäolon kautta, vaan tiimien on otettava enemmän johtamisvastuuta itselleen. Työntekijöille johtajan yksikön ulkopuolelle suuntautuva työ näyttäytyy jäsentymättömänä. Tutkija peräänkuuluttaakin johtajuudesta puhumista ja erityisesti jaetusta johtajuudesta puhumista työyksiköissä, jotta johtamisjärjestelmän sisältö selkiytyisi työyhteisön jäsenille. (Halttunen 2009, 139-143.)

Halttusen tutkimuksessa johtajat katsoivat pedagogista roolia haittaavan vähäisen läsnäolon hoitotyössä ja hallinnollisten tehtävien suuren määrän. Erikseen järjestetyt pedagogiset keskustelut eivät johtajien mielestä korvanneet arkisen läsnäolon puutetta (emt, 109). Myöskään henkinen johtajuus ei toteutunut paljon poissaolevan johtajan kohdalla.

Halttusen mukaan (emt, 172) päiväkodin johtajien kokemus omasta vastuustaan pedagogisen johtajuuden toteuttamisesta on voimakas ja he myös kokevat syyllisyyttä resurssien, taitojen tai ajan puutteesta. Jos johtaja ei saa vastakaikua henkilöstöltä, on vaarana epäonnistumisen kokemus. Tutkimuksen mukaan toisaalta aina löytyy muutama työntekijä, jotka ovat valmiit ottamaan vastuuta jaetusta johtajuudesta.

Elina Fonsen (2014) tarkastelee väitöskirjassaan *Pedagoginen johtajuus varhaiskasvatuksessa* päivähoiton historiaa ja pedagogisen johtajuuden sisältöä ja jakaantumista päivähoitoorganisaatioissa. Tämän tutkimuksen kannalta *jaetun johtajuuden* kuvaus on hyödyllinen viitekehys johtamisen ammatillisen muutoksen tarkastelussa.

Fonsenin (2014) kuvaamassa voimavarakentässä johtajien positio on muuttunut nopeasti osaaikaisesta vastuulastentarhanopettajan sisäisesti tiimiä ohjaavasta päiväkodin johtajasta laajempaa aluetta tai useampaa toimintayksikköä ohjaavaksi hallinnolliseksi vastuuhenkilöksi. Asemaltaan johtaja lähestyy ylätasoa päättäjiä. Työn sisällön kannalta päiväkodin johtaja etäännyttävä varhaiskasvatuksen ideologiselta pelikentältä eli pedagogisen tiedon soveltamisesta leikki-ikäisistä alkaen päiväkodeissa resursseja turvaavaksi ja henkilöstöä ohjaavaksi hallinnon edustajaksi.

Hajautetussa mallissa, jossa johtaja on etäämpänä, vastaavat lastentarhanopettajat (VALTO) kokivat rooliristiriitaa pedagogisen johtamisen suhteen. Omassa tiimissä uskalletaan ottaa kantaa päivittäiseen toimintaan, mutta koko päiväkodin tasolla päättäjän rooliin ei haluttu ryhtyä (Fonsen 2014, 190). Kiertävä erityislastentarhanopettaja (KELTO) rooli tukee pedagogista johtajuutta ja saattaa toisinaan toimia päiväkodin johtajan tukena tai jopa roolin paikkaajana (emt, 174).

Ulla Soukaisen väitöskirjassa (2015) *Johtajan jäljillä* käsitellään hajautetun päiväkotioorganisaation johtajuutta esimies-alaisuudessa vallitsevan luottamuksen ja pedagogisen tuen valossa. Päiväkotioorganisaatioissa ollaan siirtymässä ammattimaiseen johtajarooliin ja varhaiskasvatukselliseen orientaatioon, johon kuuluu päiväkotien toiminnan laadunarviointi. Soukaisen mukaan henkilöstön johtajalta saama pedagoginen tuki ja luottamus olivat keskeisiä tekijöitä hajautetun johtamismallin onnistumisen kannalta.

Soukainen havaitsi johtamisen sisältöä koskevassa luokittelussa johtajien työn jakautuvan rakenteeseen liittyvään hallinnolliseen työhön ja substanssiin liittyvään sisällölliseen työhön (emt, 106). Hallintoon käytetty aika oli huomattavasti lisääntynyt substanssin kustannuksella (emt, 157). Päiväkotijohtajien kokema työn ilo oli hajautetussa mallissa merkitsevästi vähäisempi kuin yhdessä päiväkodissa johtajana toimivilla. Päiväkodin johtajien työn muutos on heille itselleen vaativa prosessi, jossa vertaistuki on tärkeä voimavara (emt, 120).

Laadunarviointiin, pedagogiseen tukeen ja tiedonkulkuun liittyvien rakenteiden huomioiminen helpottaa hajautetussa organisaatioissa johtamista. Johtajan selkeä visio omasta johtamistyöstään ja jaetun johtajuuden hyödyntäminen edesauttoivat työn hallinnan kokemuksia (Soukainen 2015, 6). Tässä tutkimuksessa henkilöstön esimieheltä saatavan tuki

muodostui summamuuttujasta, johon kuuluivat *kiitos ja tunnustus; ohjaus kasvatustehtävässä; kehityskeskustelut; tiedottaminen; työtehtävien ja ongelmien tietäminen; tuki, tasapuolisuus ja joustavuus* sekä *käytännölliset neuvot* (emt, 102).

Hallinnollinen johtajuus on aikaisemmasta selvästi poikkeava työtehtävä, jossa kiire ja paine johtajilla lisääntyy ja pedagogisen johtajuuden vaatimus voimistuu. Samaan aikaan kuitenkin työyksiköiden henkilöstön työtyytyväisyys, ainakin osalla yksiköistä, kasvaa. Yllättävä tutkimustulos oli hajautetussa päiväkotimallisissa erillisissä yksiköissä työskentelevien kokema suurempi esimieheltä saatu tuki (Soukainen 2015, 136).

Ulla Soukaisen (2015, 140–141) tutkimustulokset osoittivat, että hajautettujen organisaatioiden henkilöstö piti johtajuutta paremmin strukturoituna niiden yksiköiden kohdalla, joissa johtaja ei ollut itse läsnä kuin yksikössä, jossa johtajan työhuone sijaitsi. Näyttääkin siltä, että pedagogisen johtajuuden rakenteiden merkitys on tärkeämpi kuin johtajan jatkuva fyysinen läsnäolo.

Päiväkodin johtamismuutos, jossa johtajien vastuualueita on laajennettu näyttää vaikuttavan merkittävästi pedagogisen johtamisen määrään ja sisältöön ja tätä kautta johtajien ammatilliseen toimenkuvaan ja identiteettiin. Useissa kohdin mainittu huono omatunto pedagogisen johtamistyön syrjäytymisestä ohentaa aikaisempaa ammatillisuutta. Vastaavien lastentarhanopettajien ja kiertävien erityisopettajien roolit eivät täysin näytä korvaavan poissaolevan johtajan puuttuvaa roolia päiväkodeissa.

Tällaisessa osaamisen johtamisessa on piirteitä Jaakko Virkkusen (2002) kuvaaman ensimmäisen sukupolven osaamisen johtamisen (aikaisemman osaamisen toistaminen) ja toisen sukupolven osaamisen johtamisen (uuden osaamisen muodostaminen, yhteisön ja verkostojen kehittäminen) toimintatavoista.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeitä kysymyksiä ovat päivähoiton johtamistyön hahmottuminen haastatteluajankohdan ns. *resurssijohtajuuden* vaiheen aikana ja toisaalta *hallinnollisen johtajuuden* vaiheen ennakointi.

Tämän tutkimuskatsauksen perusteella *uusi julkishallinto* - tyyppinen julkisen sektorin johtamisuudistus voi siis tuottaa voimaantumisen kokemuksia päiväkodin asiantuntijoille ammattitaidon hyödyntämisen näkökulmasta ja ammatillisen päätösvapauden lisääntymisen kokemuksia perustyöntekijöille. Toisaalta voi seurata johtajien etäännyttäytymistä työn pedagogisesta ytimeistä ja perustyöntekijöiden ahdistumista ja tiimien eriytymistä ja taistelua niukoista resursseista.

### *Johtaminen ja toiminnan rakenne 1990 – 2010 luvuilla*

Varhaiskasvatuksen johtajan ammatillisuus on muuttunut lapsiryhmään osallistuvasta päiväkodin johtajasta päätoimiseksi yhden päiväkodin johtajaksi ja edelleen useamman päiväkodin johtajaksi. *Pedagogisen johtajuuden* käsitettä käytettiin varsinkin 2000 – luvun alussa kuvaamaan johtajan työn sisällöllistä kehittymistä esimerkiksi ohjaamisesta suunnitelmilla ja ryhmäohjauksella toimimaksi johtajaksi. Myöhempää vaihetta, jossa johtajan rooli laajeni useamman päiväkodin esimieheksi on kuvattu *jaetun johtajuuden* vaiheeksi.

Vielä vuonna 2007 päiväkodin johtajista 44% osallistui lapsiryhmien toimintaan (Kekäläinen ja Ilves 2007). Johtajan roolin kehitys on nopeasti muuttanut johtajien toimenkuvia. Kuntatasolla päiväkodin johtajille on tullut hajautetun johtajuuden kautta perhepäivähoidon vastuista. Suurissa kaupungeissa johtajien alaisuuteen on tullut lisääntyvä määrä päiväkoteja (Fonsen 2014, 51). Ammattiliittojen kyselyssä lähes 70 % vastaajista toteaa, että johtajuutta ja lapsiryhmätyötä ei voi yhdistää (Kekäläinen ja Ilves 2007). Samanlainen tulos saatiin päivähoidon johtajien haastatteluissa 2000 – luvun alussa ja myöhemmin 2000 –luvulla (Halttunen 2002; Halttunen 2009).

Päivähoidon eri vaiheissa johtajan rooli on kehittynyt kasvatuksellisesta esimerkkiroolista taloushallinnolliseen, henkilöstöhallinnolliseen ja asiakaspalvelun suuntaan. Johtajat ovat kasvaneet roolin muutoksen mukana ja hankkineet lisäpätevyyttä hallinnon, mutta myös pedagogian saralla. Tarkastelujaksolla 1990 – luvun alusta 2010 – luvulle voidaan rakenne – toimija – mallin avulla (Barley ja Tolbert 1997) hahmottaa kolme päiväkodin organisaatiovaihetta johtamisen kannalta.

Ensimmäinen vaiheessa johtajan rooli on ollut pedagoginen, ennen muuta hyvän varhaiskasvatuksen toteuttaminen yhdessä yksikössä. Toisessa vaiheessa vahva hallinnollinen rooli on lisääntynyt samaan aikaan, kun taistelu pedagogiosaamisesta ja varhaiskasvatuksen suunnasta on ollut aktiivisimmillaan. Tässä vaiheessa päiväkodin johtamiseen on liittynyt rooliristiriitoja. Kolmannessa vaiheessa hallinnollinen johtamistehtävä edelleen korostuu ja pedagoginen johtajuus siirtyy toiselle tasolle. Pedagogia muuntuu varhaiskasvatuksen formaaliseksi suunnitteluksi ja kirjaamiseksi sekä päiväkotien että lapsien osalta. Toimintamalli muistuttaa koulua, jossa opetussuunnitelmalla ohjataan toimintaa ja tavoitteita.

Päivähoito on muuttunut yksittäisen päiväkodin koulutetun pedagogin ajoista palvelujen laajentumisen ja sosiaalipalveluvaiheen kautta keskushallinto-ohjattuun hallintopedagogiaan valtakunnallisine tavoitteineen. Muutos paikallisesta osaamiskeskuksesta julkiseksi palveluksi ja siitä pedagogistavoitteiseksi koulutusjärjestelmän osaksi on ollut suuri.

Päivähoidon kolme lähikehityksen vaihetta hahmottuvat seuraavasti (Kuva 1)

#### *Lähipedagogia – 1990*

Ennen päivähoiton laajenemista subjektiiviseksi oikeudeksi ja kaikkien perheiden palveluksi päiväkotia oli kiinteästi johdettu yksikkö, jossa johtaja osallistui päiväkodin lapsiryhmän työhön. Lastentarhaopettajien osuus henkilökunnasta oli puolet tai yli puolet. Johtajan pedagoginen rooli oli esimerkillä johtamista ja näkyvää läsnäoloa päiväkodissa. Osaamisen uusintaminen oli mestari – kisällä tyyppistä. Tähän aikaan liittyy päiväkodin vahva itsenäisyys ja ammatillinen autonomia. Talo toimi tavallaan ja lapset otettiin ajallaan. Johtaja oli kaiken näkevä ja ohjaava auktoriteetti. Ohjaus henkilökohtaista ja läsnäolevaa.

#### *Resurssipedagogia 1990 - 2003*

Päivähoidon palvelujen laajentaminen ja subjektiivinen oikeus – määrä on laatua – kausi merkitsi päiväkotien toimintatapojen muutosta. Samaan aikaan ajoittui sosiaalipalvelunäkökulman kultakausi, jolloin henkilöstön pätevyysvaatimukset laajenivat sosiaalisektorille. Subjektiivinen päivähoito-oikeus managerialisoi johtajan työtä päivittäin vaihtuvan lapsimäärän ohjaajaksi ja sijaistarpeen arvioijaksi. Päivähoito oli sosiaalipalvelua



perheille ja päiväkotiki oli ovi auki –palvelukeskus. Johtaja oli joka paikan manageri. Ohjaus oli tukevaa ja itsenäisyyteen kannustavaa.

Työkäytäntöjen ristiriita on voimakkaimmillaan johtajien työssä päiväkotien kehityksen toisessa vaiheessa, jolloin johtajan rooli muuttuu pedagogisesta hallinnolliseksi. Ajan riittämättömyys henkilöohjaukseen, hallintoon, vanhempain tapaamiseen, kasvatussuunnitelmien tekoon ja pedagogiseen ohjaukseen puristaa johtajia. Tiimien itseohjautuvuus on tavoitteena ja siinä edetään systemaattisesti. Siirtyminen kolmanteen vaiheeseen eli hallinnolliseen johtamiseen ei tapahdu yllättäen ja arvaamatta – muutosta on valmisteltu jo pitkään ja muutos on ollut pitkään havaittavissa.

#### *Hallintopedagogia 2003-*

Kolmas vaihe, joka tässä tutkimuksen haastattelujen aikaan vuonna 2007 on vasta alkamassa, on johtamisen ammatillistuminen edelleen usean päiväkodin johtamistehtäväksi. Johtaja etäänny päiväkodeista ja tiimien itsenäinen toimintavastuu korostuu. Samaan aikaan virallinen varhaiskasvatuksen tavoiteohjaus ja asiakasnäkökulma vahvistuu. Valtakunnallinen varhaiskasvatussuunnitelmat ja kuntien raamibudjetit ohjaavat toimintaa. Johtaja on toimistopäällikkö ja valmentaja. Ohjaus on raamittavaa ja itsenäistä aktiivisuutta vaativaa.

Kaikkiaan kyse on julkisen palvelun kehittämisestä siihen suuntaan, jota sille on valtakunnassa asetettu – kyetä vastaamaan kaikkien syntyvien ja maahan muuttavien lasten päivähoidosta ja kansalaiskasvatuksesta. Päiväkotien henkilöstön osalta työroolien ristiriitaa on odotettavissa kehityksen kolmannessa vaiheessa, koska tiimit suurelta osin ottavat hoito, kasvatus ja koulutusvastuun. Tiimien toimintatavat eroavat jossain määrin toisistaan ja johtaja ei ole sitä aina ohjaamassa.

Päiväkodit ovat ensin muuttuneet asiakassuuntaan rakenteeltaan suljetuista avoimeksi – kaikilla on oikeus tulla hoitoon. Joustavuus asiakkaiden suuntaan voi edelleen lisääntyä ja tavoitteiden ja tunnuslukujen seurattavuus hallinnon tavoitteiden suuntaan parantua. Päivähoidon yksiköiden raja-aidat voivat madaltua, kun johtajan rooli ammatillistuu. Toisaalta työntekijöiden osalta itseohjautuvuus lisääntyy ja yhteisön tuen tarve kasvaa. Anomian tunteet ja negatiiviset ryhmäilmiöt vaativat yksikköjä, joissa johtajuus on etäinen ja syrjäytymisen mahdollisuus uhkaa eri lailla toimivia.

Hallintopedagogia vahvistaa henkilö- ja tilaresurssien ohjausta ja valvonnan koetaan tehostuvan. Kustannusten ennakoitavuus ja organisaation responsiivisuus hallinnon esityksille paranee. Arvaamattomana tekijänä säilyy syntyvyyden, muuttoliikkeen ja maahanmuuton vaikutukset päivähoiton tarvitsijoiden määrään.

Varhaiskasvatuksen johtamisen sisällölliset muutokset voivat hallinnon muutoksen näkökulmasta olla kahdenlaisia: johtajan työssä resurssien ja tuloksen seuranta korostuu seurauksena *managerialismin* korostuminen. Myös pedagoginen johtajuus muuttuu ja *suunnittelupedagogiasta* tulee keskeinen ohjaava periaate.

Ammatillinen muutos päiväkodin johtajan työssä voidaan nähdä *uusi julkihallinto* – viitekehyksestä käsin managerialisuuden ja asiakkuusnäkökulman korostumisena. Toisaalta muutoksessa on *uus-weberiläisiä* elementtejä, kuten lainsäädännön ja keskushallinto-ohjauksen keskeisyys ja asiakastarpeiden korostuminen.

### 3.3 Helsingin kaupunki – varhaiskasvatuksen hallinnon muutos vuonna 2007

Päivähoito on Helsingin kaupungissa kuulunut sosiaali- ja terveystoimen alaisuuteen, joskin sen valtava koko (n. 5 500 työntekijää) on merkinnyt suhteellista itsenäisyyttä toiminnan johtamisen ja suunnittelun suhteen. Viraston toimintakertomuksen mukaan päivähoito organisoituu 13 varhaiskasvatusalueeseen, jotka jakaantuvat 151 päivähoitoyksikköön ja edelleen 270 päiväkotiin. Työntekijöitä on 5 500 ja lapsia 20 000 (Helsingin kaupunki 2014).

Ennen kuin päivähoitoa ehdittiin liittää opetustoimeen, päätettiin Helsingissä perustaa sille oma organisaatio eli varhaiskasvatusvirasto, joka aloitti itsenäisenä hallintorakenteena vuonna 2013.

Opinnäytetyössä (Kaikkonen & Saaronen 2015) päiväkotien johtajat kokivat virastouudistuksen aikaan paperityön ja hallinnon lisääntyneen. Samoin viraston kontrollin koettiin lisääntyneen. Vuoden 2007 johtajamuutos, jossa johtajat siirtyivät usean päivähoitoyksikön johtajaksi ja monet vaihtoivat kokonaan toimipistettä, koettiin raskaana. Johtajien työmäärän koettiin lisääntyneen, erityisesti vuodesta 2007 alkaen.

Haastatelluilla johtajilla oli pelkona talousindikaattoreiden nousu keskeisiksi pedagogisten tavoitteiden sijaan. Varhaiskasvatuslailta, joka oli valmisteilla, odotettiin selkeitä valtakunnallisia ohjeita henkilöstön mitoitukselle ja pätevyydelle. Lakia ohjaava taho on

opetushallitus ja laki siirtää varhaiskasvatuksen hallinnollisesti yhteen muun opetustoiminnan kanssa. (Kaikkonen ja Saaronen 2015).

Johtajien toiveena oli pedagogisen johtamisen, kehittämisen ja henkilöstöjohtamisen osuuden säilyminen keskeisenä työnkuvassa. Ollako papereiden pyörittäjä vai pedagoginen johtaja – dilemma säilyi edelleen haastatteluissa (vrt. Nivala 1999). Oman viraston katsottiin toisaalta lisäävän mm. henkilöstö- ja asiakasmaksuosaamista ja helpottavan johtajien työtä siltä osin. Henkilöstön kokemat toiminnan edellytysten heikentyminen ja reunaehtojen kiristyminen ja niiden vienti toimintayksiköihin oli erityinen haaste ja vaati muutosten sisäistämistä johtajien omassa ajattelussa.

Gradutyön kuvaaman johtamismuutos koettiin samankaltaisena, kuin Halttusen (2009) väitöskirjatyössä. havaittu toimialueen laajennus. Erityisesti pedagogisen johtamisen asema ja aika siihen rasitti johtajien *ammattillista identiteettiä*. Siirtyminen henkilökohtaisesta tiimien ohjauksesta normi- ja mittariohjaukseen tuottaa johtajille haasteita ammatillisen tavoitteiden kannalta. (Kaikkonen ja Saaronen 2015).

#### 4. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

##### 4.1 Tutkimuskysymys

Nivalan mukaan (1999, 214) 1990- luvun lopulla vallitsi tilanne, jossa

*Päiväkodin johtajuus Suomessa etsii muotoaan varhaiskasvatuksellisen substanssi-intressin ja päivähoitollisen hallintointressin puristuksessa*

Tämä johtajan työn perusjännite on tämän tutkimuksen kannalta oleellinen taustalähtökohta. Tutkimuksen kohteena on johtamisen muutoksen teoreettinen mallintaminen – erityisesti Helsingin kaupungin osalta. Varhaiskasvatuksellinen substanssi -intressi tarkoittaa pedagogisten periaatteiden säilyttämistä ja laajentamista organisaatio- ja johtamismuutoksista riippumatta. Hallintointressi on muokannut päivähoitoa joustavaksi asiakkaiden suuntaan ja skaalautuvaksi sekä ennustettavaksi ja mitattavaksi kunnallishallinnon suuntaan. Myös kiristyvä kuntatalous etsii keinoja saavuttaa säästöjä kaikilla sektoreilla, kuten päivähoitossa (Tuosa 2012).

Päiväkotien johtaminen on muuttunut täysipäiväiseksi 2000 –luvulla ja useiden päiväkotien hallinnolliseksi johtamiseksi 2010 – luvulla. Samaan aikaan käytännön pedagoginen työ on siirtynyt ja jakautunut johtajan ja päiväkodin tiimien kesken. Varhaiskasvatustalaki vuonna 2015 ja siihen liittyvät säännökset ohjaavat päivähoiton mitoitusta ja tavoitteita.

Tutkimuksen empiirinen aineisto eli päiväkodin johtajien haastattelut on tehty *resurssihoitajuuden* aikaan vuonna 2007 (Kuva 1), jolloin johtajuuden rooli on ollut siirtymässä osallistuvasta ja organisoivasta yhden päiväkodin johtajan roolista hallinnolliseen usean päiväkodin johtajan rooliin.

Tutkimuksen tarkoituksena on paitsi kartoittaa johtamista käytännön kokemuksen kannalta, pohtia muutosta ohjaavaa yhteiskuntatieteellistä teoriaa. Erityisen mielenkiinnon kohteena on *uusi julkishallinto* – teoria ja sen oletukset ja käytännöt. Vaihtoehtoisena teoriomallina on *uus-weberiläinen* hallintoteoria.

*Uusi julkishallinto* – mallissa korostuu johtajan tuotannollis- taloudellinen vastuu ja päätäntävalta. Päiväkodin henkilökunnan ammatillinen rooli ohenee ja henkilöstön vaihdettavuus lisääntyy. Toisaalta palkitsemismahdollisuus kasvaa ja ulkoisen arvioinnin avulla voidaan tuottavuudesta jakaa lisäansioita työntekijöille. Yksityinen kilpailu on mahdollista ja suositeltavaa ja se antaa mahdollisuuden etsiä säästöjä ja kustannusoptimia. Asiakasperheiden tarpeilla ja arvioinnilla on suuri merkitys palveluiden toteuttamisessa ja arvioinnissa.

*Uus-weberiläisessä* uudistuksessa keskushallinnon ohjausrooli säilyy tai vahvistuu sekä tuottavuuden että substanssin ohjauksen seurannassa. Esimiehen työ suuntautuu resurssien seurantaan, asiakasyhteistyöhön ja henkilöstömitoituksen ja -osaamisen varmentamiseen. Päiväkodin työn arkeen ja pedagogiseen ohjaukseen osallistuminen vähenee, mutta kasvatustyön tavoitteita tukeminen ja tiimien itsenäisyyden ja innovatiivisuuden kannustaminen on mahdollista. Pedagoginen osaaminen ja asiakasyhteistyön sujuvuus on arvostettua ja siitä palkitaan työn itsenäisyyden ja itsehallinnan lisäämisellä.

*Uusi julkishallinto* - tematiikka liittyy sosiologisessa keskustelussa yhteiskunnan muutokseen, jota ohjaa enemmän taloudellinen kuin poliittinen ohjausperiaate. Julkisen vallan siirtyminen 'yövärtijavaltioksi' toteuttamaan *governance* – periaatteella ohjaus – ja rahoitustehtävää muuttaa julkisen sektorin roolia tuottajasta ja järjestäjästä enemmän tilaajaksi ja ohjaajaksi.

## *Tutkimuskysymys*

Tutkimuskysymys koskee päivähoiton hallinnon muutoksen teoreettista mallia ja sen seuraamuksia. Lisäksi tarkastellaan johtamismuutoksen ennakoituja ja ei -ennakoituja vaikutuksia. Tutkimuskysymykseksi hahmottuu

*Onko varhaiskasvatuksen johtamisen uudistus uusi julkishallinto – tyyppinen muutos?*

## 4.2. Tutkimusaineisto ja metodologia

### *Tutkimuskysymykseen vastaaminen*

Hallinnon muutosta voitaisiin tarkastella hallintotieteellisenä kysymyksenä organisaatioita, talousarvioita ja toimintasuunnitelmia ja – kertomuksia arvioimalla. Arvio voisi olla myös poliittinen, jolloin tarkasteltaisiin kansalaisten ja poliitikkojen näkemyksiä julkisen palvelun toteuttamisvaihtoehdoista varhaiskasvatuksessa. Tiedotusopillinen arvio voisi kohdistua lehdistön ja muun median kirjoituksiin ja kannanottoihin päivähoiton ongelmista ja onnistumisista.

Tässä tutkimuksessa aineistona käytetään päiväkodin johtajien teemahaastatteluja, joissa interaktiivisesti käsitellään päivähoiton muutosta, kehitystä ja tulevaisuutta päiväkodin johtajien työn näkökulmasta. Haastattelut antavat valistuneen näkymän 10-15 vuoden kehitykseen varhaiskasvatuksesta Helsingin kaupungilla. Vuoden 2007 jälkeen tapahtunutta kehitystä on tässä tutkimuksessa hahmotettu ennen muuta opetushallituksen lainsäädännön valmistelutyön (Alila ym. 2014) ja varhaiskasvatuksen johtamisen tutkimuksen (Fonsen 2014) avulla.

Tutkimuskysymykseen vastatessa on kuvattava yhteys teorian ja tutkimusaineiston välillä (Silverman 2014, 80). Uuden julkishallinnon teorian ja kritiikin mukaan yksityistalouteen perustuvien hallintomuutosten mukana johdon ammatillinen rooli ja työn sisältö muuttuvat. Talouden ja tuottavuuden seuranta korostuu – pedagoginen ohjaus ja kehittäminen vähenee tai muuttuu etäältä tapahtuvaksi päiväkodin johtajan työssä. Kerätty haastatteluaineisto kuvaa päiväkodin johtajien kokemusta työn sisällöstä ja muutoksesta ja kykenee vastaamaan tutkimuskysymykseen vastaajien kokemuspöytäkirjoissa.

David Silvermanin (2011, 411) mukaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tehtävänä voi olla yhteiskunnan toimintojen suunnittelu, politiikan määrittely ja arviointi, toiminnan vaikutusten esille tuominen tai alistettujen ja huono-osaisten aseman parantaminen. Luontevin tavoite tässä tutkimuksessa on toiminnan muutoksen vaikutusten arviointi, jossa tutkimuksen tulosten 'lukijoina' ovat varhaiskasvatuksen hallinto ja asiakkaat sekä ennen muuta itse tutkimuksen kohteena olevat päiväkotityön johtajat.

Haastattelututkimuksen etuna nähdään Hirsjärven ja Hurmeen (2004, 35) mukaan mahdollisuus kuulla ja ymmärtää haastateltavia *subjekteina*, jotka luovat *merkityksiä* ja ovat tutkimuksessa *aktiivisesti* äänessä. Haastattelun edetessä esiin tulleita asioita voidaan *selventää* ja tietoa voidaan *syventää*.

Haastattelututkimuksen haittapuolena nähdään sen vaatima taito, aika ja kustannukset. Edelleen haastateltujen taipumus antaa sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia heikentää tutkimuksen luotettavuutta. Myös aineiston analyysi, tulkinta ja raportointi vaatii kokemusta ja taitoa, koska valmiita malleja (kuten esim. kyselyssä) ei aineiston analyysiin ole (emt 35).

Haastateltavien ajatellaan edustavan tutkimusjoukkoa, jolla on kokemusta päivähoiton johtajan työstä ja varhaiskasvatuksen kehityksestä 1990- ja 2000 – luvulla. Haastateltavat edustavat julkisen palvelun sektoria ja yhtä kaupunkia, mutta heidän ajatellaan kuvastavan myös laajemmin varhaiskasvatuksen kehitystä ja pedagogisia haasteita lähivuosisikymmeninä. Haastattelut eivät suoraan vastaa kysymykseen yhteiskunnan ja hallinnon muutoksen sisällöstä ja suunnasta. Tutkimuksen kohteena on Helsingin kaupungin varhaiskasvatuksen organisaatio ja sen muutos sekä erityisesti päiväkotien johtajat, joiden toimenkuva on muuttunut sekä päivähoiton lainsäädännön että hallinnollisten muutosten vuoksi.

Haastattelin keväällä 2007 seitsemän päiväkodin johtajaa sekä varhaiskasvatuksen linjajohtajaa. Olin saanut ehdotukset haastattelun kohdehenkilöiksi työkaverilta, joka hoiti tuohon aikaan päivähoitosektorin terveyspalveluita. Haastatellut päivähoiton johtajat olivat profiloituneet kokeneina henkilöstön esimiehinä ja päivähoiton johtajina. Tutkimuksen kohteena oli silloin päivähoiton johtajan työn käytäntö, asiakkuus, historia ja tulevaisuus sekä työntekijöiden hyvinvointi (Liite 1). Kaikki haastatellut olivat naisia. Osa haastatelluista tiesi jo haastattelujen aikana jatkavansa entisten tai yhdistettyjen yksiköiden johtajina.

Johtajat edustivat työssään vankkaa kokemusta ja kaikilla haastatelluilla oli vähintään kymmenen vuoden kokemus päiväkodin johtamistyöstä (Taulukko 1). Lähetin haastattelua edeltävästi haastattelujen aihealueet tiedoksi (Liite 1) ja sovin puhelimitse haastatteluajat. Haastattelujen kesto oli 80 – 110 minuuttia. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja translitteroitiin tekstitiedostoiksi.

Taulukko 1. Haastatellut päiväkotien johtajat vuonna 2007, kokemus päivähoiton johtamisesta (vuosia), sekä päivähoitoalue ja haastattelutunniste

Tehtävä	Kokemus	Alue (Helsinki)	Tunniste
Päiväkodin johtaja	26 v	Länsi	PJ1
Päiväkodin johtaja	13 v	Luode	PJ2
Päiväkodin johtaja	11 v	Itä	PJ3
Päiväkodin johtaja	22 v	Luode	PJ4
Päiväkodin johtaja	18 v	Itä	PJ5
Päiväkodin johtaja	20 v	Keski	PJ6
Päiväkodin johtaja	12 v	Pohjoinen	PJ7
Päivähoidon johtaja	17 v	Keskusta	PJ8

Olin haastattelijana osin kaksoisroolissa (tutkija ja kaupungin työntekijä), koska työskentelin haastattelujen aikana Helsingin kaupungin työterveyspalveluiden organisaatiossa. Haastatellut eivät kuitenkaan olleet asiakkaitani terveyspalveluissa henkilökohtaisesti tai hallinnollisesti, vaikka tiesivät roolistani kaupungin työntekijänä.

#### *Aineiston järjestäminen ja rajaaminen*

Haastatteluaineisto äänitettiin ja disketeille tallennetut äänitiedostot tallennettiin toiseen muotoon ja translitteroitiin Word – dokumenteiksi. Kaikki haastattelut yhdistettiin yhdeksi tiedostoksi, jossa haastattelijan ja haastateltavien puheenvuorot erottuivat. Translitteroidun aineiston lauseet tai tässä tapauksessa haastatteluvastaukset kokonaisuudessaan arvioitiin merkityssisällön osalta (Brinkman & Kvale 2014).

Merkityssisältöjen aihealueita ohjasi puolistrukturoidun haastattelun kysymyslista (Liite 1), mutta koska keskustelu oli merkityksiä tarkentavaa ja toisinaan muita aihealueita sivuavaa, jäivät listan kysymykset osin taka-alalle keskustelun sisällön kannalta.

Sisällön analyysissä käytettiin aineiston yksikkönä pääosin yhtä haastattelupuheenvuoroa, jonka sisältö koodattiin ensimmäisen läpiluvun jälkeen. Aluksi käytin aiheuita kuvaavia koodeja

haastattelupuheenvuorojen tekstipätkien merkitsemiseen (hallinto, tiimityö, pedagogia, henkilöstöhallinto, ammatillisuus), jotka toimivat ensimmäisenä koodien listana ja pohjasivat teemahaastattelujen aihealueisiin (Miles & Huberman 1994, 58).

Word – muotoinen aineisto siirrettiin AtlasTi 7 ohjelmistoon, jossa koodeina käytettiin sekä yllä olevia sisältökoodeja, että niihin liittyviä alakoodeja, joita ohjelmassa voi luoda koodauksen yhteydessä. Ensimmäisessä AtlasTi - koodauksessa käytettiin simultaanista koodausta, jossa yksittäinen kappale saattoi saada useita koodeja (vrt. Miles, Huberman, Saldana 2014, s. 80)

### *Teemat ja pääluokat*

Haastattelujen analyysin alkuvaiheessa käytettiin induktiivista koodausta ja teonsanoja kuvaamaan toimintaa (Seale 2012, 366). Koodauksen yhteydessä kirjoitettiin sähköisiä muistilappuja ja kommentteja, joissa hahmoteltiin tutkimusteemoja. Toisessa vaiheessa koodaus oli deduktiivista hahmotettujen toiminnan teemojen mukaisesti. Seuraavaksi koodien aihealueet koottiin teemoiksi, joita olivat hallinto, tiimin johtaminen, henkilöstöhallinto, pedagogia ja ammatillinen työ. Teemat olivat samankaltaisia, kuin aikaisemmassa tutkimuksessa oli havaittu (Päivinen 2010).

Organisaation sosiaalisen pääoman teoriaa (Nahapiet & Ghoshal 1998) soveltaen keskeisinä johdon tehtävinä voidaan nähdä rakenteellinen, henkilösuhteisiin liittyvä ja kognitiiviseen tietosisältöön liittyvä komponentti. Teoreettista viitekehystä käyttäen yhdistettiin seuraavaksi tiimien johtaminen ja henkilöstöhallinto yhteiseen luokkaan *'tiimien johtaminen'* sekä samoin pedagogia ja ammatillisuus yhteiseen luokkaan *'ammattillisuus'*. Aineisto ryhmiteltiin uudelleen tämän temaattisen jaon mukaisesti (Kuva 3).

#### 1. Hallintotyö

*johtamistyön sisältö  
monikulttuurisuus  
kotien tilanne  
käyttöaste ja resurssit  
johtamisen tulevaisuus*

#### 2. Tiimien johtaminen

*päätöksenteko  
kirjaaminen ja arviointi  
henkilöstömuutokset  
tiimit ja alaiset  
poissaolot*

#### 3. Ammatillisuus

*varhaiskasvatuksen vahvistumin  
pedagoginen johtajuus  
ammattiryhmät ja ammattitaito  
opetustavoitteet  
varhaiskasvatussuunnitelma  
ammatti-identiteetti*



Kuva 3. Esimieshaastattelun johtamistyön teemat ja niiden alaluokat

Teemat nousivat aineistosta ja teemahaastattelun kysymyksistä, mutta aineisto oli vielä järjestettävä tutkimuskysymyksen kannalta. Tarkastelu tuli tehdä hallintotyön ja pedagogisen johtajuuden sisällön suhteen. Seuraavassa vaiheessa aineisto jaettiin näiden kahden sisällön mukaan hallinnolliseen ja pedagogiseen työhön. Teemojen uudelleen järjestelyn jälkeen aineisto hahmottui uudelleen ja siten hallintotyö ja tiimien johtaminen yhdistyi uuteen kategoriaan 'hallintotyö' (Kuva 4).

1. Hallintotyö

*Asiakkuus – perheet ja lapset*

*Käyttöaste ja resurssit*

*Päätöksenteko ja tiimien johtaminen*

2. Pedagoginen työ

*Opetustavoitteet*

*Varhaiskasvatussuunnitelmat*

*Ammatillisuus*

Kuva 4. Haastatteluaineiston pääluokat ja teemat tutkimuskysymysten kannalta.

Haastatteluaineiston käsittelyssä pyrittiin hahmottamaan tutkimuskysymystä – minkälainen hallinnon muutos on kyseessä varhaiskasvatuksessa. *Uusi julkihallinto* – muutokseen liittyy manageriaalinen yksityissektorin toimintaa jäljittelevä hallintomalli ja työn ammatillisen sisällön toissijainen rooli. *Uus-weberiläinen* uudistus tuottaa hallinnollista tehokkuutta ja asiakassuuntautuneisuutta julkisen hallinnon ohjauksen ja pedagogisen sisällön suunnittelun ja arvioinnin avulla (Kuva 5).

	<b>Uusi julkihallinto</b>	<b>Uus-weberiläisyys</b>
<b>HALLINTO</b>	managerialismi	julkishallinnollisuus
<b>PEDAGOGIA</b>	deprofessionalisaatio	suunnittelupedagogisuus

Kuva 5. Kahden hallintomallin painotukset johtamistyön sisällön kannalta.

### 4.3 Tutkimuksen luotettavuus ja etiikka

Tutkimuksen haastatteluotos on suppea, 7 päiväkodin johtajaa ja päivähoiton organisaation linjajohtaja. Haastateltavat oli kuitenkin valittu 'tietävien informanttien' menetelmällä eli he edustivat pitkää kokemusta ja näkemystä päivähoiton substanssista, johtamisesta ja muutoksesta yleensä ja erityisesti Helsingin kaupunkia koskien.

Haastattelujen lähtökohtana oli alun perin hyvä johtaminen ja esimiestyö (Liite 1). Haastattelujen analyysissä ja yhteiskunnallisessa keskustelussa tutkimuksen aiheeksi hahmottui kuitenkin johtamistyö sekä julkisen hallinnon johtamismuutos. Haastattelujen kysymykset koskettivat vain osittain näitä aiheita, mutta haastattelujen kokonaisuudesta voitiin löytää runsaasti vastauksia päiväkotien johtamista ja sen muutosta koskien. Aineistosta on haettu vastausta ennen muuta kysymykseen päiväkodin johtamisen käytännöistä ja muutoksesta sellaisena, kuin se hahmottui haastatelluille tutkimusajankohtana. Muita dokumentteja ja tutkimuksia hyödynnettiin aikaperspektiivin saamiseksi tutkimukseen.

Haastateltavat antoivat luvan tutkimusaiheen mukaiseen haastatteluun ja haastattelujen nauhoittamiseen ja tutkimuskäyttöön. Haastateltavien henkilöllisyyttä tai taustatietoja ei kuvata tarkemmin. Kaikilla haastatelluilla oli akateeminen varhaiskasvatuksen loppututkinto ja vuosien kokemus päivähoiton johtamistyössä.

Yhtenä ajan hetkenä tehty haastattelututkimus ei voi kuvata yhteiskunnallista muutosta, kuin tutkimuksen edustaman aikaperspektiivin ja haastateltujen kokemustaan näkökulmasta. Tutkimusajankohta sijoittuu 'pedagogisen ohjaustyhjiön' aikakauteen, jolloin päivähoiton johtamistyö oli aktiivisessa muutosvaiheessa. Varmemman vastauksen yhteiskunnallisen muutoksen luonteesta voi saada vasta vertaamalla useampia tutkimuksia ja eri aikoina kerättyjä aineistoja.

## 5. HAASTATTELUJEN ANALYYSI

### 5.1 Hallinnon muutos

Subjekttiivinen päivähoito-oikeus 1990 alkaen on muuttanut päiväkodin johtajan työtä. Päiväkodit ovat lisänneet aukioloaikojaan ja osa-aikaisuutta. Johtamistyössä on yhä enemmän kysynnän vaihtelun ja työntekijäresurssien sovittamisen tarvetta. Samaan aikaan lasten tarpeet ovat eriytyneet sekä hoidon että kasvatuksen vaativuuden että etnisen taustan moninaisuuden vuoksi. Käyttöasteen seuranta muistuttaa tehtaan *prosessinhoitaja työtä*, jossa 'painemittari' osoittaa jatkuvalla näytöllä päiväkodin käyttöastetta.

Johtamistyö on samaan aikaan muuttunut – lapsiryhmään osallistuva johtaja on harvinaisuus. Seuraavassa vaiheessa päiväkodin johtajat siirtyvät johtamaan useita yksiköitä, jolloin johtajuus ammatillistuu ja niukka käytettävissä olevan aika jakaantuu useamman päiväkodin kesken. Hallinnollisen muutos usean päiväkodin johtajaksi on jatkoa päiväkodin johtajan roolin eriytymiselle enemmän hallinnollisten tavoitteiden ja aikaisempaa vaativampien asiakastoiveiden välimaastossa. Maahanmuuttajien runsaus on muuttanut toimintaympäristöä kulttuurisesti ilman hallinnon erillispäätöstä varsinkin Helsingissä.

Täyttöasteen seuranta ja henkilökunnan sijaistukset sekä yhteydenpito vanhempiin sekä varhaiskasvatussuunnitelmien läpivienti ja kirjaaminen vahvistuvat. Laatuarviointien ensimmäiset kierrokset aloitettiin haastattelujen aikaan vuonna 2007 ja varhaiskasvatussuunnitelmien formalisointi keskushallinnosta lapsikohtaisiin suunnitelmiin oli käynnissä.

#### *Asiakkuus*

##### *Monikulttuurisuus ja kotien vaihtuvat tarpeet*

Perheiden ja lasten erilaisuus tuottaa johtajille uudenlaisia haasteita. Suomalaista päivähoitojärjestelmää arvostetaan ja lapset tuodaan päivähoitoon mielellään kulttuurista rippumatta. Monikulttuurisuus voi toisaalta olla kuormitustekijä henkilökunnalle. Pääkaupunkiseudulla kuitenkin päivähoidossa on totuttu eri kulttuureja edustavien perheiden lasten hoitoon. Vanhempiin suhtaudutaan aina kunnioittavasti, vaikka kommunikaatiossa on toisinaan haasteita. Vanhempien kiinnostus on suurinta päiväkotiin tullessa ja sitten esikouluiässä. Leikki-iässä lapset saavat olla tutussa ympäristössä vapaammin, kun toiminta on tullut tutuksi niin perheille, kuin lapsillekin.

Päiväkodin lapset kuvastavat kaupunginosan perheitä. Samassa päiväkodissa voi olla lapsia 14 erikielisestä kodista ja 'kansalaistamisella' on toisenlaiset haasteet päiväkodeissa, joissa on runsaasti maahanmuuttajataustaisia lapsia. Päiväkoti toimii toisaalta erinomaisena suomalaistajana – lapset saavat perustiedot siitä, kuinka elää ja toimia Suomessa. Suomi toisena kielenä opetuksella pyritään tukemaan maahanmuuttajalapsia kielellisesti. Päiväkodin käyttökieli on kuitenkin suomi tai ruotsi.

*[H: Miten paljon teillä on, onks teillä näitä maahanmuuttajalapsia]*

*V: Joo, meillä on aika paljon. En osaa prosentuaalisesti sanoa, mutta onkohan meillä tällä hetkellä, puhutaan 14 eri kieltä.... siis tää alue, niin meillähän on 26 % maahanmuuttajataustaisia lapsia, joka on kaupungin korkein näistä päivähoitoalueista ... PJ4*

Osa henkilöstöstä on halukkaampi toimimaan monikulttuurisessa päiväkodissa. Lasten lisäksi vanhempien kansalaistaidot vaihtelevat. Toisinaan olisi tarve ottaa vanhemmat mukaan omaksumaan kansalaistaitoja.

*Niin, ja samoin kuin mä oon miettiny työntekijää palkattaessa, että olishan tietysti kiva, että olis lasten äidinkieliä työntekijöitä. Mutta.. sitten on perheetkin hyvin erilaisista taustoista, että on näitä ihan siis luku- ja kirjoitustaidottomia vanhempia, ... ykskin äiti tuli ja sanoi, että sinä aina lähettää (niitä lappuja) , mutta kun minä en osaa lukea mitään kieltä PJ4*

Työhöntulijan odotetaan sopeutuvan päiväkodin toimintakulttuuriin, tavoitteisiin ja arvoihin. Varhaiskasvatussuunnitelmassa pyritään kuvaamaan tavoitteet, jotka ovat myös työhön tulijalle ymmärrettäviä. Talo elää tavallaan, vaikkakin tavat muuttuvat ajan kuluessa. Johtaja edustaa talon arvoja ja eettisiä periaatteita. Rekrytoinnissa on tärkeää tulijan oikea asenne ja kyky sopeutua vallitsevina arvoihin.

*Että siinä vaiheessa, kun mä haastattelen ihmisiä sun muuta, niin he tietävät kyllä, mihin tulevat, .. että ei tarvii kuin kysyä, että onks teillä sit paljon somaleita, niin haastattelu kyllä päättyy sitten usein siihen, että kyllä mä siinä vaiheessa katon, että pitää tietää, mihin tulee, se asenne pitää olla kohdallaan. PJ5*

Maahanmuuttajat ovat lapsia siinä kuin muutkin. Päiväkodin kielenä on Suomi ja lapset oppivat talon tavoille.

*Meillä on noin 10 eri kieliryhmää koko ajan. Mutta mä itekin huomaan, että mä en edes välttämättä, kun joku kysyy, niin mä ajattelen, että ai, niin en mä oo tosiaan ajatellu, että mistä ne on. Et enää ei nää sitä semmosta eroa. PJ4*

Vuorohoitopäiväkodissa lasten vanhempien työvuorot ja työpaikat, huoltajuudet ja perhesuhteet ja asuinpaikat vaihtelevat

*menee paljon aikaa, kun selvitetään mitä perheille kuuluu – vuorotyössähän erityisesti ei oikein ehdi edes muuta käsittelemään PJ7*

Kotien ongelmiin ei voida liikaa vaikuttaa, vaikka vanhempia pyritään auttamaan parhaan mukaan. Johtaja toimii tuomarina ja arvioijana, jos kotien asiat liikaa vaikuttavat päiväkodin työn arkeen. Perheiden sosiaalisiin ja sisäisiin ongelmiin voidaan vaikuttaa vain vähän ja johtajan tehtävä on suojella henkilökuntaa kuormittumasta asioilla, joihin he eivät voi vaikuttaa.

### *Resurssit*

Organisaatio on matkalla itsenäisesti johdetuista ”kodeista” yhtenäisen säännös- ja tavoitejärjestelmän ohjaamaksi linjaorganisaatioksi. Ohjaustoiminnot vetävät johtajaa magneetin tavoin hallinnollisen johtajanpöydän ääreen ja etäämmäksi lapsiryhmästä ja tiimeistä.

### *Käyttöaste*

Resurssiohjaus, jonka alkuperä on valtion vahvan ohjauksen kaudelta on tullut jäädäkseen ja on osa päiväkodin johtajan päivittäistä työtä. Johtajat näkevät resurssiohjauksen olevan toisinaan ’ainoa seurattava asia’. Koska henkilöstömäärä on julkisen palvelun tärkein resurssi ja menoerä, on ymmärrettävää, että sijaismäärärahat ovat tiukan seurannan kohteena. Johtamismuutoksen aikajanalla subjektiivinen päivähoito-oikeus ja johtajuuden päätoimistuminen osuvat samaan aikaan. Päivähoito-oikeus muutti johtajuutta hallinnollisempaan suuntaan.

Tuottavuuden ja resurssien seuranta ja ohjaus sekä joustavuuden toteuttaminen toimialalla on uudistuksen keskeinen tavoite. Tuottavuutta on seurattu tosin tehokkaasti jo 1970 – luvulta saakka täyttöastemittareiden avulla. Myös varhaiskasvatuksen laatu kiinnosta keskushallintoa, sillä Helsingin kaupungin tarkastusviraston raportissa kaivataan laadun mittareita ja todetaan mittaamisen haasteellisuus (Helsingin kaupunki 2014). Jos julkinen päivähoito ei ole tasoltaan korkeatasoista ja hinnaltaan kilpailukelpoista, on edessä yksityisen varhaiskasvatussektorin esiinnousu, joka näyttää jo käynnistyneen osassa maata palvelusetelin käyttöönoton yhteydessä 2015. (Holtari 2017).

Varhaiskasvatuksen hallinno uudistus parantaa resurssien seuranta ja suuntaamista. Helsingin kaupungin tarkastusviraston raportissa (Helsingin kaupunki 2014) uuden viraston ensimmäiseltä vuodelta todetaan lopuksi, että tilatarvetta lasta kohti on tarkoitus vähentää neliöllä seuraavana vuonna. Varhaiskasvatuksen johtamisuudistus voidaan tältä osin nähdä *Uuden julkihallinnon* – tyyppisenä muutoksena, jossa resurssien ohjaus ja hallinta paranee.

Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden aikana päiväkotiin otetaan periaatteessa kaikki ilmoittautuvat. Lapsiryhmien kokoa ja sitä kautta tarvittavan henkilöstön määrää ei voida ennalta vakiodia, vaan lasten lukumäärässä, niin päivittäin kuin pitemmällä jaksolla, tapahtuu muutoksia. Myös päiväkotien aukioloajat joustavat aikaisempaa enemmän kotien tarpeiden mukaan.

*...Joo no tietenkin semmonen muutos on tullut siihen subjektiiivisen päivähoito-oikeuden jälkeen, että mehän valitaan sen ikäisiä lapsia ku meille on tulossa. Eikä sellaisia ku missä meillä olis tilaa. Ja sehän aiheuttaa ongelmia. PJ5*

Kiintiöt ja käyttöasteet ovat olleet valtionhallinnon ohjauksen aikana ja sen jälkeenkin keskeisiä palvelun ohjauksen mittareita. Kun resurssit ovat rajalliset ja subjektiiivinen päivähoito-oikeus ohjaa päiväkodit joustamaan lasten sisäänotossa, kokevat päiväkotijohtajat käyttöasteiden aiheuttavan painetta johtamistyössä.

*... mä siis joudun miettiin sitä joka päivä. Tässä näkyy meidän joka päivän käyttöprosentti. .... siis tässä olisi saanut ottaa sijaisen, mutta emme voineet vielä tässä tietää sitä. Näinä muina päivinä ei missään tapauksessa, koska ei mene yli sadan. Eli siis se on päivittäinen seuranta, se on ainoa, mikä meillä katsotaan, että mikä oli käyttöaste. 66 PJ5*

Päiväkodin työtä ohjaa vahvasti päiväkodin käyttöaste (92,3%) ja aikuisten lasten suhdeluku (6,45), jonka tulee toteutua vuoden seurantajaksolla. Erityispäiväkotien täyttöastevaatimus on ollut 87% tai 90%, jolloin lapsiryhmät voivat olla pienempiä ja/tai hoitohenkilökuntaa enemmän. Vaikka täyttöaste juontaa aikaisemmasta valtionhallinnon säätelyajasta, sen vaikutus päiväkodin johtajan työhön on suuri. Täyttöastevaatimus ei ole ainakaan 2000 – luvulla muuttunut ja toteutuneet käyttöasteet ovat olleet suhteellisen vakaat. Johtaja voi joissain tilanteissa käyttää näkemystään ja kokemustaan sijaistenotossa.

Johtajan tehtävänä on sovittaa lasten ja henkilökunnan lukumäärä toisiinsa päivittäin. Johtajat kuvaavat erityisiä tarpeita; sellaisia ovat alle 3 -vuotiaiden ryhmä ja erityislapsiryhmä, joiden kohdalla henkilöstövajaus hoidetaan aina sijaisilla. Normaalien lapsiryhmien kohdalla lyhytaikaista hoitajavajasta hoidetaan sisäisin järjestelyin. Jos päiväkodissa on lapsia, joilla on

erityishaasteita, mutta varsinaisia päätöksiä erityistarpeista ei ole, joutuu johtaja miettimään sijaisten käyttöä 'yli mitoituksen' työn turvallisuuden ja henkilöstön jaksamisen takaamiseksi

*... mä oon käyttäny eniten sijaisresursseja (tällä alueella) ..mä oon kuitenkin nähny sen, että se kantaa pidemmällä aikavälillä tässä työssä jaksamisessa ja viihtymisessä. Kyllä henkilökunnan on edelleen, vaikka tää seuranta on ollu käytössä jo 90-luvun alkupuolelta, ... niin vaikee hyväksyä sitä, että ryhmästä pitää siirtyä toiseen, jos omassa ryhmässä on vähän lapsia. PJ4*

Lasten turvallisuus ja toiminnan sujuvuuden takaaminen ovat keskeisiä tekijöitä henkilömitoituksissa. Päiväkotien fyysiset tilat vaikuttavat toimintamahdollisuuksiin konkreettisesti ryhmien sijainnin ja sijaistuksen osalta. Pitkä putkimainen päiväkotiei voi toimia vajaamiehityksellä kura-aikana käytännön syitä.

Johtajien päätösvalta henkilömitoituksen ja henkilöstön rekrytoinnin suhteen on keskeinen työn kuormitukseen vaikuttava tekijä. Johtajien näkemys sijaistarpeeseen vaikuttaa rekrytointiin ja kokenut johtaja voi harkitusti ylittää kiintiön väliaikaisesti. Tämä voi aiheuttaa epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia henkilökunnassa. Toisaalta runsas henkilöstön vaihtuvuus haittaa työrauhaa ryhmissä, vaikka sijaiset auttavat merkittävästi. Opiskelijat toimivat hyvänä sijaisreservinä ja samalla voidaan saada alalle sopivia henkilöitä työhön

*... kyllä sitten vielä sen resurssimäärän lisäksi on mun mielestä myös henkilökunnan osaaminen. Eliikä jos on tavallaan semmosta ammattitaitoista henkilökuntaa, niin he myöskin jaksaa paremmin sitten tämmösellä väliaikaisesti vähän tiukemmallakin. PJ4*

#### *Johtamistyön sisältö*

Johtamistyö on eriytynyt välittömästä hoito- ja kasvatustyöstä toisen asteen kasvatustyöksi. Henkilöstön sijoittaminen lapsiryhmiin, ryhmien itsenäisen työn tukeminen, henkilökohtainen työntekijöiden tuki- ja kannustus sekä koko toiminnan pedagoginen johtaminen jakavat johtajan huomiota.

*..... että se miten johdetaan tänä päivänä ja miten johdettiin silloin, kun alotti, niin vaatimustaso on minusta lisääntynyt, et korostetaan enemmän taloutta ja asiakastyötä ja henkilöstönkin hoitamista ja asioiden eteenpäin viemistä ja tätä varhaiskasvatusta ... PJ1*

Samaan aikaan, kun päiväkodin lapsiluku ja lasten tarpeet ja etninen tausta vaihtelevat, on päivähoiton tavoitteellisuus, lasten edistymisen seuranta ja kirjaaminen ja toiminnan arviointi

lisääntynyt. Johtamistyö professionalisoituu – johtoon hakeutuvat henkilöt, jotka katsovat sen omaksi alakseen ja hankkivat siihen lisäkoulutusta.

*... tein itelle sen selkeen valinnan, että esimerkiksi kun hakeuduin koulutuksiin ... että tää johtaminen on se mun juttu. Niin tavallaan vastuullista ja rankkaa, mä oikeesti tykkään tästä työstä. Se on, et sillai mä oon siihen ihan tietoisesti koko aika hakeutunu, ja sen takia myös tällä johtamiskoulutuksella myös kehittänyt ja kehittynyt siinä työssä. PJ4*

Johtajan tukena on aluejohtaja ja muut päivähoiton esimiehet. Kollegiaalinen tuki on tärkeä mahdollisuus asioiden tuulettamiseen keskustelemalla. Johtaja suodattaa alaisten suuntaan monia hallinnon seurantaan ja ohjaukseen liittyviä velvoitteita.

*Kyllä mä huomaan, että semmonen iän ja elämäkokemuksen tuoma ja opiskelujenkin tuoma varmuus tässä työssä on tehnyt tän henkisesti paljon helpommaks ... työ on musta silti rankempaa ja on vaativampaa, mutta siihen on helpompi tänä päivänä tarttua, ...mä joskus oikein ootan, että tulis nytten joku ongelma, että pääsis ratkoon. PJ5*

Johtajan poissa tai lomalla ollessa, voidaan pitää yhteyttä puhelimitse. Viestintä muuttuu formaalisemmaksi, kun etäisyys kasvaa. Johtajan aika menee aikaisempaa enemmän toimistotyöhön. Ryhmiin osallistuminen on harvinaista. Johtajan tulee uskaltaa kysyä tiimien päiväjärjestyksestä ja lasten voinnista. Oletus siitä, että johtaja tietää kaiken, ei enää pidä paikkaansa.

#### *Tulevaisuus*

Vuonna 2007 johtajat pohtivat tulevaisuuden johtamistehtävien haasteita. Valta ja vastuukysymykset askarruttavat, samoin yhteydenpito eri yksiköiden välillä ja tiimien ohjaukseen ja kehityskeskusteluihin käytettävä aika. Johtajat miettivät omaa jaksamistaan nykyisellä työorientaatiolla.

*... kyllä mä oon ite miettinyt, että missä se oman jaksamisen raja tulee sit (tulevaisuudessa) siihen, että nyt, ... tää valta ja vastuu ei oo ollu ihan suhteessa, että on hirmuinen vastuu, mutta ei ole kuitenkaan valtaa siihen, sanotaan nyt vaikka sijaisten tilaamiseen, että ensiks katsotaan prosentit, ja ei oo valtaa katsoa sitä arjen työtä siinä käytännössä. PJ5*

Alaisten määrän lisääntyminen vähentää johtajan aikaa henkilöohjaukseen ja keskusteluun.

*.... mitä enemmän on alaisia, sen vähemmänhän sä pystyt käyttämään aikaa. .. voi sanoa että 20 % niistä alaisista käyttää 80 % siitä ajasta. PJ5*



Vuorohoitopäiväkodissa johtajan työ ei rajaudu pelkkään päivävuoroon. Uudessa hallintomallissa samalla johtajalla voi olla vuoropäiväkoti ja päivävuorokoti johdettavanaan.

*Kyllä nää johtajat, jotka ovat olleet kaksoisroolissa (tiimiin osallistuva johtaja), niin niiden työ tässä helpottuu, mutta aika kohtuuttomasti tää työ laajenee (tulevalla johtajalla), kun on yövuorot ja viikonloput ja vielä kaksi päiväkotia. PJ6*

### *Tiimien ohjaus*

Johtajien työnä on osaamisen sovittamisena tiimeihin ja päiväkotien henkilöstön rekrytointi vastaamaan aina vaihtuvan lapsijoukon tarpeisiin. Johtajan työ on ohjaamista, tukemista ja kehittymään ohjaamista, kuten muukin henkilöjohtaminen. Tiimien toiminta tähtää aktiiviseen ja osallistavaan asioiden käsittelyyn – johtajan ei odoteta kertovan joka käänteessä miten toimitaan. Johtajan ei myöskään odoteta olevan erotuomarina henkilöstön kesken.

Päiväkodin tiimien itsenäisyys ja varhaiskasvatuksen suunnitelman itsenäinen soveltaminen lisääntyy. Johtajien työn laajentuminen edellyttää tiimien suurempaa itseohjautuvuutta ja ammatillisen työnjaon omatoimista ratkaisemista. Pedagogisten tavoitteiden formalisointi vaatii uutta kirjausosaamista, jossa tuoreet maisterit ovat vahvoilla. Koulutustarve formaaliseen kirjaamiseen ja hallinnon tavoitteiden ymmärtämiseen kasvaa. Johtajan roolissa tiimien oppimisen ja henkilöstön pedagogisien roolin tukemisessa kasvaa.

Varhaiskasvatussuunnitelma ohjaa toimintaa sekä päiväkodin että jokaisen lapsen tasolla. Vaikka johtaja tuntee kaikki toimintatavat, hänellä ei ole tilaisuutta kovin pitkään harjoituttaa yksittäisten työntekijöiden tehtäviä. Päiväkodilla on yhdenmukaistava paine työntekijöiden suuntaan tavoitteiden ja toimintatapojen suhteen.

Työvuorolistojen täyttäminen on aikaisempaa haastavampaa, koska päiväkotien hoitoajat joustavat perheiden tarpeiden mukaan. Henkilökunnan lomatoivomuksiin suhtautuminen on paljon aikaisempaa tiukempaa täyttöastetavoitteiden vuoksi. Työehtosopimuksen tarkka tunteminen lisää oikeudenmukaisuuden tunnetta. Joskus johtajan on patistettava työntekijät 10 minuutin kahvitauolle. Kokeneemmat johtajat ottavat etäisyyttä tiimeihin ja työntekijöihin – yhteistä vapaa-aikaa ei tavoitella ja asuminen toisella puolen kaupunkia antaa yksityisyyttä.

Tiimien toiminnan ohjaus ja tukeminen on tärkeä osa johtajan työtä. Tiimejä muodostettaessa johtaja ottaa huomioon tasaisen osaamisen jakautumisen ja eri ikäisten työntekijöiden rekrytoinnin. Tiimit kokoontuvat itsenäisesti ja tiimien vastuutehtävät kiertyvät niin, että kukaan henkilökunnasta ei ole passiivisessa roolissa. Vakiintuneet toimintamallit valmentavat tiimejä itsenäiseen toimintaan, jossa johtajan läsnäolo päivittäisessä arjessa ei ole välttämätön.

Lähijohtaminen tähtää tiimien ammatilliseen ja toiminnalliseen itsenäisyyteen ja suunnitelmalliseen ohjaukseen. Varhaiskasvatussuunnitelma ja päiväkotikohtaiset toimintaperiaatteet ohjaavat tavoitteellista toimintaa. Tiimien vastuuttaminen ja hyvä tiedottaminen luovat 'kaikki tietävät kaikki asiat' ilmapiiriä, mutta eivät tavoittele 'kaikki tekevät kaikkea' toimintakulttuuria, jossa pedagoginen osaaminen on kaupan hoivan ja ryhmätoiminnan kustannuksella.

*.. näitä tiimipalavereita, ei musta ollenkaan kirjattu niin johdonmukaisesti, mitä me tehdään. Mä nään sen ihan hyvänä.... Mutta siihen tietysti tarvii välineitä ja opettamista, ja kaikilla ei oo samanlaista kykyä tehdä. PJ5*

Tiimit käsittelevät myös kaikki ikävät asiat. Päiväkodin yhteiskokouksen asiat kirjataan ja kirjauksiin vedotaan – tietämättömyys ei ole peruste sovitusta toimintatavoista poikkeamiseen. Työntekijöiden tulee sopia tiimityöhön. Toisinaan henkilöitä on tarvis sijoittaa tiimeihin siten, että henkilöt sopivat yhteistyöhön. Pelisääntöjen avulla luodaan vakiintuneita toimintamalleja ja tarve jatkuvalla päätöksenteolle vähenee.

*Sen takia meillä on pelisääntö-kansio, ja jos joku asia mättää, ne käsitellään uudestaan, ne päivätään. ....semmosia tuuleen kirjoitettuja juttuja meillä ei harrasteta. PJ5*

Uusi johtamismalli vaatii tiimeiltä ja päiväkodeilta enemmän itsenäisyyttä ja vastuuta. Johtajien tuntuma päivittäiseen arkeen ohenee. Tarve paikalliseen johtamiseen ja tiimien itseohjautuvuuteen kasvaa. Tulevaisuusvisiossa johtajat katsovat, että eivät voi toimia täysin entisellä työorientaatiolla. Johtamistyö on muuttunut hallinnollisemmaksi ja sama kehityssuunta todennäköisesti jatkuu.

Erilainen kirjallinen työ, raportit, kasvatussuunnitelmat ja lasten ja työntekijöiden kehityssuunnitelmat lisääntyvät ja formalisoituvat. Toisinaan johtajat kokevat tekevänsä suoraan tietojärjestelmään.

*...nyt lapsen ensiopetus suunnitelmat tehdään meidän asiakastietorekisteriin*

*ja ne säilyy siellä sitten... sitten meillä on lapsen hoito- ja kasvatussuunnitelma, ..tämän VASU- työn myötä se muuttuu lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaksi. PJ1*

Esimerkillä johtaminen ja mukana olo korvautuu tiimien omatoimisuuden vahvistamisella ja varhaiskasvatussuunnitelman toteuttamisella ja paikallisen suunnittelun ohjaamisella. Työntekijöiden sopeutuminen muutokseen niin lapsijoukossa, tiimien rakenteessa kuin pedagogisissa tavoitteissa on välttämätöntä. Sisäinen ohjaus ja koulutus itseohjautuvuuteen on tärkeä työkalu siirtymävaiheessa.

Vuorovaikutussopimuksessa kuvataan henkilökunnan keskinäistä toimintatapaa ja siihen vedotaan tarvittaessa. Selän takana ei puhuta eikä johtaja toimi viestin viejänä. Työ on myös tylsää ja arkista ja yhteisiä koulutus ja retkipäiviä järjestetään. Perustehtävän kirjaus tuottaa jatkuvuutta ja vuorovaikutussopimus yhteisiä toimintamalleja.

*.... kaikkein tärkeimmät asiat mä käyn siinä vaiheessa (rekrytointi) läpi, että meillä on tämmönen toimintatapa, tämmönen vuorovaikutussopimus, .... me ei lähdetä joka syksy uudestaan keskustelemaan meidän perustehtävästä, tai meidän jostain tavoitteista, tai meidän arvoista. PJ5*

#### *Työntekijöiden ohjaus*

Kohteliaisuus ja hyvät käytöstavat ovat esimerkkinä koko päiväkodille. Palautteen anto on erityinen haaste johtajan työssä. Kehittävä palaute ja pedagoginen ohjaus ovat johtajan vastuulla. Jotkut eivät sovi yhteen tiimin toisten jäsenten kanssa, vaikka tulevat toimeen lasten kanssa. Jotkut puolestaan pärjäävät lasten kanssa, mutta eivät tule toimeen vanhempien kanssa. Toisilla taas ei ole hallintaa lapsiryhmään, vaikka pärjäävät aikuisten parissa hyvin. Myös työntekijöiden osaaminen ja kiinnostus suuntautuu eri kohteisiin. Toiset ovat esikoulusta kiinnostuneita, toiset 4-5 -vuotiaiden leikkipainotteisesta työstä.

Tiimien henkilövalinnat ja toimintakulttuurit askarruttavat yhä kiireisempiä johtajia. Työn luonne luo yhteisöllisyyden tarpeen ja epäsovivuus keskinäisissä suhteissa tai toimintatavoissa haittaa tavoitteiden toteutumista. Työmoraali on yleensä korkea ja joskus työyhteisön sietokyky voi olla suuri.

Vastuun antaminen tuo työtyytyväisyyttä ja auttaa jaksamaan työssä. Palautteen antaminen ja pedagoginen kehittyminen ovat haaste johtajan työssä. Monille ei kehittävä palaute onnistu

lainkaan. Kun pitäisi luopua joistain toimintatavoista ja aloittaa uutta, ei se kaikille onnistu. Johtaja käyttää 80% työajastaan ohjatakseen 20% henkilöstöstä.

*Osa henkilökunnasta näkee osaamisensa huomattavasti parempana kuin mitä se näyttäytyy sitten työssä. ... asioita, joista ei oo kauheen helppo keskustella ... että oliskin (tarvetta) jossakin alueella enemmän tätä kehittämistä...sit tässä täytyy just sitä sydämen sivistystä ja semmosta, että olla ystävällinen ja sivistyny toista kohtaan. Sillä päästään pitkälle. PJ3*

Työstä on tullut enemmän koulumaista. Lomia ei myönnetä perustyöaikana vapaasti, kuten ennen. Kaikki eivät myöskään sovi alalle. Uudelleensijoitusprosessin kautta kaupunki sijoittaa työntekijöistä toisiin tehtäviin. Työ on fyysisesti raskasta, kumartelua ja kyykyssä tehtävää. Toisaalta jos työntekijä saavuttaa kaikki tavoitteet, on mahdollisuus pieneen palkitsemiseen prosentteina palkasta.

*... siis että on henkilöitä, jotka mä kokisin nytkin tänä päivänä, että he voi olla parempia jossain toisessakin työtehtävässä, että he eivät ehkä oo kympejä eikä ysejäkään täällä. Jotkut työtaidon osat, tapa tehdä asioita sopis johonkin muualle paremmin 115 PJ4*

#### *Muutokseen suhtautuminen*

Ala on ollut jatkuvan muutoksen kohteena. Elinympäristöt, työn tavoitteet, lasten kotitausta ja kaupungin kehitys muuttavat toimintaympäristöä. Kehitys, opiskelu ja muutosvalmius on ominaista varhaiskasvatuksen henkilöstölle. Toisaalta muutos on hidasta, jopa sukupolvia kestäväää.

*V: Mutta se on ehkä se tärkein, mitä mä oon oppinu, että ihmisten pitää saada itse oivaltaa ne hyvät puolet muutoksessa, ... että jos mä jotain asiaa haluan tai aattelen, että toi on hyvä, niin tiedän, että 2-3 vuotta, niin me ollaan sitten jo hyvällä mallilla, et tietää että niitä täkyjä pitää heitellä ja siihen kehittämistyöhön menee aikaa. 57 PJ*

#### *Yhteenveto – hallintotyö ja tiimien ohjaaminen*

Päiväkotijohtajien hallinnollisen työn muutos tapahtui kahden voiman vaikutuksesta. Toisaalta sosiaalipoliittinen subjektiivinen päivähoito-oikeus muutti johtajan työn sangen dynaamiseksi sekä asiakkaiden että henkilöstön suuntaan. Toisaalta varhaiskasvatuksen hallinnon vahvistuminen ja formaaliset vaatimukset muuttivat työn sisältöä ja kirjallisia vaatimuksia. Johtajan työ eriytyi 2000 – luvulla osallistuvasta organisoivaksi johtajuudeksi. Seuraavana vaiheena kehittyi jaetun johtajuuden toimintamalli (Fonsen 2014).

## *Johtajan työn hallinnollisten ja ammatillisten muutosten tarkastelua*

### *Uusi julkishallinto*

Varhaiskasvatuksen johtamistyön muutoksessa on vahvasti manageriaalisia piirteitä, joskin keskushallinnon ohjaava ote on vahva. Tutkimuksen tekoikaan uudistukselta puuttuvat tyypilliset markkinoiden avaamiseen ja kilpailuun ja yksityistämiseen liittyvät elementit. Nämä elementit ovat kuitenkin vahvasti tulossa toimialalle vuodesta 2015 alkaen. Johtamistyön kannalta muutoksessa on mukana uuden julkishallinnon elementtejä.

Varhaiskasvatus ja koko koulutusjärjestelmä on Suomessa käytännössä ollut julkisen sektorin hoitama. Myös perhepäivähoitoa ohjaa julkinen taho. Julkisen sektorin päivähoidon organisoinnin hegemonian on rikkonut palveluseleiden käyttöönotto vuonna 2015. Kahdessa vuodessa yksityisestä päivähoitosta on Suomessa tullut pääomasijoittajien voimin vajaat 200 miljoonan euron voimakkaasti kasvavaa liiketoimintaa (Holtari 2017).

Mielenkiintoista on se, että Pohjoismaisista hyvinvointivaltioista sekä Ruotsissa että Norjassa yksityinen koulutusjärjestelmä on tullut julkisen järjestelmän rinnalle. Suomesta ei ainakaan toistaiseksi ole tulossa varallisuuden mukaan koulutuksen erottamaa luokkayhteiskuntaa edes maahanmuuton seurauksena. Nimenomaan päivähoito nähdään johtajien haastatteluissa maahanmuuttajia kotouttavana ja kansalaistavana instituutiona.

## *Uus-weberiläisyys*

Johtajan ammatillisen työn kannalta uudistus korostaa *suunnittelupedagogiaa*. Ammatillisen osaamisen kapeuttamista ja työn hinnan ja laadun alentamista ei suunnitella. Johtamisuudistus luo kyllä kahden kerroksen pedagogisen osaamisen, kun johtajat siirtyvät askeleen kohti keskushallintoa. Päiväkodin työntekijät eivät kuitenkaan muodosta vaihtuvaa ja vähemmän koulutettua ammatillista ryhmää – tiimien vastuu ja itsenäisyys korostuvat.

Yksityissektorin hallintoperiaatteita ei seurata, mutta johtajien vastuun laajentuminen ja hallinnollisen roolin kasvaminen on mahdollista kompensoida myös palkallisesti. Tasapalkkaperiaate on kuntasektorilla kuitenkin varsin vahva ja tämä hallintomuutos ei siihen paljoa vaikuta. Todennäköisesti osaamisen huomioiminen perustiimien tasolla palkkauksessa tulee jatkossa mahdolliseksi ja tarpeelliseksi. Erityisesti akateemisesti koulutettujen lastentarhanopettajien rekrytoinnin turvaaminen voi vaatia lisäresursseja (Aalto 2017).

Yhteenvetona voidaan varhaiskasvatuksen johtamisuudistusta todeta, että kyseessä on osin *uus-weberiläinen* uudistus eli siinä pyritään säilyttämään julkisen hallinnon ja tuotannon vahva ohjaus ja korkea ammatillinen taso. Osin hallintomuutoksessa on mukana myös *uuden julkishallinnon* piirteitä (joustavuus ja kansalaisten tarpeiden huomiointi, tulosohejaus ja tuottavuuden tavoittelu) (Pollitt ja Bouchaert 2011).

## 5.2 Pedagoginen muutos

### *Tavoitteet*

Päiväkodin johtajat näkevät tehtävänsä lastensuojelun tarpeen ehkäisijänä eli lasten pelastajina terveeseen kasvuun ja hyvään lapsuuteen. Keinot hieman vaihtelevat, mutta johtajien näkökulmasta kasvatuksellinen sisältö on keskeinen.

Lapselle pyritään löytämään elämän rakennusaineita, sekä turvallista ympäristöä ja hyvää oloa. Päivähoidossa tuetaan itsetuntoa ja haetaan onnistumisen elämyksiä. Leikkiä korostetaan paljon ja myös lapsen omaa valintaa leikkiin.

*.... niin monet (päivähoidon) peruselementit ovat samat . Eli kuunnellaan lasta, pyritään sen kanssa, sen lapsiryhmän ja yksilönkin kanssa löytämään niitä rakennusaineita sille lapselle, että sillä olis turvallinen ja hyvä olla, ja hän sais semmosta itsetuntoa ja onnistumisen elämyksiä ... ehkä leikin korostaminen on tullu enemmän esille ....hän aina*

*sitten saa valita leikin, ja katsoo mahtuuko hän vaikka lego-leikkiin tai mahtuuko hän rakenteluleikkiin tai kotileikkiin. PJ3*

Vaikka suunnitelmien, laatuarvioiden ja tyytyväisyysmittausten osuus työssä kasvaa, ei uudistuksessa ole merkkejä varsinaisen ammatillisen osaamisen rapauttamispyrkimyksestä. Lastentarhanopettajien osaaminen perustiimeissä korostuu entisestään.

Valtakunnallinen varhaiskasvatussuunnitelma ohjaa työtä pedagogiseen suuntaan. Toisaalta opetussuunnitelmat, varhaiskasvatussuunnitelmat ja työn ja osaamisen arviointi sekä toiminnan laatustandardit ohjaavat jatkossa työtä aikaisempaa voimakkaammin.

Luokkia ei ole, mutta ryhmän toiminnalle ja jokaiselle lapselle asetetaan yksilöllisen kehityksen tavoitteita ja oppimisen tavoitteita, jotka yhdessä vanhempien kanssa neuvotellaan. Päivähoidossa on paljon peruspedagogiikkaa ja on ollut ainakin 20 vuotta. Uudet tavoitteet ovat korkeat ja vaativat.

*.. se lapsen tavallaan tarpeiden huomioiminen, mitä tämä lapsi juuri tässä ryhmässä tarvitsee, tai nämä lapset yhdessä ryhmässä, mitkä on tän ryhmän tavoitteet. Jos niitä kuullaan, niin silloin ollaan ihan ok vesillä, vaikka siellä ne laput jäiskin vähän taka-alalle ja niistä hermostuttais ja näin. PJ3*

Lapsia on totuttu lähestymään ryhmässä ja ryhmän kautta. Henkilökohtaisten kasvatustavoitteiden laadinta myös pienemmille on aluksi selvästi haaste.

*ne on totuttu lähestymään lapsia ryhmän toiminnan kautta. Tämä yksilöllisten tarpeiden tunnistus ja kuvaus ja käsittely sitten vanhempien kanssa ... se on monelle uutta PJ7*

*....osa henkilöstöstä haluaa enemmän ehkä tehdä sitä 6-vuotiaiden töitä ja toiset mieluummin ehkä ilmaista ja olla enemmän tämmösessä hömpsöttely-, draama-, ja tämmösessä lapsen erilaisissa tunnelmissa ja hetkissä, ettei oo niin paljon semmosta, onkohan nyt tän 6-vuotiaan nää taidot tässä ja tässä asiassa hyvät. PJ3*

Vanhemmat ovat toisinaan vaativia ja on johtajan rooli kertoa, sanoa, että päiväkodin opetustavoitteet vaativat merkittävän osan lapsen kapasiteetista.

*.....nyt kun sun lapsi on alottanu ja myöskin tän ryhmän 4-vuotiaana kielikylvyssä, niin hänen ei tarvitsisi olla jo sählyssä ja jalkapallossa ja ties missä, kanneltunneilla ykkösenä PJ3*

*Varhaiskasvatussuunnitelman laadintaprosessi*

Kokeneemmat päiväkodin työntekijät ovat jo kolmannella VASU - kierroksella. Varhaiskasvatussuunnitelman kautta pedagoginen pohdinta on tarkoitus saattaa kaikkien päiväkodin työntekijöiden ja ammattiryhmien tehtäväksi. VASU – työ lisää suunnitelmien kirjaamistyötä, joka ainakin aluksi tuntuu lisäkuormitukselta arkeen. Johtamismuutoksen ja lainsäädännön tavoitteiden kannalta kyseessä on kuitenkin varsin keskeinen instrumentti ja ohjauksen väline.

*..paha virrehän on se, että muutama etevä lastenhoitaja tai lastentarhanopettaja sulkeutuu huoneeseen ja kirjoittaa sen (VASU)... mun mielestä päälliköt ovat sen ymmärtäneet ja osanneet tukea sitten siihen suuntaan ... että ,mitä varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjoitettiin, että ne määrätyt periaatteet sitten, niitä ei voi ohittaa... esimerkiksi miten suhtaudutaan erityislapsiin, minkälainen periaatteellinen näkökulma meillä on siihen, ja mitkä on meidän prosessit ja tärkeet asiat, että siellä on hoito, kasvat, opetus. PJ 8*

Kaupungin varhaiskasvatussuunnitelman laadintaan on pyritty saamaan mukaan henkilökunta ja päiväkodit laajasti. Valmistelutyöllä on saatu syntymään ymmärrys suunnitelmien merkityksestä.

*... . et me tehtiin ensin yhdessä se Helsingin varhaiskasvatussuunnitelma tälläsen ajattelun kautta, että se oli tämmönen verkosto ...elikkä siinä ensin tehtiin yhdessä se Helsingin, ja sitten on tehty näitä omiaan, jotka on menny päivähoitojaostoon vahvistettavaks ... me kerrotaan, mitä me tehdään siellä yhteisössä, jotta sille yhteisölle muodostuis se käsitys siitä heidän kasvatuksensa punaisesta langasta, joka tietysti sitten perustuu siihen Helsingin varhaiskasvatussuunnitelmaan, joka on hirveen voimakkaalla kytkyllä meidän päivähoiton strategian kanssa, ja sitä kautta myös kaupungin strategian kanssa, että sieltä tulee ne määrätyt keskeiset asiat. 132 PJ8.*

## *Ammatillisuus*

### *Ammattiryhmät*

Vuosien 1993-2012 aikana lastentarhanopettajien koulutus väheni ja päiväkotihenkilöstön koulutustausta ohjautui ammattitutkinnon suorittaneiden lastenhoitajien suuntaan. Johtajat ovat haastatteluissa huolissaan lastentarhanopettajien riittävydestä nyt ja jatkossa alalle. Lastentarhanopettajien koulutus ohjaa kasvat- ja opetuspainotteiseen työn sisältöön. Johtajat haluaisivat lastentarhanopettajia myös alle 3 -vuotiaiden ryhmiin, jotka alun perin olivat vain lastenhoitajien ohjaamia. Ammattiryhmien keskinäiset lukumääräsuhteet voivat vaikuttaa päiväkodin tavoitteiden muotoutumiseen. Pedagogisen koulutuksen saaneet



suuntautuvat pitemmälle meneviin oppimisprosesseihin. Työntekijöiden määräsuhteiden muutos voi aiheuttaa ristivetoa tiimien työssä.

Päivähoidon johtajat halusivat lastentarhanopettajat mukaan leikki-ikäisten ryhmiin.

*mitä lastentarhanopettajalle on sen koulutuksen myötä tullu, niin sitä ei ollu siellä pienten puolella, niin se näky selkeesti, koska siellä se luodaan. Se on se, että jos siellä mennään ihan pieleen, niin sitä on kamalan vaikea alkaa korjaamaan. PJ2*

Kaikki tekevät kaikkea –periaate sopi paremmin hoitopainotteiseen ja joustavaan sisältöorientaatioon, kuin varhaiskasvatusorientaatioon. Ammattitaidon tasapainotus ryhmissä johtaa päiväkodin tavoitteiden, myös pedagogisten tavoitteiden, mukana pitämiseen ja parantaa ryhmien kykyä vastata varhaiskasvatuksen suunnittelun ja arvioinnin tarpeisiin.

*me oll me ollaan hirveesti nyt keskusteltu meidän päiväkotiyhteisössä on lastentarhanopettajan pedagoginen vastuu siinä omassa tiimissään. PJ2*

Johtajien oma tausta on lastentarhanopettajan ja huoli tämän ammattiryhmän vähenemisestä päivähoidosta samaan aikaan , kun pedagogiset tavoitteet lisääntyvät hallinnollisessa ohjauksessa, aiheuttaa ristiriitaa johtajien työssä.

*Aikaisemmin oli periaatteessa yhdessä ryhmässä 2 lastentarhanopettajaa ja 1 lastenhoitaja, nyt se on päinvastoin. Ja kyllä se omalla tavallaan näkyy, koulutustasoa on madallettu. Me tehdään varhaiskasvatussuunnitelmia, mitä tahansa, niin kyllä sen näkee, onko siihen semmosta koulutusta saanu vai ei...lastentarhanopettaja on kuitenkin, se on ainoa ryhmä, jolla on se alle kouluikäisen lapsen pedagoginen tuntemus. PJ5*

### *Ammattitaito*

Osaavaa henkilökunta jaksaa paremmin väliaikaisesti vähän tiukemmallakin miehityksellä. Kaikki vakanssit ovat perustaltaan lastentarhanopettajan tai lastenhoitajan -vakansseja, mutta myös sosiaalikasvattajat ovat päteviä päivähoidon tehtäviin. Suunnitelmien kirjaamisessa muodollisesta koulutuksesta on hyötyä.

Lastentarhanopettajan koulutus on pedagogista lapsen kehitykseen liittyvää koulutusta. Sitä on pitkään kehitetty ja se on pedagogiseen työhön soveltuvampi koulutus. Vielä 2007 on epäily siitä mahdollisuudesta, että päivähoito tulee muuttumaan enemmän hoidolliseen suuntaan kuin opetukseen. Ammattiryhmät ja erityisosaamiset tulee sovittaa yhteiseen suunnitelmaan.

*..... oli myös paljon tämmösiä musikaalisia, taiteellisia henkilöitä, jotka ehkä jollain tavalla myöskin sitä omaa taiteellisuuttaan halus tuoda lasten kanssa esiin. Mutta*

*kyllähän sillä tavalla päivähoitokin on muuttunu, että kyllähän nykypäivänä onneks lähdetään lapsesta eikä siitä, mitä aikuinen osaa. Se aikuisen osaaminen ei oo se ykkösasia.36, PJ4*

Kokemuksen myötä työn tulokset ja vaikuttavuus tuovat eniten tunnetta hyvän työn tekemisestä

*...tärkeätä on että onnistuu, haluaa nähdä, että se lapsi menee eteenpäin ..ihanaa, että mä onnistuin omalta osaltani tämän lapsen kanssa ... sinä ei kirjalliset suunnitelmat ja kokoukset sitten harmita. Se on parasta myös sille ryhmälle, kun siihen ei sitten tarvitse koko ajan palata.. se on sen ryhmän onnistumista myös PJ7*

#### *Ammatti - identiteetti*

Päivähoidon piiristä nousseet johtajat, kuten tässä tutkimuksessa haastatellut, eivät koe olevansa liian kaukana päivähoidon arjesta. Johtajilla on sisällöllinen ymmärrys työn arjesta ja tavoitteista. Johtaja etäänny tehtävien mukana välittömästä tiimien ja henkilökunnan lähituesta.

Päiväkodin johtajan ammatillinen varhaispedagogin rooli muuttuu toisen asteen ammatillisuudeksi eli käytännön työn tukemiseksi etäämmältä. Esimerkillä johtaminen ja lähiesimiestyö ohenee. Johtaja joutuu tekemään valintaa laajenevan hallintotyön ja aikaisemman 'ura-ankkurin' – pienten lasten lähikasvattaja - roolin välillä.

Alalle hakeudutaan lasten kanssa tehtävän työn vuoksi, mutta kommunikaatio aikuisten kanssa on usein yhtä tärkeä osa työtä

*useimmat pitävät lapsista, ja ovat siksi täällä töissä, että keksivät tekemistä lapsille ... tässä työssä täytyy kuitenkin tulla toimeen ja keskustella paljon aikuisten, työkavereiden ja vanhempien, kanssa. Se ei ole itsestään selvää, että ne sosiaaliset taidot ovat hyvät ja joskus tarvitaan koulutustakin.. PJ7*

Päivähoitotyölle on tyypillistä monipuolisen ammatti-identiteetin ihanne ja jatkuva kehittyminen ja kouluttautuminen. Toiset ovat valmiimpia miettimään, miten tätä työtä tehdään. Työssä tulee uskaltaa panna itsensä likoon ja arvioimaan omaa työtä ja ottamaan vastaan palautetta. Jos tämä ei onnistu, johtaja yrittää omalta osaltaan tukea ammatillista kehitystä.

*...se työn pohtiminen ja sen uudistaminen, ei se lopu koskaan, se ei saa koskaan loppua, koska silloinhan me jämähdetään.. toisethan kokee sen, että miksen mä vaan saa tehdä*

*töitä, miksi minun pitää pohtia ja miksi minun pitää miettiä .... Se on myös ihan selkeesti sellainen kuormittava tekijä jossain suhteessa päivähoidossa. 15 PJ2*

Päiväkodissa annetaan terveen aikuisen malli. Jollain tavalla se vanhemmuus on hukassa tällä hetkellä – rajojen asettaminen ja pettymyksen sieto ovat tärkeitä. Lapset tavallaan päättävät millainen auktoriteetti aikuisella on. Lapset helposti hyppivät silmille, mutta toisilla aikuisilla on taitava kyky käsitellä asioita.

### *Pedagoginen johtajuus*

Varhaiskasvatuksen johtajat kokevat eniten tuskaa ja omantunnon pistoa aikaisemman pedagogisen johtamismallin muutoksesta enemmän varhaiskasvatussuunnitelmiin, arviointeihin ja vuosisuunnitelmiin perustuvasta johtamismallista. Vuosien ja vuosikymmenten käytännöllinen kokemus vaihtuu toisen asteen pedagogiseen johtamistyöhön, jossa tehtävänä on välittää ymmärrystä ja reagoida tarpeisiin ohjannan ja resursoinnin keinoin. Osa päiväkodin johtajista on jo valintansa tehnyt. Johtamistyöhön on haettu lisäkoulutusta ja ammatillinen suuntautuminen etäännyy peruspedagogiasta ja täydentyy talous- ja henkilöstöhallinnolla.

Pedagoginen johtajuus – käsitteen kautta päiväkodin johtajat kuvaavat ammatillisen orientaation keskeisintä olemusta. Kaiken näkevä ja kuuleva selvännäkijän rooli ei ole enää eikä varsinkaan tulevaisuudessa mahdollinen. Luottamus tiimien itseohjautuvuuteen ja ammatilliseen pätevyyteen sekä ohjausjärjestelmien toimivuuteen kasvaa ja antaa sijaa nousevalle tiimitason osaamiselle.

Kaikki haluavat, sekä lastentarhanopettajat että lastenhoitajat, pedagogista johtajuutta, mutta johtaja ei voi puuttua koko ajan kaikkeen ja tietää kaikkea parhaiten. Pedagogisen johtajan pitää uskaltaa irrottautua välittömästä kontaktista lapsiin, mutta hän voi kiertää talon ja katsoa ja kuulostella sekä kysyä asioita ennen kuin menee toimistoonsa atk:n ääreen.

*.... mä koen itsekin olevani pedagoginen johtaja. Että jos mä en miellä itseäni pedagogiseks johtajaks, niin en mä vois katsoa itseäni peiliin. Mutta se on meillä semmonen kunnia kysymys jokaiselle, jolla on lastentarhanopettajan tutkinto ja tälle alalle lähteny, ja myös lastenhoitaja, kaikkihan haluaa pedagogista johtajuutta, mutta mitä se on, niin se onkin se toinen kysymys, koska sitä ei voi ymmärtää näin, että minä näen koko ajan, minä puutun koko ajan, minä hallitsen kaiken, mitä tapahtuu siellä ryhmässä. PJ8*

Päivähoidon johtajan tehtävä ja pedagoginen johtajuus muuttuu toisen asteen johtajuudeksi. Johtaja ei ole koko ajan läsnäoleva ja kaiken näkevä ja tietävä vaan tarvittaessa tavoitettava ja asioista kysyvä ja keskusteleva taho.

*.. pitää uskaltaa irrottautua välittömästä läheisyydestä lapsiin ja ymmärrettävä, että hän ei hylkää niin sanotusti kasvatustehtävää, .., mutta mulla on mahdollisuus kiertää se talo, vaikka mä menisin sinne mun tietokoneelle, niin mä voin valita, siinä ei mee kuin 25 sekkaa, kun mä kierrän tuolta kautta ja ne ihmiset näkee mut. Ja sit on pakko tehdä semmosia rakenteita, pakko uskaltaa puhua asioista. PJ8*

*Pedagogisen muutoksen arviointia*

### *Opetustavoitteet ja varhaiskasvatussuunnitelma*

Johtajilla on lisää työvälineitä sekä pedagogisen ohjauksen että henkilöstöhallinnon asioiden käsittelyyn. Päiväkotia ei johdeta kaveruusperiaatteella, vaan johtajat pyrkivät neutraaliin ja ammatilliseen rooliin. Johtajat oppivat ajamaan kasvatustavoitteita hallinnollisten suunnitelmien avulla ja johtajan tehtävä on vielä tällainen ajattelu myös henkilökunnan työhön. Johtaja valmentaa ryhmää päteviin rooleihin ja jokapäiväiseen ryhmätyöhön.

Johtajat kuvaavat työssään keskeisenä vahvuustekijänä pedagogisen johtajuuden saavuttamista ja pelkäävät sen ohenevan uudessa hallinnollisemmassa johtajan roolissa organisaatiomuutoksessa, jossa yhdellä päiväkodin johtajalla on useampia yksiköitä alaisuudessaan. Päiväkodin johtajien ammatillisen roolin muutos on ollut nopeaa jo ennen nykyisiä hallintomuutoksia. Kun 1990 –luvulla ryhmään osallistuvat päiväkodin johtajat olivat enemmistönä, on tällainen toimenkuva käytännössä 2010 – luvulla harvinainen. Johtajuus on siirtymässä omin käsin ja silmin tehtävästä tiimityöstä toimintaa arvioivaan ja konsultoivaan rooliin. Työn ammatilliset tavoitteet on tähän saakka muotoiltu päiväkotikohtaisesti ja päiväkodin johtajan näköisiksi. Huoli toiminnan pedagogian tasosta oli erityisen merkittävä 'pedagogisen tyhjiön' aikaan 1990 – luvulta ja 2010 – luvun alkuun.

Valtakunnallisiin standardeihin liittyvät ohjeet maksimilapsimäärästä ja minimimiehityksestä ja ammatillisesta osaamistaustasta tukevat päivähoidon tasalaatuista toteuttamista. Koulutuksen osuutta päivähoitotyössä ei ole vähennetty eikä koulutussisältöä supistettu, pikemminkin päin vastoin. Päiväkodinjohtajien kohdalla suurin muutos on läsnä olevan pedagogisen johtajuuden väheneminen ja byrokraattisen työn lisääntyminen.

Varhaiskasvatuksen hallinnonmuutos tapahtuu aikana, jolloin varhaiskasvatussuunnitelmat ovat jo valtakunnallisesti toisella tai kolmannella kierroksella ja varhaiskasvatuslaki on tulossa voimaan. Varhaiskasvatussuunnitelmien ja - lainsäädännön kautta päivähoito saa legitiimimmän roolin kunnan palvelurakenteessa. Suunnitelmat myös raamittavat tavoitteita ja resurssien käyttöä ja tuovat valtakunnallisten standardien avulla jämakkyyttä päivähoiton järjestämiseen. Päivähoito on selkeämmin osa kunnallista koulutusjärjestelmää, yhä kauempana sosiaalihuollon hoitopaikasta vähäosaisille perheille.

Varhaiskasvatuksen esiinmarssi sekä sisällöllisenä uudistuksena että lainsäädännössä on formalisoinut päivähoiton asemaa ja tehtäviä. Jo ennen nykyistä lainsäädäntöä

varhaiskasvatussuunnitelmien laadinta vuodesta 2003 alkaen on luonut puitteet kasvatuksellisten tavoitteiden jalkauttamiseen aina yksittäiseen lapseen saakka.

Varhaiskasvatus- termi viittaa kasvatukseen ja kehityksen keskeisyyteen varhaisten vuosien yhteiskunnallisessa lastenhoidossa. Päivähoito sosiaalipalveluna perheille ja vanhemmille on väistynyt varhaisen kasvun ja kehityksen tieltä. Muutos on käytännössä pieni, sillä kasvatuseriaatteen ovat olleet suomalaisen päivähoiton ideologisessa ytimessä kaiken aikaa. Toisaalta muutos on merkittävä, sillä se viittaa lasten varhaisen hoidon liittämiseen koulutusjatkumoon – esikouluun, peruskouluun ja ammatillisen koulutukseen.

Suomalaiset eivät ole rinnakkaisine valinnanvapaus- politiikkoineen (perhepäivähoito ja kotihoidon tuki) millään muotoa kansainvälisen kehityksen kärjessä varhaisten vuosien kasvatustavoitteissa. Varhaiskasvatustavoitteita voidaan pitää jonkinlaisena 'kasvatuksen voitto hoivasta' ratkaisuna, jolla legitimoidaan pedagogisen varhaiskasvatuksen asema kansallisena tavoitteena. Myös vanhemmat ovat nykyaikana tietoisempia ja kiinnostuneempia 'lapsikansalaisen' oikeuksista ja seuraavat lasten kehitystä ja päiväkodin opetusta.

*...viimeisen 10 vuoden aikana se varhaiskasvatus siellä kehittynyt voimakkaasti. On nähty tärkeänä taas se, että juuri nää, että mitä varhaisien vuosien merkitys on lapsen kehitykselle. Ihan emotionaalisesti ja kognitiivisesti ja kaikilla tän tyyppisillä osa-alueilla, mitä varhaiskasvatukseen liitetään. Myös vanhemmat on hyvin paljon tietoisempia siitä ja kiinnostuneita lapsistaan, jo ihan siitä varhaisvaiheesta, ja saavat paljon tietoa neuvolasta ja lehdistä ja muualta, ja ovat koulutetumpia PJ8*

Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen tavoitteet eivät ole muuttuneet eivätkä muutu radikaalisti. Varhaiskasvatussuunnitelmat edellyttävät aikaisempaa enemmän strategianmukaisuutta ja myös vaihtuvien tavoitteiden seuranta. Hallinnon muutos toisen asteen ammatillisuudeksi kumpuaa osittain varhaiskasvatuksen suunnittelu ja toteutusprossista. Päiväkotikohtaisten suunnitelmien ja lapsikohtaisten suunnitelmien laadinta tulee päiväkodin tiimien tehtäväksi.

Johtajan mahdollisuudet vaikuttaa tiimien ja henkilöstön osaamiseen ja osaamisen kehittymiseen tulevat aikaisempaa välillisemmiksi. Pedagogia siirtyy tietokantaan ja suunnitelmiin. Pedagoginen johtajuus muuttuu jaetuksi (pedagogiseksi) johtajuudeksi.

Muutoksen taustalla on johtamistyön ammatillistuminen. Toisaalta ei ole poissuljettu ajatus, että kyseessä olisi osin manageriaalinen muutos, jossa johtajista kehittyä laskennan ja tiedonhallinnan asiantuntijoita.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Suomalainen koulutusjärjestelmä, sen osana myös varhaiskasvatus, on tähän asti ollut kansainvälisesti katsoen omaleimainen esimerkki yhtenäisesti julkisena palveluja toteutetusta kasvatus- ja koulutusmallista. Erityiseksi Suomen koulutusjärjestelmän tekee sen kattavuus, taloudellisuus, tuloksellisuus ja itseohjautuvuus. Päin vastoin kuin monissa länsimaissa, joissa koulutuksen yhteiskunnallista vastuullisuutta on haettu jatkuvin valtakunnallisin tasokokein, suomalainen järjestelmä luottaa koulutuksen laadussa paljolti opettajien ammattitaitoon opetussuunnitelman toteuttamisessa. (Abrams 2011).

Varhaiskasvatuksesta on tullut pysyvä osa valtakunnan sosiaali- ja koulutuspolitiikkaa. Päivähoito-oikeudesta tuli lapsille ja perheille subjektiivinen oikeus virikkeellisen lapsuuteen. Toisaalta päivähoito on ollut myös tehokas kotouttamiskeino maahanmuuttajille. Suomalainen koulu on ollut lähiyhteisön yhteisöllisyyden ytimessä aina kansallisen heräämisen ja valistusaatteen nousun ajoista saakka. Koulutus nähdään myös 2010 – luvulla ehkä tärkeimpänä kansallisena voimavarana ja varhaiskasvatus nähdään entistä enemmän osana kansallista koulutuspolitiikkaa.

Subjektiivinen päivähoito-oikeus muutti päivähoidon järjestämisperusteen ja siitä tuli entistä merkittävämpi osa julkista palvelua. Suomalaiset onnistuneet sosiaaliset innovaatiot esim. äitiys- ja lastenneuvolatoiminta ovat olleet palveluja nimenomaan kaikille – ei vain sosiaalisin perustein niitä tarvitseville.

Opettajien korkea koulutus, kansainvälisesti kohtuullinen palkkataso, itsenäinen asema ja vapaus suunnitella opetuksen sisältö ovat auttaneet suomalaista koulujärjestelmää ylläpitämään omaleimaista ja itsenäistä kulttuuria. PISA-tutkimuksen tulokset ovat antaneet kaivattua työrauhaa peruskouluun ja torjuneet paljolti keskushallintovetoisia uudistuksia tasokokeineen, tiukkoine oppivaatimuksineen ja toisaalta *uusi julkishallinto* – tyyppisine markkinamekanismeineen ja koulujärjestelmän moniarvoistamispyrkimyksineen.

Tämän tutkimuksen kohteena oleva päivähoidon organisaatiomuutos on osa prosessia, jossa päiväkodeista tulee osa suurempaa organisaatiota ja jossa johtajat siirtyvät ammatillisesta

senioriteetista hallinnolliseen senioriteettiin ja manageriseen rooliin, tosin säilyttäen osan vanhaa lähijohtamisen perinnettä.

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymys koski päiväkodin johtajan työn muutosta ja varhaiskasvatuksen hallinnonmuutoksen luonnetta erityisesti verrattuna *uusi julkishallinto* -malliin. Johtajien työn muutosta hahmotettiin jatkumona, jossa johtajan työ etäänny lapsiryhmään osallistuvasta johtajasta yhden päiväkodin hallintojohtajan roolin kautta useamman päiväkodin johtajaksi. Päiväkodin johtajuutta hahmotettiin lähipedagogian, resurssipedagogian ja hallintopedagogian tyypein.

Helsingin kaupunki perusti sittemmin vuonna 2013 varhaiskasvatusviraston, joka tähtäsi osaltaan *uusi julkishallinto* – tyyppisiin tavoitteisiin: matala organisaatio; asiakaslähtöisyys; henkilöstön osallistuminen; strategian kehittäminen; yhteistyörakenteiden luominen ja taloudellisuus. (Helsinki 2015). Kaupungin tarkastusviraston arviointiraportissa todettiin uuden viraston taloudellisuuden ja tuottavuuden parantuneen. Myös päivähoidon johto arvioi laadun parantuneen, kun taas henkilöstö arvioi sen heikentyneen. Raportin mukaan, kun laadun ja vaikuttavuuden mittareita ei ole riittävästi korostuvat talousmittarit, kuten päiväkotien käyttöaste. (Tiili 2014).

*Uuden julkishallinnon* -mallin mukaisesti hallinnon muutoksessa päivähoidon johtajan työ byrokratisoituu ja etäänny päiväkodin arjesta. Johtaja etäänny arjen työn ohjauksesta ja siirtyy varhaiskasvatussuunnitelmien laatimisen ja kirjaamisen seuraajaksi. Arjen pedagoginen vastuu siirtyy enemmän päiväkotien tiimeille. Johdon resurssien ohjauskyky paranee ja säästäväisyyden periaate mahdollistuu. Perheiden osallistuminen korostuu kasvatussuunnitelmien laadinnassa ja palvelutarpeiden huomioinnissa. Johtamisen muutoksessa on paljon piirteitä, jotka sopivat *uusi julkishallinto* -mallin tavoitteisiin. Uudistuksen lähtökohdat eivät ole kuitenkaan täysin tämän mallin mukaiset, koska tavoitteena ei ole palveluiden hajauttaminen moninaisten palveluntuottajien toteuttamaksi ja hintakilpailuksi verkostoksi.

Varhaiskasvatus ei vielä tämän tutkimuksen tekoaikana yksityisty tai avaudu laajemmin markkinakilpailulle, eikä ammatillinen osaaminen ajaudu markkinoiden mekanismien alaiseksi. Nurkan takana tosin jo odottaa yksityiset päiväkotiketjut, joiden markkinoita poliitikkojen päivähoidon laajentamisaloitteet saattavat tulevaisuudessa tukea. (Holtari 2017).



Varhaiskasvatuksen hallinnon uudistus sopii monilta osin ns. *uus-weberiläiseksi* uudistukseksi, jossa keskushallinnon vahva tavoitteiden ja keinojen valtiollinen ja kunnallinen ohjaus lainsäädännön ja kasvatussuunnitelmien avulla pyrkii takaamaan päivähoidon palvelulupauksen, resurssit ja vaikuttavan sisällön. Toisaalta myös *uus-weberiläisessä* mallissa korostuu asiakkuusnäkökulma, jossa subjektiivinen oikeus palveluihin, perhe- ja lapsisuuntautuminen ja paikallinen yhteisösuuntautuminen tuovat uusia elementtejä hallintotyöhön.

Hallinnonuudistuksessa ei myöskään tavoitella eikä toteudu ammatillisen osaamisen kommodifikaatiota tai kahden kerroksen ammatillisuutta siinä mielessä, että perustason pedagoginen osaaminen ohentuisi ja kustannussäästöjä tavoiteltaisiin halvemman hoito- ja opetushenkilöstön avulla tehostamalla samaan aikaan seurantaa ja laatuvaatimuksia ja ohjaamalla päiväkodin työtä yksityiskohtaisin opetussuunnitelmin.

Hoodin (2004) mainitsemia mertonilaisia yllätyksiä (ei-toivottuja tai yllättäviä seurauksia) ovat lähinnä olleet byrokraattisuuden eli paperityön määrän lisääntyminen, vaikka byrokratia ei varsinaisesti muutoksessa kasva. Ehkä mielenkiintoisin havainto oli Soukaisen (2015) väitöskirjassaan toteama uuden jaetun johtajuuden aikana satelliittipäiväkotien henkilöstön kokemaa suurempaa luottamusta johtoon ja tyytyväisyyttä muutokseen. Johtajan oma entinen päiväkotitoiminta todennäköisesti kokee johtajan osallistumisen päiväkodin toimintaan vähenevän ja etäännyttävä, kun satelliittipäiväkotitoiminta joutuu uuteen itsehallinnolliseen rooliin.

Dunn ja Miller (2007) esittävät molempien edellä mainittujen hallintomallien kritiikin ja huomauttavat niiden edustavan vain uuden ja vanhan mantereiden versioita instrumentaalisesta rationaalisuudesta, joka on ihmisen ja luonnon kontrollia tiedon avulla. Vain toteutustapa – markkinat tai vahva valtio – vaihtelee. Weberiläinen instrumentaalinen rationaalisuus on kytketty taloudellisen tehokkuuden veturiksi. Muut arvot, kuten oikeudenmukaisuus, tasa-arvoisuus, reiluus tai ennustettavuus eivät mitenkään automaattisesti toteudu taloudellisen tehokkuuden rinnalla. Myös kansalaisten osallistuminen rajoittuu tehokkuuden lisäämiseen. Muina rationaalisuuden muotoina he kuvaavat hermeneuttisen (tulkinnallinen) ja kriittisen (emansipatorinen ja ei-pakottavan) rationaalisuuden.

Nivala väitöskirjassaan (1999) esittämä dilemma päiväkodin johtajan työstä – hallintoa vai pedagogiaa – näyttää osittain ratkenneen. Päivähoidosta on tullut varhaiskasvatusta ja koko

toimiala on alistettu opetustoimen pedagogiseen ohjaukseen, jossa toimintaa ohjaavat lait ja säädökset. Huoli varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisesta arvostuksesta on ainakin toistaiseksi väistynyt, kun toimiala on nähty yhteiskunnan kilpailukyvyyn ja lapsikansalaisten oikeuksien kautta keskeisenä julkisen palvelun resurssina.

Varhaiskasvatuksen johtajat ovat huolissaan pedagogisten tavoitteiden toteutumisesta. Hallinnollisesta asemasta riippumatta kaikki pedagogisen koulutuksen saaneet varhaiskasvattajat haluavat edustaa pedagogista johtajuutta – halua ja kykyä taata parhaat olosuhteet ja henkilöstö lasten kasvun ja kehityksen tarpeisiin. Johtajien haastatteluissa tulee esiin johtajien kriittistä rationaalisuutta edustava kutsumus (Dunn & Miller 2007). Hallintomalli tai kasvatussuunnitelma eivät sinällään ole arvokkaita, jolleivät ne toteuta yhteiskunnan, perheiden ja lasten tarpeita.

Päivähoitoyksiköiden johtajat haluavat varmistua pedagogisen johtajuuden roolin säilymisestä omassa työssään. Toisen asteen johtajuuden (Virkkunen 2002) kehittyminen laajempien resurssien hallinnan ja strategian mukaisten kasvatussuunnitelmien kautta toisaalta etäännyttää johtajan arjen työkäytännöistä, mutta toisaalta avaa toisenlaisen perspektiivin pedagogisen työn johtamiseen. Ammatillistuva johtajuus on seurausta päivähoiton toiminnan muutoksesta, joka näytti alkavan subjektiivisen päivähoito-oikeuden säätämisestä vuonna 1990 ja jatkuu varhaiskasvatussuunnitelmien ja tiimien itsenäistyvän työn ohjaamisen kautta hallinnolliseen johtajuuteen, ja mahdolliseen markkinakilpailuun tulevaisuudessa.

Tässä tutkimuksessa on hahmoteltu päivähoiton johtajuuden kehitystä kolmen vaiheen kautta - lähipedagogiaa seurasi subjektiivisen päivähoito-oikeuden resurssipedagogia ja varhaiskasvatussuunnitelmien ja lainsäädännön kautta hallintopedagogia. Johtajien ammatillinen rooli muuttui ryhmiin osallistuvasta johtajasta organisoivaksi ja sittemmin vastuuta ja tehtäviä delegeoivaksi johtajuudeksi. Viimeisessä vaiheessa on yleistynyt jaettu johtajuus, jossa pedagoginen johtamistehtävä jakaantuu johtajan ja tiimien kesken.

Myös jaettu johtajuus on tavoitteiltaan enemmän pedagoginen kuin hallinnollinen rakenne, joskin jännite näiden kahden tavoitteen välillä säilyy.

Jos uudistuksen yhteydessä päiväkotien henkilöstön pedagoginen koulutustausta ohenee ja johtajien toimenkuva keskittyy hallinnointiin ja kiristyvien taloudellisten reunaehtojen toteuttamiseen ja päiväkotien kilpailuttamiseen markkinoilla, olisi kyseessä puhdasoppinen *uusi julkihallinto*-muutos. Jos taas varhaiskasvatuksen keskijohdon pedagoginen ymmärrys

paranee, päiväkotien tiimien ammatillinen rooli vahvistuu ja normiohjaus ja seuranta tukee ja kehittää pedagogista toimintaa, olisi uudistus tyypiltään enemmän *uus-weberiläinen* tai jopa Dunnin ja Millerin (2007) kuvaama kriittisen rationaliteetin hengessä toteutettu emansipatorinen eli lapsen etua ensisijaisesti ajava uudistus.

Arvion mukaan päivähoiton johtamisuudistus on vain osittain *uuden julkishallinnon* - teorian mukainen hallinnonuudistus. Samaan aikaan tapahtunut varhaiskasvatuksen siirtyminen sivistystoimen alaisuuteen liittyy enemmän valtakunnalliseen julkisten palveluiden sektorijakoon, kuin tehokkuustavoitteiseen hallinnonuudistukseen. Toisaalta varhaiskasvatus on aivan viime aikoina noussut poliittisen keskustelun keskiöön, kun päivähoito-oikeutta on esitetty maksuttomaksi subjektiiviseksi oikeudeksi kaikille lapsille. Vaikka kyseessä on perhepoliittinen ja kasvatuspoliittinen aloite, on mahdollista, että yksityisen päivähoiton kasvu on myös poliittisena tavoitteena. Julkinen päivähoito on muuttunut tehokkaammaksi ja ammattimaisesti johdetuksi ja on valmis kilpailemaan yksityisen palvelun kanssa jatkossa.

Tässä tutkimuksessa varhaiskasvatuksen muutos näyttäytyy pääosiltaan *uus-weberiläisenä* valtiojohtoisena pedagogisena ja hallinnollisena muutoksena, joskin eräät *uuden julkishallinnon* piirteet, kuten tuottavuuden tiukka seuranta, säästäväisyys ja asiakasorientaation korostaminen ovat tulleet pysyvästi osaksi hallintokäytäntöä. Päivähoito on kunnan suurimpia menoeriä ja kuluohjattu suoriteperusteinen päivähoito saattaa tarjota säästömahdollisuuksia kuntataloudessa (Tuosa 2012). Viime vuosina palvelusetelin käyttöönotto suurissa kunnissa on nopeasti lisännyt yksityisen päivähoiton markkinoita. *Uuden julkishallinnon* keskeisen elementin, kilpaillun tuotannon, esiinmarssi saattaa olla lyhyen ajan kysymys.

Tämän tutkielman tekoainaan huoli varhaiskasvatuksen pedagogisesta suunnasta oli keskeinen päiväkotien johtajien arjessa. Tämä kysymys saattaa nousta uudelleen keskeiseksi opetushallinnon huoleksi, jos yksityisen päivähoiton esiinmarssi toteutuu. Päivähoiton ja varhaiskasvatuksen arvioitu hyöty sosiaalisena investointina on riippuvainen paitsi sen hiennasta myös sen sisällöstä (Kajanoja 1999). Määrä ei ole laatua ilman että varhaiskasvatuksen pedagogisesta tasosta huolehditaan. *Uusi julkishallinto* – diskurssi on hyödyllinen apuväline arvioitaessa hallinnon ja toiminnan muutosta siirryttäessä julkisten investointien ja palveluiden hajautettuun ja suoriteohjattuun toteuttamiseen.

## KIRJALLISUUS

Aalto Kirsi (2017): *Palkkakuoppa ei houkuttele lastentarhanopettajaksi*. Helsingin Sanomat 27.6.2017. Mieliipide.

Abrams Samuel (2011): *The Children Must Play*. What the United States could learn from Finland about education reform. Editorial. New Republic, January 28, 2011.

Alasuutari Pentti & Marjaana Lampinen (2006): OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. Teok-sessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 56–68.

Alila Kirsi (2013): *Varhaiskasvatuksen laadun ohjaus ja ohjauksen laatu*. Laatupuhe varhaiskasvatuksen valtionhallinnon ohjausasiakirjoissa 1972–2012. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampere University Press.

Alila Kirsi & Mervi Eskelinen & Eila Estola & Tarja Kahiluoto & Jarmo Kinos & Hanna-Mari Pekuri & Minna Polvinen & Reetta Laaksonen ja Kirsi Lamberg (2014): *Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat*. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12  
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75258/tr12.pdf?sequence=1>

Ball Stephen J (1994): *Education reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham: OUP.

Barley Stephen & Pamela Tolbert (1997): *Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution*. Organization Studies 18, 93-117.  
<HTTP://digitalcommoms.irl.cornee.edu/articles/130/>.

Brinkman Svend & Steinar Kvale 2014: *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. Sage.

Canella Gail Sloan (1997): *Deconstructing Early Childhood Education: Social Justice and Revolution*. International Academic Publishers.

van Dooren Wouter (2011): *Better Performance Management. Some Single- and Double-Loop Strategies*. Public Performance and Management Review 34, 420-433.

Dunleavy Patrick (1985): *Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model*. British Journal of Political Science 15, 229 – 328

Dunn William & David Miller (2007): *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Public Organization Review 7, 345–358.

Evans Tony & John Harris (2004): *Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion*. British Journal of Social Work 34, 871-895.

Evetts Julia (2009): *New professionalism and New Public management: Change, Continuities and Consequences*. *Comparative Sociology* 8, 247-266.

Fonsen Elina (2014): *Pedagoginen johtajuus varhaiskasvatuksessa*. Akateeminen väitöskirja. Kasvatustiede, Tampereen yliopisto.

Halttunen Leena (2002): *Että meidän itsenäisyys säilyisi*. Tapaustutkimus muutoksesta filiaalipäiväkodiksi ja sen vaikutuksesta johtajuuteen. Jyväskylän yliopisto. Varhaiskasvatuksen laitoksen julkaisusarja A. Tutkimuksia 3.

Halttunen Leena (2009): *Päivähoitotyö ja johtajuus hajautetussa organisaatiossa*. Akateeminen väitöskirja, Jyväskylä.

Harlow Elisabeth (2003): *New managerialism, social service departments and social work practice today*. *Practice* 15, 29-44

Haveri Arto (2002): Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 21, 4-19.

Helsinki (2015): *Helsingin varhaiskasvatusviraston toimintakertomus 2014*. Viraston ensimmäiset askeleet. Varhaiskasvatuslautakunta 10.3.2015.

<https://www.hel.fi/static/vaka/julkaisut/Toimintakertomus-2014.pdf>

Hirsjärvi Sirkka & Helena Hurme (2011): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. *Gaudeamus*.

Holappa Arja-Sisko (2014). *Valuvikoja ja viisaita päätöksiä – kohti uudistuvaa varhaiskasvatustilaa*. Opetushallituksen blogi 22.4.2014.

[http://www.oph.fi/ajankohtaista/blogi/101/0/valuvikoja\\_ja\\_viisaita\\_paatoksia\\_kohti\\_uudistuvaa\\_varhaiskasvatustilaa](http://www.oph.fi/ajankohtaista/blogi/101/0/valuvikoja_ja_viisaita_paatoksia_kohti_uudistuvaa_varhaiskasvatustilaa),

Holtari Seija (2017): *Tässä keinuu kasvubisnes*. *Talouselämä* 11/2017, 27-32

Hood Christopher (1991): *A public management for all seasons?* *Public Administration* 69, 3-19.

Hood Christopher (1995): *The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme*. *Accounting, Organizations and Society* 20, 93-109.

Hood Christopher & Gyu Peters (2004): *The middle aging of new public management: into the age of paradox?* *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, 267-282.

Hujala Eeva (2004): Dimensions of Leadership in the Child Care Context. *Scandinavian Journal of Educational Research* 48, 53-71.

Kaikkonen Anna-Julia & Sirkka Saarinen (2015): Päivähoitovirastosta varhaiskasvatusvirastoon Helsingin päiväkodin johtajien kokemuksia organisaatiomuutoksesta ja siihen osallistumisesta. Pro Gradu. Laurea ammattikorkeakoulu. Hyvinkää.

Kajanoja Jouko (1999): Lasten päivähoiton talous. *Yhteiskuntapolitiikka* 64, 158-168.

- Karila Kirsi (2008): *Jääkö korkea ammatillinen osaaminen suomalaisen varhaiskasvatusjärjestelmän toteutumattomaksi unelmaksi?* Teoksessa Varhaiskasvatus.
- Karhula Alekski & Jani Erola & Elina Kilpi-Jakonen (2016): *Home sweet home? Long-term educational outcomes of childcare arrangements in Finland.* Turku Center for Welfare Research Working Papers on Social and Economic Issues 9/2016.  
<https://blogit.utu.fi/tita/varhaisella-paivahoidolla-myonteinen-vaikutus-koulutukseen/>
- Kekäläinen Anita & Vesa Ilves (2007): *Päiväkodin johtajuus huojuu.* Lastentarhanopettajaliitto, Opettajien ammattijärjestö OAJ.
- Kinos Jarmo (1997): *Päiväkoti ammattikuntien kamppailujen kenttänä.* Turku: Turun yliopisto.
- Linden Jyri (2010): *Kutsumuksesta palkkatyöhön? Perusasteen opettajan työn muuttunut luonne ja logiikka.* Akateeminen väitöskirja. Kasvatustiede, Tampereen yliopisto.
- Lujala Elise (2008): Suomen julkisen varhaiskasvatuksen peruskiviä. Teoksessa A. Helenius ja R. Korhonen (toim.) *Pedagogiikan palikat.* Helsinki: WSOY Oppimateriaalit, 203–214.
- Lähdesmäki Kirsi (2003): New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Acta Wasaensia No: 113. Hallintotiede 7. Vaasan Yliopisto.
- Merton Robert (1936): *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action.* American Sociological Review 1, 894-904.
- Miles Matthew & Michael Huberman (1994): *Qualitative Data Analysis.* Thousand Oaks. Sage.
- Miles Matthew & Michael Huberman & Johnny Saldana (2014): *Qualitative Data Analysis.* 3rd edition. Sage.
- Moore Wilbert & Melvin Tumin (1949): *Some social functions of ignorance.* American Sociological Review 14:787–95.
- Nahapiet Janine & Sumantra Ghoshal (1998): Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. *Academy of Management Review* 23 (2), 242–266.
- Newman Stuart & Jocalyn Lawler (2009): *Managing health care under new Public Management - A Sisyphian challenge for nursing.* *Journal of Sociology* 45 (4) 419-432.
- Niskanen William (1971). *Bureaucracy and Representative Government.* Aldine.
- Nivala Veijo (1999): *Päiväkodin johtajuus.* Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto.
- Nivala Veijo & Eeva Hujala (2002): *Leadership in early childhood education: Cross-cultural Perspectives.* University of Oulu.
- Onnismaa Eeva-Leena (2010): *Lapsi, lapsuus ja perhe varhaiskasvatusasiakirjoissa 1967–1999.* Tutkimuksia 313. Helsingin yliopiston soveltavan kasvatustieteen laitos.
- Osborne David & Ted Gaebler (1992): *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Addison-Wesley Publ.

Pekkarinen Elina (2010): *Sosiaalialan arvojohtajat ja muutoksen managerit*. Laadullinen katsaus sosiaalialan johtamisen tutkimuksesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Avauksia 7.

Pollitt Christopher & Sandra van Thiel & Vincent Homburg (2007) (toim): *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*. Basingstone, Palgrave Macmillan.

Pollitt Christopher & Geert Bouckaert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.

Päivinen Hannu (2010): *Organisaatiouudistus ja johtamisen uudet haasteet varhaiskasvatuksessa*. Pro Gradu. Kasvatustiede. Varhaiskasvatus, Tampereen yliopisto.

Repo Katja & Teppo Kröger (2009): Lasten päivähoido – Oikeus hoivaan ja varhaiskasvatukseen. Teoksessa A. Anttonen, H. Valokivi & M. Zechner (toim.) *Hoiva – Tutkimus, politiikka ja arki*. Tampere: Vastapaino, 200–218.

Rousseau Jean-Jacques (1979): *Emile or on education*. Basic books.

Scrivens Cushla (2002): Tensions and constraints for professional leadership in the kindergarten service in New Zealand. Teoksessa Nivala Veikko & Hujala Eeva 2002: *Leadership in the early childhood education*. Kasvatustiede. Oulun yliopisto.

Seale Clive (2012): *Researching Society and Culture*. Sage.

Selander Martin (2001): *Mångfaldens problematik - om mötet mellan Ädelreformen och sjukhemmets verksamhet*. Akateeminen väitöskirja, University of Gothenburg, Sweden.

Silverman David (2011): *Qualitative Research - Issues of Theory, Method and Practice* (3. painos). Sage.

Silverman David (2014): *Doing Qualitative Research*. Sage.

Skålen Per (2004): *New public management reform and the construction of organizational identities*. *International Journal of Public Sector Management* 17 (3) 251-263.

Soukainen Ulla (2015): *Johtajan jäljillä*. Johtaminen varhaiskasvatuksen hajautetuissa organisaatioissa laadun ja pedagogisen tuen kannalta. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopisto.

Taipale Maria (2004): *Työnjohtajasta tiimivalmentajaksi*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Temmes Markku (2008): *Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat*. Hallinnon tutkimus 27, 69-79.

Tiili Minna (2014): *Varhaiskasvatuksen tuloksellisuus päiväkodeissa*. Helsingin kaupunki. Tarkastusvirasto 10.3.2015. [http://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2016/arviointimuistio\\_varhaiskasvatuksen\\_tuloksellisuus\\_paivakodeissa.pdf](http://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2016/arviointimuistio_varhaiskasvatuksen_tuloksellisuus_paivakodeissa.pdf)

Turja Leena (2007): Lasten osallisuus kasvatustyön suunnittelussa ja kehittämisessä. Teoksessa O. Ikonen & P. Virtanen (toim.) *Erilainen oppija – yhteiseen kouluun*. PS-kustannus, 167–196, Jyväskylä.

Tuosa Pirjo (2012): Uusi julkisjohtaminen päivähoitossa – case suoriteperusteinen budjetointi. Sosiaalityön lisensiaattityö. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden laitos, Kuopio.

Tyler Ralph (1949): *Basic Principles of Curriculum and Instruction*. University of Chicago Press.

Weber Max (1952): *The essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction-Reader in Bureaucracy*, ed. Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey and Hannan C. Serlvin, Glencoe IL, The Free Press.

Virkkunen Jaakko (toim.)(2002): *Osaamisen johtaminen muutoksessa – ideoita ja kokemuksia toisen sukupolven knowledge managementin kehittelystä*. Helsinki, Työministeriö.

Virtanen Jorma (2009): *Esiopetuksen polut ja koulutusjärjestelmän muutos*. Kasvatus, 235-245.

Wylie Cathy (1993): *The Impact of Salary Bulk Funding on New Zealand Kindergartens: Result of the School National Surveys*. New Zealand Council for Educational Research Wellington.  
<http://eric.ed.gov/PDFS/ED368465.pdf>



## Liite 1 Teemahaastattelun kysymykset

Työhyvinvointi ja esimiestyö – teemahaastattelun aihealueet

### Toimintaympäristö ja sen muutos

Toimintaympäristön muutosta tarkastellaan lähihistoriaa valottavilla kysymyksillä.

Kiinnostuksen kohteena ovat silloin:

- *Miten tämän päiväkodin lapset, vanhemmat ja kaupunginosa on muuttunut 10-20 vuoden aikana?*
- *Millaisia mahdollisuuksia tai uhkia liittyy tämän päiväkodin kaupunginosan, lasten tai vanhempien elämään ja tulevaisuuteen?*

### Työpaikan toiminnan muutos, työntekijöitä työkykyä tukevat ja kuluttavat tekijät

Työpaikan toiminnan muutosta tarkastellaan toiminnan tavoitteita, tuloksia, hyviä malleja ja ongelmia koskevilla kysymyksillä.

- *Millaisia tavoitteita päivähoidon ja tämän päiväkodin työssä on lasten ja heidän vanhempiensa ja toisaalta viraston kannalta?*
- *Minkälaisia tuloksia ja onnistumisia liittyy päiväkodin työhön?*
- *Minkälaiset asiat aiheuttavat ongelmia, huolta tai ristiriitoja?*
- *Millaisia hyviä malleja tai ratkaisuja on kehitetty tässä päiväkodissa? Mikä toimii hyvin ja mistä voi olla tyytyväinen? Mitä pitäisi kehittää?*
- *Mitkä seikat auttavat jaksamaan tässä työssä?*

### Päiväkodin työ ja päivähoitajan työ – identiteetti, hyvä työ, ammatillisuus, työtyytyväisyys

Päivähoiton henkilökunnan ammattitaidon ja hyvän työn perusteita selvitetään seuraavilla kysymyksillä:

- *Henkilökunta ja henkilökunnan rakenne – rekrytointi, koulutus pohja*
- *Hyvä työ – työn tavoitteet?*
- *Ammatillisuus – mitä työssä arvostetaan, työhyvinvoinnin lähteet*
- *Työntekijöiden työtyytyväisyys – 'kohdehyvinvointi (ikä, ammattikoulutus, terveys)*
- *Työyhteisön työhyvinvointi – 'häiriökuormitus', yhteishenki, yhtenäisyys*

### Johtaminen, henkilöjohtaminen, hallinto, asiakkaat, ristiriidat, työn ilo

Päivähoiton johtamistyötä ja hallinnon linjauksia selvitetään kysymyksillä:

*'Työhyvinvoinnin johtaminen', kehityskeskustelut,- voiko hyvinvointia johtaa?*

*Ammatilliset tavoitteet vs. tulostavoitteet ja tehokkuuden lisääminen – onko ristiriitaa ja mitkä ovat ratkaisumallit?*

*Ristiriidat ja ongelmat – henkilöt vai asiat aiheena?*

*Esimies osallistuvana johtajana ja ammattijohtajana – roolien yhteensopivuus?*

*Viraston johdon antama tuki ja esittämät tehokkuusvaatimukset – esimiehen keinot ja mahdollisuudet?*

*Työn imu ja tekemisen ilo – mistä se syntyy?*

## Yhteistyötahot

- *Työterveyshuolto*
- *Lastensuojelu*
- *Työsuojelu*
- *Kiinteistöhuolto*
- *Viraston tukipalvelut*

## Esimiestyö ja henkilökohtainen hyvinvointi

- *Työhistoria, ammatillinen ura, työn muutos, tulevaisuus*
- *Johtajan asema ja sen kehittyminen,*
- *Työn kuormittavuus, haastavuus ja palkitsevuus*
- *Työhyvinvointi johtajan työssä*

## Alan kehitysnäkymät

- *Päivähoidon työn kehityssuunnat – uhat ja mahdollisuudet*
- *Päiväkodin nykyisyys ja tulevaisuus*
- *Viraston toimintapolitiikka*