

**VARHAISKASVATUSTYÖRYHMÄN  
MUISTIO**

## KUVAILULEHTI

### Julkaisija

Sosiaali- ja terveysministeriö

### Julkaisun päivämäärä

8.4.1999

---

### Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)

Varhaiskasvatustyöryhmä  
Puheenjohtaja: Riitta Viitala  
Sihteerit: Tarja Kahiluoto  
Monika Riihelä

### Julkaisun laji

Työryhmämuistio

---

### Toimeksiantaja

Sosiaali- ja terveysministeriö

---

### Toimielimen asettamispvm

4.4.1997

---

### Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)

Varhaiskasvatustyöryhmän muistio

---

### Julkaisun osat

---

#### Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4.4.1997 työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella varhaiskasvatuksen yhteiskunnallista asemaa ja tehtäviä. Työryhmän tuli laatia ehdotus lasten päivähoiton sisällön ja laadun kehittämiseksi, tarkastella päivähoiton toimintamuotoja ja yhteistyötarpeita, tarkastella päivähoiton tehtävää syrjäytymisvaarassa olevien perheiden ja lasten tarpeiden näkökulmasta sekä tehdä mahdolliset lainsäädännölliset muutosesitykset.

Työryhmä keskittyi työssään julkiseen varhaiskasvatukseen ja siinä lasten päivähoitoon, joka on keskeinen varhaiskasvatusta toteuttava taho.

Työryhmä ehdottaa lasten päivähoitosta annetun lain kokonaisuudistusta. Päivähoito tulee nähdä palveluna, jossa yhdistyvät lapsen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen ja vanhempien oikeus saada lapselleen hoitopaikka. Subjekttiivisen oikeuden kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan tulee jatkossakin turvata se, että vanhemmat saavat lapselleen hoitopaikan perheen itse arvioiman hoitotarpeen mukaan. Kunnissa tulee aktiivisesti kehittää ja monipuolistaa lapsille ja lapsiperheille tarjottavia päivähoiton palveluja vastaamaan tämän päivän tarpeita.

Lapsiryhmän koolle tulee asettaa yläraja eikä ryhmän kokoa enää voida kasvattaa henkilöstöä lisäämällä. Laissa tulee olla säännökset vuoropäivähoidosta. Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten aseman kohentamiseksi ehdotetaan tiukennuksia ryhmän kokoon sekä lasta avustavan henkilön kelpoisuudesta säättämistä. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön kuntouttavan varhaiskasvatuksen käsite. Kunnat tulisi myös velvoittaa huolehtimaan pienten koululaisten iltapäivätoiminnan järjestämisestä.

Päivähoitoa koskevassa uudessa laissa tulisi määritellä päivähoiton eräksi tehtäväksi esiopetus. Työryhmän näkemyksen mukaan päivähoitossa esiopetuksen piiriin kuuluvat kaikki alle kouluikäiset lapset, koska esiopetus on osa päivähoitossa annettavaa varhaiskasvatusta. Työryhmän mukaan kiireellistä uudistusta vaatii maksuttoman esiopetuksen mahdollistaminen kaikille 6-vuotiaille lapsille. 6-vuotiaiden oikeudesta maksuttomaan vähintään 700 tuntia vuodessa kestävään esiopetukseen ehdotetaan säädettäväksi perusopetuslaissa.

Päivähoidon varhaiskasvatuksen kehittämiseksi ehdotetaan laadittavaksi yleiset valtakunnalliset varhaiskasvatuksen linjaukset, joissa hoidon, kasvatuksen ja opetuksen arvot ja tavoitteet sekä kehittämisen suuntaviivat määriteltäisiin. Linjaukset vahvistaisi valtioneuvosto. Lisäksi ehdotetaan valtakunnallisten kehittämishankkeiden käynnistämistä. Varhaiskasvatuksen eri tahojen tiedonvaihdon, yhteistyön ja ohjauksen edistämiseksi ehdotetaan asetettavaksi varhaiskasvatuksen neuvottelukunta.

---

### Avainsana: (asiasanat)

Varhaiskasvatus, lasten päivähoito, pienten lasten hoitojärjestelmä, esiopetus

---

### Muut tiedot

---

#### Sarjan nimi ja numero

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:4

#### ISSN

1237-0606

#### ISBN

952-00-0593-5

---

#### Kokonaissivumäärä

116

#### Kieli

suomi

#### Hinta

75,-

#### Luottamuksellisuus

julkinen

---

#### Jakaja

Sosiaali- ja terveysministeriö

#### Kustantaja

Sosiaali- ja terveysministeriö

---

## **SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE**

Sosiaali- ja terveysministeriö on 4.4.1997 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella varhaiskasvatuksen yhteiskunnallista asemaa ja tehtäviä.

Työryhmän asettamispäätöksessä työryhmän tehtäväksi on määriteltiin seuraavasti:

- laatia ehdotus lasten päivähoidon sisällön ja laadun kehittämisestä

- tarkastella päivähoidon toimintamuotoja ja yhteistyötarpeita sekä laatia niitä koskevat muutosesitykset
- tarkastella päivähoidon tehtävää syrjäytymisvaarassa olevien perheiden ja lasten tarpeiden näkökulmasta ja laatia niitä koskevat esitykset
- tehdä mahdolliset lainsäädännölliset muutosesitykset.

Työryhmän puheenjohtajana toimi apulaisosastopäällikkö Riitta **Viitala** sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajana neuvotteleva virkamies Martti **Lähteinen** sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat erikoistutkija Kari **Gröhn** sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Maini **Kosonen** sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetusneuvos Riitta **Piri** opetusministeriöstä, erikoistutkija Marko **Elovainio** Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta (Stakes), erityisasiantuntija Maija **Strandström** Suomen Kuntaliitosta, ammattiasiainsihteeri Ritva **Semi** 1.12.1998 saakka ja sen jälkeen puheenjohtaja Soile **Oleander** Lastentarhanopettajaliitosta, osastopäällikkö Pirkko **Sipilä** Sosiaalityöntekijäin liitosta, ammattiasiainsihteeri Marjatta **Kekkonen** (sijaisena Virpi **Louhelainen**) Terveysten- ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestöstä, toimitsija Raili **Leiqvist** Kunta-alan ammattiliitosta, terveydenhuollontarkastaja Markku **Mattila** Oulun lääninhallituksesta 3.10.1997 saakka ja sen jälkeen terveydenhoitaja, lähikasvattaja Eero **Keinänen** Oulun Ensi- ja turvakodista, päiväkodin johtaja Jarmo **Lounassalo** Vantaan kaupungin Pähkinärinteen päiväkodista ja erikoissairaanhoidtaja Birgitta **Köhler** Päivähoitoliikkeestä.

Työryhmän jäseniksi on lisäksi nimetty 3.9.1997 lukien sosiaalityöntekijä Esa **Yritys** Oulun sosiaali- ja terveystoimesta ja päivähoitosihteeri Heljä **Petäjä** Kirkkohallitus, Kirkon kasvatusasiainkeskuksesta. Työryhmän asiantuntijoiksi nimettiin professori Eeva **Hujala** Oulun yliopistosta ja lehtori Jarmo **Kinos** Turun opettajakoulutuslaitokselta.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet ylitarkastaja Tarja **Kahiluoto** sosiaali- ja terveysministeriöstä (4.4.1997 - 8.4.1999), ylitarkastaja Riitta **Luosujärvi** sosiaali- ja ter-

### III

veysministeriöstä (30.6.1997 - 31.12.1997), erikoissuunnittelija Riitta **Kauppinen** Stakesista (4.4.1997 - 31.12.1997), erikoissuunnittelija Tarja **Frisk** Stakesista (1.1.1998 - 31.10.1998) ja kehittämispäällikkö Monika **Riihelä** Stakesista (7.10.1998 - 8.4.1999).

Työryhmä otti nimekseen Varhaiskasvatustyöryhmä. Työryhmän määräaika asetettiin kesäkuun 1998 loppuun. Määräaika jatkettiin tammikuun 1999 loppuun. Työryhmän määräajan päätyttyä pidettyihin kokouksiin on Suomen Kuntaliitosta osallistunut sosi-aali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula ja Stakesista tutkimusprofessori Matti Heikkilä.

Työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita: Tohtori Manjula Waniganayake Melbourneen yliopistosta Australiasta, apulaisprofessori Harriet Strandell Helsingin yliopistosta, koulutoimenjohtaja Jorma Puhakka Imatran kaupungista, koulutus-päällikkö Anneli Rautiainen Keravan kaupungista sekä koulutussuunnittelija Päivi Pihlaja Turun yliopistosta.

Työryhmän toimeksianto oli hyvin laaja. Lasten päivähoidon kehittämis- ja muutostarpeet nousivat keskeisesti viimeaikaisista lapsiin ja päivähoitoon liittyvistä tutkimuksista sekä lasten ja perheiden elämänpiirissä ja ympäröivässä yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista. Myös niin sanotun subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajentuminen vuoden 1996 alusta koskemaan kaikkien alle kouluikäisten lasten perheitä asetti tarpeita tarkastella päivähoidon tehtäviä niin lasten kuin vanhempien näkökulmasta.

Työryhmä keskittyi työssään julkiseen varhaiskasvatukseen erotuksena lapsen kotona tai lähipiirissä tapahtuvasta kasvatuksesta. Keskeinen varhaiskasvatusta toteuttava taho on lasten päivähoito. Suomalaisessa päivähoitossa hoito, kasvatust ja opetus yhdistyvät toisiinsa ns. educare-mallin mukaisesti. Silloin hoitoon liittyy aina opetuksellisia piirteitä ja opetukseen puolestaan hoivan elementtejä. Esiopetus on varhaiskasvatuksen pedagogisesti painottunut sisältö.

Työryhmä ei ollut ehdotuksissaan yksimielinen. Tämä on eräs syy, miksi ehdotuksiin ei myöskään liity laskelmia niiden kustannus- tai muista vaikutuksista. Kokouksessa, jossa ehdotuksia viimeisen kerran käsiteltiin, enemmistö läsnäolleista oli työryhmämui-  
tiossa esitettyjen ehdotusten kannalla.

Ehdotuksiin, että päiväkodissa tulee vähintään puolella hoito- ja kasvatustehtävissä toi-  
mivista olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun ase-  
tuksen 4 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus ja että osapäiväryhmissä yhden hoito- ja  
kasvatustyössä olevan työntekijän työtä ei voida sijoittaa kahteen päivittäin 4 - 5 tuntiin  
toimivaan ryhmään työryhmän puheenjohtaja ja työryhmän muut sosiaali- ja terveystei-  
nisteriön edustajat eivät voi yhtyä seuraavista syistä:

Muistiossaan työryhmä on katsonut, ettei nykyisiin kelpoisuusehtoihin esi-  
tetä tiukennuksia lukuun ottamatta 6-vuotiaiden esiopetusta. Samoin työ-  
ryhmä on ollut sitä mieltä, että päivähoiton toimintamuotoja tulee entises-  
tään monipuolistaa ja joustavoittaa vastaamaan lasten ja perheiden arkipäi-  
vän tarpeisiin. Henkilöstön työvuorojen sijoittelusta tulee voida sopia pai-  
kallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Työryhmän ehdotuksiin eriävän mielipiteen jättivät Lastentarhanopettajaliitto (Soile  
Oleander), Päivähoitoliike (Birgitta Köhler), Pähkinärinteen päiväkotiyhdistys Vantaan kaupun-  
gista (Jarmo Lounassalo) sekä Kirkkohallitus, Kirkon kasvatusasiainkeskus (Heljä Pe-  
tälä). Asiantuntijoina toimineet professori Eeva Hujala ja lehtori Jarmo Kinos ovat yh-  
tyneet edellä mainittujen tahojen eriävään mielipiteeseen. Eriävän mielipiteen jätti myös  
Tehyn edustaja Marjatta Kekkonen. Oman erillisen kannanottonsa muistioon ovat toi-  
mittaneet Suomen Kuntaliitto ja Stakes.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä jättää kunnioittaen muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 8. päivänä huhtikuuta 1999

Riitta Viitala  
Puheenjohtaja

Martti Lähteinen  
Varapuheenjohtaja

Jäsenet:

Kari Gröhn

Eero Keinänen

Marjatta Kekkonen

Maini Kosonen

Birgitta Köhler

Raili Leiqvist

Jarmo Lounassalo

Soile Oleander

Heljä Petäjä

Riitta Piri

Pirkko Sipilä

Esa Yritys

Sihteerit:

Tarja Kahiluoto

Monika Riihelä

Asiantuntijat:

Eeva Hujala

Jarmo Kinos

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>I</b>	<b>JOHDANTO</b>	1
<b>II</b>	<b>LAPSIPERHEET MUUTTUVASSA YHTEISKUN- NASSA</b>	2
1.	PERHE-ELÄMÄN MUUTOKSIA	2
1.1.	Perheet tilastojen valossa	2
1.2.	Tulonsiirtojen ja palveluiden supistuminen	3
1.3.	Vanhemmuus	4
2.	TYÖELÄMÄN MUUTOKSIA	5
2.1.	Työttömyys koski lapsiperheitä	5
2.2.	Määräaikaisuus ja pätkätyöt yleistyvät	6
2.3.	Ylitöitä tehdään myös lapsiperheissä	7
3.	PERHE- JA TYÖELÄMÄN YHTEENSOVITTAMINEN	7
<b>III</b>	<b>LASTEN PÄIVÄHOITO OSANA VARHAISKAS- VATUSTA</b>	8
1.	LASTEN PÄIVÄHOIDOSTA ANNETUN LAIN VAIHEET	8
2.	SUBJEKTIIVINEN OIKEUS PÄIVÄHOITOPAIKKAAN	10
3.	PÄIVÄHOIDON KASVATUSTAVOITTEIDEN ARVIOINTIA	11
4.	PÄIVÄHOIDON SAATAVUUS	12
5.	PÄIVÄHOITO SOSIAALISENA INVESTOINTINA	13
6.	VARHAISKASVATUKSEN HAASTE	13
<b>IV</b>	<b>VARHAISKASVATUS</b>	16
1.	LAPSEN ASEMAAN LIITTYVÄ KESKEINEN SÄÄDÖSPOHJA	16
2.	VARHAISKASVATUKSEN ARVOPERUSTA	17
3.	VARHAISKASVATUKSEN MONINAISET KÄSITTEET	19
4.	PÄIVÄHOIDON VARHAISKASVATUS	21
4.1.	Lapsuus on arvo sinänsä	21
4.1.1.	Lapsikäsitteys	21
4.1.2.	Varhaiskasvatuksen leikki-, oppimis- ja tiedonkäsitteys	22
4.2.	Lapsilähtöisyys työtavaksi	23
4.2.1.	Ammattikasvattaja lapsen maailmassa	23
4.2.2.	Asiakas- ja yhteisölähtöisyys	24
4.2.3.	Lasten ja vanhempien osallisuus	24
4.3.	Perushoito on varhaiskasvatusta	25
4.3.1.	Lasten terveydestä huolehtiminen	26
4.3.2.	Terveellinen ravinto	27
4.3.3.	Liikunta on välttämätöntä	27



4.4.	Lapsiryhmä varhaiskasvatuksessa	28
4.4.1.	Henkilöstömitoitus ja lapsiryhmän koko	28
4.4.2.	Henkilöstömitoitus päiväkodissa	28
4.4.3.	Henkilöstömitoitus perhepäivähoidossa	29
4.4.4.	Pienimpien lasten päivähoito	29
4.4.5.	Ryhmällä on tärkeä merkitys lapselle	30
4.4.6.	Tuttu ryhmä on turvallinen	31
4.5.	Varhaiskasvatuksen toimintamuodoista	32
4.5.1.	Seurakunnan varhaiskasvatus	34
4.6.	Hoitoajat varhaiskasvatuksessa	35
4.6.1.	Koko- ja osapäivähoito	35
4.6.2.	Vuoropäivähoito	35
4.6.3.	Palveluja monipuolistettava	36
4.7.	Monien kulttuurien kohtaustapa	37
4.7.1.	Koti ja päivähoito kasvattajina	37
4.7.2.	Yhteistyötä eri kulttuurien kanssa	39
4.7.3.	Romanilasten varhaiskasvatus	40
4.7.4.	Saamelaislasten varhaiskasvatus	40
4.7.5.	Varhaiskasvatusta viittomin	41
5.	ESIOPETUS VARHAISKASVATUKSESSA	41
5.1.	Kaikkien alle kouluikäisten lasten esiopetus	42
5.2.	Esiopetus on oppimisen tietoista edistämistä	43
5.3.	Esiopetusta toteuttava henkilöstö	43
5.4.	Esiopetussuunnitelmat	43
5.5.	Kuusivuotiaiden esiopetus	44
6.	LASTEN ERITYISTARPEET VARHAISKASVATUKSESSA	45
6.1.	Kuntouttava varhaiskasvatus	45
6.2.	Päivähoito lastensuojelun tukena	47
6.3.	Päivähoito ehkäisee syrjäytymistä	48
6.4.	Pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä olevat lapset	49
6.5.	Erytisosaamisen vahvistaminen	50
6.6.	Lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä	50
<b>V</b>	<b>KOULULAISTEN ILTAPÄIVÄTOIMINTA</b>	<b>51</b>
<b>VI</b>	<b>VARHAISKASVATUKSEN LAADUNHALLINTA</b>	<b>52</b>
1.	LAADUNHALLINNAN PERUSTA JA KÄSITTEISTÖ	52
1.1.	Laatuvaatimukset	52
1.2.	Laatutavoitteet	53
1.3.	Laatukriteerit	54
2.	ARVIOINTI OSANA LAADUNHALLINTAA	54
<b>VII</b>	<b>PÄIVÄHOIDON OHJAUSJÄRJESTELMÄ</b>	<b>55</b>
1.	PÄIVÄHOIDON OHJAUSKULTTUURIN MUUTOKSISTA	56
2.	VARHAISKASVATUKSEN OHJAUKSEN RAKENTEET	56
3.	OHJAUKSEN KEHITTÄMINEN	58
3.1.	Yleiset varhaiskasvatuksen linjaukset	59
3.2.	Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta	59
3.3.	Ohjaus läänin tasolla	59

3.4.	Ohjauksen paikallinen taso	60
<b>VIII</b>	<b>PÄIVÄHOIDON HALLINNOLLINEN SIOITTU- MINEN</b>	61
1.	HALLINNON NYKYTILA JA SIOITUSVAIHTOEHTOJA	62
1.1.	Päivähoito sosiaalilautakunnan alaisuudessa	63
1.2.	Päivähoito opetusministeriön alaisuuteen	64
1.3.	Kuusivuotiaiden esiopetus opetusministeriön alaisuuteen	65
1.4.	Kunnille mahdollisuus järjestää päivähoidon hallinto vapaamin	66
1.5.	Kunnallisten hallintomallien vaikutus sovellettavaan lainsäädäntöön	67
2.	TYÖRYHMÄN KANNANOTTO	69
<b>IX</b>	<b>HENKILÖSTÖN AMMATTITAITOON YLLÄPITÄ- MINEN JA KEHITTÄMISTOIMINTA</b>	71
1.	HENKILÖSTÖRAKENNE PÄIVÄHOIDOSSA	71
2.	PÄIVÄHOIDON HENKILÖSTÖN KOULUTUKSEN NYKYTILA	72
3.	HENKILÖSTÖN TÄYDENNYSKOULUTUS	73
4.	KEHITTÄMISTOIMINTA	74
<b>X</b>	<b>RUOTSIN, NORJAN JA TANSKAN PÄIVÄHOI- DOSTA</b>	76
<b>XI</b>	<b>TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET</b>	79
1.	LAINSÄÄDÄNTÖ JA OHJAUSJÄRJESTELMÄ	79
2.	KEHITTÄMISHANKKEET	85
2.1.	Kuntouttavan varhaiskasvatuksen kehittämishanke	85
2.2.	Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kehittämishanke	85
2.3.	Varhaiskasvatuksen paikallisen ja alueellisen kehittämisen vahvistaminen	86
2.4.	Kunnallinen tutkimus- ja kehittämisraha	87
2.5.	Täydennyskoulutuksen kehittäminen	87

ERIÄVÄT MIELIPITEET JA KANNANOTOT  
LÄHTEET  
LIITTEET

# I JOHDANTO

Tämän raportin tarkoituksena on tarkastella varhaiskasvatuksen yhteiskunnallista asemaa ja tehtäviä. Vaikka varhaiskasvatusta, päivähoitoa ja esiopetusta on maassamme pyritty jatkuvasti kehittämään ja linjaamaan, on ongelmana ollut varhaiskasvatuksen kokonaislinjausten puuttuminen.

Päivähoidon toteutumisen muodot ja painopistealueet ovat riippuvaisia yhteiskunnallisista muutoksista ja siitä yhteiskunnallisesta tilanteesta, jossa elämme. Päivähoidolla on perinteisesti ollut useita tehtäviä, jotka ovat painottuneet eri tavoin kulloisenkin yhteiskunnallisen tilanteen mukaan. Päivähoidon tehtävät ja merkitys yhteiskunnassa on nähty ja voidaan yhä nähdä työvoimapolitiittisina, perhe- ja sosiaalipoliittisina sekä koulutuspolitiittisina.

Päivähoito on keskeinen lapsiperheille tarjottava sosiaalipalvelu, joka on tasa-arvoisesti jokaisen perheen ja lapsen oikeus. Päivähoito edistää lapsen tervettä kasvua ja kehitystä yhteistyössä vanhempien kanssa ja tarpeen mukaan tukee perhettä heidän kasvatustehtävässään. Päivähoidossa otetaan huomioon myös lasten erityistarpeet ja autetaan lasta ja perhettä usein yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa silloin, kun perheen omat voimavarat eivät riitä. Päivähoito tarjoaa lapselle mahdollisuuden leikkiin, oppiin ja hoitoon sekä ystävyyssuhteisiin vertaisryhmässä. Päivähoidossa tarjottava esiopetus toteuttaa päivähoiton koulutuspoliittista tehtävää. Päivähoito voi toimia yhteistyössä lastensuojelun kanssa pyrkien ehkäisemään raskaampia lastensuojelullisia toimenpiteitä tai tukien lastensuojelun asiakasperheitä. Päivähoidolla on myös kuntouttava tehtävä sen korjatessa tai ehkäistessä kehitysviivästymiä. Työvoimapolitiikan osana päivähoito antaa vanhemmille mahdollisuuden osallistua työelämään ja opiskeluun.

Lasten päivähoidosta annetun lain muutos, jolla ns. subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan vuoden 1996 alusta laajennettiin koskemaan kaikkien alle kouluikäisten lasten perheitä, on vahvistanut varhaiskasvatuksen merkitystä yhteiskunnassamme. Lain muutoksen myötä korostui kaikkien alle kouluikäisten lasten oikeus vanhempien niin halutessa osallistua varhaiskasvatukseen. Subjektiivinen oikeus toteuttaa sekä vanhempien oikeutta päivähoitopaikkaan että lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen.

Voidaan sanoa, että tänä päivänä päivähoito on entistä selkeämmin lasten ja perheiden palvelu, joka on samalla saavuttanut yhteisesti hyväksytyt aseman osana yhä useamman pienen lapsen lapsuutta. Päivähoidon kehityskaari on kulkenut erityispalvelusta normaalipalveluksi. Sisällöllisesti lasten päivähoito määrittyy varhaiskasvatukseksi, joka pitää sisällään saumattomasti sekä hoidon, kasvatuksen että opetuksen. On kuitenkin tärkeää estää kehitystä liukumasta siihen, että kotikasvatukselle jäisi liian vähän tilaa.

Päivähoidon kehittämisessä ovat viime aikoihin asti pitkälti painottuneet työvoimapolitiittiset syyt ja pienten lasten vanhempien työssäkäynti. Lasten päivähoitoa on kehitetty palveluna lasten hoidollisiin tarpeisiin vanhempien työssäkäynnin ajaksi. Vähemmälle huomiolle on jäänyt päivähoiton sisällön ja laadun kehittäminen. Tänä päivänä päivähoito nähdään kuitenkin myös entistä vahvemmin osana elinikäistä oppimista. Tämä asettaa erityisiä haasteita päivähoiton sisällön ja laadun, varhaiskasvatuksen ja sen osana esiopetuksen, kehittämiselle. Samalla haasteena on suomalaisen päivähoiton erityis-

piirteen, hoidon, kasvatuksen ja opetuksen saumattomuuden, säilyttäminen. Myös päivähoiton ja koulun yhteistyön tarve kasvaa. Lasten ja vanhempien osallisuuden lisääminen on keskeisellä sijalla.

Yhteiskunnalliset muutokset, muun muassa kansainvälistyminen ja tietotekniikan kehittyminen, antavat aiheen olettaa, että erityisesti kasvatuksen ja opetuksen merkitys tulevat korostumaan. Työelämän muutosten myötä myös lasten hoidon tarve muuttuu ja monimuotoistuu. Kasvatuksen, opetuksen ja hoidon näkökulmat saavat uudenlaisia painotuksia ja kasvatuksen ja oppimisen ympäristötekijöille asettuu päähuomio. Lasten sosiaalisten ja emotionaalisten ongelmien on arvioitu lisääntyneen ja perheiden kasvatuksellisen ja muun tuen tarpeen kasvaneen. Päivähoidon tehtävä ehkäisevänä sosiaalipalveluna on siten myös viime vuosina korostunut.

Lasten asiakkuus ja kansalaisena toimimisen oikeus korostuu samoin kuin lapsiyhteisön mahdollisuus suunnitella päivän tapahtumia.

## II LAPSIPERHEET MUUTTUVASSA YHTEISKUNNASSA

Yhteiskuntaamme leimaa jatkuva muutos, mikä heijastuu myös tämän päivän lapsuuteen. Muutoksia on tapahtunut mm. elinolosuhteissa, työelämässä, perherakenteissa ja vanhemmuudessa. Maahamme tulee yhä enemmän kulttuuritaustaltaan erilaisia lapsia. Kansainvälisyys on enenevässä määrin osa pienten lasten arkea. Myös kiihtyvä muuttoliike asutuskeskuksiin vaikuttaa päivähoitoon. Päivähoito on osa ympäröivää yhteiskuntaa ja muutokset yhteiskunnassa aiheuttavat muutoksia myös päivähoiton sisällössä ja palvelumuodoissa.

### 1. PERHE-ELÄMÄN MUUTOKSIA

#### 1.1. Perheet tilastojen valossa

Tilastotietoja tarkastelemalla havaitaan, että perheissä on tapahtunut muutoksia viimeisten vuosikymmenien kuluessa. Lapsiperheiden määrä on vähentynyt aina 1980-luvulta lähtien. Perheitä, joissa oli ainakin yksi alle 18-vuotias lapsi, oli vuonna 1980 noin 688 000. Vuoden 1997 lopussa oli 630 500 lapsiperhettä.

Suomessa oli alle kouluikäisiä lapsia 445 300 vuonna 1997. Tämä on noin 36 prosenttia kaikista alle 18-vuotiaista lapsista. Alle kouluikäisten osuus koko väestöstä on vuosina 1950 - 1997 laskenut 17 prosentista 9 prosenttiin.

Lapsiperheistä 44 prosenttia oli vuoden 1997 lopussa yksilapsisia, mutta perheiden lapsista sillä hetkellä ainoita lapsia oli vain 24 prosenttia. Viime vuosina yksilapsisten perheiden määrä ja osuus on jonkin verran pienentynyt ja kolmilapsisten ja sitä suurempien perheiden jonkin verran kasvanut. Vuonna 1985 lapsiperheistä yksilapsisia oli 47 prosenttia ja lapsista 27 prosenttia oli ainokaisia.

Syntyneiden lasten lukumäärät ovat viime vuosina vähentyneet. Vuonna 1998 syntyi ennakkotietojen mukaan noin 57 000 lasta, kun vuonna 1992 syntyi 66 700 lasta. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan alle kouluikäisten lasten määrä pienenee noin 40 000 lapsella vuodesta 1998 vuoteen 2004 mennessä.

Avioerot lisääntyivät selvästi vuonna 1988 voimaan tulleen avioliittolain muutoksen jälkeen. Aivan viime vuosina avioerojen määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vuonna 1997 avioeroja otettiin 13 800. Noin kolmessa avioeroperheessä neljästä oli lapsia. Eroon päättyneissä avioliitoissa oli noin 21 000 lasta, joista alle 18-vuoti-aita oli noin 18 000. Todellisuudessa perheen hajoaminen koskettaa suurempaa määrää lapsia, sillä avioerot eivät näy tilastoissa.

Uusperheitä oli 7 prosenttia (44 200 perhettä) kaikista lapsiperheistä vuonna 1997. Vaikka avioerojen määrä on ollut korkealla viime vuosina, ei uusperheiden määrä ole kuitenkaan kasvanut. Alle 18-vuotiaita lapsia uusperheissä oli noin 91 000.

Yksinhuoltajien määrä on kasvanut viime vuosina. Lapsiperheistä 18 prosenttia oli yhden vanhemman perheitä vuonna 1997. Alle 18-vuotiaita lapsia yksinhuoltajaperheissä oli noin 175 000.

## 1.2. Tulonsiirtojen ja palveluiden supistuminen

Valtion ja kuntien säästötoimet ovat koskettaneet erityisesti pienten lasten perheitä. Perhepoliittiset verovähennykset elatusvelvollisuusvähennyistä lukuun ottamatta poistettiin 1994 ja valtaosa tuesta kanavoitiin lapsilisiin. Seuraavana vuonna lapsilisiä vielä leikattiin. Myös asumistukea on alennettu, toimeentulotuen ja työttömyysturvan maksuperusteita tiukennettu, vanhempainrahan korvausprosenttia alennettu sekä lasten kotihoitotuen tasoa laskettu. Lisäksi on otettu käyttöön työntekijän eläkevakuutus- ja työttömyysvakuutusmaksut, jotka ovat myös kaventaneet perheiden käytössä olevia nettotuloja.

Päivähoitomaksuissa suurin muutos tapahtui vuoden 1997 elokuussa pienten lasten hoitojärjestelmän uudistuksen yhteydessä. Päivähoidon maksuperusteet yhtenäistettiin koko maassa ja maksut alettiin määritellä perheen koon ja tulojen perusteella prosenttiperusteisesti. Ennen uudistusta maksut määräytyivät asetuksella säänneltyjen maksuluokkien mukaan siten, että kunnat päättivät itsenäisesti maksuluokkien tulo rajoista. Päivähoidon enimmäismaksu aleni 1 430 markasta 1 000 markkaan. Perheen koon määrittelyssä otetaan huomioon korkeintaan kaksi perheen lasta, jotka ovat subjektiivisen päivähoito-oikeuden piirissä. Tästä oli seurauksena se, että monilapsisten perheiden maksut useissa tapauksissa nousivat. Toisaalta parempituloisilla ja 1 - 2-lapsisilla perheillä päivähoitomaksut pääsääntöisesti alenivat.

Yhteiskunta vaikuttaa lapsiperheiden talouteen liittyvillä päätöksillään epäsuorasti lapsiperheiden päivähoitopalveluiden käyttöä koskeviin valintoihin. Lasten kotihoitotuen laskeminen 22,5 %:lla vuonna 1996 ja päivähoitomaksujen aleneminen vuoden 1997 elokuussa voimaanastuneen maksu-uudistuksen seurauksena huomattavalla osalla perheistä vaikuttivat omalta osaltaan päivähoitokysynnän kasvuun. Tämänkaltaisten keinojen käyttömahdollisuuksia tulisikin selvittää tarkemmin, kun pyritään suuntaamaan päivähoitokäytön kehitystä perhepoliittisesti tavoitteeksi asetettuun suuntaan.

Monissa kunnissa ongelmia ennalta ehkäiseviä lapsiperheiden palveluja on supistettu, esimerkiksi lasten ja nuorten kerho- ja harrastustoimintaa, neuvolatarkastuksia ja perhevalmennusta sekä kouluterveydenhuoltoa. Myös seurakuntien lapsi- ja varhaisnuorisotyö on vähentynyt.

Yhteiskunnan muutokset ja perheiden vaikeudet ovat vaikuttaneet lasten ja nuorten psyykkisten ongelmien lisääntymiseen. Tehtyjen selvitysten mukaan joka kymmenennen neuvolaikäisen lapsen perheessä on hänen kehitystään vaarantavia tekijöitä, kuten mielenterveys- tai päihdeongelmia sekä perheväkivaltaa. Lasten ja nuorten eriaisteiset psyykkiset ja psykososiaaliset ongelmat sekä psykosomaattiset oireet ovat melko yleisiä. Resurssien puutteen vuoksi moni tutkimusta ja hoitoa tarvitseva lapsi jää tällä hetkellä ilman lasten- ja nuorisopsykiatrisia palveluita.

Lama heijastuu myös lastensuojelun tarpeeseen. Uusien huostaanottojen määrä hieman vähentyi 1990-luvun alkupuolella, mutta toisaalta erilaisten avohuollon tukimuotojen piirissä olevien lasten määrä on puolestaan huomattavasti kasvanut. Huostaanottojen määrän väheneminen ei ole aina ollut lapsen edun mukaista, vaan huostaanotosta on saatettu pidättäytyä sen kunnalle aiheuttamien kustannusten vuoksi. Lastensuojelun taustalla on yleensä vanhempien päihteiden väärinkäyttö, psyykkiset sairaudet sekä lapsen hoidon laiminlyönti. Myös päivähoidossa on nähty lastensuojelullisten tarpeiden lisääntyminen. Nyt 1990-luvun lopulla uusien huostaanottojen ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä on kääntynyt selvään kasvuun.

### 1.3. Vanhemmuus

Vanhempien vastuuta lapsistaan peräänkuulutetaan ja mietitään toimia vanhemmuuden vahvistamiseksi. Suomessa pienten lasten hoitojärjestelmä mahdollistaa kansainvälisesti vertaillen hyvät edellytykset pienen lapsen ja vanhemman myönteisen suhteen luomiselle. Pitkän vanhempainvapaan jälkeen vanhemmilla on mahdollisuus hoitovapaaseen ja kotihoidon tukeen. Vanhemmat voivat myös lyhentää työaikaansa aina sen vuoden loppuun, jonka aikana lapsi aloittaa peruskoulun.

Kuitenkin monet asiantuntijat esittävät, että vanhemmuus olisi nykypäivänä jossain määrin hukassa. Vanhemmuuden syntymiselle on nykypäivänä monia esteitä. Vanhemmilta saattaa puuttua tietoa siitä, mitä lapsi tarvitsee kasvaakseen ja kehittyäkseen. Kaikilla vanhemmilla ei ole kokemusta lasten hoidosta eikä tieto siirry sukupolvelta toiselle, kun yhteydet sukupolvien välillä eivät enää ole niin kiinteät. Vanhemmuutta voi myös vaikeuttaa näköalattomuus. Yhteiskunnan jatkuvan muutoksen vuoksi vanhemmat eivät aina tiedä, millaiseen yhteiskuntaan he ovat lapsiaan kasvattamassa.

Vanhempien koulutustaso on noussut ja he ovat kiinnostuneita kasvatuksesta, päivähoidon sisällöstä ja laadusta ja haluavat vaikuttaa päivähoidon arkipäivän ratkaisuihin. Toisaalta työelämän yhä kovenevat vaatimukset eivät aina jätä tilaa vanhemmuudelle. Myös vallalla olevat yksilöllisyyttä korostavat arvot ja pyrkimys itsensä toteuttamiseen voi olla ristiriidassa pienen lapsen tarvitsevuuden kanssa. Monissa lapsiperheissä lasten kasvatuksesta ja arjen rutiineista selviytymiseen tarvitaan apua. Vanhemmat saattavat elää vailla sosiaalisia tukiverkkoja ja kasvatustavat ovat vähäisiä eikä lasten tarpeista ole riittävästi tietoa.

Viimeisten vuosikymmenien aikana lapsuus ja lasten kasvattaminen on ammatillistunut. Vanhemmuus on paikoin jäänyt asiantuntijuuden varjoon ja usko omaan vanhemmuuteen on saattanut heikentyä. Kuitenkin vastuun lasten kasvattamisesta kantavat vanhemmat ja vanhemmat myös yleensä tuntevat lapsensa parhaiten. Vanhempien antaman kotikasvatuksen asema on ensiarvoinen ja se on kaiken muun kasvatustoiminnan perusta. Varhaiskasvatuksen ammattilaisilla on koulutuksen ja kokemuksen kautta saavutettu ammatillinen kasvatusvastuu lapsesta. Ammattilaisten ja vanhempien yhteistyöllä luodaan myönteiset kasvuolosuhteet lapsille.

Lasten asema perheissä on muuttunut. Nykyään korostetaan vanhempien ja huoltajien vastuuta lapsista ja heidän velvoitteitaan lapsen kanssa keskustelemalla ja lapsen mielihetkeen huomiota kiinnittämällä edistää lapsen kasvua ja kehitystä tämän yksilöllisten tarpeiden mukaisesti.

Lasten kasvattaminen on vanhempien yhteistyötä. Väestöliiton perhebarometrissa 1998 vastaajien mielestä miehen ja naisen tulisi periaatteessa kantaa yhtä suuri vastuu useimmista perheeseen liittyvistä velvollisuuksista. Isät osallistuvat nykyään enemmän lastensa kasvattamiseen ja ovat mukana jo vauvan odotusvaiheessa. Kuitenkin yhä miehet käyttävät lastenhoitovapaita selvästi vähemmän kuin naiset. Isyysloman pitää jo reilusti yli puolet isistä, mutta vanhempainlomaa käytti vuonna 1997 vain 0,6 % suomalaismiehistä. Hoitovapaalla olevista miehistä ei ole saatavissa ajankohtaista tietoa. Kansaneläkelaitoksen rekistereistä saatava viimeisin tieto on vuodelta 1993, jolloin hoitovapaalla katsottiin vuoden aikana olleen noin 4 000 miestä.

Eroja vanhempien välillä lasten hoidossa on myös silloin, kun molemmat vanhemmat ovat kokopäiväisesti ansiotyössä. Pienten lasten isät viettävät lastensa kanssa noin kolmasosan siitä ajasta, jonka vanhemmat ovat yhteensä lastensa kanssa. Vasta lasten tultua teini-ikään isät viettävät aikaa lastensa kansaa miltei yhtä paljon kuin äidit.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 1.4.1998 asettanut Isätoimikunnan, jonka tehtävänä on vahvistaa isyyttä. Toimikunta on käynnistänyt keskustelua isän asemasta ja tarpeesta perheessä sekä keinoista isyyden tukemiseksi. Toimikunnan määräaika päättyi 28.2.1999.

Vanhemmuutta tulisi määrätietoisesti vahvistaa. Vanhemmuutta voidaan vahvistaa toimivalla palvelujärjestelmällä sekä rakenteellisilla muutoksilla, joilla edistetään työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Neuvola, perhe- ja kasvatuseuvola, päivähoido, kotipalvelu ja sosiaalityö muodostavat tärkeän verkoston, jossa voidaan voimavaroja yhdistämällä, työnjaosta sopimalla ja toimintamuotoja kehittämällä sekä osallisuutta lisäämällä luoda parhaimmat tukimuodot pienille lapsille ja perheille.

## 2. TYÖELÄMÄN MUUTOKSIA

### 2.1. Työttömyys koski lapsiperheitä

Työelämässä on tapahtunut huomattavia muutoksia 1990-luvulla. Kiiivas taloudellisen kasvun kausi vaihtui itsenäisyyden ajan syvimpään lamaan ja sitä seuranneeseen suurtyöttömyyteen.

Lama ja työttömyys koettelivat eniten juuri lapsiperheitä. Lapsiperheiden työttömyys kasvoi laman alkuvuosina nopeammin kuin muiden kotitalouksien. Lapsiperheiden tulo- ja kulutustasossa tapahtui 1990-luvulla merkittäviä muutoksia korkean työttömyyden ja perhepoliittisen tulonsiirtojen leikkausten vuoksi. Lapsiperheiden tulotaso laski reaalisesti noin 10 prosenttia ja myös kulutus pieneni reaalisesti noin 8 prosenttia vuosina 1990 - 1995. Tosin koko väestön reaalitytulot laskivat 1990-luvulla ja vasta viime vuonna yleinen tulotaso palasi vuoden 1990 tasolle. Ansiotulojen osuus bruttotuloista väheni niin lapsiperheillä kuin muilla kotitalouksilla ja sosiaaliturvan kautta saadun tulon osuus kasvoi.

Myös toimeentulotukea saavien lapsiperheiden määrä kasvoi 1990-luvulla jyrkemmin kuin kotitalouksissa keskimäärin. Pienten lasten perheiden taloutta rasittavat lisäksi asunto- ja opintolainat enemmän kuin muiden väestöryhmien taloutta.

Vuodesta 1993 työllisyystilanne on hiljalleen kohentunut ja perheellisten työllistyminen on ollut muita väestöryhmiä ripeämpää. Kun vuonna 1993 noin 24 prosenttia lapsista eli perheessä, jossa toinen tai molemmat vanhemmat olivat työttömiä, vuonna 1997 näiden lasten osuus oli laskenut 16 prosenttiin.

Noin puolet lapsista asui työntekijöiden tai alempien toimihenkilöiden perheissä vuonna 1994. Joka viides lapsi kuului vanhempiansa sosioekonomisen aseman mukaan tarkasteltuna ylempiin toimihenkilöperheisiin ja joka kahdeskymmenes maanviljelijäperheisiin.

Vuonna 1994 noin neljäsosalla lapsista on perusasteen koulutuksen saaneet vanhemmat. Lasten isien koulutustaso on sikäli korkeampi kuin äitien, että korkean asteen koulutuksen suorittaneita isiä oli 20 prosentilla lapsista ja äitejä 15 prosentilla lapsista. Lasten äideillä on enemmän ylempään keskiasteen koulutusta ja vähemmän alemman keskiasteen koulutusta kuin isillä. Alle kouluikäisten lasten vanhemmat ovat paremmin koulutettuja kuin kouluikäisten lasten vanhemmat.

Kunnallisen päivähoiton piirissä olevista lapsista noin 4 prosentilla toinen tai molemmat vanhemmat olivat vuonna 1997 työttömiä.

## 2.2. Määräaikaisuus ja pätkätyöt yleistyvät

Vuonna 1996 alaikäisistä lapsista 94 prosenttia kuului perheisiin, joista ainakin toinen vanhemmista oli työssä. Noin 61 prosenttia alle 18-vuotiaista lapsista kuului kahden työssäkäyvän vanhemman perheisiin. Suomessa toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa naisten kokopäiväinen työssäkäynti on yleistä.

Lasten ikä vaikuttaa varsinkin äitien työuran vaiheisiin. Äitien osallistuminen ansiotyöhön lisääntyy vanhempainrahakauden ja kotihoidontukijaksojen loppuessa. Alle kolmevuotiaiden lasten äideistä työssäkäyviä oli vain 36 prosenttia. Perheen nuorimman lapsen ollessa 3 - 6-vuotias jo 76 prosenttia äideistä kävi työssä. Edellä kuvatut luvut koskevat kahden huoltajan lapsiperheitä.

Yksinhuoltajaperheissä vanhemman työssäkäynti oli vähäisempää kuin kahden huoltajan perheiden äitien. Yksinhuoltajista, joiden nuorin lapsi oli 3 - 6-vuotias, oli työssä käyviä 56 prosenttia.



Alle kouluikäisten lasten vanhemmat ovat yleensä kokopäivätyössä. Osa-aikatyön osuus on melko vähäistä. Osa-aikatyössä käynti on kuitenkin viime vuosina jonkin verran lisääntynyt. Alle kouluikäisten lasten äideistä osa-aikatyössä oli 14 prosenttia keväällä 1996.

Viime vuosina epätyypilliset ja epäsäännölliset työsuhteet ovat yleistyneet. Uusista työsuhteista on epätyypillisiä noin 70 %. Työsuhteet ovat monesti lyhytaikaisia, määräaikaisia ja työpaikkaa saatetaan joutua vaihtamaan usein. Laman myötä määräaikaisten työsuhteiden osuus on kasvanut. Määräaikaisessa työsuhteessa olevien naisten määrä on lisääntynyt enemmän kuin miesten. Keväällä 1996 15 - 64-vuotiaista työllisistä naisista 18 prosenttia oli määräaikaisessa työsuhteessa ja alle kouluikäisten lasten äideistä 21 prosenttia. Palkansaajina olevista miehistä 14 prosenttia oli määräaikaisessa työsuhteessa.

### 2.3. Ylitöitä tehdään myös lapsiperheissä

Työelämän tehokkuusvaatimukset vaikuttavat lapsiperheiden elämään ylityövaatimuksina. Ylitöiden tekeminen on lisääntynyt sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.

Työssäolevien pienten lasten vanhempien työpäivät muodostuvat melko pitkiksi. Vuonna 1996 joka viidennen äidin ja joka kolmannen isän työaika oli normaalia työaikaa pitempi. Kaikkein eniten ylitöitä tekevät pienten lasten isät. Vuoro-, ilta- ja yötyön tekeminen on Suomessa yleisempää kuin EU-maissa keskimäärin.

## 3. PERHE- JA TYÖELÄMÄN YHTEENSOVITTA- MINEN

Työmarkkinat asettavat lapsiperheille kovia vaatimuksia. Epätyypilliset, epävarmat ja määräaikaiset työsuhteet sekä ylityövaatimukset heijastuvat perheiden ilmapiiriin ja säätelevät perheen ajankäyttöä. Lapset joutuvat sopeutumaan vanhempien hyvinkin epä-säännöllisiin ja epämukaviin työaikoihin.

Työelämän muutokset näkyvät päivähoidossa. Ilta-, viikonloppu- ja yöhoidon tarve on lisääntynyt sekä suurissa että pienissä kunnissa. Viimeisimmän selvityksen mukaan vain noin puolet kunnista pystyy tarjoamaan paikan epätyypilliseen aikaan. Useimmat päiväkodit noudattavat aukioloaikoja, jotka palvelevat päivätyössä käyviä perheitä.

Yhteiskunnallisesti olemme ristiriitaisessa tilanteessa pyrkiessämme vastaamaan muutuneisiin ja monipuolistuneisiin työaikoihin ja lasten vanhempien pidentyneiden työpäivien edellyttämiin hoitotarpeisiin. Päivähoitojärjestelmän tulee vastata perheiden erilaisiin hoitotarpeisiin, mutta toisaalta se ei voi olla ”sokeasti” vastaamassa kaikkiin tarpeisiin, joita työelämä sille perheiden kautta kanavoi. Esimerkiksi se edellisessä luvussa esitetty tieto, jonka mukaan koko työvoimasta pienten lasten isät tekevät runsaimmin ylitöitä, on lasten ja perheiden sekä myös yhteiskunnallisesti kestävätilanne. On pyrittävä määrätietoisesti vaikuttamaan siihen, että yhteiskunta ja erityisesti työelämä muuttuvat lapsi- ja perhemyönteisemmiksi.

Lasten hyvinvoinnin kannalta on tärkeää, ettei hoitopäivä veny kovin pitkäksi ja että perheellä on päivittäin myös riittävästi yhteistä aikaa. Työlainsäädännöllä on rajoitettu työntekijöiden päivittäinen työaika pääsääntöisesti kahdeksan tunnin mittaiseksi ja turvattu työntekijöiden oikeus lepoon ja virkistykseen. Vastaavasti on tarpeen, ettei pienten lasten hoitopäivä muodostu kohtuuttoman pitkäksi. On myös lapsia, joiden päivähoitodossa ei ole taukoja, mm. vanhempien epävakaisten työolojen vuoksi.

Alle kouluikäisten lasten vanhemmat käyttävät hyvin vähän mahdollisuuttaan jäädä osittaiselle hoitovapaalle. Osittaisen hoitovapaan vähäiseen käyttöön on monia syitä. Hoitovapaalle jäämisen ehtona on, että henkilö on ollut työsuhteessa vähintään vuoden ennen hoitovapaalle jäämistään. Monilla nuorilla vanhemmilla työsuhteet ovat määräaikaisia, joten ehto ei toteudu. Myös taloudelliset tekijät saattavat asettaa esteitä hoitovapaan käytölle, sillä osittaista hoitoraha maksetaan vain alle 3-vuotiaan lapsen vanhemmalle. Myös työtehtävät saattavat muodostua esteeksi. Hoitovapaalle jäävä voi joutua tekemään samat työt lyhennetystä työajasta huolimatta.

Uhkana on, että työelämässä lapset nähdään entistä enemmän vain äitien ei lainkaan isien lapsina. Monet erityisesti nuorten naisten elämäntilanteen tiukkenemista kuvaavat muutokset voidaan myös nähdä varoitussignaaleina siitä, että mahdollisuudet työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen saattavat lähitulevaisuudessa käydä entistä vaikeammaksi. Nuorten naisten kohdalla yleistyneet lyhyet ja epävakaat työsuhteet, alentuneet päivärahat ja tuet, alle yksivuotiaiden lasten kasvava määrä päivähoitodossa, aborttien lisääntyminen ja ensisynnyttäjien keski-ikänsä nouseminen jo 28 ikävuoteen, syntyvyyden aleneminen jne. ovat merkkejä elämäntilanteiden ja -edellytysten heikkenemisestä. Näillä seikoilla on vaikutusta myös tulevina vuosina nuorten harkitessa perheen perustamista. Muutokset heijastanevat myös työelämän asettamia kasvavia paineita.

Pienten lasten vanhempien työoloja tulee kehittää siten, että työn ja perheen yhteensovittaminen on joustavampaa. Vanhempien mahdollisuutta lyhentää työpäiväänsä tulee kaikin tavoin edistää. Todellinen mahdollisuus työpäivien lyhentämiseen ja päivittäisen työssäoloajan joustavuuteen on varsinkin nuorten perheiden vanhempien ja usein äitien keskeisiä toiveita. Tällä olisi suuri merkitys sekä lasten että koko perheen hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta. Pienten lasten vanhemmilla tulisi myös olla mahdollisuus valintansa mukaan tehdä päivätyötä. Yhteiskunnan tehtävänä on myös vanhemmuuden mahdollistaminen. Vanhemmuutta voidaan vahvistaa antamalla vanhemmille aikaa ja mahdollisuuksia olla lastensa vanhempia ja vastata heidän kasvatuksestaan.

## III LASTEN PÄIVÄHOITO OSANA VARHAISKASVATUSTA

### 1. LASTEN PÄIVÄHOIDOSTA ANNETUN LAIN VAIHEET

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana merkittävintä suomalaisessa varhaiskasvatuksessa on ollut kattavan lasten päivähoitojärjestelmän luominen. Vuonna 1973 annettu laki lasten päivähoitosta (36/1973) velvoitti kuntaa järjestämään lasten päivähoitoa paikallisen tarpeen mukaan. Laissa lasten päivähoitolla tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoi-

mintana. Päivähoitoa voivat saada lapset, jotka vielä eivät ole oppivelvollisuusikäisiä, sekä milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat, eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty, myös tätä vanhemmat lapset.

Lain voimaantuloa edelsivät monet yhteiskunnalliset muutokset. Elettiin taloudellisen kasvun kautta ja työvoimapula kaupungeissa edisti voimakasta muuttoliikettä maalta kaupunkiin. Naisten työssäkäynti ja opintoihin osallistuminen lisääntyivät ja lasten hoidolle tuli luoda turvallinen ratkaisu.

Keskeinen periaate päivähoitojärjestelmää luotaessa oli, että se rakentuu pääasiassa kuntien järjestämän päivähoiton pohjalle. Päivähoitoa on haluttu tarjota kaikille lapsille vanhempien taloudellisesta ja sosiaalisesta asemasta riippumatta samantasoisena. Lisäksi järjestelmä on pyritty rakentamaan kohtuullisen yhdenmukaiseksi koko maassa niin, että lapset asuinpaikkakunnasta riippumatta saisivat samoja korkeatasoisia palveluita. Keskeinen periaate päivähoitoa laajennettaessa on myös ollut, että sosiaalisista ja kasvatuksellisista syistä päivähoitoa tarvitsevat lapset ovat paikkoja jaettaessa etusijalla, mikä on tarkoittanut käytännössä sitä, että päivähoitopaikan saivat ensin pienituloisten vanhempien ja yksinhuoltajaperheiden lapset.

Lasten päivähoitosta annettuja lakia ja sitä täydentävää asetusta (239/1973) on vuosien aikana useasti tarkistettu ja täydennetty, mm. päivähoiton kasvatustavoitteet kirjattiin lakiin vuonna 1983 parlamentaarisen kasvatustavoitekomitean mietinnön (1980) pohjalta.

Kunnan järjestämän päivähoiton vaihtoehdoksi luotiin lasten kotihoidon tuki. Laki lasten kotihoidon tuesta (24/1985) tuli voimaan vuoden 1985 alusta asteittain siten, että kaikilla alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmilla on ollut vuoden 1990 alusta lukien oikeus valita lapsensa hoidon järjestämiseksi joko kunnan järjestämä päiväkotitai perhepäivähoitopaikka tai lasten kotihoidon tuki.

Vuonna 1991 vahvistetulla lainmuutoksella hoitojärjestelmää kehitettiin edelleen siten, että ehdoton oikeus päivähoitoon laajennettiin koskemaan kaikkien alle kouluikäisten lasten perheitä. Tällöin lasten päivähoitosta annetun lain 11 a §:ää muutettiin (muut. 630/1991) siten, että vanhemmilla on vanhempainrahakauden päätyttyä oikeus saada alle kouluikäiselle lapselleen kunnan järjestämä päivähoitopaikka joko päiväkodissa tai perhepäivähoitossa. Lapsi voi olla päivähoitossa, kunnes hän siirtyy oppivelvollisena peruskouluun. Uudistus säädettiin tulemaan voimaan vuoden 1995 elokuun alusta, jotta kunnille turvattaisiin riittävästi aikaa valmistautua lain velvoitteisiin. Valtion ja kuntien heikon taloudellisen tilanteen vuoksi lain voimaantulo lykkäytyi vuoden 1996 alkuun.

Subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan on vahvistanut yhteiskunnan järjestämän varhaiskasvatuksen merkitystä yhteiskunnassamme. Lain muutoksen myötä korostui kaikkien alle kouluikäisten lasten oikeus osallistua varhaiskasvatukseen. Subjektiivinen oikeus toteuttaa sekä vanhempien oikeutta päivähoitopaikkaan että lapsen oikeutta julkiseen varhaiskasvatukseen.

Osana valtiovarainministeriön ns. kannustinloukkuhanketta pienten lasten hoitojärjestelmää uudistettiin edelleen vuoden 1997 elokuun alusta lukien. Kannustinloukkuhankkeen tavoitteena oli muuttaa yhteiskunnan maksamia taloudellisia tukijärjestelmiä siten, että työnteko on aina taloudellisesti kannattavampaa kuin tukien varassa eläminen. Hankkeen osana vahvistettiin laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1126/1996). Samalla muuttamalla sosiaali- ja terveydenhuollonasiakasmaksuista an

nettua lakia (1134/1996) uudistettiin kunnan järjestämän päivähoidon asiakasmaksujen määräytymisperusteet.

Uutena tukimuotona otettiin käyttöön lasten yksityisen hoidon tuki, jota myönnetään silloin, kun vanhemmat valitsevat lapselleen yksityisen hoidon. Hoidon tuottaja voi olla lasten päivähoidosta annetun lain mukaisen ilmoituksen tehnyt yksityinen henkilö tai yhteisö taikka työsopimussuhteessa perheeseen oleva yksityinen henkilö. Uudella tukimuodolla pyrittiin lisäämään vanhempien valinnanmahdollisuuksia lasten hoitojärjestelyissä.

Päivähoitomaksujen osalta uudistuksen tavoitteena oli poistaa epäkohta, jossa ansiotulojen noususta huolimatta perheen nettotulot eivät kasvaneet sekä yhdenmukaistaa valtakunnallisesti päivähoidosta perittävät maksut. Päivähoiton maksut määritellään perheen koon ja tulojen perusteella prosenttiperusteisesti aiempien maksuluokkien asemasta.

## 2. SUBJEKTIIVINEN OIKEUS PÄIVÄHOITO-PAIKKAAN

Subjektiiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan on lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n 1 momentissa määritelty seuraavasti:

"Sen lisäksi mitä 11 §:ssä on säädetty, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päivähoitopaikan sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (364/63) tarkoitettua äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa ja että lapsi voi olla päivähoidossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy peruskoululaissa (476/83) tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun tai sitä vastaavaan kouluun. Päivähoitoa on kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, kun lapsi ennen peruskoululaissa tarkoitettua oppivelvollisuuskäyttä osallistuu esiopetukseen koulussa. Päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa."

Laki määrittelee siis vanhempien oikeuden saada lapselleen päivähoitopaikan. Paikan saaminen ei ole sidottu vanhempien työssäkäyntiin tai opiskeluun. Oikeuden tulkitaan koskevan kokopäiväistä hoitopaikkaa, joka on asetuksessa määritelty kestämään yleensä enintään kymmenen tuntia vuorokaudessa (4 §). Kunta osoittaa hoitopaikan ja kunnan tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa vanhempien toiveet hoitomuodosta ja -ajasta huomioon.

Subjektiiivinen oikeus päivähoitopaikkaan on herättänyt myös arvostelua. Etenkin kotona tai työttömänä olevien vanhempien lasten oikeus osallistua kokopäiväiseen päivähoidon on asetettu kyseenalaiseksi. Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden oletetaan heikentävän vanhempien kasvatusvastuuta sekä kotikasvatuksen arvostusta. Aina subjektiiivista oikeutta kokopäivähoitoon ei myöskään pidetä lapsen edun mukaisena.

Muun muassa Suomen Kuntaliitto sekä eräät pääkaupunkiseudun kunnat ovat esittäneet lain muuttamista siten, että oikeus kunnan järjestämään kokopäivähoitoon perustuisi ensisijaisesti vanhempien työssäkäyntiin tai opiskeluun tai siihen, että päivähoiton jär-

jestäminen on tarpeen sosiaalisista tai kasvatuksellisista syistä. Niille lapsille, joiden vanhemmat eivät opiskele tai käy ansiotyössä eikä erityisiä syitä kokopäivähoidolle ole, järjestettäisiin osa-aikaista päivähoitoa.

Lasten osallistuminen jatkuvasti kokopäiväisesti päivähoitoon silloin, kun toinen tai molemmat vanhemmat ovat kotona on vähäistä. Kotona olevat vanhemmat ovat joko työttömiä, vanhempainlomalla, hoitovapaalla tai muista syistä kotona. Kokopäivähoidossa olevia lapsia, joilla ainakin toinen vanhemmista oli kotona oli vuonna 1997 tehdyn seurannan mukaan noin 5 000 lasta koko maassa. Osa näistä lapsista oli päivähoitossa lastensuojelullisista syistä tai kuntoutuksen tai muun erityisen hoidon tarpeen vuoksi ja päivähoiton henkilöstön tarjoama ammatillinen kasvatusta oli tärkeä tuki lasten myönteiselle kasvuille ja kehitykselle.

Vanhempien oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka vahvisti lasten yhdenvertaista mahdollisuutta osallistua päivähoitossa annettavaan varhaiskasvatukseen. Toisaalta subjektiivisen päivähoito-oikeuden näkökulma on ollut aikuislähtöinen ja työvoimapoliittinen. Laissa ei erotella päivähoiton tehtäviä lapsen ja aikuisten tarpeista eikä määritellä lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen.

### 3. PÄIVÄHOIDON KASVATUSTAVOITTEIDEN ARVIOINTIA

Lasten päivähoiton kasvatustavoitteet lisättiin lakiin lasten päivähoitosta vuonna 1983, kymmenen vuotta lain voimaan tulon jälkeen.

Lain 2 a §:n mukaan ”päivähoiton tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä.

Päivähoiton tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvu ympäristö.

Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoiton tulee yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta. Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen, vanhempien tai holhoojan vakaumusta.

Edistäessään lapsen kehitystä päivähoiton tulee tukea lapsen kasvua yhteisvastuuseen ja rauhaan sekä elinympäristön vaalimiseen.”

Kasvatustavoitteisiin on vielä asetuksella (1 a § 1336/1994) vuonna 1994 lisätty suomen- tai ruotsinkielisten, saamelaisten, romanien ja eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa.

Laissa määritellyt päivähoiton kasvatustavoitteet pohjautuvat parlamentaarisen kasvatustavoitekomitean (1980) mietintöön. Komiteamietinnön vaikutus lasten päivähoiton varhaiskasvatukseen sisällölliseen kehittymiseen on ollut merkittävä. Mietinnössä on

kiinnitetty huomiota moniin seikkoihin, jotka ovat myös tänä päivänä erityisen ajan-kohtaisia, mm. kodin ja päivähoidon yhteistyö, päivähoidon puitteet sekä päivähoidon ja ympäröivän yhteiskunnan kiinteään vuorovaikutukseen.

Kasvatus on aina sidoksissa senhetkisiin käsityksiin ja tietoon lapsesta, lapsen kasvusta, kehityksestä sekä oppimisesta. Kasvatus on myös aina kulttuuri- ja yhteiskuntasidonnaista. Käsitykset ja tieto lapsesta ja oppimisesta ovat muuttuneet merkittävästi sitten komiteamietinnön valmistumisen, joten myös kasvatustavoitteita on aika arvioida uudelleen. Kasvatustavoitteiden ehkä merkittävimpana puutteena on esiopetuksen puuttuminen tavoitteista. Yhteiskunnallisista haasteista muun muassa kansainvälistyminen ja tietotekniikan kehitys ovat osa varhaislapsuutta toisella tavalla kuin lähes 20 vuotta sitten.

Lapsikäsitys on siirtynyt lapsilähtöisempään suuntaan. Lapsi ei ole vain toiminnan kohde ja vastaanottaja, vaan itse aktiivinen toimija yhteisöllisessä oppimistapahtumassa. Nykykäsityksen mukaan oppimisella on vahvasti sosiaalinen luonne. Lapsi oppii yhdessä muiden kanssa. Enää aikuinen ei yksinomaan ole se joka tietää tai luo tiedon, vaan oppiminen käsitetään aktiivisena oman tietorakenteen jäsentämisenä, jolle lapsen omat kokemukset ja käsitykset muodostavat perustan. Oppimisessa pienten lasten omaehtoinen leikki on keskeisellä sijalla. Opettaminen ja kasvattaminen on mahdollisuuksien järjestämistä ja hyvien puitteiden rakentamista. Tavoitteita ei ilmaista lapsissa tapahtuvina muutoksina, vaan tavoitteet asetetaan oppimisympäristölle.

Tänään päivähoidon varhaiskasvatuksessa korostuu ehkä aiempaa selkeämmin lapsen ja perheen osallisuuden näkökulma. Lapsen ja perheen - lapsen vanhempien - rooli lasten päivähoidon asiakkaina on muuttumassa. Samalla kun päivähoitoa ja koko pienten lasten hoitojärjestelmää on kehitetty vanhempien valinnanmahdollisuuksia lisääväksi, on myös korostunut vanhempien entistä tietoisempi oikeus olla vaikuttamassa lapsensa arjen ja arkielämän puitteisiin varhaiskasvatuksessa. Vanhemmilla on nykyään entistä paremmat mahdollisuudet osallistua tasavertaisesti julkisiin lasten hoitojärjestelyihin.

## 4. PÄIVÄHOIDON SAATAVUUS

Suomalainen päivähoitojärjestelmä on perusteiltaan hyvä ja kattava. Vanhemmille säädetty subjektiivinen oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka on kansainvälisestikin harvinainen oikeus. Suurin osa vanhemmista arvostaa kunnan järjestämää päivähoitoa ja pitää päivähoidon laatua hyvänä.

Vuoden 1997 päivähoitotilanteesta tehdyn selvityksen (STM 1998) mukaan päivähoitopaikkojen riittävyys on saavutettu suurimmassa osassa kuntia. Kunnan järjestämän päivähoidon piirissä oli vuoden 1997 lopussa noin 219 000 lasta pienet koululaiset mukaan luettuina (liite 1. Taulukko päivähoitopaikkojen kehityksestä). Yksityisen päivähoidon piirissä on Suomessa verrattain vähän lapsia. Vuoden 1998 lopussa yksityisen hoidon tuen piirissä oli noin 12 000 lasta. Yksityisen päivähoidon tarjonta on viime vuosina lisääntynyt.

Päivähoitopaikkojen puute keskittyy suuriin kuntiin pääkaupunkiseudulla sekä kasvukeskuksiin. Pienissä alle 10 000 asukkaan kunnissa ei juurikaan ole ongelmia päivähoidon saatavuudessa. Viimeisimmässä valtakunnallisessa selvityksessä ilman kokopäi-

väistä hoitopaikkaa oli jäänyt noin 1 000 lasta ja ilman osapäiväistä paikkaa noin 500 lasta.

Kunnat eivät aina pysty tarjoamaan päivähoitopaikkaa vanhempien toivomassa muodossa tai ajankohtana, vaikka tämä on laissa asetettu tavoitteeksi. Pienissä kunnissa vanhempien toiveet voidaan ottaa paremmin huomioon. Myös kiireellisen hoitopaikan järjestämisessä on ongelmia. Kunnissa ei myöskään ole riittävästi paikkoja iltta-, viikonloppu- ja vuorotyötä tekevien vanhempien lapsille.

Monissa kunnissa järjestään leikkitoimintaa lapsille ja sen tarjonta on lisääntynyt päivähoitolain velvoitteen laajennuttua. Kuitenkin yhä noin 40 prosenttia kunnista ei järjestä leikkitoimintaa lainkaan.

## 5. PÄIVÄHOITO SOSIAALISENA INVESTOINTI-

### NA

Lasten päivähoitoa tärkeästä mutta toistaiseksi melko harvoin käytetystä näkökulmasta on tarkastellut Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen erikoistutkija Jouko Kajanoja vastikään julkistetussa tutkimuksessa: ”Lasten päivähoito investointina” (1999).

Tutkimuksessa todetaan mm., että lasten päivähoito on yksi yhteiskuntamme keskeisistä ja eniten julkisin varoin tuetuista palveluista. Kuitenkin päivähoidon yhteiskuntataloudellinen analyysi on ollut toistaiseksi varsin vähäistä. Tutkimuksessa on kehitetty laskentamalli, jolla voidaan selvittää päivähoidon yhteiskuntataloudellista kannattavuutta erilaisissa esimerkkitalanteissa. Tehostaessaan kansantaloudessa työnjakoa ja voimavarojen käyttöä päivähoito voi - siitä huolimatta, että sitä tuetaan vahvasti verovaroin - olla kansantalouden tehokkuuteen myönteisesti vaikuttava tekijä. Tutkimuksen laskentamallin mukaan ”Päivähoitoyhteiskunnassa” vapautuu ”kotihoitoyhteiskuntaan” verrattuna runsaasti työvoimaa ja päivähoidon aiheuttama työn tarjonnan lisäys merkitsee selvää hyötyä myös julkistalouden ja erityisesti valtion talouden kannalta. Päivähoito mahdollistaa pienten lasten vanhempien osallistumisen koulutustaan ja tietotaitojaan vastaaviin työtehtäviin. Lisääntynyt työssäkäynti lisää verotuloja ja vähentää mm. asumis- ja toimeentulotukimenoja, koska perheiden tulot kasvavat.

Tutkimuksen tärkeä viesti on, että sosiaalipolitiikka voi olla taloudellisesti edullinen investointi. Onhan kansantaloustieteessä ja talouspoliittisessa keskustelussa verovaroin tuetut sosiaalipalvelut ja tulonsiirrot yleensä nähty markkinoiden tehokasta toimintaa haittaavana tekijänä. Viesti on tärkeä, vaikka päivähoidon ensisijaiset perustelut ovatkin sen vaikutuksissa ja merkityksessä lasten kannalta, ei taloudellisen edullisuuden tavoittelussa. Panostus päivähoitoon on kapea-alaista taloudellisuustarkastelua laaja-alaisemmin nähtävä yhteiskunnan tasolla myös selkeänä investointina.

## 6. VARHAISKASVATUKSEN HAASTE

Kansantuotteen kasvusta huolimatta työttömyysaste on säilynyt korkeana ja etenkin pitkäaikaistyöttömyyden osuus on yhä suuri. Uhka kansalaisten jakautumisesta selviytyjiin ja syrjäytyjiin on yhä todellinen. Perhetilanteen myötä myös lapset ovat vaarassa ajautua

selviytyjiin ja syrjäytyjiin. Yhteiskunnallista keskustelua hallitsevat markkinavoimien ohjaama talouspolitiikka. Sosiaalipolitiikka on vaarassa jäädä sivuun ja pohjoismaisen hyvinvointimallin ylläpitäminen nähdään taloudellisesti kestävämmäksi. Kuitenkin uusimpien mielipidemittausten mukaan kansalaisten arvoissa hyvinvoinnin turvaavat palvelut sijoittuvat korkealle eikä peruspalveluista haluta tinkiä, vaikka se merkitsee verotusasteen pysymistä korkeana.

Yhteiskunnallisista muutoksista seuraa väistämättä muutospaineita varhaiskasvatuksen kehittämiseksi. On ennakoitavissa, että varhaiskasvatuksen asema kokonaisuudessaan on muuttumassa. Siirtyminen tietoyhteiskuntaan, avoimempaan kansainväliseen vertailuun sekä keskinäisiin kansainvälisiin sidoksiin tulee väistämättä vaikuttamaan myös pienten lasten hoitojärjestelyihin. Aikuisten työn tekemisen puitteet ja työn sisältö saattavat muuttua aivan oleellisesti.

Elinikäisen oppimisen periaate edellyttää toteutuakseen kasvatus- ja koulutusjärjestelmämme osien linkittymistä saumattomaksi kokonaisuudeksi. Toimintatapoja joudutaan arvioimaan uudelleen. Todellisten muutosten on kuitenkin mahdollista tapahtua vasta kun kykenemme purkamaan ne psykologiset raja-aidat, joita vanhat rakenteet ylläpitävät. Hyvin keskeiselle sijalle nousee erilaisten ihmisten ja ammattiryhmien kyky tehdä yhteistyötä sekä ammatillisen kumppanuuden arvostaminen.

Jokaisella elämänvaiheella on oma arvonsa. Myös lapsi nähdään yksilönä, omine itsenäisine oikeuksineen. Hyvä yhteisöllisyys korostaa jokaisen henkilökohtaista ainutlaatuisuutta. Uutta luova oppimiskulttuuri perustuu toiminnan aktiiviseen yhteensovittamiseen, jossa jokainen yhteisön jäsen osallistuu yhteiseen tavoitteeseen. Oppiminen on myös yhteisön aktiiviseksi jäseneksi tulemistä. Lapsen kasvussa ja oppimisessa keskeisiä tekijöitä ovat oma perhe, sisarukset ja vanhemmat sekä muut lapselle tärkeät aikuiset niin varhaiskasvatuksen ammattilaiset kuin lähipiiriin ja suvun aikuiset. Suuri merkitys on myös muilla lapsilla, vertaisryhmällä sekä lapsen ympäristöllä.

Päivähoitojärjestelmää on pidetty yhtenä laajan hyvinvointivaltion tunnusmerkinä. Päivähoidon varhaiskasvatuksen tehtävänä on lapsen kaikinpuolisen hyvinvoinnin ja myönteisen kehityksen edistäminen yhdessä vanhempien kanssa. Lapsia koskeva lainsäädäntömme, mm. laki lasten päivähoitosta, perusopetuslaki, lastensuojelulaki, laki lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta ja lait lapsen elatuksesta ja lapsen elatuksen turvaamisesta sekä isyyslaki, korostaa paitsi lasten syntyperästä riippumatonta yhdenvertaista asemaa myös vanhemmuutta ja kotien kasvatuksen merkitystä. Vanhemmuus on saamassa uudenlaisen merkityksen ja painoarvon myös julkisissa varhaiskasvatusinstituutioissa.

Subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan ja mahdollisuus lapsensa hoitojärjestelyjen valintaan on tuonut vanhemmat päivähoidon asiakkaina näkyvämmiksi. Näyttäisi siltä, että vanhempien mahdollisuus lapsensa hoitojärjestelyn valintaan on samalla lisännyt vanhempien tietoista halua vaikuttaa lapsensa varhaiskasvatusympäristöön ja sen sisältöihin. On perusteltua väittää, että vanhemmuuden kohtaaminen on tänään vaativampi osa päivähoidon ammatillista osaamista kuin ennen. Vanhempien päivähoitopaikkaoikeuden myötä on alettu peräänkuuluttaa myös lapsen omaa, itsenäistä oikeutta päivähoidon varhaiskasvatukseen ja sen pedagogiseen sisältöön, esiopetukseen. Voimistunut keskustelu 6-vuotiaiden esiopetuksen järjestämisestä on osa tätä ilmiötä. Myös lapsi päivähoidon asiakkaana on saamassa näkyvämmän roolin.



Päivähoidon viime vuosien kehityskaaressa on ollut havaittavissa uudenlainen avautuminen ympäröivään yhteiskuntaan ja lähiyhteisöön. Varhaiskasvatuksen asiantuntijuuden ja eri ammattiryhmien lisääntynyt yhteistyön tarve on syntynyt paitsi korjaavan niin erityisesti myös ongelmia ennalta ehkäisevän työn viitekehyksen hahmottamisen myötä. Työttömyys, toimeentulovaikkeudet, perhe-elämän ongelmat tai lasten ongelmakäyttäytyminen ovat olleet niitä hälytysmerkkejä, joihin muun muassa varhaiskasvatuksen ammattilaiset ovat ryhtyneet kehittämään laajentuneen yhteistyön keinoin uusia työtapoja.

Varhaiskasvatuksen haasteelliseksi tehtäväksi on noussut lapsen kasvun ja oppimisen edistämisen ohella vanhempien vanhemmuuden kohtaaminen ja perheiden selviytymisen tukeminen. Päivähoito on nähtävissä voimavarana, jolla edistetään lasten, perheiden ja yhteisöjen kehitystä ja toimintaa. Toimiva päivähoito voi osaltaan edistää vakaata perhe-elämää, lasten ja vanhempien sosiaalista integroitumista, yhteisöjen yhtenäisyyttä, yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumista ja siten luoda lasten ja perheiden yleistä hyvinvointia.

Päivähoidon varhaiskasvatuksen sisällön ja toiminnan suunnittelu sekä laatuvaatimukset ovat selvästi korostuneet päivähoito-oikeuden voimaantumisen myötä. Keskustelua on siivittänyt myös erilaiset näkemykset päivähoitoon hallinnollisesta sijoittumisesta. Joissakin kunnissa ratkaisuja päivähoitoon siirtämisestä sosiaalitoimesta opetustoimeen on tehty, vaikka lainsäädäntömme ei sitä sallikaan.

Päivähoidosta käytyä keskustelua on myös leimannut subjektiivisen oikeuden tarpeellisuus tai tarpeettomuus ja lain nykytulkinta oikeudeksi kokopäiväpaikkaan silloin kun lapsen vanhemmat eivät opiskele tai ole ansiotyössä. Hoitoajan tai päivähoitoon varhaiskasvatuksen keston merkitystä ei juuri ole pohdittu lapsen tarpeiden näkökulmasta.

Olemme tänä päivänä yhteiskunnallisesti monessa mielessä ja monessa asiassa muutoksen kynnyksellä. Yhtäältä muutoksen merkit ovat näkyvissä, toisaalta eletään murrosta, jossa muutossuunta on vasta hahmottumassa. Koulutusta koskeva lainsäädäntö on vastikään uudistettu vuosia kestäneen virkamiesvalmistelun ja parlamentaarisen komiteatyöskentelyn tuloksena. Päivähoidon kasvatustavoitteet syntyivät aikoinaan samanlaisen komiteatyön pohjalta. Kotikasvatus ja päivähoito ovat elinikäisen oppimisen perusta. Tästä näkökulmasta on itsestään selvää, että päivähoitoon varhaiskasvatukseen tulee liittää koko varhaiskasvatuksen ja elinikäisen oppimisen kokonaisuuteen. Varhaiskasvatuksen kehittämisessä keskeistä on myös suomalaisen päivähoitoon erityispiirteiden, varhaiskasvatuksen elementtien hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kiinteän yhteyden säilyttäminen.

# IV VARHAISKASVATUS

## 1. LAPSEN ASEMAAN LIITTYVÄ KESKEINEN SÄÄDÖSPOHJA

Varhaiskasvatuksen perusarvot ilmenevät erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien Lapsen oikeuksien sopimuksesta, uusista perusoikeussäännöksistä sekä muusta kansallisesta lainsäädännöstä.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991) tuli Suomessa voimaan vuonna 1991. Sopimukseen liittyy velvoite toteuttaa lasten oikeudet yhteiskunnassa. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toiminnassa, jotka koskettavat lapsia, on sopimuksen perusteella ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Sopimuksen mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevista asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Sopimusvaltiot pyrkivät parhaansa mukaan takaamaan sen periaatteen tunnustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Lapsen edun on määrättävä heidän toimintansa.

Hallitusmuotoon kirjattu perusoikeusuudistus tuli voimaan 1.8.1995 (Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta, 969/1995). Uudistukseen johtaneen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993) mukana uudistuksella pyrittiin, paitsi muuhun, lähentämään sisällöllisesti toisiinsa kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslaintasosta turvaa. Uudistuksella pyrittiin parantamaan yksilön oikeusturvaa niin perinteisten vapausoikeuksien kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alalla sekä luomaan edellytykset ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja ympäristöään koskevista asioista. Uudistuksen tavoitteena oli myös lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

Perusoikeudella tarkoitetaan hallitusmuodossa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Lasten päivähoitoa ja varhaiskasvatusta koskevien säännösten kannalta erityisesti huomioitavia perusoikeussäännöksiä ovat: syrjintäkielto sekä lasten yhdenvertainen kohtelu ja sukupuolten tasa-arvo, ihmisarvon loukkaamattomuus sekä yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen, yksityiselämän suoja, kielelliset ja kulttuuriset oikeudet, sosiaaliset oikeudet, hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeet sekä julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallitusmuodon 5 §:n mukana ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, al

kuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksen sisältyy lisäksi erityinen lapsia koskeva säännös, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin.

Hallitusmuodon 6 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ketään ei saa kiduttaa eikä muutenkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Hallitusmuodon 8 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Sosiaalisia oikeuksia koskevan hallitusmuodon uuden 15 a §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistämään väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Hallitusmuodon 16 a §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Varhaiskasvatuksen peruseriaatteena on, että lasten oikeudet toteutuvat koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä.

## 2. VARHAISKASVATUKSEN ARVOPERUSTA

### *Lapsuus on arvokas elämänvaihe*

Lapsuus on elämänvaiheena sinänsä arvokas. Lapsuudella on omat ikäkauteen kuuluvat erityispiirteensä ja tietty paikka yhteiskunnan sosiaalisessa rakenteessa ja sukupolvien liikkeessä. Lapsella on oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen ja oman mielipiteen muodostamiseen sekä sen ilmaisemiseen.

### *Perhe on lapsen keskeinen yhteisö*

Vanhemmilla ja lapsilla on yhteinen historia, josta rakentuu elinikäinen sitoutuminen. Kodin arvot ja kulttuuri muodostavat lapsen elämän perustan ja perhe on lapsen tärkein yhteisö. Vanhemmuus on aikuisuuden keskeisimpiä tehtäviä ja vanhemmuudelle tulee antaa tilaa ja aikaa. Vanhemmilla on pääasiallinen vastuu lapsesta ja lapsen kasvatuksesta. Lasten tärkein hyvinvoinnin edellytys on hyvin voiva perhe.

### *Lapsen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen*

Varhaiskasvatuksen tehtävänä on lapsen kaikinpuolisen hyvinvoinnin edistäminen. Lapsen perushoidosta, terveydestä, hygieniasta, ravitsemuksesta, levosta ja ulkoilusta huolehtimalla edistetään lapsen hyvinvointia. Terveyden kannalta tärkeitä ovat asianmukaiset sisä- ja ulkotilat sekä liikkumiseen ja leikkiin innostava ympäristö. Turvalliset, pysy-

vät ja lämpimät ihmissuhteet niin aikuisten kuin myös lasten välillä ovat hyvinvoinnin tae. Lasten hyvinvointiin kuuluu myös mahdollisuus oman kulttuurin, kuten musiikin, tarinoiden, kuvaamataiteen ja leikin tuottamiseen yksin ja yhdessä muiden lasten kanssa. Lasten oman kulttuurin arvostaminen on osa heidän omien aloitteidensa arvostamista.

### ***Oikeus varhaiskasvatukseen ja elinikäinen oppiminen***

Ihmisen oppiminen alkaa jo kohdussa ja etenee läpi koko elämän. Ihmisen varhaisimmat vuodet ovat ihmisen elämässä keskeisimmät. Kotikasvatus ja varhaiskasvatus luovat tärkeän perustan elinikäiselle oppimiselle. Esiopetus ja koulun alkuopetus muodostavat yhtenäisen ja joustavan jatkumon.

### ***Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus***

Tasa-arvoisuus tulee turvata niin lasten ja aikuisten välillä kuin lasten kesken. Lasten keskinäistä tasa-arvoa toteuttavat osaltaan yhteiskunnalle asetetut velvoitteet järjestää lasten päivähoito, maksuton perusopetus, terveydenhuolto, perustoimeentulonturva sekä taloudellinen tuki lapsiperheille. Tasavertainen kansalaisuus tarkoittaa oikeutta omaan kulttuuriin, ilmaisiin ja uskonnon vapautta sekä myös vapaata tiedonsaantia itseään koskevista asioista. Yhdenvertaisuus toteutuu niin alueellisesti kuin eri kulttuuri-identiteetin omaavien välillä sekä eri sukupuolien ja sukupolvien välillä. Vuorovaikutus eri kansallisuuksia edustavien lasten ja aikuisten kanssa edistää suvaitsevaisuutta.

### ***Demokratia ja osallisuus***

Varhaiskasvatuksen tärkeä periaate on toiminnan toteutuminen vanhempien, lasten ja työntekijöiden keskinäisenä yhteistyönä. Toiminnan suunnitteluun on niin lapsilla kuin vanhemmillakin oikeus osallistua. Yhdessä kasvattaminen edistää parhaiten lapsen hyvinvointia. Osallistumalla suunnitteluun ja päätöksentekoon opitaan vastuunkantoa.

### ***Välittämisen etiikka***

Eettisten periaatteiden lähtökohtana on ihmisen ja luonnon kunnioittaminen. Ihmisarvoa tulee kunnioittaa riippumatta esimerkiksi sukupuolesta, iästä, uskonnosta, alkuperästä, mielipiteestä tai kyvyistä. Arjen etiikka perustuu arvoihin ja elämäkokemukseen. Yhteisötasolla etiikka on työyhteisön yhteiseen sopimukseen ja ammatin arvoihin sitoutumista. Hyvä varhaiskasvatuksen perusta on välittämisen etiikka. Välittäminen on myös ilon ja huumorin vaalimista lasten kanssa. Välittämisen etiikka koskee jokaista lasta ja hänen perhettään, jokaista työntekijää ja työyhteisöä.

### ***Kestävän kehityksen periaatteet varhaiskasvatuksessa***

Kestävän kehityksen päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Kestävän kehityksen ympäristöön liittyvä ulottuvuus tarkoittaa luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja ihmisen kulutuksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn. Yhteiskunnallinen ulottuvuus turvaa ihmisille yhdenvertaiset mahdol

lisuudet hyvinvointinsa luomiseen. Kestävä kehitys uudistaa ihmistä myös henkisesti ja antaa mahdollisuuden eettiseen kasvuun ja kulttuurin moninaisuuden edistämiseen.

### 3. VARHAISKASVATUKSEN MONINAISET KÄSITTEET

Varhaiskasvatuksesta käytyä keskustelua hämmentää käytettyjen käsitteiden moninaisuus. Käsitteitä varhaiskasvatus, esiopetus ja päivähoito käytetään usein rinnakkain ja päällekkäin. Tässä raportissa varhaiskasvatus on yläkäsite, jolla tarkoitetaan toisaalta käytännön kasvatustoimintaa ja toisaalta varhaislapsuutta sekä lapsen kasvua ja oppimista tutkivaa tieteenalaa. Työryhmä keskittyy työssään julkiseen varhaiskasvatukseen erotuksena lapsen kotona tai lähipiirissä tapahtuvasta kasvatuksesta. Kotikasvatus on kaiken kasvatustoiminnan perusta ja sen vaikutus jatkuu läpi ihmisen elämänkaaren. Lisäksi raportissa keskitytään lähinnä päivähoitoikäisten lasten varhaiskasvatuksen kokonaisuuteen.

Varhaiskasvatus sijoittuu elinikäisen oppimisen alkuun. Päivähoidon ja koulun saumantonta jatkuvuutta kuvaa se, että varhaiskasvatustutkimus ja käytännön kasvatustyö ulottuvat aina pieniin koululaisiin asti. Tarkan ikämäärittelyn asemasta työryhmä pitää tärkeänä hahmottaa pienten lasten varhaiskasvatusjärjestelmän kokonaisuutta.

Varhaiskasvatus liittyy myös kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon, jolla vaikutetaan lasten kasvuolosuhteisiin ja edistetään lapsen kehitystä, kasvua, terveyttä, leikkiä ja oppimista.

Työryhmä hahmottaa seuraavat käsitteet siten, että käsitteet pienten lasten hoitojärjestelmä ja päivähoito kuvaavat palvelujärjestelmää ja varhaiskasvatus ja esiopetus palveluiden toiminnallista sisältöä.

#### ***Pienten lasten hoitojärjestelmä***

Pienten lasten hoidon tukijärjestelmän tarkoituksena on tukea perheitä lastensa hoidossa ja kasvatuksessa. Tämä hoidon tukijärjestelmä uudistui 1.8.1997. Hoitojärjestelmä pitää sisällään lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen sekä kunnan järjestämät lasten päivähoitopalvelut. Kunta voi järjestää päivähoitopalvelut itse, sopimuksin muun kunnan kanssa, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä tai hankkimalla palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta.

Lasten päivähoitolain mukaan päivähoitopalvelujen järjestämisen lähtökohtana on kunnassa esiintyvä tarve. Yhteiskunnalliset muutokset ja perheiden tarpeet ovat olleet voimakkaasti mukana pienten lasten hoitopalvelujen kehittämisessä. Tänä päivänä perheet voivat valita lastensa hoidon järjestämiseksi lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tuen tai vaihtoehtoisesti kunnan järjestämän päiväkotii- tai perhepäivähoitopaikan.

Pienten lasten hoidon tukijärjestelmä on vaihtoehtoisia hoitomuotoja sisältävä palvelujärjestelmä, joka mahdollistaa vanhempien oikeuden valita lapsensa ja perheensä lähtökohdista soveltuvimman hoitopalvelun.

## ***Päivähoito***

Keskeisin varhaiskasvatusta toteuttava taho on lasten päivähoito. Päivähoitopalvelujen järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä. Päivähoidon määrittely perustuu lasten päivähoitolaista annettuun lakiin. Lain mukaan lasten päivähoitolla tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana.

Lasten päivähoitoon toimintamuodot ja toteuttamisen tavat ovat ajan myötä monimuotoistuneet ja kehittyneet. Lasten päivähoitoa järjestetään perinteisesti joko kokopäivähoitona tai osapäiväisenä päivähoitona. Jos lapsen hoito ja kasvatusta niin edellyttävät, voidaan päivähoito järjestää erityispäivähoitona. Vuonna 1973 voimaan tullut laki mahdollistaa myös pienten koululaisten päivähoitoon. Perinteisten hoitoaikojen rinnalle on kehittynyt ympärivuorokautinen ja pidemmälle iltaan auki olevat päivähoitoon palvelut. Perhepäivähoitopalvelua on laajennettu perinteisestä esimerkiksi kolmiperhepäivähoito- ja ryhmäperhepäivähoitopalveluilla. Esiopetusta järjestetään osana päivähoitoon varhaiskasvatusta. Avoin päiväkotitoiminta on eräs esimerkki kotona olevien pienten lasten vanhempien sosiaalisesta kanssakäymisestä, kasvatustilaisuuksista ja lasten toiminnasta.

Päivähoito on lasten ja perheiden palvelu, joka kuuluu kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin. Päivähoitopalveluja voidaan järjestää sekä kunnan järjestäminä että yksityisinä palveluina. Päivähoidon toimintamuodot ja niiden kehittäminen ovat sidoksissa lasten ja perheiden tarpeisiin.

## ***Varhaiskasvatus***

Varhaiskasvatuksen perustana ovat arvot, kokemus ja monitieteellinen tieto lapsuuden erityisluonteesta, lapsen kasvusta ja kehityksestä, leikistä ja oppimisesta sekä kasvatustoiminnan järjestämisen ehdoista. Varhaiskasvatuksen päämääränä on vahvistaa lapsen kasvua oman elämänsä vaikuttajana. Käytännön kasvatustoimintana varhaiskasvatus tarkoittaa esimerkiksi päiväkodissa, perhepäivähoidossa, leikki- ja nuorisoyhteisöissä tai seurakunnan kerhoissa tapahtuvaa hoitoa, kasvatusta ja opetusta.

Suomalaisessa päivähoitossa hoito, kasvatusta ja opetus yhdistyvät toisiinsa toisistaan kuin monissa Euroopan maissa. Tässä edustavissa hoitoon ja hoivaan liittyy aina opetuksellisia piirteitä ja kaikessa opetuksessa puolestaan on hoivan elementtejä. Tähän kehitykseen on vaikuttanut suomalaisten lasten tarve kokopäivähoitoon vanhempien työssäkäynnin ajaksi.

Varhaiskasvatus on hoito-, kasvatusta- ja opetustoimintaa. Ammatilliseen varhaiskasvatukseen liittyy aina aikuisen tavoitteinen ohjaus lapsen kasvu- ja oppimisedellytysten turvaamiseksi. Vaikka varhaiskasvatus määräytyy lapsesta, vastuu sen linjauksista ja toteutuksesta on aikuisen.

## ***Esiopetus***

Varhaiskasvatustoiminnan osana järjestetään esiopetusta. Esiopetus on kokonaisvaltaista, päivähoitoon arjessa tapahtuvaa toimintaa ja siten esiopetuksen piiriin kuuluvat

kaikki alle kouluikäiset lapset. Esiopetuksen tavoitteena on lapsen oppimisen suunnitelmallinen ja tietoinen edistäminen. Esiopetuksen toteutuksessa otetaan huomioon eri-ikäisten lasten tarpeet.

Lasten päivähoitolaissa esiopetusta ei ole määritelty. Perusopetuslaissa säädetään oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavasta esiopetuksesta sekä pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien lasten esiopetuksesta.

Esiopetuksella tarkoitetaan varhaiskasvatuksen pedagogista sisältöä ja sen toteuttamista. Esiopetus on lapsiryhmässä tapahtuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista opetusta ja kasvatusta, joka edistää kunkin lapsen yksilöllistä oppimista sekä lapsiryhmän toimintaa.

## 4. PÄIVÄHOIDON VARHAISKASVATUS

Päivähoidon varhaiskasvatus koostuu hoidosta, kasvatuksesta ja esiopetuksesta. Nämä kolme päivähoitotoiminnan sisältöä ja työmuotoa ovat lasten ja aikuisten kesken tapahtuvaa yhtenäistä toimintaa, joita toteutetaan rinnakkain päivän kuluessa. Aivan pienten lasten kohdalla perushoidon osuus painottuu ja esiopetuskin nivoutuu perushoitotilanteisiin. Lasten omatoimisuuden lisääntyessä opetuksellinen elementti vahvistuu. Leikin merkitys on kaikessa toiminnassa keskeisellä sijalla.

Varhaiskasvatus on yhteistyötä kaikkien niiden tahojen kesken, jotka ovat vaikuttamassa lapsen ja perheen hyvinvoinnin edistämiseen ja edellytysten luomiseen. Tämä vaatii uudenlaista toimintakulttuuria, siirtymistä yhden alan asiantuntijuudesta moniammatilliseen verkostoitumiseen. Tämä tarkoittaa yhteistyötä niin päivähoitohenkilöstön moniammatillisissa tiimeissä, kuin sosiaalihuollon, terveydenhuollon, opetustoimen ja kulttuuritoimen kesken. Varhaiskasvatuksessa toiminnan painopiste siirtyy yhden lapsen ja perheen kohtaamisen ohella yhteyksien rakentamiseen yhteisöjen välille.

### 4.1. Lapsuus on arvo sinänsä

#### 4.1.1. Lapsikäsitteys

Lapsi tarvitsee aikuiskontakteissaan perusturvaa ja luottamusta, jossa kohtaaminen on kokonaisvaltaista, läheistä ja itsetuntoa vahvistavaa. Käsitteet pienistä lapsista ovat kaiken aikaa muuttumassa. Nykyään lapsuutta pidetään sinänsä arvokkaana elämän vaiheena. Lapsen tarkasteleminen "ei vielä aikuisena", vasta kehittymässä olevien kykyjen alkupisteenä, on kauan ollut keskeisellä sijalla niin käyttäytymistieteessä, käytännön työssä kuin muillakin yhteiskunnan aloilla. Erityisesti monitieteellinen vauvatutkimus tuo jatkuvasti uutta tietoa pienen lapsen monista synnynnäisistä kyvyistä ja aktiivisuudesta. Tämä osoittaa, että on perusteltua kohdata lasta kanssakulkijana, joka yhdessä aikuisten ja toisten lasten kanssa, sisäistää, luo ja uusintaa yhteisön kulttuuria. Lasten kehitys ja kypsyminen, heidän oma aktiivisuutensa, aloitteensa ja ajatuksensa tulee olla varhaiskasvatuksen lähtökohtana. Pienet lapset tarvitsevat osaavan ja emotionaalisesti kypsän aikuisen huolenpitoa.

#### 4.1.2. Varhaiskasvatuksen leikki-, oppimis- ja tiedonkäsitys

Käsitys pienten lasten kehityksestä, leikistä ja oppimisesta on muuttunut ratkaisevasti viime vuosikymmeninä. Nykyään kasvaminen ja oppiminen ymmärretään elinikäisenä prosessina, joka alkaa ennen syntymää. Rajojen asettamisella, mitä lapsi osaa tai mitä pitäisi osata tietynikäisenä kiinnitetään huomiota puutteisiin ei vahvuuksiin. Pysyvän, valmiin tiedon jakamisesta lapsille on siirrytty käsitykseen leikin ja oppimisen yhteisöllisyydestä, jossa lasten omat mielenkiinnon kohteet ja aloitteet muodostavat hyvän yhdessäolon ytimen.

Uusin tieto pienistä lapsista on löytänyt heidän valtavat kehittymismahdollisuutensa. Lapsi on pieni leikkivä tutkija ja ajattelija, joka etsii vastauksia omiin merkityksellisiin kysymyksiinsä. Lapsessa itsessä löytyvät oppimisen edellytykset hyvässä ympäristössä ja merkityksellisten ihmisten kanssa.

Lapsi nähdään paitsi hoivaa ja hellyyttä tarvitsevana myös uteliaana, aktiivisena, ihmettelevänä oppijana. Pienen lapsen kasvu kumpuaa hänen omista kokemuksistaan ja odotuksistaan. Ne ohjaavat lapsen elämisen tapaa jo sikiövaiheesta alkaen. Lapsi tutkii ja kokeilee ympäristöään. Lapsi hankkii kokemuksia ja elämyksiä yhdessä toisten lasten kanssa.

Kasvamisen yksilöllisyyden korostamisen sijaan nostetaan tärkeäksi elementiksi yhteisöllisyys. Yhteisöllisyys edellyttää osallistumisen mahdollisuuksia. Oppimisen ydin ei ole ulkoapäin valmiina tarjottavassa tiedossa, vaan lapsen ja ympäristön vuorovaikutuksessa.

Yhteisöllisen kasvun ja oppimisen käsitys muuttaa myös aikuisen roolia varhaiskasvattajana. Perinteisesti kasvatuksessa on painottunut aikuiskeskeinen työtapa toiminta- ja oppituokioineen. Perinteisistä näkemyksistä on siirrytty tasavertaisempaan suuntaan. Aikuisen rooli on olla empaattisesti läsnä ja kuunnella sekä lasten kanssa kehitellä leikkejä ja yhteistä toimintaa. Dokumentointi auttaa aikuista kehittämään omaa työtään lapsen näkökulman suuntaan. Toisaalta aikuisen tehtävänä on luoda tilanteita ja mahdollisuuksia, jossa lapset voivat itse pohtia, keksiä ja leikkiä.

Suomalaisessa varhaiskasvatuksessa on perinteisesti arvostettu leikkiä olennaisena pienen lapsen oppimiselle ja kehittymiselle. Leikki on problemaattinen kasvatuksellisenä ilmiönä. Leikin määrittäminen on vaikeaa, koska se merkitsee aikuiselle ja lapselle eri asioita.

Aikuisten leikkikäsitteitä koskevissa tutkimuksissa leikki on usein nähty vain oppimisen välineenä tai jopa oppimistoiminnan vastakohtana. Leikki on monesti jäänyt sivuun myös pienten lasten hoitoa ja opetusta järjestävissä instituutioissa. Viime aikoina on korostettu oppimista päivähoidon toiminnassa. Vaarana on, että toiminta tulee ohjattumaksi leikin kustannuksella. Useat tutkimukset ovat osoittaneet leikin ja lasten oppimisen kulkevan käsi kädessä.

Leikki on lapsen varhaisvuosien elämän sisältö. Leikki eri muodoissaan kuuluu ihmisen varhaislapsuuteen ja sitä voi vaalia läpi koko elämän. Leikki on lapsen tapa toimia yhdessä toisten lasten kanssa. Leikeissään lapset oppivat, tutkivat, hankkivat tietoja ja kokemuksia. Tunteet, tieto ja toiminta kietoutuvat leikeissä yhdeksi kokonaisuudeksi.



Leikeissään lapset luovat uutta, etsivät vastauksia kysymyksiinsä ja liittävät kokemuksiaan aiemmin oppimaansa.

Aikuisen rooli lapsen omaehtoisessa leikissä on turvata lasten leikin mahdollisuudet tarjoamalla leikille aikaa ja tilaa. Aikuinen voi oppia lasten maailmasta osallistumalla heidän leikkeihinsä, havainnoimalla ja dokumentoimalla sitä.

## 4.2. Lapsilähtöisyys työtavaksi

### 4.2.1. Ammattikasvattaja lapsen maailmassa

Aikuisen työ lasten kanssa on aina tilanteeseen sovitettavaa, luovaa toimintaa. Moni asia on muuttunut ja muuttuu edelleen. Omalla esimerkillään aikuiset ovat kaikkina aikoina opettaneet lapsille kieltä, toimintatapoja, moraalisia arvoja ja ihmisyyttä. Perinne siirtyy seuraavalle sukupolvelle yhdessä elämisen myötä. Kun pienten lasten hyvinvoinnin kannalta tärkein toimintamuoto on oma leikki, tämä vaatii kasvattajilta suurta herkkyyttä ja hienotunteisuutta. Tärkeimpiä kysymyksiä lienee, miten kasvattaa ja opettaa pieniä lapsia niin, ettei heidän omat luovat leikkinsä kuihdu rikastumisen sijaan.

Päiväkodeissa noudatettavat toimintakäytännöt ovat perinteisesti olleet tiukasti päiväjärjestykseen organisoituja. Lasten toimintojen samanaikaisuutta ja toimintatuokiopainotteisuutta on kritisoitu ja toimintamuotoja on pyritty muuttamaan joustavimmiksi ja lasten yksilöllisyyden paremmin huomioon ottaviksi. Varhaiskasvatuksessa työkäytännöissä tulisi lasten yksilöllisiin tarpeisiin, taustoihin ja kiinnostuksen kohteisiin sekä perheiden kanssa tehtävään yhteistyöhön kiinnittää entistä enemmän huomiota. Myös lapsen kehitystä ja oppimista koskevan tiedon ja kasvattajan pedagogisen tietoisuuden lisääminen edistävät uusien toimintakäytäntöjen omaksumista.

Vaikka päivähoidon arki ei enää ole niin tarkoin ohjelmoitua aikuisen koko lapsiryhmälle suuntaamat toimintatuokiot muodostavat edelleenkin keskeisen osan päiväkodin toimintakulttuuria. Päiväjärjestys on usein perinteinen ja työntekijöiden työtehtävät eivät rakennu tukemaan lasten omaehtoista toimintaa tai lasten luonnollisen, spontaanin ajan käytön mukaan vaan toimintaa ohjaa työyhteisön organisointiin esim. henkilökunnan työvuoroihin liittyvät tekijät. Lapsilähtöisyyden toteutuminen arkipäivän toiminnan taustalla vaatii vielä paljon työtä ja kouluttautumista.

#### 4.2.2. Asiakas- ja yhteisölähtöisyys

Perinteisesti vanhemmat on nähty asiakkaina ja lapset ovat jääneet piiloasiakkaan asemaan. Lasten tarpeiden huomioiminen edellyttää uudenlaisen keskustelukulttuurin luomista.

Lapsilähtöisyys kuuluu asiakaslähtöisyyden periaatteisiin. Kunkin lapsen ja hänen perheensä tarpeet ja toiveet ovat yksi varhaiskasvatustyön tärkeistä lähtökohdista. Kutakin lasta tulee kohdata hänen ehdoillaan. Varhaiskasvatustyö on kuitenkin aina myös yhteisöllistä toimintaa. Lapset muodostavat tärkeän ryhmän omine ystävyyssuhteineen. Saman päivähoitoyksikön piirissä olevat perheet muodostavat oman ryhmänsä, työntekijät taas omansa. Lähialue, jossa päivähoiton toimipiste sijaitsee muodostaa lähtökohdan työn suuntaamiselle ja sen järjestämiselle. Asiakaslähtöisyys päivähoitossa ei voi toteutua ilman monitasoista yhteisölähtöistä työn otetta. Tarvitaan uusien työmuotojen kehittämistä, joissa yhdistyvät niin lapsi- ja asiakaslähtökohta kuin monen eri yhteisön näkökulmat.

Kunkin lähialueen lapsiperheet muodostavat sen ensisijaisen yhteisön, jonka kanssa tulisi varhaiskasvatuksen palvelujen monimuotoisuutta arvioida. Monimuotoisuutta voidaan myös kehittää yhdistämällä muita sosiaali-, opetus- ja kulttuuritoimen palveluja, sekä kerho- ja harrastustoimintaa.

#### 4.2.3. Lasten ja vanhempien osallisuus

Vanhempien asema on päivähoitossa muuttunut päivähoitolain voimaantulosta. Muutoksen on todettu olevan yhteydessä myös henkilöstön työotteeseen. Päivähoitolain alkuvaiheissa päivähoito oli tiukasti normeilla ohjattua. Henkilöstölle muodostui normien kautta valta-asema suhteessa vanhempiin. Vanhemmat olivat vastaanottajan roolissa. Tilanne alkoi muuttua 1980-luvulla, jolloin hallinnossa alettiin luopua normiohjauksesta. Vanhemmat alkoivat kyseenalaistaa tiukkoja määräyksiä. Tähän liittyi myös tiukkojen kasvatuskäytäntöjen nostaminen kritiikin kohteeksi.

Muutosta on tapahtunut edelleen 1990-luvulla. Uudet käsitykset lapsesta ja oppimisesta muuttavat käsitystä vanhempien asemasta. Yhteistyö vanhempien kanssa lisääntyi ja esimerkiksi lapsikohtaiset kasvatuskeskustelut ovat yleistyneet. Vanhemmat ja lapset nähdään päivähoiton asiakkaina. Merkittävän muutoksen vanhempien asemaan päivähoitossa on luonut subjektiivinen oikeus päivähoitoon. Vanhempia saattaa yhä askaruttaa päivähoitopaikkojen riittävyys, mutta yhä enemmän keskustelua käydään myös päivähoiton sisällöstä ja laadusta. Perhe, lapset ja vanhemmat ovat palvelun tuottamisen tärkeät kumppanit, eivät sen kohde. Tämä tarkoittaa toiminnan muotojen kehittämistä perheiden muuttuvien elämän- ja työtilanteiden tarpeita vastaaviksi.

Pienten lasten ja heidän vanhempansa oikeus osallistumiseen ovat omalta osaltaan muuttamassa varhaiskasvatuksen toimintatapoja. Aikuiskeskeisyydestä ollaan siirtymässä lasten ja aikuisten yhteissuunnitteluun ja yhdessä tekemiseen. Osallisuus ja lasten leikin ymmärtäminen muokkaavat toiminnan suunnittelun, toteutuksen ja arvioinnin eri osapuolien yhteiseksi hankkeeksi. Perheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen keinona osallisuuden takaaminen on keskeistä. Tämä koskee niin jokapäivästä kuin ennalta ehkäisevää ja kuntouttavaa toimintaa. Erityisen tärkeä on löytää haavoittuvissa elämäntilanteissa eläville lapsille ja heidän perheilleen heitä tukevia osallistumiskäytäntöjä.

Vanhempien ja päivähoidon välinen yhteistyö on parhaimmillaan luontevaa arkista kanssakäymistä, joka pohjautuu luottamukseen. Vanhemmat luottavat, että lapsista pidetään hyvää huolta ja lapsille tarjotaan mahdollisuus laadukkaaseen opetukseen sekä leikkiin. Samalla perheen erilaisuutta ja maailmankatsomusta kunnioitetaan. Toisaalta henkilökunta luottaa siihen, että vanhemmat suhtautuvat myönteisesti päivähoidon henkilökuntaan ja toimintaan ja näin osaltaan edistävät lasten viihtymistä päivähoitoon.

Hoivan ja hoidon toimintatapoja tulee kehittää läheisyyden merkitystä korostaen. Tämä koskee erityisesti kaikkein pienimpiä lapsia. Heidän sanattomat viestinsä tarvitsevat aikuisen herkkää huomiota ja vastavuoroisuutta, jotta myös heidän osallisuutensa toteutuisi. Pysyvät lämpimät ihmissuhteet ja pienet lapsiryhmät antavat terveydelle, kasvulle ja onnellisuudelle hyvät edellytykset yhteistyössä vanhempien kanssa. Ne ovat myös tärkeitä ehtoja lasten ja heidän perheidensä ongelmia ehkäisevässä työssä.

Vanhempien osallisuutta varten voidaan myös luoda kanavia, joiden kautta vanhemmat voivat virallisesti vaikuttaa. Vanhempien omien ryhmien perustaminen kunnan varhaiskasvatuspalvelujen kehittämiseksi on yksi keino. Joissakin kunnissa vanhempainryhmät ovat suunnitelleet kunnan päivähoidon laatua arvioivia selvityksiä ja ottaneet kantaa päivähoitokysymyksiin. Voidaan perustaa vanhempainneuvostoja, joihin kuuluisi myös henkilökuntaa. Neuvosto päättäisi päiväkodin toiminnan tavoitteista ja periaatteista sekä talouden pidosta kunnan määrittelemän budjetin rajoissa. Neuvostolla olisi myös oikeus antaa lausuntoja henkilöstövalinnoista. Neuvosto vastaisi yhteistyön järjestämisestä ja kehittämisestä vanhempien, henkilökunnan ja muun lähiyhteisön välillä. Vanhempainneuvoston toiminnasta esimerkin tarjoaa Tanska, jossa vanhempainneuvostot ovat olleet pakollisia päiväkodeissa vuodesta 1993 lähtien.

### 4.3. Perushoito on varhaiskasvatusta

Päivähoidon perushoito on ammatillista ja perustuu viimeisimpään tietoon hyvästä hoidosta ja lapsen kehityksestä. Hoidon tavoitteena on lapsen fyysisen ja psyykkisen kehityksen ja kasvun edistäminen, lapsen terveyden ja toimintakyvyn vahvistaminen ja suojeleminen sekä omatoimisuuden tukeminen. Hyvä perushoito synnyttää lapsen ja hoitajan välille kiintymyssuhteen ja nivoutuu educare-ajattelun mukaisesti luontevaksi osaksi eri ikäisten lasten toimintaa, leikkiä ja oppia hoitopäivän kuluessa. Turvallinen hoito mahdollistaa vanhempien osallistumisen työelämään ja opintoihin.

Hyvä perushoito ottaa huomioon lapsen yksilölliset tarpeet ja tapahtuu yhteistyössä vanhempien kanssa edistäen lapsen tervettä kasvua. Perushoito kattaa terveellisestä ravitsemuksesta, riittävästä unesta ja levosta, liikunnasta, ulkoilusta, henkilökohtaisen hygieniasta ja puhtaudesta sekä sään mukaisesta vaatetuksesta huolehtimisen.

Ammatillisesti toteutettu hoito vastaa paitsi terveen ja suotuisasti kehittyvän myös erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan lapsen tarpeisiin, edistää lapsen sosioemotionaalista kehitystä luomalla lapselle turvalliset ja jatkuvat ihmissuhteet, tukee ja ohjaa perheitä ja vanhempia heidän hoito- ja kasvatustyössään eri elämäntilanteissa, ehkäisee ja vähentää perheiden ja lasten syrjäytymistä ja erityispalvelujen tarvetta sekä asettaa laatuvaatimuksia hyvälle hoito- ja kasvuympäristölle.

Suomalaislasten terveys on pääasiassa esimerkillisen hyvä. Kuitenkin astma, allerginen ihottuma ja allerginen nuha ovat yleistyneet voimakkaasti. Joka kymmenes lapsi kärsii allergisista oireista. Lisäksi suomalaislapset sairastavat diabetesta yleisimmin maailmassa ja tauti näyttää edelleen yleistyvän.

Lasten pitkäaikaissairauksien esiintyvyys on vaihdellut 1980- ja 1990-luvulla 8 - 16 %:n välillä. Kelan haastattelututkimusten mukaan lasten pitkäaikaissairaudet ovat sekä vanhempien ilmoituksen mukaan että sairaanhoitopalvelujen kysynnän perusteella hieman lisääntyneet.

Oulussa 1990-luvulla tehdyn tutkimuksen mukaan päiväkotihoidossa olevat alle kolmi-vuotiaat lapset olivat sairauden vuoksi poissa keskimäärin 24 päivää/vuosi. Vastaavasti perhepäivähoidossa olevat alle 3-vuotiaat olivat sairauden vuoksi poissa keskimäärin 9 päivää/vuosi. Ikäryhmässä 3 - 5-vuotiaat sairauspoissaolojen määrä oli päiväkotilapsilla 13 päivää/vuosi ja perhepäivähoidossa olevilla 7 päivää/vuosi. Lapset olivat poissa erityisesti aikaisin keväisin ja syksyisin, mikä vastaa infektio-tautien vuodenaikojen mukaista leviämisaikaa. Voimakkain yhteys lasten sairastuvuuteen oli yhdessä hoidettavien lasten määrällä. Ahtaus ja lapsikontaktien suuri lukumäärä vaikuttavat lasten infektioihin kaikissa hoitomuodoissa.

Lasten psyykkisten ongelmien luonne on muuttunut ja tilanteet kriisiytyvät herkästi. Mielenterveydelliset ongelmat näkyvät lapsilla hahmottamisen ja oppimisen vaikeuksina. Tämän alueen hoito ja kuntoutus ovat vasta muotoutumassa. Alle 12-vuotiaista lapsista hoitoa vaativia psyykkisiä ongelmia todetaan vajaalla 10 prosentilla.

Turussa 1990-luvulla tehdyn tutkimuksen mukaan 10 % alle kouluikäisten lasten perheistä ei kyennyt tarjoamaan suotuisia edellytyksiä lapsen psykososiaaliselle kasvulle. Moniongelmaisille perheille oli tyypillistä huonot ihmissuhteet, tunneköyhyys, aggressiivisuus, väkivaltaisuus ja mielenterveyden häiriöt.

Nykyisin yleistyvät elämäntapahtumat, kuten avioero ja uusperheellistyminen vaikuttavat lasten ja nuorten psyykkiseen ja fyysiseen terveyteen. Jo vähäinenkin perherakenteen muutos saattaa lisätä kasvatuksellisen avun ja tuen tarvetta perheessä.

#### 4.3.1. Lasten terveydestä huolehtiminen

Päivähoidon keskeinen tehtävä on paitsi edistää lasten tasapainoista kehitystä ja hyvinvointia myös vaalia lasten terveyttä. Tämä asettaa vaatimuksia niille olosuhteille, joissa päivähoitoa järjestetään. Lasten terveyttä ylläpidetään ja edistetään lapsilähtöisen elinympäristön, monipuolisen liikunnan, hygienian, tasapainoisen uni- ja valverytmin, kiireettömyyden sekä hyvien terveystottumusten omaksumisen kautta. Tavoitteena on terveellisten elämäntapojen omaksuminen, lasten sairastumisalttiuden vähentäminen sekä pitkäaikaissairaiden lasten toimintakyvyn ylläpitäminen.

Lasten uni- ja valverytmillä on tärkeä vaikutus lasten hyvinvointiin. Lasten aikarytmit sopeutetaan nykyisin hyvinkin vaihteleviin aikuisten vuorokausi- ja viikkorytmeihin. Uni- ja valverytmejä rikkomalla myötävaikutetaan lasten tarkkaamattomuuden, keskittymättömyyden ja levottomuuden lisääntymiseen. Lapsen päivärytmin pysyvyyden keskeisimpiä edellytyksiä on, että koti ja päiväkotitoimivat kiinteästi ja läheisesti yhdessä. Päivähoitopaikan päivärytmin ja uniaikataulujen porrastaminen ja ajoittaminen eri-

ikäisten, persoonallisuudeltaan vaihtelevien ja kotiensa eri aikarytmeissä elävien lasten tarpeita vastaaviksi on varhaiskasvattajien suuri haaste ja ammattitaitokysymys. Kyse on myös hoitopaikan tilajärjestelyistä ja mahdollisuuksista siten, että lapsille jää tilaa ja rauhaa riittävään uneen, lepoon ja liikuntaan.

Päiväkotilasten tartuntatauteja voidaan vähentää ratkaisevasti päiväkotien hygieniatasoa nostamalla. Hygieniaan liittyvien hoito- ja kasvatuskäytäntöjen muuttamisella, esim. käsien pesun tehostamisella, voidaan vähentää lasten sairastavuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee parhaillaan opasta tartuntatautien leviämisen ehkäisemisestä päivähoitossa. Opas valmistuu vuoden 1999 aikana.

#### 4.3.2. Terveellinen ravinto

Terveellinen ravinto on terveyden perusedellytys. Kokopäivähoitossa olevien lasten tulee suositusten mukaan saada vähintään kaksi kolmasosaa päivittäisestä energian tarpeestaan päivähoitossa. Kiireettömyys, kattaus ja ystävällisyys tekevät ruokailutilanteet miellyttäväiksi. Ruoka-aineyleherkkyydet ovat yhä yleisimpiä lapsilla. Terveellisten ruokailutottumusten omaksumisen rinnalla on yhä enemmän kiinnitettävä huomiota erityisruokavalioiden noudattamiseen sekä allergisoiiviin ruoka-aineisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä laaditaan päivähoiton ruokahuollon henkilöstölle opasta lasten ruokailusta päivähoitossa. Myös tämä opas valmistuu vuoden 1999 aikana.

#### 4.3.3. Liikunta on välttämätöntä

Hoitoon liittyy terveellisen ympäristön rakentaminen niin sisä- kuin ulkotiloissa. Hyvä ympäristö antaa mahdollisuudet riittävään liikuntaan. Ympäristön tulee olla monipuolinen ja sisältää valinnanmahdollisuuksia. Sen tulee olla turvallinen ja tarjota mahdollisuuksia moninaisiin leikkeihin. Lapset korostavat myös ympäristön ekologisista ja elämyksellisistä ominaisuuksista. Varhaiskasvattajien keskeinen tehtävä on varustaa sisä- ja ulkotilat niin, että lasten aktiviteeteista voi tulla liikunnallisesti mielekkäitä.

Liikunta on välttämätöntä lapsen kasvulle, kehitykselle ja terveydelle, sillä liikunta vahvistaa luustoa, antaa lihaksistolle tarvittavaa räsitusta ja kehittää verenkierto- ja hengityselimistöä sekä aktivoi aivoja. Liikkumisleikkien kautta lapsen motoriikka kehittyy ja hän oppii tasapaino-, liikkumis- ja käsittelytaitoja. Lapsen minäkäsitys kehittyy, kun lapsi miettii ja kokeilee mitä hän pystyy tekemään käsillään, jaloillaan ja vartalollaan. Liikunnallisten kokemusten kautta lapsi oppii myös erottelemaan, yhdistelemään, järjestämään ja nimeämään erilaisia asioita.

Parhaimmillaan liikunta edistää lapsen mahdollisuuksia kohdata yksilöllisiä haasteita, tuntea pätevyyttä sekä kokea monenlaisia myönteisiä elämyksiä. Liikunta toimii minäkuvan myönteisenä kehittäjänä. Toisaalta heikosti järjestetty liikunta voi aiheuttaa jopa vahinkoa lapsen sosiaaliselle ja psyykkiselle kehitykselle ja muokata kielteisiä asenteita liikunnan myöhemmälle harrastamiselle.

## 4.4. Lapsiryhmä varhaiskasvatuksessa

### 4.4.1. Henkilöstömitoitus ja lapsiryhmän koko

Vuodesta 1993 lähtien päivähoidossa luovuttiin lapsiryhmän koon määrittelystä ja siirryttiin henkilöstön ja lasten välisen suhdeluvun sääntelyyn. Muutoksen tavoitteena oli mahdollistaa päivähoidon alueellisen palvelutarjonnan parempi suunnittelu. Yhdessä hoidettavien lasten määrää voidaan säädellä vapaasti tilanteiden mukaan suhdeluvun toteutuessa. Henkilöstömitoitus on määritelty sekä päiväkotii- että perhepäivähoidossa.

Aikaisemmin lasten päivähoidosta annetun asetuksen (muut. 431/1986) mukaan 3 - 6-vuotiaiden ryhmissä sai olla korkeintaan 20 lasta, alle 3-vuotiaita sai ryhmässä olla enintään kaksitoista kuitenkin siten, että ryhmän enimmäismäärää vähennettiin yhdellä lapsella jokaista alle 1-vuotiasta lasta kohden. Jos 3 - 6-vuotiaiden lasten ryhmään sijoitettiin muun ikäisiä lapsia, tuli lasten enimmäismäärää vähentää yhdellä lapsella jokaista alle kolmivuotiaista lasta kohden. Näin muodostetussa ryhmässä saattoi olla enintään kaksi alle 2-vuotiasta lasta. Yli 3-vuotiaiden osapäiväryhmissä sai olla 25 lasta. Lisäksi päivähoitolain mukaan päiväkodeissa sai olla enintään sata hoitopaikkaa

### 4.4.2. Henkilöstömitoitus päiväkodissa

Nykyään voimassa olevan lasten päivähoidosta annetun asetuksen (806/1992, 6 §) mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, joka täyttää sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/1992) 4 tai 5 §:ssä säädetyn ammatillisen kelpoisuuden enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohti. Enintään neljää alle kolmivuotiaista lasta kohden tulee päiväkodissa olla vähintään yksi edm. kelpoisuuden omaava henkilö. Osapäivähoidossa yli kolmivuotiaita lapsia saa olla enintään 13 yhtä edm. koulutuksen omaavaa henkilöä kohti.

Kunta voi kuitenkin poiketa säädetystä suhdeluvuista, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole jatkuvasti enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.

Lähes poikkeuksetta kaikissa kunnissa on lapsia hoidossa enemmän kuin hoitopaikkoja. Ylitys vaihtelee kunnittain muutamasta prosentista aina 35 prosenttiin.

Täyttöasteen ja käyttöasteen seuraamisesta on tullut keskeinen päivähoidon kustannussäästöjen seurantaväline. Hoitopaikkojen edellytetään olevan maksimaalisesti käytössä. Korkeiden täyttöasteiden seurauksena päivähoidosta annetussa asetuksessa määritelty hoito- ja kasvatushenkilöstön mitoitus päiväkodeissa ei aina toteudu. Terveysten- ja sosiaalihuoltoalan ammattijärjestön (Tehy) vuonna 1996 tekemän selvityksen mukaan kokopäiväryhmissä on 2 - 3 lasta enemmän kuin asetus edellyttäisi. Ylitystä tapahtui yli 40 prosentissa kyselyn päiväkodeista päivittäin ja viikoittain joka viidennessä. Vastaavia tuloksia on saatu myös Lastentarhaopettajaliiton (1996 ja 1999) ja Stakesin (1995) tekemissä selvityksissä.

Hoidettavien lasten määrän kasvun ohella alitusta henkilöstömitoituksessa aiheutuu siitä, että jotkut kunnat eivät palkkaa sijaisia henkilöstön sairaus-, vuosilomien tai muiden

lyhytaikaisten poissaolojen ajaksi. Sijaisten puute ja jatkuva vajaalla henkilöstöllä työskentely heikentävät päivähoiton laatua ja uuvuttavat henkilöstön. Työntekijät kokevat lapsiryhmät liian suuriksi, eikä lapsilla ole mahdollisuuksia turvallisten ja pysyvien henkilösuhteiden luomiseen aikuisten ja toisten lasten kanssa.

#### 4.4.3. Henkilöstömitoitus perhepäivähoidossa

Päivähoidosta annetun asetuksen (806/1992, 8 §) mukaan perhepäiväkodissa voi hoitaja samanaikaisesti hoitaa enintään neljää lasta, perhepäivähoitajan omat alle kouluikäiset lapset mukaan luettuna. Näiden lisäksi ryhmässä voi olla osapäivähoidossa yksi esiopetuksessa oleva tai koulunkäynnin aloittanut lapsi.

Perhepäiväkodissa voi kaksi hoitajaa samanaikaisesti hoitaa enintään kahdeksaa lasta sekä näiden lisäksi osapäiväisesti kahta esikouluopetuksessa olevaa tai koulunkäynnin aloittanutta lasta. Erityisistä syistä ja huomioon ottaen paikalliset olosuhteet kolme hoitajaa voi hoitaa samanaikaisesti enintään kahtatoista lasta.

Asetus lapsiryhmän koosta perhepäivähoidossa on tiukempi kuin päiväkotihoidossa. Poikkeamaa lasten määrään keskimääräisten hoitopäivien vähäisyyden vuoksi ei ole mahdollista tehdä. Kuitenkin myös perhepäivähoidossa lapsia on ylipaikoilla eikä asetuksessa määritellyä ryhmäkokoja aina noudateta. Hankaluuksia aiheuttavat esimerkiksi vanhempien epäsäännölliset työajat ja niistä seuraavat vaihtelevat hoitoajat. Yhdelle hoitajalle saatetaan sijoittaa lapsia enemmän kuin asetus sallisi, koska epäsäännöllisen hoidon tarpeen vuoksi kaikki lapset eivät yleensä ole samanaikaisesti paikalla. Tällöin kuitenkin tulee tilanteita, jolloin kaikki lapset ovatkin samana päivänä hoidossa. Perhepäivähoitoryhmään saatetaan sijoittaa asetuksen salliman esiopetuksessa olevan tai koulunkäyntinsä aloittaneen lapsen sijasta osapäivähoitoon myös nuorempia lapsia. Ongelmallista on myös perhepäivähoitajien sijaisjärjestelyjen puute. Monesti perhepäivähoitajat sijaistavat toinen toisiaan, jolloin lapset sijoitetaan oman hoitajan poissaolon ajaksi toisen hoitajan ryhmään ylimääräisinä.

#### 4.4.4. Pienimpien lasten päivähoito

Subjektiiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan alkaa vanhempainraha-kauden päätyttyä. Lapsi on silloin yleensä noin 10 - 11 kuukauden ikäinen. Vuonna 1997 alle 1-vuotiaiden osuus kunnan järjestämän päivähoiton piirissä olevista lapsista oli vajaan prosentin. Silloin kunnissa arvioitiin, että alle 1-vuotiaiden lasten päivähoiton tarve tulee lisääntymään. Jonkin verran päivähoiton tarvetta on myös vanhempainraha-kauden aikana. Nämä lapset ovat pääosin opiskelijoiden ja yksityisyrittäjien lapsia.

1-vuotiaiden ja sitä nuorempien lasten päivähoitoon osallistumisesta ei ole seurantatietoa. Yhteiskunnassamme on kuitenkin viitteitä siitä, että vanhempainlomia saatetaan keskeyttää vanhempien työolojen vuoksi tai hoitovapaalle ei uskalleta jäädä, kun pelätään työpaikan menettämistä. Työelämän ei koeta arvostavan riittävästi vanhemmuutta tai lasten hoitamista kotona. Näissä paineissa on pelättävissä, että sekä yhteiskunnan että perheen omat asenteet muuttuvat lasten kannalta epäedulliseen suuntaan.

Pienet lapset ovat erittäin herkässä kehitysvaiheessa. He tarvitsevat eniten aikuisen huolenpitoa ja läheisyyttä. Suuressa lapsiryhmässä toimiminen asettaa erityisesti kaikkein

pienimmille lapsille vaatimuksia, joihin lapsen kehitystaso ja sosiaaliset taidot eivät riitä. Pienet lapset ovat myös alttiimpia sairastumaan. Monet alle 18 kuukauden ikäiset lapset nukkuisivat vielä kaksia päiväunia. Päivähoidossa lasten luonnollisen uni- ja valverytmin toteuttaminen saattaa häiriintyä, koska henkilökunta joutuu sovittamaan yhteen kodin ja päivähoidon aikatauluja, eri ikäisten lasten uni- ja valverytmejä ja unentarvetta, ruokailu- ja ulkoilu-aikoja sekä tilankäyttöä.

Päiväkodissa lasten ja henkilöstön välinen suhdeluku on erilainen alle ja yli 3-vuotiailla lapsilla. Alle 3-vuotiaiden kohdalla henkilöstöä tulee olla enemmän. Sen sijaan perhepäivähoidon lapsiryhmän kokoa koskevissa säännöksissä ei oteta huomioon lasten ikää edellä mainitulla tavalla. Lasten päivähoidon mitoituksessa ei kuitenkaan enää samalla tavalla kuin aikaisemmin, oteta erikseen huomioon kaikkein pienimpiä lapsia. Suhdelukumitoitukseen siirryttäessä luovuttiin käytännöstä sijoittaa alle 1-vuotiaat lapset kahden lapsen paikalle. Tuolloin näytti siltä, että pidentyneen äitiys-, isyys- ja vanhempainloman sekä lasten kotihoidon tuen seurauksena yhä harvemmat perheet tarvitsisivat kaikkein pienimmille lapsilleen päivähoitopaikkaa. Tältä osin tilanne näyttää ainakin osittain muuttuneen.

Perhepäivähoitoa on pidetty hyvänä hoitomuotona kaikkein pienimmille lapsille. Perhepäivähoito on kodinomaista, lapsiryhmä on pienempi ja riski sairastua näin vähäisempi. Tämän vuoksi myös vanhemmat usein haluavat pienimmäisensä perhepäivähoitoon. Nykyisin perhepäiväkodissa voi olla samanaikaisesti monta vauvaikäistä lasta, mikä on hankalaa ryhmän toimivuuden ja hoitajan jaksamisen kannalta.

#### 4.4.5. Ryhmällä on tärkeä merkitys lapselle

Aikuisten määrä suhteessa lapsiin sekä lapsiryhmän koko ja erityisesti sen kiinteys vaikuttavat keskeisesti lasten hyvinvointiin päivähoidossa. Kansainvälisesti katsoen päivähoitosta annetun asetuksen mukainen henkilöstön mitoitus on varsin hyvä. Henkilöstön ja lasten välisen suhdelukunormien ylittämisen vuoksi lapset ovat kuitenkin ylisuurissa ryhmissä, joissa on paljon vaihtuvia kontakteja. Tämä on ristiriidassa päivähoitotavoitteiden kanssa, joiden mukaan päivähoitotulee tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet. Kaikkein pienimmille lapsille on erityisen tärkeää, että päivähoitopaikka ja hoitajat ovat tuttuja ja turvallisia.

Varhaiskasvatuksen ammattilaisten tehtävänä onkin kehittää päivähoitotoimintakäytäntöjä jatkuvasti siten, että päivähoitossa toimitaan kulloisenkin lapsiryhmän sekä meillä olevan toiminnan kannalta sopivissa ryhmissä. Yhdessä hoidettavien lasten määrän kasvaessa lisääntyvät myös sosiaalisten suhteiden määrät, niin lasten väliset, lasten ja aikuisten väliset kuin myös aikuisten väliset. Silloin henkilökunnalla on yhä useampia lapsia ja vanhempia, joiden kanssa tulee solmia luottamukselliset suhteet ja joiden tarpeet tulee voida ottaa huomioon. Suurissa ryhmissä lasten sosiaaliset taidot eivät riitä hallitsemaan ryhmän ihmissuhteiden määrää. Liian suurissa ryhmissä ei myöskään voida saavuttaa päivähoitopedagogisia tavoitteita.

Jo hyvin varhain lapset hakeutuvat toistensa seuraan ja luovat keskinäisiä leikkejään. Pienimmät lapset hakeutuvat spontaanisti kahden - kolmen lapsen ystävyys- ja leikki-ryhmiin. Jo yksi vuotiaat lapset luovat lämpimiä ystävyys-suhteita. Hieman vanhemmat lapset hakeutuvat 4 - 5 lapsen leikkiryhmiin. Leikkitoverit ja omat leikit ovat lapsille erittäin tärkeitä. Parhaimmat ja syvällisimmät leikit syntyvät pysyvissä pienryhmissä ystävien kesken. Kun lasten välinen tuntemus lisääntyy, syntyy ryhmälle omia rutiineja



ja toimintatapoja, joiden ansiosta leikkien sisältöjä on mahdollista syventää ja keskinäistä pohdintaa laajentaa. Toiminnan järjestäminen lasten pysyvien pienryhmien avulla tuo käsiteltäviin teemoihin syvyyttä ja monipuolisuutta sekä turvallisempia ja rikkaampia oppimisen kokemuksia. Myös vuorovaikutus aikuisten ja lasten välillä saa laadukkaampia piirteitä. Kukin työntekijä voi toimia kahden tai kolmen pienryhmän vastaavana.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että aikuisten määrällä on vaikutusta mm. lasten puheen määrään, lasten leikkien pitkäjänteisyyteen ja lasten mielialaan. 1980-luvulla tehdyssä ruotsalaistutkimuksessa todettiin, että henkilöstön lisääminen vähentää lasten käyttäytymishäiriöitä ja ahdistuneisuutta. Lapsiryhmän koolla on tutkimusten mukaan vieläkin tärkeämpi vaikutus. Pienessä ryhmässä lasten kielellinen vuorovaikutus on vilkkaampaa, lapset ovat aktiivisempia, esittävät omia ajatuksiaan ja keskittyivät tekemiseensä. Aikuisilla on aikaa osallistua lasten toimintaan eikä aikaa kulu niin paljon järjestyksenpitoon. Myös Suomessa tehdyt tutkimukset esim. lasten stressikokemuksista ja sairastavuudesta ovat osoittaneet ryhmäkoon merkityksen lapsen hyvinvoinnille. Liian suuri lapsiryhmä aiheuttaa levottomuutta lapsissa ja lisää lasten sairastavuutta. Lasten infektioiden leviämisen on osoitettu olevan yhteydessä hoidettavien lasten lukumäärään.

Kiireetön ajankäyttö on välttämätöntä pienten lasten yksilöllisiä reittejä kulkevalle kehitykselle. Usein lapset joutuvat tiukoissa tehokkuusaikatauluissa sopeutumaan toimintojen yhtäaikaiseen kiireiseen suorittamiseen ja suurissa ryhmissä liikkumiseen. Kiireen keskellä lasten toiminta pirstoutuu, he turhautuvat, käytös muuttuu ryntäileväksi ja stressaantuneeksi.

Lapsiryhmän toimivuuteen vaikuttavat monet tekijät: lasten ja henkilökunnan määrä, lasten ikärakenne, päivittäiset hoitoajat, kunkin lapsiryhmän ja ryhmässä olevien yksilöiden erityispiirteet sekä fyysiset tilat. Erilaisilla ryhmämuodoilla, kuten sisarusryhmillä ja ikätasoon sidotuilla ryhmillä on omat hyvät ja huonot puolensa. Molempien toimintamuotojen kaikkia parhaita puolia ei voida toteuttaa yhdessä työmuodossa, sillä ne ovat osittain toisensa poissulkevia.

Lapsiryhmien kokoa sääteleviä normeja väljennettiin, jotta voitaisiin kunnassa esiintyvän päivähoidon tarpeen mukaan joustavasti vastata erilaisten lapsiryhmien asettamiin monimutkaisiin haasteisiin. Viime vuosien pyrkimys taloudelliseen tehokkuuteen on kuitenkin monissa kunnissa johtanut säästöratkaisuihin, jotka eivät tue lapsiryhmien laadukkaan toiminnan toteuttamista. Lasten hoitoajat ovat pidentyneet, sijaisia ei palkata, avustavaa henkilökuntaa vähennetään, lapsiryhmiä kasvatetaan tavoitteena käyttöasteen nostaminen ja lisäksi henkilökunnan viikottainen työaika on vähentynyt. Näin joustavuuteen pyrkivät säännökset ovat kääntyneet lasten näkökulmasta tarkoitustaan vastaan.

#### 4.4.6. Tuttu ryhmä on turvallinen

Perusehtoja lasten kehitykselle ovat lämmin vuorovaikutus ja tunnevaltaisten kokemusten liittyminen oppimiseen. Ryhmän koon ja aikuisten määrän ohella tärkeitä hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä ovat ryhmän kiinteys ja ihmissuhteiden pysyvyys. Lapsille omat tutut aikuiset niin kuin lapsetkin luovat turvallisuutta. Hoitopaikkojen tehokkaan käytön myötä ryhmien kiinteys on kärsinyt. Yhtä hoitopaikkaa kohti on sijoitettu useampi lapsi ja lapset ovat paikalla usein eri aikoihin ja joskus taas kaikki samanaikaisesti. Saman päivän aikana ryhmässä läsnäolevat lapset vaihtuvat. Tämä kaikki lisää levotto

muutta ryhmän toiminnassa ja hankaloittaa toiminnan ennakkointia, suunnittelua ja toteuttamista.

Varhaiskasvatuksen näkökulmasta hoitosuhteissa tulisi pyrkiä pysyvyyteen ja jatkuvuuteen. Pysyvän hoitosuhteen myötä aikuiset oppivat paremmin ymmärtämään pienen lapsen viestejä ja tunnetiloja ja reagoimaan herkemmin lapsen tarpeisiin. Erityisen tärkeää tämä on, kun on kyse lapsista, jotka eivät sanoin osaa tai voi ilmaista tarpeitaan. Kentältä saadun palautteen mukaan äitiyslomalle tai työttömäksi jäävä vanhempi saattaa pitää lapsellaan kokopäiväisen hoitopaikan sen vuoksi, että pelkää, ettei perhevaapaansa päätyttyä tai työllistyttyään subjektiivisesta oikeudesta huolimatta onnistu saamaan lapselleen hoitopaikkaa tai ainakaan samaa hoitopaikkaa. Pysyvien ja jatkuvien ihmissuhteiden turvaaminen lapselle edellyttää, että esimerkiksi vanhempien satunnaisen työllistymisjaksojen takia lapsen päivähoitopaikkaa ei jouduttaisi jatkuvasti vaihtamaan.

Itse asiassa päivähoiton lakisääteinen subjektiivinen oikeus antaa lasten vanhemmille hoitotakuun. Työryhmän näkemyksen mukaan kunnissa voitaisiin vahvistaa subjektiivista oikeutta ja ottaa lasten päivähoitossa käyttöön asiakaslähtöinen palvelusitoumus, jolla turvattaisiin olemassa olevien hoitosuhteiden pysyvyys ja jatkuvuus. Palvelusitoumuksella kunta sitoutuisi mm. siihen, että äitiys- ja vanhempainrahakauden alkaessa tai vanhemman jäädessä työttömäksi, vanhemmat voivat muuttaa kokopäiväisen paikan osa-aikaiseksi ja saada jälleen kokopäiväisen paikan hoidon tarpeen muuttuessa kokopäiväiseksi. Palvelusitoumuksessa sovittaisiin myös siitä, että lapsi saa päivähoitosta kokonaan poisjäädessään jälleen hoitopaikan, kun hoidon tarve jatkuu. Tavoitteen tulisi olla hoitopaikan järjestäminen entisestä päivähoitopaikasta.

## 4.5. Varhaiskasvatuksen toimintamuodoista

Päivähoitolaki määrittelee päivähoiton toimintamuodoiksi lapsen hoidon järjestämisen päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana. Päiväkotihoidon voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi. Perhepäivähoitoa voidaan järjestää yksityiskodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa, jota kutsutaan perhepäiväkodiksi. Leikkitoimintaa tai muuta päivähoitotoimintaa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa. Päivähoitoa voivat saada lapset, jotka vielä eivät ole oppivelvollisuusikäisiä sekä milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty, myös sitä vanhemmat lapset. Päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan. Kunnan on huolehdittava siitä, että päivähoitoa on saatavana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kuin tarve edellyttää.

Päivähoitolain ja sitä täydentävän päivähoitoasetuksen määritteisiin mahtuu nykyinen toimintamuotojen moninaisuus, vaikkei lainsäädäntö kaikkia toimintamuotoja käsitteinä tunnustakaan.

Subjektiivinen päivähoito-oikeus edellyttää, että eri päivähoitomuotoja kehitetään lasten ja perheiden tarpeiden pohjalta. Laki edellyttää, että päivähoitoa mahdollisuuksien mukaan järjestetään lasten vanhempien toivomassa muodossa ja aikana. Vanhempien kannalta on tärkeää, että eri päivähoitomuotojen vahvuudet ja identiteetit tehdään selkeästi näkyviksi ja niistä tiedotetaan vanhempia.

Perhepäivähoidon vahvuus on kodinomaisuus, pieni ryhmä ja yksilöllinen läheisyys lapseen ja perheeseen. Päiväkodin vahvuus on monipuolisen ammatillisen koulutuksen saanut henkilöstö, lasten vertaisryhmä sekä esiopetus, joka kokopäiväisessä hoidossa integroituu lapsen turvallisesta ja pedagogisesti rakennetusta hoidosta huolehtimiseen. Leikkitoiminnan haaste on keskittyä lasten leikki- ja vapaa-ajan toiminnoista vastaamiseen ja kotona olevien vanhempien kasvatustyön tukemiseen.

Päivähoitolain voimaantulon myötä perhepäivähoito on lainsäädännössä määritelty tasaveroiseksi julkisen päivähoidon muodoksi. Käytännön perhepäivähoitotoiminnalle muodostui toiminnan järjestämistä ohjaavat kriteerit: perhepäiväkodille asetettiin tiettyjä vaatimuksia, perhepäivähoitajien kouluttaminen aloitettiin ja perhepäivähoitotoimintaa ohjasivat alan ammattikoulutuksen saaneet perhepäivähoidon ohjaajat. Perhepäivähoidon kehittymiseen tasaveroiseksi toimintamuodoksi lienee ollut vaikuttamassa myös näkökulma perhepäivähoidosta päiväkotitoimintaa täydentävänä hoitomuotona. Sen avulla on myös mahdollisuus nopeammin ja toisaalta myös alhaisemmin kustannuksin lisätä päivähoiton tarjontaa kysyntää vastaavaksi. Näkemys perhepäivähoidosta päiväkotitoimintaan verrattuna kodinomaisempana ja ryhmäkooltaan pienempänä hoitopaikkana ja näin etenkin pienimmille lapsille hyvin soveltuvana on myös alunalkaen ollut vahvasti mukana. Perinteisesti perhepäivähoito toimintamuotona onkin nojautunut kotikasvatukseen; perheissä tapahtuvaan hoitoon ja kasvatukseen.

Päiväkotitoiminnan historiallisessa kehityksessä on perhepäivähoitoa selkeämmin painottunut muun ohella myös sen pedagoginen luonne. Siinä yhdistyvät hoidolliset, kasvatukselliset ja esiopetukselliset tavoitteet. Oppimisvalmiuksien kehittäminen on perinteisesti nähty esiopetuksen tehtäväksi. Esiopetus ja oppimisvalmiuksien kehittäminen mielletään myös helpommin päiväkotitoimintaan liittyväksi. Kaikkeen varhaiskasvatukseen liittyy kuitenkin myös oppimisen edistäminen ja oppimisvalmiuksien kehittäminen.

Perhepäivähoidossa pieni ryhmä mahdollistaa yksilöllisen hoidon ja lapsen tarpeiden huomioon ottamisen. Vanhempien kanssa tehtävään yhteistyöhön perhepäivähoidolla on erittäin hyvät mahdollisuudet. Tässä perhepäivähoidon yhteistyössä vanhempien painottamina arvoina korostuvatkin usein juuri pienten lasten kohdalla lapsen yksilöllisen kasvatuksen ja hellyyden merkitys sekä aikuisen rooli. Perhepäivähoidon toimintatavoissa näkyvät päiväkotia selkeämmin kodin toimintatavat. Niin koti kuin perhepäivähoitokin voi tukea oppimisvalmiuksien kehittämistä monin tavoin. Tänä päivänä lapset osallistuvat kotoa käsin jo moniin erilaisiin harrastuksiin, kerhoihin tai muihin toimintamuotoihin. Myös perhepäivähoidossa oleville lapsille on mahdollista luoda näitä osallistumisen mahdollisuuksia.

Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella toteutettiin vuosina 1996 - 1997 perhepäivähoidossa ja kotona hoidossa olevien lasten oppimisvalmiuksien tukemiseksi OPPIVA-projekti. Tavoitteena oli kuntakohtaisten perhepäivähoidon lapsilähtöisten kasvatushjelmien laatiminen, kuntien välisen koulutusyhteistyön edistäminen, tutkimuksen ja työelämän yhdistäminen yliopiston tutkimus- ja opetustoimen kanssa sekä päivähoiton laadun parantaminen kunnan sisäisellä koulutuksella. Perhepäivähoidossa ja kotona hoidossa olevien eri ikäisten lasten, etenkin 5 - 6-vuotiaiden lasten oppimisvalmiuksia pyrittiin tukemaan yhteistyössä eri hallintokuntien, seurakuntien ja/tai muiden yhteisöjen avulla. Projektiin liittyvää tutkimusta, seuranta- ja opetusmateriaalia kehitettiin yhdessä Turun yliopiston kasvatustieteiden laitoksen ja Rauman opettajankoulutuslaitoksen kanssa.

Perhepäivähoidon kasvatusta- ja opetustoiminta on yhteydessä moniin erilaisiin tekijöihin: montako lasta perhepäivähoidossa on, minkä ikäisiä lapset ovat, millainen suhde hoitajalla on hoitolapsiinsa, millaisista toiminnoista ja kokemuksista lasten hoitopäivä koostuu ja millaisessa ympäristössä hoito tapahtuu. Päiväkodin, perhepäivähoidon, leikki-toiminnan, koulun, järjestöjen tai seurakunnan yhteistyötä lisäämällä ja toimintamuotoja toisiinsa linkittämällä voidaan järjestää perhepäivähoidon eri ikäisille lapsille kullekin soveltuva oppimista tukevaa toimintaa.

Esimerkiksi perhepäivähoidossa oleva 5 - 6-vuotias lapsi tarvitsee jo suurempaakin ryhmää, jossa hän voi harjoitella sosiaalisia taitoja. Heillä tulisikin olla mahdollisuus tavata muita lapsia ja aikuisia. Isompien lasten esiopetustoimintaa voidaan järjestää yhteistyössä muun päivähoitoon, koulun tai seurakunnan kanssa. Myös perhepäivähoidon ohjaaja voi järjestää alueensa perhepäivähoidossa ja kotona oleville lapsille esiopetustoimintaa. Erityisen tärkeää perhepäivähoidon esiopetusryhmien aikaansaaminen on niissä kunnissa, joissa päivähoitoon järjestäminen tapahtuu yksinomaan tai lähes yksinomaan perhepäivähoitona. Kaikissa Suomen kunnissa ei ole vielä tänä päivänä päiväkotitoimintaa. Perhepäivähoitona järjestetty päivähoito on maaseutukunnissa yleisintä. Näissäkin kunnissa yhteistyökumppaneiksi löytyvät kuitenkin koulut ja seurakuntien kerhotoiminta.

Kokeilusta saatujen kokemusten mukaan panostus perhepäivähoitajien kasvatustoimintaan on aktivoitunut heitä keskinäiseen yhteistyöhön, kasvatustoiminnan sisältöjen kehittämiseen ja oman ammatti-identiteetin syventämiseen. Kasvatustoiminnan systemaattinen tukeminen on lisännyt perhepäivähoitajien kasvatustietoisuutta ja edistänyt toiminnan suunnittelua lasten tarpeista ja mielenkiinnon kohteista käsin.

#### 4.5.1. Seurakunnan varhaiskasvatusta

Evangelisluterilaisen kirkon perustehtäviin kuuluvat kristillinen kasvatusta ja opetus. Myös muut Suomessa edustettuna olevat uskontokunnat järjestävät lapsille toimintaa, jolla edistetään lasten uskonnollista kasvatusta.

Kaikissa Suomen lähes 600 evangelisluterilaisessa seurakunnassa toteutetaan kirkon omaa varhaiskasvatusta monin eri tavoin. Vanhin ja perinteisin toimintatapa on pyhäkoulutyö, laajin päiväkerhotyö ja uudempia muotoja ovat perhekerhotyö sekä pienten koululaisten iltapäivätoiminta.

Painopiste seurakuntien varhaiskasvatuksessa on sosiaalisen ja emotionaalisen kehityksen alueella. Lapsi saa päiväkerhossa hoitoa, kasvatusta ja opetusta. Toiminta on lapsi- ja perhelähtöistä. Päiväkerho tarjoaa vaihtoehdon niille perheille, joiden elämäntilanteessa kokopäivähoito ei ole välttämätöntä. Myös perhepäivähoidossa olevien lasten on mahdollista osallistua päiväkerhotoimintaan. Vuosittain toimintaan osallistuu yli 100 000 4 - 6-vuotiasta lasta. Perhekerhotyölle on luonteenomaista, että tähän toimintaan osallistuvat lapset yhdessä heidän mukanaan olevien aikuisten kanssa. Koululaisten iltapäivätoiminnalla on kasvatustehtävän lisäksi merkittävänä haasteena syrjäytymisen ennaltaehkäiseminen.

Monessa kunnassa seurakunta järjestää 5 - 6-vuotiaiden lasten esiopetuskerhoja. Seurakunnan esiopetus on useimmiten seurakunnan lastenohjaajan johdolla tapahtuvaa kerhotoimintaa. Kerhot kokoontuvat yleensä parina päivänä viikossa muutaman tunnin ajan ja toiminnan sisällössä korostuu kristillinen kasvatusta. Joissain kunnissa seurakunta ja

kunta järjestävät esiopetusta yhteisvoimin siten, että kunnan palkkaama lastentarhanopettaja pitää 6-vuotiaiden esiopetusryhmiä.

## 4.6. Hoitoajat varhaiskasvatuksessa

### 4.6.1. Koko- ja osapäivähoito

Päivähoitoasetuksen 4 §:n mukaan päivähoito järjestetään osapäivä- ja kokopäivähoitona. Kokopäivähoidossa lapsen hoitoaika saa yleensä jatkua yhtäjaksoisesti enintään kymmenen tuntia vuorokaudessa ja osapäivähoidossa viisituntia.

Kunnan järjestämän päivähoidon piirissä olevista lapsista noin 80 prosenttia on kokopäivähoidossa. Lasten hoitopäivät ovat yleensä pitkiä, noin 8 - 10 tunnin mittaisia. Käytännössä lasten hoitoajat saattavat vaihdella paljonkin. Yhä useamman lapsen vanhemmat tekevät epäsäännöllistä työtä ja silloin myös lasten hoitoajat poikkeavat säännönmukaisesta viisipäiväisestä, ”virka-aikaan” tapahtuvasta kokopäivähoidosta.

Osapäiväistä päivähoitoa järjestetään perinteisesti viitenä päivänä viikossa viiden tunnin ajan tapahtuvana. Muuta osa-aikaista tai tilapäistä hoitoa on tarjolla harvemmin. Vanhemmat valitsevat lapselleen osapäivähoidon yleensä silloin, kun perheellä ei niinkään ole hoidon tarvetta, vaan lapselle halutaan mahdollisuus osallistua ohjattuun ryhmätöimintaan ikäistensa parissa. Osapäiväistäkin hoitoa voidaan toteuttaa monenlaisin ratkaisuin. Esimerkiksi sen sijaan, että lapsi osallistuu joka päivä viisi tuntia päivähoitoon, saattaisi perheen tarpeisiin soveltua paremmin osapäivähoito siten, että lapsi on päivähoitossa kahtena tai kolmena päivänä viikossa kokopäiväisesti.

### 4.6.2. Vuoropäivähoito

Kunnat järjestävät päivähoitoa sekä päiväkodeissa että perhepäivähoidossa myös iltaisin, viikonloppuisin ja öisin silloin, kun vanhempien työolot niin vaativat. Useimmat päiväkodit noudattavat kuitenkin aukioloaikoja, jotka palvelevat vain säännöllisessä päivätyössä käyviä perheitä. Päiväkotien aukioloaikojen tulisikin nykyistä enemmän joustaa vanhempien työolojen mukaan. Perhepäivähoidossa tätä joustoa on kyetty jo pidempäänkin toteuttamaan. Ilta-, viikonloppu- ja yöhoidon tarve on lisääntynyt sekä suurissa että pienissä kunnissa. Toistaiseksi hoitopaikkoja ei ole riittävästi. Vuonna 1997 vuorohoitoa tarvitsevia lapsia oli noin 9 prosenttia kunnan järjestämässä päivähoitossa olevista lapsista.

Päivähoitolaissa ei ole erityisiä säännöksiä iltaisin, öisin tai viikonloppuisin tapahtuvasta vuoropäivähoidosta. Lähtökohtaisesti kaikki päivähoitoa koskevat säännökset koskevat yhtälailla tätä toimintaa. Myös päivähoitosta perittävät maksut määräytyvät samoin perustein, vaikka kunnalle vuorohoidon järjestäminen on huomattavan paljon kalliimpaa.

Lapsen tarpeet kuitenkin eroavat riippuen siitä, onko hän säännönmukaisessa kokopäivähoidossa viitenä arkipäivänä viikossa, osapäivähoidossa aamupäivisin tai vuorohoidossa yhtäjaksoisesti viikonpäivät. Ilta- ja yöhoidossa oleva lapsi tarvitsee aikuiselta enemmän aikaa, hoivaa ja huolenpitoa. Lapsella voi olla ikävä vanhempiaan, iltatoimien suorittaminen ja nukkumaan meno päivähoitossa lapsiryhmässä on toisenlaista kuin

kotona. Jokaisen lapsen yksilölliset tarpeet tulisi ottaa huomioon. Tiloilta ja toiminnalta edellytetään kodinomaisuutta ja rauhallisuutta, päivällä toiminta voi olla vilkkaampaa.

Vuorohoidossa yhteistyö vanhempien kanssa on yhtä tärkeää kuin päivähoidossa muutoinkin, jotta luottamuksellinen suhde syntyy ja myös lapsi kokee hoitojaksonsa turvallisina. Hoitoaikojen pituudesta ja vanhempien työolosuhteista johtuen yhteistyölle voidaan ja tuleekin asettaa myös tavallista suurempia tavoitteita. Lapsen ja vanhempien tunteminen ja yhteistyön merkitys varhaiskasvatuksen toteuttamisessa korostuu vuorohoidossa. Lapselle voidaan nimetä omahoitaja, joka tutustuu perheen tilanteeseen tarkemmin ja oppii tuntemaan lapsen tavat paremmin. Kun lapsi on hoidossa yhtäjaksoisesti useita päiviä, voi olla tarpeen luoda verkostoa lähisukulaisista tai naapureista lapsen tueksi pitkän hoitojakson ajaksi.

Vuoropäivähoidon työaika- ja henkilöstöjärjestelyt ovat vakiintumattomat. Vuorohoitoyksiköissä henkilöstön määrä ja rakenne, noudatettava työaikajärjestelmä sekä työaikakorvaukset vaihtelevat suuresti eri kuntien ja jopa saman kunnan sisällä. Asetus lasten päivähoidosta ei säätele erikseen vuorohoidon henkilöstömitoitusta, vaikka hoitomuoto asettaa suuria vaatimuksia lapsen yksilölliselle, kodinomaiselle hoidolle.

#### 4.6.3. Palveluja monipuolistettava

Lasten päivähoidon hoitoaikoja tulisi tarkastella ainakin kahdesta näkökulmasta. Perinteisinä hoitomuotoina kokopäivähoito ja osapäivähoito ovat kehittyneet osin erilaisten tarpeiden pohjalta. Kokopäivähoidossa lähtökohtana on ollut ensisijaisesti tarjota lapselle hoitopaikka vanhempien työssäolon ajaksi. Osapäivähoito sen sijaan on enemmänkin syntynyt lapsen varhaiskasvatuksellisiin tarpeisiin. Yhteiskunnan muuttuvissa olosuhteissa päivähoidon tulee entistä monipuolisemmin kyetä vastaamaan yhtäältä perheiden erilaisten työolosuhteiden ja elämäntilanteiden pohjalta syntyviin lasten hoidollisiin tarpeisiin ja toisaalta lasten varhaiskasvatuksellisiin tarpeisiin vanhempien toivomalla tavalla. Vanhempien ansiotyöstä tai opiskelusta johtuva hoitopaikan tarve ja lapsen oikeus varhaiskasvatukseen onkin päivähoitoa kehitettäessä pyrittävä hahmottamaan erillisinä, joskin osin toisiinsa sidoksissa olevina asioina.

Päivähoitoasetuksessa määritellyt kokopäivä- ja osapäivähoidon käsitteet eivät enää vastaa nykypäivän käytäntöjä ja tarpeita. Säännökset ovat vanhakantaisia ja rajoittavat toiminnan kehittämistä vanhempien ja lasten tarpeista lähtien.

Subjektiiivisen oikeuden kunnan järjestämään päivähoitopaikkaan tulee jatkossakin turvata se, että vanhemmat saavat lapselleen päivähoitopaikan perheen itse arvioiman hoitotarpeen mukaan. Lakisääteisenä subjektiiivisena oikeutena tulee myös taata lapsen oikeus varhaiskasvatukseen. Lapsen osallistuessa päivähoitoon varhaiskasvatuksellisista syistä osa-aikainen päivähoito saattaa olla lapsen tarpeiden kannalta riittävä.

Päivähoitohenkilöstön tulee yhdessä lapsen vanhempien kanssa keskustellen pyrkiä ohjaamaan perheitä mitoittamaan lapsensa päivähoitoon osallistuminen lapsen tarpeet huomioon ottaen. Kunnan tulee myös pyrkiä monipuolistamaan päivähoitopalvelujaan niin, että päivähoitotarpeiltaan erilaisille perheille voidaan tarjota mahdollisimman hyvin jokaisen perheen lasten ja vanhempien tarpeita vastaavia palveluja.

Suurin osa kunnista järjestää yhä pääasiassa kokopäiväistä päivähoitoa ja jonkin verran yli kolmivuotiaille lapsille tarkoitettua, enintään viisi tuntia päivässä kestävä, osapäi-

väistä päivähoitoa tai erillistä kuusivuotiaalle lapsille suunnattua esiopetusta. Päivähoidon järjestämisen ja kehittämisen näkökulma on kunnissa edelleen enimmäkseen varsin perinteinen. Perinteisenä lähtökohtana on turvata vanhempien työssäkäynti tai opiskelu ja lapselle siksi ajaksi hoitopaikka. Kunnissa tulisikin aktiivisesti kehittää erilaista lapsille suunnattua varhaiskasvatustoimintaa. Osa-aikaiseen päivähoitoon tulisi luoda paljon nykyistä enemmän vaihtoehtoja. Hoitoaikoja kokopäivähoidon ja osapäivähoidon välillä pitäisi voida vaihdella joustavammin perheen muuttuvien tilanteiden mukaan. Vireä ja riittävästi resurssoitu leikki- ja kerhotoiminta vähentäisi sekin kokopäiväisen päivähoiton kysyntää. Tällainen avoimempi varhaiskasvatustoiminta tarjoaa myös tärkeän tukimuodon lähialueen lapsiperheille, johon kotona olevat lapset vanhempineen voivat osallistua.

Lapsille säännöllinen päivärytmi ja omien vanhempien kanssa vietetty aika ovat tärkeitä. Työelämän ja vanhempien tarpeista lähtevä hoitoaikojen kehittäminen ei saa johtaa siihen, että lapset viettävät yhä enemmän aikaa päivähoitossa. Myös työelämässä tulee etsiä joustoja siten, että vanhempien on mahdollista ottaa entistä enemmän pienen lapsensa tarpeita huomioon. Yhteiskunnan tulee kaikin mahdollisin tavoin edistää perheen ja työn vaatimusten yhteensovittamista. Myös hoitovastuuta perheessä tulisi jakaa tasaisemmin vanhempien välillä. Tavoitteena tulisi olla mahdollisuus lasten hoitopäivien lyhentämiseen, jotta lapsilla ja heidän vanhemmillaan olisi päivittäin riittävästi yhteistä aikaa.

Päivähoidosta perittävät maksut ovat myös perinteisesti määrittäneet kokopäiväisen ja osapäiväisen hoidon pohjalta. Samoin on menetelty henkilöstömitoituksen kohdalla. Osapäiväisestä päivähoitosta peritään yleisesti 60 prosenttia kokopäivähoidon maksusta. Päivähoidon maksuissa voitaisiin ottaa useampia maksuporrastuksia käyttöön. Myös säännöllisistä vapaapäivistä voitaisiin myöntää alennuksia ja siten kannustaa perheitä järjestelemään työaikojaan ja hoitojärjestelyitään lapsenkin hoitopäivää lyhentävästi. Kaavamaista osapäiväiseen ja kokopäiväiseen päivähoitoon pohjaava maksuajattelua pitäisikin kehittää siten, että myös tätä kautta vahvistetaan päivähoiton hoitomuotojen ja hoitoaikojen nykyistä parempi soveltuvuus sekä lasten varhaiskasvatustarpeisiin että perheiden hoidollisiin tarpeisiin.

## 4.7. Monien kulttuurien kohtaauspaikka

### 4.7.1. Koti ja päivähoito kasvattajina

Pääasiallinen kasvatusvastuu on aina lasten vanhemmilla eikä päivähoito korvaa vanhempien tarjoamaa huolenpitoa ja kasvatusta. Lapsen ja vanhemman välistä suhdetta määrittelee laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983). Tämän lapsenhuoltolain lapsen huollon sisältöä koskeva 1 § kuuluu seuraavasti:

”Lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huollon tulee turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiansa välillä.

Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatus sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä

antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus.

Lasta tulee kasvattaa siten, että lapsi saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee tukea ja edistää.”

Lain mukaan lapsen huoltajien, joita yleensä ovat hänen vanhempansa, tehtävänä on turvata lapsen kehitys ja hyvinvointi siten kuin lain 1 §:ssä säädetään. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Huoltaja myös edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, ellei erikseen ole toisin säädetty.

Laki velvoittaa huoltajaa, ennen kuin tämä tekee päätöksen lapsen henkilökohtaisessa asiassa, keskustelemaan asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään huoltajan on myös kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen ja toivomuksiin.

Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita takaamaan lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa itseään koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Päivähoidon henkilöstöllä on koulutuksen ja kokemuksen kautta saavutettu ammatillinen osaaminen ja vastuu lapsesta. Päivähoidossa henkilöstön tehtävänä on edistää yhdessä vanhempien kanssa lapsen tervettä kasvua ja persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Päivähoidon varhaiskasvatuksen tulee aina perustua vanhempien ja hoito- ja kasvatushenkilöstön tasavertaiseen vuoropuheluun. Päivähoidossa korostuu myös perhelähtöisyys. Lasten vanhemmat määrittelevät ne arvot ja periaatteet, joiden pohjalta heidän lastaan tulisi hoitaa ja opettaa. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi lapsen kanssa puhuttava kieli, uskonnollinen tai eettinen kasvatus sekä ruokailun ja levon järjestäminen.

Kasvatuksessa on painottunut perinteisesti aikuiskeskeinen työtapa. Perinteisistä näkemyksistä ollaan siirtymässä tasaveroisempaan suuntaan. Kasvatus on yhdessäoloa ja yhteisten hetkien suunnittelua. Aikuisten tehtävänä on kuunnella ja havaita, mitä lapset tekevät ja ajattelevat. Toisaalta heidän tehtävänä on tarjota lapselle kasvun mahdollisuuksia ja tilanteita. Oikeus tulla kuulluksi korostuu niiden lasten kohdalla, jotka elävät hankalia elämänvaiheita. Havaintojen dokumentointi auttaa aikuista kehittämään omaa työtään lapsilähtöiseksi.

Tarvittaessa päivähoidon tehtävänä on toimia kotien kasvatuksen tukena ja vanhemmuuden vahvistajana. Perheitten tuen ja varhaiskasvatukseen liittyvän tiedon tarve vaihtelee. Saman perheenkin kohdalla se voi vaihdella elämäntilanteen mukaan. Päivähoito voi varhaiskasvatuksen asiantuntijana tukea lasta, perhettä tai edistää laajemminkin lähiyhteisön toimivuutta. Tässä työssä päivähoidon tulisi olla monin tavoin aloitteellinen ja verkostoitua eri toimijatahojen kanssa.



#### 4.7.2. Yhteistyötä eri kulttuurien kanssa

Jokaisella perheellä on oma tapansa toimia, samoin jokaisella päivähoitopaikalla. Aikuisilla on heille tunnusomaiset tavat toimia ja lapsilla omansa. Kasvatus päivähoitossa on aina monien kulttuurien kohtauspaikka. Jokaisella kieli- ja etnisellä ryhmällä on oma kulttuurinsa. Ymmärtäminen ei aina ole helppoa. Tämä edellyttää yhteisöllisten voimavarojen tunnistamista.

Suomessa asuvia vähemmistöjä ovat mm. romanit, saamelaiset ja eri maahanmuuttajaryhmät. Kansainvälisyys on muutoinkin osa pienten lasten arkea. Eri puolilta maailmaa tulleita lapsia on Suomessa jo lähes 150 eri kansallisuutta. Varhaiskasvatuksen suunnittelussa kansainvälisyys ja suvaitsevaisuuskasvatus tulee ottaa huomioon. Luonteva vuorovaikutus eri kansallisuuksia edustavien lasten ja aikuisten kanssa edistää suvaitsevaisuutta ja avoimuutta erilaisia ihmisiä kohtaan.

Hallitusmuodon yhdenvertaista kohtelua koskeva 5 § kieltää syrjinnän mm. syntyperän perusteella. Hallitusmuodon 14 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana, romaneilla sekä muilla kansallisilla ja etnisillä vähemmistöryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saman pykälän mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden perusteella tulkitsemisapua tarvitsevien oikeudet tulee turvata lailla.

Varhaiskasvatuksessa päivähoiton kasvatustavoitteisiin lisättiin vuoden 1995 alusta saamelaisten, romanien tai eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa (päivähoitoasetus 1 a § 1336/1994).

Valtioneuvoston 16.10.1997 hyväksymässä periaatepäätöksessä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi todetaan, että kuntien tulee järjestää maahanmuuttajalasten päivähoito erityisesti heidän tarpeidensa edellyttämällä tavalla, ottaen huomioon varsinkin lasten oman kielen ja kulttuurin tukemisen sekä tasavertaisten kouluvalmiuksien saavuttamisen. Valtioneuvoston hyväksymän ohjelman mukaan kunnissa ja kansalaisjärjestöissä lasten ja nuorten parissa tehtävään työhön tulisi palkata maahanmuuttajia.

Sosiaali- ja terveysministeriön monikulttuurisen varhaiskasvatusprojektin toimesta valmistui vuonna 1996 Mikä mikä maa-aineisto kansainvälisyyskasvatuksen tueksi seitsemällä kielellä: albania, arabia, kurdi, persia, somali, vietnam, venäjä.

Opetushallituksen Maahanmuuttajaopetuksen akvaarioverkon Interkulttuurinen esi- ja alkuopetusryhmä INTRO kerää ja jakaa tietoa maahamme muuttaneiden lasten päivähoiton ja opetuksen kehittämistarpeista ja hyvistä toteuttamismalleista. Ryhmä on koontunut säännöllisesti vuodesta 1996 lähtien. Se on toimenpide-ehdotuksissaan kuntien päivähoiton ja opetuksen järjestämisestä korostanut maahanmuuttajalasten oman äidinkielen ja kulttuurin opetuksessa lasten päivähoitoasetuksen ja valtioneuvoston periaatepäätöksen noudattamista ja esittänyt, että maahanmuuttajalapsille laadittaisiin opetussuunnitelmat, joissa lasten päivähoitosta alkaen määriteltäisiin selkeästi ainakin lasten oman äidinkielen ja kulttuurin sekä toisena kielenä suomenkielen opetuksen sisällöt ja tavoitteet.

### 4.7.3. Romanilasten varhaiskasvatus

Suomessa arvioidaan asuvan noin 10 000 romaniväestöön kuuluvaa henkilöä. Romaneja asuu kaikissa Suomen lääneissä, mutta suurin osa heistä asuu Etelä-Suomessa.

Romanilasten osallistumisen päivähoitoon arvioidaan lisääntyneen. Lasten päivähoitoasetukseen vuonna 1994 aikaansaatu lisäys mm. romanilasten oman kielen ja kulttuurin tukemisesta yhdessä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa, ei toistaiseksi juuri ole lisännyt päivähoitohenkilöstön ja romaniväestön yhteistyötä käytännön tasolla. Lasten päivähoiton henkilöstön koulutuksessa ei romanikulttuurin tuntemusta juurikaan opeteta. Varhaiskasvatuksessa käytettävää romanikielistä materiaalia on myös hyvin vähän. Opetushallitus on julkaissut romanikielisen lauluvihkosen Romanilapset laulavat 1997. Lauluvihkonen soveltuu hyvin käytettäväksi myös päivähoiton varhaiskasvatuksessa.

Tärkeää olisi myös tuottaa romanikulttuurista valtaväestön lapsille kertovaa, suomenkielistä aineistoa. Romanilapset joutuvat herkästi kiusanteon ja syrjinnän kohteiksi, koska heidän kulttuuriaan ei tunneta tai arvosteta. Romanikulttuurissa aikakäsitykset, tapakasvatus ja käytösmallit eivät kaikilta osin ole samanlaiset kuin valtaväestöllä.

Opetusministeriö on vuonna 1997 hyväksynyt ammattitutkintolain tarkoittamiksi tutkinnoiksi romanikulttuurin ohjaajan ammattitutkinnon sekä romanikulttuurin ohjaajan erikoisammattitutkinnon. Opetushallitus asetti 1998 työryhmän suunnittelemaan ko. tutkintojen opetussisältöjä. Romanikulttuurin ohjaajien toimenkuvaa suunnitellaan laajalaiseksi siten, että se kattaisi niin varhaiskasvatuksen, koulutuksen, sosiaalitoimen, kulttuuritoimen kuin asuntotoimenkin alueet.

Varhaiskasvatustyöryhmän näkemyksen mukaan romanikulttuurinohjaaja voisi toimia kulttuuritulkkina, romanikielen opettajana ja yhdyshenkilönä päivähoiton ja vanhempien välillä varhaiskasvatuksen kentässä. Ohjaaja voisi myös kouluttaa päivähoiton henkilöstöä kohtaamaan romanikulttuurin jäseniä.

### 4.7.4. Saamelaislasten varhaiskasvatus

Suomen saamelaisia arvioidaan olevan noin 6 800. Tämän päivän saamelaislapset elävät toisenlaisessa maailmassa kuin heidän vanhempansa ja esivanhempansa ovat eläneet. Nykyisin suuri osa vanhemmista käy töissä kodin ulkopuolella ja lapset ovat pääosin suomenkielisessä päivähoitossa. Saamelaisen identiteetin vahvistaminen on lähes kokonaan vanhempien vastuulla.

Saamenkielistä päivähoitoa on alettu järjestää vasta 1990-luvulla. Vuonna 1995 saamenkielisen päivähoiton piirissä oli noin 50 lasta. Saamenkielinen päivähoito järjestetään yleensä perhe- ja ryhmäperhepäivähoitona.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Lapin lääninhallitus selvitti vuonna 1997 saamenkielisen väestön saamia sosiaali- ja terveystalvveluja. Projektin jatkotoimenpiteinä esitettiin, että Suomen saamelaisten keskusjärjestö käynnistäisi 1998 saamenkielisten lasten varhaiskasvatusprojektin, joka suuntautuisi lasten päivähoiton ja neuvolatoiminnan kehittämiseen. Myös saamenkielisestä varhaiskasvatukseen soveltuva materiaalista on puutetta ja sitä tulisi valmistaa.

#### 4.7.5. Varhaiskasvatusta viittomin

Yksi kieli muitten joukossa on viittomakieli. Sitä käyttävät kuurot ja kuulovammaiset. Suomessa on noin 5 000 suomalaista viittomakieltä käyttävää kuuroa. Kuurojen ydinryhmän muodostavat kuurojen vanhempien kuurot lapset (n. 5 - 10 % kuuroista), jotka ovat omaksuneet viittomakielen äidinkielenään. Myös kuulevien vanhempien kuuroille lapsille viittomakieli on äidinkielen asemassa. Viittomakielisten päivähoitopalvelujen tarjontaan ei kaikissa kunnissa ole riittävästi kiinnitetty huomiota.

Oikeusministeriön viittomakieltä käyttävien oikeudellista asemaa pohtinut työryhmä (1996) näki, että olennaisinta kuurojen lasten varhaiskasvatuksessa olisi entistä paremmin käytännössä taata lapselle luonnollinen kielenkehitys viittomakielessä ja antaa kuuleville vanhemmille sekä muille kuuron lapsen kanssa toimiville mahdollisuus varhain aloitettavaan ja tulokselliseen viittomakielen opiskeluun. Työryhmä ehdotti, että sosiaali- ja terveysministeriö kehittäisi yhteistyössä viittomakielisen yhteisön ja sen järjestöjen kanssa lasten tarpeisiin liittyvää tietoutta ja ohjausta kunnille samoin kuin sosiaali- ja terveydenhoitoalan työntekijöiden koulutusta sekä laatisi tarvittaessa asiaa koskevat säädökset. Lakiin lasten päivähoitosta esitettiin lisättäväksi, että päivähoitoa voidaan antaa myös viittomakielellä. Varhaiskasvatustyöryhmä yhtyy tähän esitykseen.

## 5. ESIOPETUS VARHAISKASVATUKSESSA

Esiopetus ja joustava koulunaloitus ovat herättäneet vilkasta keskustelua niin päättäjien keskuudessa, ammattipiirteissä kuin julkisuudessakin. Keskustelun kohteena on pääosin ollut 6-vuotiaiden lasten esiopetuksen järjestäminen.

Esiopetuksen kehittäminen alkoi jo 1960-luvulla. Aina 1990-luvun alkuvuosiin asti on esiopetuksella Suomessa tarkoitettu kuusivuotiaille suunnattua kouluun valmentavaa toimintaa. Esiopetuksen kehittämistyöryhmän muistiossa (1991) korostettiin, että esiopetus on kuusivuotiaiden suunnitelmallista opetusta ennen koulun alkua.

Opetustoimessa esiopetuksella tarkoitetaan suunnitelmallista opetusta ja kasvatusta, jota annetaan osana varhaiskasvatusta vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista. Tämä vain kuusivuotiaisiin kohdistuva toiminta on kuitenkin tarkoituksenmukaista ulottaa kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin. Elinikäisen oppimisen kaaresta alle kouluikäisten esiopetus muodostaa jatkumon ensimmäisen osan.

EU-maissa, kuten myös Pohjoismaissa, on ollut jo pitkään käytössä mm. pre-school ja förskolan -käsitteitä, joilla on tarkoitettu alle kouluikäisille lapsille usein jo kolmannelta ikävuodesta annettavaa ammatillista opetusta ja kasvatusta. Tämä eurooppalainen käytäntö luo myös meillä paineita käyttää esiopetus-käsitettä ammatillisesta toiminnasta alle kouluikäisten lasten kanssa. Varhaiskasvatuksen ammatillaiset ovatkin myös Suomessa jo laajalti omaksuneet esiopetuksen osana kaikille lapsille päivähoitossa annettavaa varhaiskasvatusta. Esiopetus on kokonaisvaltaista toimintaa, joka liittyy kiinteästi kaikkeen, mitä päivähoitossa tehdään. Näin esiopetus on aina myös osa educare käsitettä, jossa yhdistyvät hoidon, kasvatuksen ja opetuksen elementit saumattomasti toisiinsa.

Viimeksi 6-vuotiaiden esiopetuksen järjestämisessä pyrittiin ratkaisuun koulutusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä keväällä 1997. Tavoitteena oli, että jokaisella lapsella olisi ollut oikeus osallistua vuoden mittaiseen maksuttomaan esiopetukseen ennen oppivelvollisuuden alkua. Kunnan päätöksellä esiopetusta olisi järjestetty joko koulussa tai päivähoidossa. Poliittista tahtoa ei kuitenkaan saavutettu. Eduskunnan hallituksen esitykseen antamaan vastaukseen sisältyy lausuma, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen valmistelemaan perusopetuslain muutokset siten, että lapsen oikeus oppivelvollisuutta edeltävään vuoden mittaiseen esiopetukseen voidaan saattaa voimaan 1.8.2000 lukien taloudellisten voimavarojen mukaisesti.

Eduskunnan vastaukseen liittyen sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö tekevät kevään 1999 aikana valtakunnallisen selvityksen esiopetuksen toteuttamisesta kunnissa. Selvityksen painopisteenä on 6-vuotiaiden lasten esiopetus. Selvitys on samalla osa sisäasiainministeriön peruspalvelujen arviointihanketta.

## 5.1. Kaikkien alle kouluikäisten lasten esiopetus

Työryhmä lähtee siitä, että päivähoidossa esiopetuksen piiriin kuuluvat kaikki alle kouluikäiset lapset, koska esiopetus on osa päivähoidossa annettavaa varhaiskasvatusta. Esiopetus on kokonaisvaltaista, päivittäiseen toimintaan liittyvää. Myös päivähoidon hoitotyö tietoisesti ja tavoitteellisesti toteutettuna kytkeytyy esiopetukseen. Lasten päivähoitoa säätelevässä laissa tulisi määritellä päivähoidon erääksi tehtäväksi alle kouluikäisten lasten esiopetus. Esiopetuksen lisääminen lakiin selkiyttäisi sitä, että päivähoitojärjestelmällä on myös pedagoginen tehtävä.

Esiopetus on varhaiskasvatuksen sisällöllinen osa. Toteutus vaihtelee lasten iän, tarpeiden ja kiinnostuksen mukaan. Esiopetuksessa keskeisenä on lasten yksilöllinen ja yhteisöllinen aktiivinen toiminta, leikin ja oppimisen yhdistyminen sekä elämäntaitojen vahvistuminen. Kaikkein nuorimpien lasten kuunteleminen, heidän tarpeensa ja kiinnostuksen kohteensa havaitseminen edellyttävät henkilökunnalta suurta herkkyyttä ymmärtää lasten usein sanattomia viestejä. Kolme-viisivuotiaat lapset elävät leikin maailman keskiössä. Heidän toimintasäteensä on laajempi kuin nuorempien. Maailman eri ilmiöt herättävät heidän uteliaisuuttaan ja kokeilemisen haluaan. Kuusivuotiaat ovat jo innokkaita oppijoita, jotka mielellään ponnistelevat saavuttaakseen uusia taitoja, niin liikkumisessa, eri taidelajeissa kuin laskemisen, kirjoittamisen ja lukemisen symbolien ymmärtämisessä.

## 5.2. Esiopetus on oppimisen tietoista edistämistä

Esiopetus on varhaiskasvatuksen sisällöllinen, pedagogisesti painottunut osa. Esiopetus on lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen suunnitelmallista ja tietoista tukemista. Esiopetuksessa perehdytään teemakohtaisesti ja projektiluontoisesti moninlaisiin ilmiöihin lasten kanssa ja aiheisiin paneudutaan kokonaisvaltaisesti eikä oppiaineittain. Monet esiopetuksen sisältöalueista muodostavat koulun alkuopetuksessa käsiteltävien asioiden kanssa joustavan jatkumon. Päivähoidon varhaiskasvatuksen osana järjestettävä esiopetus muodostaa sillan päivähoidon varhaiskasvatuksen ja kouluopetuksen välille.

Keskeisen perustan oppimiselle esiopetuksessa muodostavat vertaisryhmä, leikki ja aikuisen tarjoamat aktiviteetit. Lapsi oppii kaikkialla eikä oppiminen ole sidottu erillisiin esiopetustuokioihin. Esiopetuksessa tärkeää opetusmenetelmien hallinnan sijasta on lapsuuden erityisluonteen ja lapsuuden oppimisen ymmärtäminen.

## 5.3. Esiopetusta toteuttava henkilöstö

Nykyisin päivähoidossa esiopetuksen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavat pääosin lastentarhanopettajat, kasvatustieteen kandidaatit sekä sosiaalikasvattajat. Esiopetuksen suunnitteluun, organisointiin ja toteutukseen osallistuu koko päivähoidon hoito- ja kasvatushenkilöstö. Käytännössä esiopetuksen toteutus tapahtuu yhteistyössä lasten, päivähoidon muun henkilöstön, lasten vanhempien ja lähiyhteisön kanssa. Työryhmän näkemyksen mukaan henkilöstön kelpoisuusehtojen muuttamiseen nykyisestä ei ole tarvetta.

Perusopetuslain nojalla järjestetyssä kuusivuotiaiden esiopetuksessa opettajalta edellytetään luokanopettajan kelpoisuutta. Erillisessä opetusryhmässä esiopetusta on kelpoinen antamaan myös lastentarhanopettajan tutkinnon tai kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö.

Työryhmän näkemyksen mukaan 6-vuotiaiden esiopetuksen toteutumisen edellytyksenä on se, että esiopetuksen järjestämisestä, suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaa varhaislapsuuden oppimiseen ja pedagogiikkaan koulutuksen saanut varhaiskasvatuksen ammattilainen. Toiminta pohjautuu pedagogiseen tietoisuuteen lapsen kehityksestä, oppimisen jatkuvuudesta ja merkityksellisyydestä lapselle sekä sisältöalueen tuntemukseen. Käytännössä päivähoidon esiopetusta toteuttaa varhaiskasvatuksen tiimi, johon kuuluu koko päivähoidon hoito- ja kasvatushenkilökunta.

## 5.4. Esiopetussuunnitelmat

Stakes ja opetushallitus esittivät vuonna 1994 yhteisen linjauksen Esiopetuksen suunnittelun lähtökohtia, joka on tarkoitettu alle kouluikäisten lasten esiopetuksen suunnittelun välineeksi. Vuonna 1996 opetushallituksen ja Stakesin yhteistyönä valmistuivat Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet, joilla ohjataan koulussa järjestettävää 6-vuotiaiden esiopetusta. Nämä perusteet korvasivat peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa esitetyt esiopetuksen tavoitteet. Perusteilla pyrittiin jäsentämään ja yhte

näistämään koulun ja päivähoidon esiopetuksen toteuttamista ja rakentamaan saumattomaa jatkumoa koulun ja päivähoidon välille. Perusteita käytetään myös päivähoidon esiopetuksen suunnittelun pohjana. Niiden soveltamista kuitenkin hankaloittaa se, että perusteet rajautuvat 6-vuotiaiden esiopetuksen toteuttamiseen eikä pienempien lasten tarpeita esiopetusta järjestettäessä ole erikseen otettu huomioon.

Stakes on lisäksi vuonna 1996 tuottanut esitteen Esiopetus, joka käsittelee kaikille alle kouluikäisille tarkoitettun esiopetuksen järjestämisen periaatteita. Esite on tarkoitettu lähinnä keskustelun pohjaksi vanhemmille ja lapsille.

Näiden valtakunnallisten perusteiden ohella kunnissa tulisi laatia esiopetusta koskevat suunnitelmat. Paikallisissa suunnitelmissa näkyvät alueelliset ja kulttuuriset painotukset. Paikallisten esiopetussuunnitelmien tekoon osallistuu päivähoidon ja koulun henkilöstö. Suunnitelman laadinnassa tulisi ottaa huomioon myös perhepäivähoidossa ja kotona olevien lasten mahdollisuus osallistua esiopetukseen. Myös lasten ja vanhempien toiveet tulee ottaa huomioon. Paikallisen suunnitelman lisäksi tulisi jokaisessa yksikössä laatia omat esiopetuksen suunnitelmat yhteistyössä henkilökunnan, lasten ja vanhempien kesken.

Päivähoidon kentällä esiopetuksen toteuttamisessa koetaan ongelmallisena se, että valtakunnalliset esiopetussuunnitelmat yhtenäisistä lähtökohdistaan huolimatta eivät ole ohjauksellisesti sitovuudeltaan samanarvoisia. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että hallinnollisissa ohjausrakenteissa sosiaalitoimen ja opetustoimen norminantovaltuudet ovat erilaiset. Opetustoimessa valtioneuvosto päättää koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja opetushallitus opetussuunnitelman perusteista. Opetuksen järjestäjät hyväksyvät paikalliset opetussuunnitelmat. Sosiaalitoimen osalta vastaavat norminantovalvoite ja -oikeus puuttuvat.

Kehittämisen haasteena on myös yhtenäistää esiopetuksen käsittämistä kaikille alle kouluikäisille lapsille tarkoitettuna varhaiskasvatustoimintana, johon myös vuotta ennen koulun aloittamista annettava esiopetus kiinteästi liittyy ja joka kokonaisuudessaan on osa elinikäistä oppimista.

## 5.5. Kuusivuotiaiden esiopetus

Suomessa 6-vuotiaiden esiopetusta järjestetään pääosin päivähoidossa ja luvanvaraisesti koulun piirissä. Päivähoidossa esiopetusta järjestetään yleisimmin päiväkodeissa. Vuonna 1997 tehdyn selvityksen mukaan 6-vuotiaista noin 74 prosenttia osallistuu esiopetukseen ja näistä noin 5 prosenttia on koulutoimen piirissä. Esiopetusverkosto ei päiväkotien ja peruskoulujen osalta kata koko maata ja kuntien väliset erot ovat suuret. Joissain kunnissa lähes koko ikäluokka osallistuu esiopetukseen, kun taas toisissa esiopetuksen piirissä on vain kymmenisen prosenttia 6-vuotiaista lapsista. Työryhmän näkemyksen mukaan ensisijaisena haasteena on turvata kaikkien kuusivuotiaiden lasten mahdollisuus osallistua esiopetukseen ennen koulunkäynnin aloittamista.

Esiopetuksesta säädetään tällä hetkellä vain opetustoimen lainsäädännössä, jossa todetaan mm. esiopetuksen kesto, maksuttomuus ja henkilöstön kelpoisuudet. Päivähoito-laissa päivähoidon tehtäväksi ei ole selkeästi määritelty esiopetuksen antamista. Sosiaalihuollon lainsäädännössä esiopetukseen viitataan päivähoitolain 11 a §:ssä, päivähoitosta annetun asetuksen 8 §:ssä sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta an

netun lain 3 §:ssä. Viittaukset eivät liity itse esiopetustoimintaan, vaan päivähoito-oikeuden määrittelyyn sekä lasten määrään perhepäivähoidossa.

Työryhmän näkemyksen mukaan esiopetuksen toteuttamiselle vuotta ennen oppivelvollisuuden alkua tulisi lainsäädännöllä säätää yhtenäiset toteuttamisen kriteerit, jolloin esiopetuksen sisältö ja toimintatavat muodostuisivat samanlaisiksi toteuttajatahosta riippumatta. Tällöin esiopetusta voidaan järjestää sekä julkisen tahon toteuttamana päivähoitossa ja koulussa että yksityisenä esiopetustoimintana.

## 6. LASTEN ERITYISTARPEET VARHAISKASVATUKSESSA

Lasten päivähoitohenkilöstö joutuu toimimaan lasten ja perheiden kanssa tilanteissa, joissa lapsella on erilaisia kehitysviivästymiä tai lasten vanhemmat, päivähoiton henkilöstö tai jokin muu taho on huolissaan lapsen hyvinvoinnista ja tasapainoisesta kehityksestä. Lapsen ja perheen vaikeat elämäntilanteet asettavat päivähoiton henkilöstön ja muut lapsen ja perheen kanssa työskentelevät tahot ammatillisten ja menetelmällisten haasteiden eteen. Lapsen ja perheen erilaisten hyvinvointiriskien - liittyvät ne sitten lapsen fyysiseen, psyykkiseen tai sosiaalis-emotionaaliseen kehitykseen - varhainen tunnistaminen ja arviointi sekä ehkäisevien tai korjaavien toimien tarjoaminen lapselle ja perheelle on osa päivähoiton varhaiskasvatusta.

### 6.1. Kuntouttava varhaiskasvatus

Päivähoitossa lapsille on järjestettävä heidän tarvitsemansa erityispalvelut riittävän varhaisessa vaiheessa. Mitä varhaisemmassa vaiheessa lasten erilaiset hyvinvointiriskit havaitaan ja aloitetaan kuntouttava varhaiskasvatus, sitä parempia tuloksia niin lapsen, perheen kuin koko yhteiskunnankin mittakaavassa voidaan saavuttaa. Päivähoito on yleensä tarkoituksenmukaisinta järjestää yhdessä muiden lasten kanssa samalla kuitenkin huolehtien siitä, että lapsi saa tarvitsemansa erityispalvelut ja että henkilökunnalla on riittävä koulutus. Tarvittava hoito, kasvatus ja opetus tulisi järjestää hoitopäivän kuluessa kiinteänä osana päivähoiton tavanomaista varhaiskasvatusta. Esimerkiksi lasten tarvitsema puheterapia, muu kuntoutus ja mahdolliset tukipalvelut tulisi järjestää lapsen päivähoitopaikassa.

Tällä hetkellä noin 7 prosenttia kunnan järjestämässä päivähoitossa olevista lapsista on erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevia. Määrä ei ole toistaiseksi vielä suuri, mutta tehtyjen selvitysten pohjalta tarpeen ennakoidaan lisääntyvän. Lapsilla on ongelmia selvästi eniten puheen ja kielen alueella (29 %). Sosiaalis-emotionaalisia vaikeuksia on 14 prosentilla ja yleistä kehityksen viivästymistä tai kroonisia sairauksia sekä vaikeita allergioita 13 prosentilla näistä lapsista. Suurin osa näistä lapsista on hoidossa päiväkodeissa.

Eriyistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevilla lapsilla on oltava erikoislääkärin tai muun asiantuntijan antama lausunto. Lausunto antaa henkilökunnalle tietoa lapsen vahvuuksista, kehitettävistä alueista sekä tuen ja kuntoutuksen tarpeesta. Päivähoitolaki velvoittaa laatimaan lapsille, jotka tarvitsevat erityistä hoitoa ja kasvatusta, kuntoutussuunni

telman lapsen kasvun ja oppimisen seurannan tueksi. Tällä hetkellä kaikille lapsille ei ole laadittu asianmukaisia kuntoutussuunnitelmia. Kuntoutussuunnitelma tulisi laatia yhdessä lapsen ja vanhempien sekä päivähoidon henkilöstön ja kuntoutuksesta vastaavien erityistyöntekijöiden kanssa.

Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan lapsen sijasta voitaisiin ottaa käyttöön käsite kuntouttavaa varhaiskasvatusta tarvitseva lapsi. Käsite olisi vähemmän leimaava ja korostaisi varhaiskasvatuksen mahdollisuutta edistää lapsen myönteistä kasvua.

Kuntouttavan varhaiskasvatuksen ja lasten erityistarpeiden huomioon ottamisen mahdollistamiseksi päivähoitoon on turvattava riittävät voimavarat. Lasten päivähoitosta annetun asetuksen 6 §:ssä säädetään, että päiväkodissa erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi on otettava huomioon hoidettavien lasten lukumäärässä tai hoito- ja kasvatushenkilöstön lukumäärässä, jollei lasta varten ole erityistä avustajaa. Työryhmän näkemyksen mukaan asetus ei nykyisellään riitä turvaamaan niiden lasten asemaa, jotka tarvitsevat erityistä hoitoa ja kasvatusta. Yhdessä hoidettavien lasten määrää ei vähennetä, avustajia ei palkata tai avustajat ovat vailla tarpeellista koulutusta. Avustajiksi saatetaan myös palkata kuuden kuukauden tukityöllistettyjä, jolloin hoitosuhteen pysyvyys kärsii ja samalla vaarantuu kuntouttavan varhaiskasvatuksen tuloksellisuus.

Lapsella, joka tarvitsee erityistä hoitoa ja kasvatusta, tulee ehdottomasti olla avustaja tai lapsiryhmän on oltava tavanomaista ryhmää pienempi. Näin jokaisen lapsen osallistuminen ryhmän toimintaan mahdollistuu ja ryhmän toimivuus säilyy. Samalla lapsi saa työntekijältä enemmän ohjausta ja tukea sitä tarvitessaan. Tällaisen lapsiryhmän työntekijöillä on oltava tehtävään soveltuva ammatillinen koulutus. Myös avustajalla tulee olla riittävä ammatillinen koulutus. Pysyvät ja turvalliset ihmissuhteet ovat hyvien tulosten saavuttamisen kannalta keskeisiä.

Kuntouttava varhaiskasvatus edellyttää ammattitaitoa ja osaamista lasten kehityksen seuraamiseen ja havainnoimiseen ja tavanomaista enemmän mahdollisuuksia hoitopäivän kuluessa kiinnittää huomiota lapsiin yksilöllisesti. Kyky vastata lapsen tarpeisiin, reagoida lapsen lähestymiseen ja olla psyykkisesti läsnä lapselle lisäävät lapsen turvallisuuden tunnetta. Päivähoidon henkilöstön peruskoulutuksessa tulisi riittävästi luoda valmiuksia tunnistaa ja kohdata lasten erityistarpeita. Tämän lisäksi työntekijät tarvitsevat jatkuvaa täydennyskoulutusta ammattitaitonsa kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. Koulutuksessa tulisi entistä enemmän painottaa ratkaisukeskeisiä ja verkostoitumista edistäviä työmenetelmiä, koska lasten ja perheiden ongelmien ratkaisut vaativat yhä useammin vanhempien ja eri asiantuntijoiden yhteistyötä. Henkilöstöllä tulee olla mahdollisuus tarvittavaan työnohjaukseen sekä eri alojen asiantuntijoiden konsultointiin. Päivähoidon henkilöstön tukena toimivat erityislastentarhanopettajat, kiertävät erityislastentarhanopettajat tai erityispäivähoidon työryhmät.

Tärkeä haaste on myös moniammatillisen yhteistyön kehittäminen. Päivähoidon henkilöstö tarvitsee valmiudet sekä resurssit työskennellä eri sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kanssa. Yhteistyötä tulisi tehdä myös koulun kanssa niin, että siirtyminen päivähoitosta kouluun sujuisi saumattomasti. Kokonaisvaltaista verkostotyötettä lapsen ja perheen vaikeuksien voittamiseksi tulisi tehostaa koko viranomaisverkostossa yhteistyössä vanhempien kanssa.



## 6.2. Päivähoito lastensuojelun tukena

Päivähoidossa varhaiskasvatuksen tehtävänä on myös tukea haavoittavissa elämäntilanteissa eläviä lapsia ja perheitä. Päivähoidossa lapsi kohdataan päivittäin, jolloin päivähoidon henkilöstöllä on mahdollisuus havaita lapsen terveydessä tai hyvinvoinnissa tapahtuneita muutoksia tai laiminlyöntejä. Päivähoito sekä osaltaan pyrkii ehkäisemään lastensuojelullisia toimenpiteitä että toimii lastensuojelun avohuollon tukena.

Suomessa oli vuonna 1997 lastensuojelun avohuollon piirissä noin 33 000 alle 18-vuotiaasta lasta. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna samaan aikaan oli noin 12 000 lasta, joista huostaanotettuna oli noin 6 800 lasta. Huostassa olleista lapsista alle kouluikäisiä oli vajaa viidennes. Vuonna 1997 tehdyn selvityksen mukaan päivähoidossa olevista lapsista noin 2 prosenttia oli lastensuojelullisen tuen tarpeessa.

Lasten kannalta päivähoidon tavoitteena tällaisissa tilanteissa on taata turvallinen hoito ja ihmissuhteet sekä innostava kasvuympäristö. Samalla pyritään ehkäisemään lasten psykososiaalisia käyttäytymisongelmia, ehkäisemään ja korjaamaan mielenterveyden häiriöitä sekä edistämään lasten osallistumismahdollisuuksia.

Päivähoidon työntekijältä edellytetään herkkyyttä lapsen ongelmien tunnistamiseen. Työntekijän ammattitaitoa on osata oikea-aikaisesti puuttua perhetilanteeseen milloin avun ja tuen tarvetta ilmenee. Tämä edellyttää myös tietämystä sosiaalipalvelujärjestelmän kokonaisuudesta ja yhteistyökumppaneiden tuntemista. Lisäksi tarvitaan aitoa välittämistä, rohkeutta ja uskallusta kohdata ongelmissaan apua tarvitseva lapsi ja perhe.

Lastensuojelun tarve tulisi tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Päivähoidossa henkilöstön tulee tiedostaa merkittävä roolinsa lastensuojelullisten toimenpiteiden tarpeen havainnoitsijoina ja käynnistäjinä. Lastensuojelulain 40 §:n perusteella, kun lapsen huollossa havaitaan selviä lapsen terveyteen tai kehitykseen vaikuttavia puutteita, tulee siitä tehdä sosiaalilautakunnalle ilmoitus. Edelleen laissa todetaan, että sosiaalilautakunnan on viipymättä ryhdyttävä toimiin, jos kasvuolot vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä ja kehitystä. Yhteydenottoa lastensuojeluun on monesti viivytelty ja tilanne perheessä on saattanut jatkua pitkään vaikeana. Sosiaalityöntekijöiden puoleen tulisi kääntyä silloin, kun on ilmeistä, että lapsen kasvuolot eivät ole turvalliset ja asianmukaiset. Näin voitaisiin ajoissa miettiä, yhteistyössä lapsen ja vanhempien kanssa, miten lasta ja perhettä voidaan parhaiten tukea.

Päivähoidon ja lastensuojelun välillä on pitkään tehty yhteistyötä. Toimintatapoja tulee kuitenkin edelleen tehostaa ja kehittää. Myös sosiaalityön työmuotoja tulee kehittää ja madaltaa asiakkaiden kynnystä turvautua ammatilliseen apuun. Sosiaalityöntekijät voisivat esimerkiksi pitää vastaanottoa päiväkodeissa tietyin väliajoin ja aktiivisesti kehittää päivähoidon ja sosiaalityön yhteistyötä.

Samanaikaisesti kun lapselle järjestetään päivähoitoa lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteenä, lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden toimesta huolehditaan vanhempien kuntouttamisesta ja tuetaan elämäntilanteen selvittämisessä. Lastensuojelulain 11 §:n mukaan lastensuojelun asiakkaille tulee aina laatia huoltosuunnitelma, ellei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus. Työryhmän näkemyksen mukaan lapselle, joka sijoitetaan lastensuojelun tukitoimenpiteenä päivähoidon, tulisi myös päivähoidossa aina laatia kuntoutussuunnitelma. Suunnitelma tulisi laatia lapsen ja vanhempien sekä heidän hoitoonsa ja kuntoutukseensa osallistuvien tahojen yhteistyönä. Yhteistyö lapsen kanssa

tarkoittaa lapsen kuulemista ja lapsen toivomusten sekä mielipiteen selvittämistä ja huomioon ottamista.

Päivähoidon henkilöstö tarvitsee koulutusta, jotta heillä olisi paremmat edellytykset tunnistaa perheen kriisitilanteita ja avuntarvetta. Työntekijöillä tulee olla valmiudet ottaa vaikeatkin asiat käsittelyyn. Mahdollisuus työnohjaukseen ja konsultointiin tulee turvata. Henkilöstön koulutuksessa tulee myös kiinnittää huomiota valmiuksiin tehdä yhä enenevässä määrin työtä lasten vanhempien kanssa sekä eri viranomaistahojen verkostossa.

### 6.3. Päivähoito ehkäisee syrjäytymistä

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti yhteiskunnan voimavaroja jaettaessa tulee eri väestöryhmät ja sukupolvet ottaa huomioon oikeudenmukaisesti. Sopimus myös edellyttää oikeuksien turvaamista riippumatta vanhempien varallisuudesta, syntyperästä tai muista vastaavista tekijöistä. Siten yhteiskunnalla on velvoite aktiivisesti tasoittaa niiden lasten elämäntietä, joille vanhemmat eivät syystä tai toisesta kykene turvaamaan samanlaisia lähtökohtia kuin lapsilla keskimäärin maassamme on. Koska vaikea taloudellinen tilanne on tällä vuosikymmenellä koetellut useita lapsiperheitä, tulisi lasten ja perheiden syrjäytymisen ehkäisyyn olla yhtenä painopisteenä voimavarojen jaossa.

Syrjäytymisessä on kysymys prosessista, jossa huono-osaisuus kasautuu saman ihmisen tai perheen elämässä. Harvoin yksittäinen huono-osaisuuden piirre, kuten työttömyys, perhekriisi, alhainen tulotaso, huono asumistaso tai yksittäinen sairaus, ajaa henkilöä yhteiskunnan syrjäpoluille. Vastoinkäymistä saattaa seurata toinen ja voimavarat kohdata epäonnistumisia heikkenevät. Syrjäytyminen tarkoittaakin usein syrjäytymiskierrettä, jossa vastoinkäymiset seuraavat toisiaan niin, että elinehtojen aineelliset puutteet ja elämänhallintaa heikentävät tekijät kasautuvat.

Lasten ja nuorten kohdalla on kyse syrjäytymisriskistä ja uhkasta, koska juuri heidän osaltaan syrjäytyminen on pitkän prosessin tulosta. Lapsilla ja nuorilla syrjäytymisriskit usein kytkeytyvät vanhempien ja lähiyhteisön ongelmiin.

Ongelmien kasautuminen alkaa jo lapsuudessa. Ensimmäiset merkit ovat usein nähtävissä jo päivähoitossa. Psykkisesti tai fyysisesti huonosti hoidetut lapset viestivät vanhempien vaikeuksista huolehtia lapsistaan. Kodilla ja varhaislapsuudella on kiistatta keskeinen merkitys lapsen myöhemmälle kehitykselle. Siksi syrjäytymisen ehkäisyssä ei ole kyse vain esimerkiksi työllisyyden hoidosta vaan perheiden ja lasten kehitystä pitäisi tukea kokonaisvaltaisesti. Lapsuuden vaikeudet aiheuttavat epäonnistumisen tunteen, joka myöhemmin saattaa altistaa ongelmille. Mikäli ongelmiin ei pystytä ajoissa riittävän tehokkaasti puuttamaan, niillä on taipumus monimutkaistua ja säilyä vuodesta toiseen.

Vuoden 1997 sosiaalibarometrin mukaan perheiden kanssa työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät pitivät monien lapsiperheiden elämäntilannetta vaikeana. Perheiden elämää varjostivat samanaikaisesti työttömyys ja sen seurannaisena toimeentulovaikeudet, avuttomuus vanhempina, vanhemmuuden tuen puute sekä muu henkinen ja aineellinen ahdistus. Vanhempien kokemat vaikeudet heijastuvat myös lasten hyvin

vointiin. Moni lapsi elää arkea, johon ei kuulu vanhempien tai lähiympäristön aikuisten työssäkäynti. Vanhempien ohella myös lapset uhkaavat jakautua selviytyjiin ja syrjäytyjiin.

Taloudellisen laman ja suurtyöttömyyden vaikutukset ovat kohdistuneet lapsiin ja nuoriin enemmän kuin muuhun väestöön. Lapsille ja nuorille tarkoitettuja palveluja on supistettu samaan aikaan, kun niiden tarve on kasvanut. Säästöt ovat vähentäneet ehkäiseviä palveluja ja koskeneet kaikkein voimakkaimmin eniten apua tarvitsevia, moniongelmaisia perheitä. Lasten ja nuorten terveen kehityksen turvaamiseksi avainasemassa ovat äitiys- ja lastenneuvolat, päivähoito sekä muut varhaiskasvatuspalvelut, koulu ja kouluterveydenhuolto sekä muu sosiaali- ja terveystoimi.

Varhaiskasvatusta järjestävien tahojen, päivähoidon, koulun, seurakunnan ja järjestöjen kerhotoiminnan sekä äitiys- ja lastenneuvolan ja viime kädessä lastensuojelun tehtävänä on tukea ja täydentää kotien kasvatustoimintaa. Päivähoidon keskeisenä tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Syrjäytymisuhan alla olevan perheen lapselle päivähoito merkitsee tasa-arvoisuutta, kiinnittymistä arkipäivän rytmiin ja säännönmukaisuuteen. Lapselle päivähoito tarjoaa yhtäläisen mahdollisuuden hoitoon, leikkiin ja oppiin yhdessä toisten lasten kanssa koulutuksen saaneen henkilöstön ohjauksessa.

Riittävät peruspalvelut ovat tehokkain keino edistää perheiden jaksamista ja hyvinvointia ja siten estää syrjäytymistä. Lyhytnäköisen, kapea-alaisen sektoriajatteluun perustuvan toiminnan tilalle tarvitaan laaja-alaista, yhteistyötä korostavaa työtettä lasten ja perheiden parissa työskentelevien kesken. Syrjäytyminen on sekä yksilölle että yhteiskunnalle suuri henkinen ja taloudellinen tappio.

## 6.4. Pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat lapset

Jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi voida saavuttaa yhdeksässä vuodessa, alkaa lapsen oppivelvollisuus perusopetuslain mukaisesti vuotta tavanomaista aikaisemmin ja kestää 11 vuotta. Näin ollen vammaisen lapsen kohdalla subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan päättyy lapsen siirtyessä 6-vuotiaana kouluun. Joissain kunnissa näiden lasten aamu- ja iltapäivähoito järjestetään vammaispalvelulain nojalla. Vaikeimmin kehitysvammaisten opetuksen ja hoidon järjestämisestä on erilliset säännökset.

Kunnissa tulisi huolehtia pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien lasten aamu- ja iltapäivähoidosta silloin, kun vanhemmat ovat työn tai opiskelun vuoksi estyneitä itse hoitamaan lasta. Oppivelvollisuuden alkamisvuonna iltapäivähoitoa voitaisiin järjestää päivähoitossa, mutta lasten varttuessa päivähoidon ympäristö ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen. Iltapäivätoiminnan järjestämisestä tulisi koulun kantaa kokonaisvastuu ja etsiä yhteistyössä kunnan muiden tahojen kanssa erilaisia tarkoituksenmukaisia ratkaisuja.

Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien lasten subjektiivisen oikeuden päivähoidon tulisi jatkua oikeutena osapäivähoidon sinä lukuvuonna kuin oppivelvollisuus näiden lasten kohdalla alkaa.

## 6.5. Erityisosaamisen vahvistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt kaksivuotisen koko maan kattavan Verkostoituvat erityispalvelut -hankkeen. Tämän VEP-hankkeen ensimmäinen vaihe jatkuu vuoden 1999 loppuun. Tavoitteena on yhdessä kuntien ja järjestöjen kanssa saada aikaan nykyistä kattavampi ja toimivampi järjestelmä yhtä kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttävien sosiaalihuollon erityispalveluiden ja erityisosaamisen tuottamiseksi. Lasten päivähoidossa tällaisia palveluja ovat erityisesti pienten kuntien osalta useimmat tai jopa kaikki erityispäivähoitona järjestetyt palvelut. Pienemmissä kunnissa on vain vähän ammatillista erityisosaamista päivähoidon tai lastensuojelun tueksi. Pienen kunnan voimavarat eivät riitä laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen ylläpitämiseen. Eikä tämä voimavarojen käytön kannalta ole mielekästäkään. Palvelujen järjestäminen voidaan tällöin ratkaista ylikunnallisen yhteistyön avulla. Näitä ylikunnallisia yhteistyömalleja ja -palveluja VEP-hankkeessa etsitään ja kehitetään. Samalla keskeistä on turvata pienissäkin kunnissa se erityisosaaminen, jota lasten ongelmien tunnistaminen ja oikeiden palveluiden oikea-aikainen tarjoaminen edellyttää.

## 6.6. Lastensuojelun suurten kustannusten taseusjärjestelmä

Vuoden 1999 maaliskuun alusta tuli voimaan lastensuojelun suurten kustannusten taseusjärjestelmää koskeva lainsäädäntöuudistus (lait lastensuojelulain, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta; 123-125/1999). Järjestelmän tarkoituksena on tasata lastensuojelun suurten kustannusten yksittäiselle kunnalle aiheuttamaa taloudellista raskautta sekä ohjata voimavaroja siten, että lastensuojeluasiakkaat saavat tarkoituksenmukaiset ja oikea-aikaiset palvelut kunnan taloudellisesta tilanteesta riippumatta.

Taseusjärjestelmästä kunta saa korvauksena 70 prosenttia sellaisista lastensuojelukustannuksista, jotka perhekohtaisesti laskettuina ylittävät 150 000 mk/vuosi. Vuotuiset kustannukset lasketaan alkaen siitä päivästä, jona lastensuojelulain 11 §:n tarkoittama huoltosuunnitelma ensimmäisen kerran laaditaan.

Päivähoidon kustannusten kannalta on merkittävää, että taseusjärjestelmässä tasataan myös lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia, jos toimenpiteet on kirjattu lasta koskemaan, lastensuojelulain 11 §:n tarkoittamaan huoltosuunnitelmaan. Siten myös päivähoidossa lastensuojeluperusteella toteutetun kuntoutuksen kustannukset kuuluvat taseusjärjestelmän piiriin. Päivähoidosta aiheutuvat kustannukset voivat olla tasauksen piirissä vain, jos perhe on valinta-oikeuttaan käyttäen valinnut lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tuen, josta se ei halua luopua, mutta lapselle halutaan lastensuojeluyleistä tarjota kunnan osoittama päivähoidopaikka. Tällöin kunnalle aiheutuu lapsen osalta ylimääräisiksi katsottavia, lastensuojelusta aiheutuvia päivähoidokustannuksia.

Järjestelmään kuuluminen on kunnille pakollista. Kunnat rahoittavat tasauksen. Valtio osallistuu rahoitukseen valtion tulo- ja menoarviossa vuosittain tarkoitukseen varattavalla kiinteällä määrärahalta.

## V KOULULAISTEN ILTAPÄIVÄTOIMINTA

Varhaiskasvatuspalveluja kehitettäessä keskeisenä on myös pienten koululaisten turvallisen iltapäivän järjestäminen. Kunnat ovat supistaneet koululaisten iltapäivähoidon tarjontaa koko 1990-luvun ajan. Iltapäivähoidossa on noin 14 prosenttia 7-vuotiaista lapsista. Iltapäivätoimintaan haluvia lapsia olisi kuitenkin paljon enemmän. Ruotsissa kunnat ovat velvollisia järjestämään iltapäivätoimintaa koululaisille aina 12-vuotiaaksi asti.

Koulun kerhotoimintaa on myös vähennetty eikä kerhotoimintaan ole erillistä määrärahaa. Kuitenkin iltapäivätoiminnan järjestäminen koulussa olisi luontevaa. Lasten ei tarvitsisi yksin siirtyä toiseen paikkaan ja koulu on tuttu ympäristö. Koulun tulisikin avautua ja tarjota tilansa myös esimerkiksi järjestöjen, seurakunnan ja nuorisotoimen käyttöön.

Opetusministeriön kerhotyöryhmä (1998) esitti visionsa koulusta avoimena toimintakeskuksena, jossa lapset ja nuoret viihtyvät ja voivat koulutyön ohella kehittää itseään omien harrastustensa ja taipumustensa mukaisesti. Työryhmä esittää sivistyspoliittiseksi tavoitteeksi, että jokaisella peruskoululaisella olisi mahdollisuus koulutyön jälkeen osallistua ohjattuun ja riittävän monipuoliseen kerhotoimintaan koulupäivinä.

Kerhotyöryhmän mukaan tavoitteen toteuttaminen edellyttää tiivistä kotien, koulun, kunnan opetus-, nuoriso-, kulttuuri-, liikunta- ja sosiaalitoimen, kansalaisjärjestöjen, yhteiskunnassa toimivien eri yhteisöjen ja yritysten yhteistyötä. Kunnalla olisi päävastuu toiminnan koordinoimisesta. Myös kodeilla tulisi kerhotyöryhmän mukaan olla vastuuta kerhojen toiminnasta ja kohtuullisten kerhomaksujen suorittamisesta. Kodit voisivat vastata iltapäiväaterian kustannuksista.

Varhaiskasvatustyöryhmä kannattaa esitettyä sivistyspoliittista tavoitetta. Kuntien tulisi koululaisten iltapäivätoiminnan järjestämiseksi yhdistää luovasti eri toimijoiden voimavarat, jotta jokaisella koululaisella olisi mahdollisuus osallistua monipuoliseen kerhotoimintaan. Koululaisten iltapäivätoiminnan järjestäminen on yksi keino ehkäistä lasten ja nuorten syrjäytymistä. Kerhomaksut eivät saa muodostua esteeksi, koska monesti juuri vähävaraisten perheiden lapset ovat vaarassa jäädä harrastus- ja kerhotoiminnan ulkopuolelle. Pienimpien koululaisten harrastustoiminta tulisi järjestää koulun tiloissa tai koulun yhteydessä heti koulupäivän päätteeksi. Ohjaajina voisivat toimia opetustoimen, nuoriso- tai vapaa-ajan toimen työntekijät sekä seurakuntien, yhteisöjen, seurojen ja järjestöjen palkkaamat ohjaajat.

Tavoitteena tulee olla, että kerhotoimintaa on tarjolla riittävästi pienille koululaisille Kerhotyöryhmän sivistyspoliittisen tavoitteen mukaisesti.

# VI VARHAISKASVATUKSEN LAADUNHALLINTA

Suomessa jokaisella alle kouluikäisellä lapsella on oikeus kunnalliseen päivähoidon. Tämän päivähoidolakiimme kirjatun oikeuden lisäksi tulisi systemaattisen laadunhallinnan myötä pyrkiä *turvaamaan myös jokaisen lapsen oikeus laadultaan korkeatasoiseen varhaiskasvatukseen*. Nykyisellään suomalaisen päivähoidon piirissä toteutettujen tutkimusten, kokeilujen ja kuntien omien laadunarviointien kautta voidaan todeta eri kuntien ja päivähoidotyksiköiden laadullisessa tasossa olevan eroja. Näiden erojen tiedostaminen ja arviointi ovat ensimmäisiä askeleita varhaiskasvatuspalveluiden laadullisen eriarvoisuuden poistamiseksi.

## 1. LAADUNHALLINNAN PERUSTA JA KÄSITTEISTÖ

Varhaiskasvatuksen laadunhallinta voidaan määritellä *toimintatavaksi, jossa lapset, vanhemmat, henkilökunta ja hallinto yhdessä arvioivat ja kehittävät varhaiskasvatuspalveluja asettamiensa tavoitteiden suuntaisesti*. Varhaiskasvatuksen laadunhallinta ei ole erillinen järjestelmä, vaan se on osa jokapäiväistä työtä. Jokaisella työyksiköllä on oma, juuri sille ominainen tapa ohjata ja kehittää toimintaansa. Yksikkökohtainen, henkilökunnan, lasten ja vanhempien kanssa yhdessä tapahtuva toiminnan perusteiden pohdinta ja kirjaaminen luovat pohjan työn toteuttamiselle ja kehittämiseksi. Yhteisten sopimusten ja päätösten jatkuvassa arvioinnissa hyödyllinen tapa on yhteisöllinen kontrolli. Samalla, kun sovitaan yhteisistä menettelytavoista, sovitaan myös niiden seurannasta. Kun arvioidaan tehtyjä ratkaisuja, kehittyy yhteinen kieli, yhteinen todellisuuskäsitys ja yhteiset käytännöt. Samalla varmistuu jatkuva kehitys- ja muutosprosessi.

Yhteisesti toteutettavan laadunhallintatyön keskeisenä tavoitteena on toisaalta lisätä asiakkaiden näkökulmaa päivähoidon ja varhaiskasvatuksen vaikuttajina, mutta myös kytkeä laadunhallinta ja kehittämistyö selkeästi varhaiskasvatustutkimuksen kautta esiin nouseviin laatutavoitteisiin sekä varhaiskasvatuspalveluja ohjaaviin yhteiskunnallisiin asiakirjoihin.

Varhaiskasvatuksen laatua voidaan kuvata laatutekijöiden avulla. Laatutekijät voidaan rakenteellisesti jakaa päivähoidon laatua sääteleviin *puitetekijöihin*, jotka ovat reunaehdottoja laadukkaan päivähoidon toteuttamisessa, toiminnallisesti laatua sääteleviin *välillisiin tekijöihin*, itse kasvatusprosessiin liittyviin *tekijöihin* sekä *vaikutuksellisiin tekijöihin*. Kukin yksittäinen laatutekijä rakentuu laatuvaatimuksista, jotka kuvaavat tekijän minimitasoa sekä laatutavoitteista, jotka kuvaavat kunkin laatutekijän tavoiteltavaa tilaa.

### 1.1. Laatuvaatimukset

Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan tulee pohjautua virallisiin, varhaiskasvatusta ja päivähoidon sitoviin asiakirjoihin, joiden pohjalta rakentuvat tietyt laatuvaatimukset varhaiskasvatuksen toteuttamiselle. Tärkeimpiä asiakirjoja varhaiskasvatuksen laatuvaatimusten taustalla ovat laki ja asetus lasten päivähoidosta, asetus sosiaalihuollon amma

tillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista, lastensuojelulaki, laki lapsen huollosta ja taapaamisesta, perusopetuslaki sekä Suomen hallitusmuoto perusoikeussäännöksineen. Suomi on ratifioinut myös lapsen oikeuksien sopimuksen ja sitoutunut näin turvaamaan siinä esitettyjen asioiden toteutumisen suomalaisen lapsen arjessa.

Päivähoitolaista ja asetuksesta nousevat laatuvaatimukset velvoittavat kuntia huolehtimaan varhaiskasvatuspalvelujen saatavuudesta, fyysisen ympäristön turvallisuudesta ja sopivuudesta, ravinnosta, henkilöstömitoituksista jne. Varsinaisesti varhaiskasvatuspalvelujen toimintaa ohjaavina vaatimuksina laista ja asetuksista nousee esiin velvoite toimia yhteistyössä vanhempien kanssa, kunnioittaa vanhempien vakaumusta, tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen, ruotsin tai saamen kielellä sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö. Varhaiskasvatuksen edellytetään toteutuvan lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaisesti sekä kehittävän lasta kokonaisvaltaisesti. Tärkeänä vaatimuksena tuodaan esiin myös lapsen kasvattaminen yhteisvastuuseen ja rauhaan sekä elinympäristön vaalimiseen.

## 1.2. Laatuavoitteet

Toisena laadun ulottuvuutena ovat varhaiskasvatustutkimuksen kautta rakentuvat laatuavoitteet. Laatuavoitteet *määrittävät varhaiskasvatuksen ja päivähoidon tavoiteltavan tilan ja näyttävät suunnan toiminnan kehittämislle*. Valtakunnallisissa Esiovetuksen opetussuunnitelman perusteissa asetetaan keskeisiä tavoitteita toiminnan sisällölle. Myös valtakunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallintasuositukset (Stakes 1995), joita parhaillaan päivitetään, sekä Euroopan komission lastenhoitoa ja muita toimenpiteitä käsittelevä Verkosto naisten ja miesten työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi (jäljempänä lastenhoitoverkosto) laatimat lasten päivähoidon ja esiovetuksen laatuavoitteet (1996) toimivat pohjana laatuavoitteiden asettamisessa. EU:n lastenhoitoverkoston laatuavoitteissa on asetettu ehdotukset kymmenen vuoden toimintaohjelmaksi. Laatuavoitteiden taustalla on ministerineuvoston maaliskuussa 1992 hyväksymä Suositus lastenhoidosta (92/241/EEC).

EU:n tavoitteiden mukaan päivähoito- ja esiovetuspalvelujen kehittämisessä tulee ottaa huomioon palvelujen saanti sekä maaseudulla että taajamissa, turvallisen ja luotettavan hoidon yhdistäminen pedagogiseen lähestymistapaan, palvelujen järjestäminen lapsille, joilla on erityistarpeita, vuorovaikutus vanhempien ja paikallisen yhteisön välillä, palvelujen monipuolisuus, joustavuus ja yhtenäisyys sekä vanhempien valintamahdollisuuksien lisääminen. Nämä tavoitteet muodostavat EU:n suosituksen mukaan perustan korkealaatuksille, monipuolisille ja yhtenäisille päivähoito- ja esiovetuspalveluille, joiden tulee olla kaikkien lasten ja perheiden ulottuvissa.

EU:n suosituksen ensisijaisena lähtökohtana on turvata naisten ja miesten tasavertainen osallistuminen työelämään, mutta tarjota myös muille kuin työssä oleville perheille ja heidän lapsilleen mahdollisuus korkealaatuksiin hoito- ja opetuspalveluihin. EU:n suositukset ja lasten päivähoito- ja esiovetuksen laatuavoitteet eivät velvoita jäsenmaita yhtenäiseen lainsäädäntöön tai standardiratkaisuihin lastenhoidon järjestämiseksi vaan tarjoavat esimerkkejä ja jäsenmaiden kokemuksia hyödynnettäväksi.

Laatutavoitteiden asettamisesta vastaavat varhaiskasvatuksen tutkijat ja muut asiantuntijat. Niiden avulla pyritään vahvistamaan varhaiskasvatuksen tutkimustiedon hyödyntämistä päivähoiton arjessa ja päätöksenteossa.

Laatutavoitteiden rakentamiseksi on Oulun yliopiston toimesta käynnistetty keväällä 1997 valtakunnallinen päivähoiton laadun arviointi -projekti. Kunta- ja yksikötasolla laatutavoitteet konkretisoidaan laatukriteereiksi yhteistyössä päivähoitohenkilöstön ja vanhempien kanssa.

Stakesissa on lisäksi vuodesta 1992 lähtien toiminut päivähoiton ja esiopetuksen laadun ja sisällön kehittämishanke, jossa edistetään verkostoitumista päivähoiton eri yksiköiden välillä.

### 1.3. Laatukriteerit

Kunta- ja yksikötasolla varhaiskasvatuksen toteuttamista ohjaavien yhteiskunnallisten asiakirjojen pohjalta nousevat *laatuvaatimukset* ja varhaiskasvatustutkimukseen pohjautuvat *laatutavoitteet* konkretisoidaan käytännön toiminnan tasoiksi *laatukriteereiksi*. Laatukriteerit toimivat kunta- ja yksikötasolla tapahtuvan varhaiskasvatustoiminnan arvioinnin ja kehittämistarpeiden kartoittamisen perustana. Keskeistä on, että kriteerien määrittäminen ja niiden toteutumisen arviointi tapahtuvat tiiviissä yhteistyössä varhaiskasvatuskentän ja vanhempien kanssa. Myös lasten mukanaolo on tärkeää, etenkin yksikön tasolla.

Laatu on moninaista ja merkitsee lapsille, vanhemmille, työntekijöille, kunnan päättäjille tai valtionhallinnolle eri asioita ja laadun kriteerit muotoutuvat kunkin tason mukaan. Lapsille laatu voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että lapset viihtyvät, heihin suhtaudutaan kunnioittavasti, heidän tarpeisiinsa vastataan ja toiminta on lapsia innostavaa ja lapsilähtöistä. Vanhemmille keskeisiä laatutekijöitä voivat olla mm. lapsen tyytyväisyys, hyvä ja turvallinen hoito, monipuolisia oppimismahdollisuuksia tarjoava ympäristö, palvelun saatavuus jne. Kunnan näkökulmasta laatua on päivähoiton riittävyys, palvelujen suhde asiakkaiden tarpeisiin ja taloudellisuus. Valtionhallinnon tasolla laatua määrittävät mm. sosiaali- ja sivistyspoliittiset linjaukset, säädösten toteutuminen ja varhaiskasvatuksen saatavuus.

Yhteistyössä tapahtuva laatukriteerien määrittäminen ja arviointi mahdollistaa eri toimijoiden subjektiivisten näkökulmien esiintuomisen laatutyöhön ja helpottaa näin laadunhallinta- ja kehittämistyöhön sitoutumista. Laatukriteerit ovat konkreettisia lausekeita, joiden toteutumista voidaan arvioida esim. havainnoimalla toimintaa, tekemällä asiakaskyselyjä jne.

## 2. ARVIOINTI OSANA LAADUNHALLINTAA

Arviointi on tärkeä osa laadunhallintaa. Sen avulla kerätään ja välitetään tietoa päivähoiton ja varhaiskasvatuksen laatuvaatimusten ja -tavoitteiden toteutumisesta sekä toiminnan kehittämistarpeista. Kunta- ja työyksikötasolla arvioinnin pohjana käytetään lasten, vanhempien ja päivähoitohenkilöstön yhdessä laatuvaatimusten- ja tavoitteiden pohjalta konkretisoimia laatukriteereitä. Arvioinnin avulla analysoidaan kunkin yksikön omat vahvuudet, heikkoudet ja kehittämistarpeet sekä rakennetaan kehittämistoiminta



niiden pohjalle. Arvioinnin avulla kannustetaan yksilöitä ja yhteisöä entistä parempiin suorituksiin niillä alueilla, jotka kehittämistä kaipaavat. Arvioinnissa on keskeistä olla mukana sekä henkilökunnan että lasten vanhempien.

Arviointia voidaan toteuttaa joko itsearviointina, vertaisarviointina tai ulkopuolisena arviointina. Itsearviointi perustuu henkilökunnan omaan analysointiin ja pohdintaan siitä, miten heidän toimintansa vastaa yhdessä asetettuja laatukriteereitä.

Vertaisarviointia voidaan toteuttaa joko yksikön sisällä, eri yksiköiden välillä tai kuntien välillä. Yksiköiden sisällä ja eri yksiköiden välillä tapahtuvassa vertaisarvioinnissa työntekijät vierailevat toistensa luona ja käyvät keskusteluja mm. asettamiensa laatukriteerien ja niihin pohjautuvan arviointiprosessin toteutumisesta. Eri kuntien välillä toteutuvassa vertaisarvioinnissa arvioinnin painopiste voi olla enemmän hallinnon tasolla ja esimerkiksi arviointijärjestelmän toimivuuden arvioinnissa.

Tärkeitä arvioinnin välineitä ovat myös erilaiset asiakaskyselyt ja seurannat tai esimerkiksi vanhempien toteuttama toiminnan havainnointi, joiden avulla arvioidaan heidän näkemyksiään yhdessä asetettujen laatukriteerien toteutumisesta. Asiakaspalautetta voidaan kerätä yksikön tasolla sekä lapsilta että vanhemmilta. Joissain kunnissa palautetta kysytään kaikilta päivähoiton asiakkaana olevilta vanhemmilta säännöllisin välein. Tämän lisäksi kunnat tilastoivat säännöllisesti päivähoiton määrällistä tietoa. Myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö tekee selvityksiä mm. päivähoiton saatavuudesta.

Uusi perusopetuslaki velvoittaa koulutuksen järjestäjät arvioimaan antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistumaan ulkopuoliseen toimintansa arvioimiseen. Opetushallitus vastaa opetusministeriön päättämien perusteiden mukaan arvioinnin kehittämistä ja ulkopuolisen arvioinnin toimeenpanosta. Opetusministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin opetushallituksen tehtäväksi. Arviointivelvoite koskee myös koulussa annettavaa esiopetusta. Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.

Päivähoidon seurannan välineeksi tulisi vakiinnuttaa arviointikäytäntö. Kun keskushallinnon normeja on purettu, on tarpeen tehostaa ja luoda laadulla ohjaamisen käytäntöjä. Arvioinnilla välitettäisiin tietoa päivähoiton saatavuudesta ja toiminnasta. Arviointia tulisi tehdä niin yksikön, kunnan kuin valtakunnan tasolla.

## VII PÄIVÄHOIDON OHJAUSJÄRJESTELMÄ

Laadunhallinnan rakentaminen varhaiskasvatukseen edellyttää varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmän kehittämistä ja selkeiden laadunhallinnan vastuualueiden määrittämistä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Laadunhallinnan valvonnasta ja koordinoinnista sekä laatuvaatimusten ja -tavoitteiden linjauksista vastaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Laatuvaatimusten ja -tavoitteiden täytyy pysyä ajan tasalla suhteessa varhaiskasvatustutkimuksen tuottamaan uuteen tietoon sekä yhteiskuntamme yleiseen kehitykseen.

## 1. PÄIVÄHOIDON OHJAUSKULTTUURIN MUUTOKSISTA

Valtion ohjaus on viimeisten 10 - 15 vuoden aikana oleellisesti muuttunut. Painopiste ohjauksessa on ollut kunnallisen itsehallinnon sekä informaatio-ohjauksen korostamisessa.

Muuhun sosiaalihuoltoon verrattuna päivähoito on ollut päivähoitolain säätämisestä (1973) lähtien verrattain tiukasti normitettu ja ohjattu alue. Päivähoidossa ja kehitysvammahuollossa oli terveydenhuollon ohella jo 1970-luvulla valtakunnalliset suunnitelmat. Esimerkiksi päivähoidon lapsiryhmien kokoa ja toimintamuotoja sekä henkilöstön kelpoisuuksia koskevat säännökset ovat olleet verrattain tiukat verrattuna vaikkapa vanhustenhuoltoon, jota koskevat erityissäännökset puuttuvat lainsäädännöstä lähes kokonaan. Toisaalta toteutetut valtiosuudistukset (erityisesti 1993) ja muun normiohjauksen purku sekä keskusvirastojen normiohjauksen loppuminen ovat väljentäneet ohjausta myös päivähoidossa.

Kunnan liikkumavara palvelujen toteuttamisessa on väljentynyt. Päivähoidon sisällön ohjauskulttuuri on myös muuttunut. Valtakunnan tasolla laaditut yleiskirjeet ja oppaat sisälsivät paitsi ohjeita ja normeja, myös runsaasti tietoa ja virikkeitä päivähoidon kehittämiseksi. Tämän tilalle on saatu vahvempi poliittinen ohjaus, joka on painottanut erityisesti määrällistä kehittämistä ja tutkimukseen ja kehittämistoimintaan perustuvaa informaatio-ohjausta.

Päivähoidossa lainsäädäntö on entistä keskeisempi normiohjauksen väline. Subjektiviivisen oikeuden kautta tapahtuva ohjaus kohdistuu paitsi päivähoidon määrälliseen kehittämiseen myös siihen, kenellä on oikeus päivähoitoon. Samalla päivähoidon kasvatus-tehtävän merkitys perushoidon rinnalla on korostunut.

Erilaisten tutkimus-, kehittämis- ja kokeiluhankkeiden merkitys informaatio-ohjauksessa on päivähoidossa ollut ja on edelleen tärkeä. Täydennyskoulutus on yksi informaatio-ohjauksen väylä. Informaatio-ohjauksessa yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten merkitys on kasvanut.

## 2. VARHAISKASVATUKSEN OHJAUKSEN RAKENTEET

Ohjauksen perusrakenteet ovat olemassa sekä valtakunnallisella, alueellisella että paikallisella tasolla. Ohjauksen keskeisiä toimijoita ovat eduskunta, valtioneuvosto, sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetusministeriö, sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, opetushallitus, lääninhallitukset sekä kunnat. Lisäksi tärkeitä toimijoita ovat yliopistot ja muut tutkimuslaitokset, ammattikorkeakoulut, päivähoitoalan ammattijärjestöt sekä Suomen Kuntaliitto. Myös asiakkaiden vaikutusvalta on lisääntynyt, kun kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista pyritään vahvistamaan. Kunkin tahon ohjaukselliset menetelmät ovat erilaiset eikä yhteistyö eri tahojen välillä ole riittävää. (Liitteenä 2 kuvio ohjauksen rakenteen nykytilasta.)

Eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjaus on luonteeltaan lähinnä normiohjausta, joka tapahtuu lähinnä lakien, asetusten, valtioneuvoston ja ministeriön päätösten kautta. Keskeisimmät varhaiskasvatusta ohjaavat säädökset ovat laki ja asetus lasten päivähoidosta sekä perusopetuslaki ja asetus. Päivähoidon lainsäädäntö sisältää keskeiset elementit päivähoidon saatavuuden ja laadun turvaamiseksi. Tärkeimpinä normeina ovat subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan, henkilöstömitoitus sekä henkilöstön kelpoisuusehdot. Perusopetuslaissa ja asetuksessa säädetään koulussa vuoden ennen oppivelvollisuuden alkamista annettavasta esiopetuksesta sekä pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien opetuksesta.

Ministeriöt vastaavat hallinnonalansa yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä lainsäädännön valmistelusta.

Valtakunnan tasolla päivähoidon ohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeriön keskeinen kunnallisten sosiaali- ja terveystalouden ohjausväline vuoden 1970 alkupuolelta vuoden 1998 loppuun saakka on ollut valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Viime vaiheissaan valtakunnallinen suunnitelma perustui vuoden 1993 alusta voimaan tulleeseen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettuun lakiin (733/1992; jäljempänä valtionosuuslaki). Valtioneuvosto hyväksyi valtakunnallisen suunnitelman kalenterivuositain valtion talousarvioesityksen antamisen yhteydessä. Viime vuosina valtakunnalliseen suunnitelmaan pyrittiin sisällyttämään muutamia erityisen tärkeitä ja ajankohtaisia sosiaali- ja terveydenhuollon painopistealueita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen suunnittelujärjestelmä on uudistunut vuoden 1999 alusta (laki valtionosuuslain muuttamisesta, 1114/1998). Vuosittaisesta valtakunnallisesta suunnitelmasta on luovuttu. Jatkossa valtioneuvosto hyväksyy koko hallituskaudeksi laadittavassa sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa yleiset sosiaali- ja terveydenhuollolle asetettavat tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, suositukset ja ohjeet. Käytännössä jokainen uusi hallitus hyväksyy ohjelman aloittaessaan työnsä. Ohjelmassa tavoitteiden asettaminen on tarkoitus kytkeä kulloiseenkin uuteen hallitusohjelmaan. Tavoitteet kohdistuvat paitsi kuntiin aiempaa pitkäjänteisemmin myös valtioon. Erityisestä syystä tavoite- ja toimintaohjelmaa voidaan muuttaa tai antaa kokonaan uusi ohjelma, esimerkiksi hallituksen vaihtuessa kesken toimikauden.

Lisäksi valtioneuvosto päättää edelleen kalenterivuositain valtion talousarvioesityksen antamisen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista. Voimavarapäätös sisältää, paitsi muuta, valtion talousarvioesitykseen liittyvät tavoite- ja toimintaohjelmaa tukevat toimenpiteet.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulosohjauksessa toimii Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes, jonka tehtävänä on seurata, arvioida ja tutkia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kehitystä sekä tuottaa ja välittää tietoa sekä harjoittaa kehittämistoimintaa. Stakesin toiminnassa korostuu kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tukeminen kehittämistoiminnan, koulutuksen ja tiedolla ohjaamisen keinoin. Stakes ei ole perinteinen keskusvirasto, eikä Stakes voi normeihin ohjata kunnan toimintaa. Varhaiskasvatuksen osalta työ on ollut julkaisutoimintaa, esiopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden valmistelua yhdessä opetushallituksen kanssa sekä tutkimus- ja kehittämistyötä. Stakes julkaisee valtakunnallista varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kehittämistoiminnan luetteloita. Uusin päivitetty luettelo ilmestyy vuonna 1999.

Ohjaavana viranomaisena varhaiskasvatuksen kentässä toimii myös opetusministeriö. Koulutuksen ja tutkimuksen tavoitteet linjataan valtioneuvoston hyväksymässä suunnitelmassa koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämisestä. Vuonna 1999 päättyvää hallituskautta koskeva suunnitelma on hyväksytty vuosille 1995 - 2000.

Opetusministeriön alaisuudessa valtakunnan tason keskusvirastona toimii opetushallitus, joka valmistelee ja vahvistaa opetussuunnitelman perusteet ja koulussa tapahtuvan 6-vuotiaiden esiopetuksen osalta esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Voimassa olevat esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet on laadittu yhteistyössä Stakesin kanssa ja niitä käytetään myös päivähoidossa järjestettävän esiopetuksen suunnittelun pohjana. Opetushallitus ohjaa sekä normein että kehittämishankkein kuntien toimintaa.

Läänin alueella ohjauksesta vastaa lääninhallitus. Lääninhallitusten tehtävänä on kuntien toiminnan lain- ja asianmukaisuuden valvonta, ohjaus ja seuranta. Ministeriöt ohjaavat lääninhallituksia tulossopimusten kautta. Myös läänin tasolla varhaiskasvatuspalvelut jakautuvat kahdelle eri osastolle: sosiaali- ja terveysosastolle ja sivistysosastolle. Lääninhallitus osallistuu valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin, järjestää työkokouksia kunnille sekä koulutusta yhteistyössä yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten sekä ammattikorkeakoulujen kanssa.

Varhaiskasvatuksen informaatio-ohjausta harjoittaviin tahoihin kuuluvat myös yliopistot ja muut tutkimuslaitokset, jotka tuottavat uusinta tietoa lapsuudesta, lapsen kasvusta, kehityksestä ja oppimisesta sekä organisoivat kehittämishankkeita ja osaltaan vastaavat varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutuksesta. Henkilöstön koulutuksesta vastaavat myös ammattikorkeakoulut. Keskiasteen koulutuksen uudistumisen myötä opistoasteiset oppilaitokset ovat yhdistyneet ja muuttuneet ammattikorkeakouluiksi.

Paikallisella tasolla kunta vastaa niin palvelujen toteutumisesta kuin myös niiden ohjauksesta. Kunnan tasolla varhaiskasvatukseen liittyviä asioita hoidetaan niin sosiaali-, terveys-, koulu-, nuoriso- kuin vapaa-ajantoimen piirissä ja myös muilla eri hallinnon-alueilla tehdyillä ratkaisuilla vaikutetaan lasten ja perheitten hyvinvointiin. Asiakkaiden tarpeet ja asukkaiden näkemykset ohjaavat kansalaisyhteiskunnan periaatteiden mukaisesti kuntien ratkaisuja.

### 3. OHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

Ohjauksella on siis kattavat rakenteet. Ohjausta harjoittavien tahojen välistä yhteistyötä tulee kehittää ja toiminnan koordinaatiota tehostaa. Tavoitteena tulee olla, että ohjauksellisten keinojen erilaisuudesta huolimatta toiminta koituu kokonaisuutena lasten, perheiden ja varhaiskasvatuksen parissa työskentelevien hyödyksi.

Päivähoidon kasvatus- ja hallintohenkilöstölle tehdyn kyselyn mukaan ohjaukselta ei kaivattu uusia säädöksiä vaan sisällöllistä tukea ja valtakunnallisia varhaiskasvatuksen linjauksia. Elinikäisen oppimisen periaate edellyttää, että kasvatuksen ja opetuksen tavoitteet, sisällöt ja menetelmät nivoutuvat kokonaisuudeksi. Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kehittämisen tulee tapahtua sosiaali- ja opetustoimen yhteistyössä.

### 3.1. Yleiset varhaiskasvatuksen linjaukset

Päivähoidon varhaiskasvatuksen toteuttamisen ja suunnittelun välineeksi tarvitaan valtakunnalliset varhaiskasvatuksen linjaukset. Varhaiskasvatuksen linjaukset vahvistaisi valtioneuvosto. Niissä tulisi määritellä toiminnan arvot, varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen laatutavoitteet sekä kehittämisen suuntaviivat. Varhaiskasvatuksen linjausten tulisi toteuttaa lapsilähtöisyyden periaatetta, ohjata laadunhallintaan ja laatutyöhön sekä vahvistaa elinikäisen oppimisen näkökulmaa.

Valtakunnalliset varhaiskasvatuksen linjaukset ohjaisivat paikallistason toiminnan suunnittelua. Erityisesti toimintayksikkökohtaiset suunnitelmat tulisi laatia lasten, vanhempien ja henkilökunnan yhteistyönä.

### 3.2. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta

Päivähoidon varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sisällöllinen kehittäminen edellyttää eri toimijatahojen jatkuvaa vuoropuhelua ja ohjauksellisen otteen tiivistämistä. Päivähoito- laissa ja -asetuksessa ilmaistujen laatuvaatimusten lisäksi tarvitaan päivähoidon varhaiskasvatukselle valtakunnalliset laatutavoitteet. Eri toimijatahojen tiedonvaihdon ja varhaiskasvatuksen ohjauksen kehittämiseksi tarvittaisiin eri tahot yhdistävä elin.

Opetushallitus ja Stakes asettivat 26.3.1998 neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on toimia varhaiskasvatuksen sekä esi- ja alkuopetuksen kehittämisen asiantuntijaforumina, avustaa opetushallitusta ja Stakesia kehittämistyössä sekä edistää tiedonvälitystä ja yhteistyötä. Jäsenet edustavat yliopistoja, ammattijärjestöjä sekä Suomen Kuntaliittoa. Neuvottelukunnan työ jatkuu vuoden 2000 loppuun.

Edellä mainitun neuvottelukunnan roolia voitaisiin edelleen kehittää tai jatkossa muuttaa siten, että uudelleen asetettavan neuvottelukunnan tehtävänä olisi tutkimuksen, koulutuksen, hallinnon sekä kentän välisen yhteistyön edistämisen ja kehittämisen lisäksi varhaiskasvatuksen eri ohjaustahojen yhteistyön kehittäminen ja toimivan alueellisesti kattavan verkostotyön aikaansaaminen. Neuvottelukunnan tehtäväkentän muuttaminen edellyttää sen kokoonpanon tarkistamista.

Keskeisenä varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan tehtävänä olisi myös osallistua valtakunnallisten varhaiskasvatuksen linjausten valmistelutyöhön ja laadunhallinnan kehittämiseen.

### 3.3. Ohjaus läänin tasolla

Vuonna 1997 toteutetun aluehallinnon uudistuksen vuoksi lääninhallitusten toimenkuvissa tapahtui muutoksia ja toiminta hakee vielä muotoaan. Lääninhallitusten määrän laskiessa kahdestatoista viiteen mahdollisuudet seurata yksittäisen kunnan toimintaa eivät enää ole yhtä hyvät. Kuntien määrä läänin alueella kasvoi ja etäisyydet läänin toimipisteestä kuntiin ovat pitkät.

Sisäasiainministeriön toimesta lääninhallitukset ovat käynnistäneet *peruspalvelujen arviointihankkeen*, jonka tavoitteena on vahvistaa lääninhallitusten seurantatehtävää. Lää

ninhallitukset seuraavat peruspalvelujen laatua, saatavuutta ja vaikuttavuutta kunnissa. Vuosien 1998 - 1999 yhtenä arviointikohteena on esiopetuksen järjestäminen ja toteuttaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön eräänä keskeisenä kehittämiskohteena on *kunta- ja palveluohjauksen*, valvonnan ja seurannan toimivuuden kehittäminen. Tässä työssä yhdessä lääninhallitusten kanssa uudistetaan ja kehitetään työvälineitä ja työtapoja.

### 3.4. Ohjauksen paikallinen taso

Koska päätökset palvelujen toteuttamisesta ja vastuu palvelujen laadusta on kunnan päättäjillä, tulisi varhaiskasvatuksen ohjauksen myös kunnan tasolla olla selkeä. Nyt kunnassa lapsiväestön keskeiset palvelut, neuvola, päivähoito, koulu ja nuoriso-, vapaa-ajan- ja kulttuuritoimi, toimivat yhä hyvin sektorikohtaisesti. Varhaiskasvatuksen kokonaisuutta ei ole vastuutettu. Lasten ja perheiden kannalta on tärkeää, että eri hallintoveranomaiset pohtivat yhdessä lasten ja perheiden elinolojen parantamista. *Lapsipoliittisen ohjelman laatiminen* edistäisi eri hallintokuntien yhteistyön kehittämistä ja siten lapsiperheitten palvelutarpeisiin vastaamista. Varhaiskasvatuksen profiloitumisen edistämiseksi tarvitaan kunnan lapsia ja perheitä sekä palveluja kokonaisvaltaisesti tarkastelevaa analyysia. Kaikkein kunnalliseen suunnitteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon tulisi sisällyttää lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisenäkökulma.

Suomen Kuntaliitto on käynnistänyt lapsipoliittisen ohjelman valmistelun, jossa lapsuutta tarkastellaan mm. yhdyskuntasuunnittelun, päivähoidon, koulun, sosiaali- ja terveyspalvelujen, kulttuurin, nuorisotyön ja lapsen oikeudellisen aseman kannalta. Tavoitteena on nostaa lapsia, nuoria ja perheitä koskevat asiat keskusteluun ja edistää hallintokuntien ja muiden tahojen välistä yhteistyötä. Ohjelman avulla voimavaroja voidaan kohdentaa palvelemaan tehokkaammin lapsiväestöä. Ohjelman tavoitteena on siirtä ongelmia korjaavasta toiminnasta ennaltaehkäisyyn.

Paikallisen ohjauksen tukena toimii myös Stakesin valtakunnallinen *varhaiskasvatuksen verkosto*, joka on eri ohjaustahojen ja varhaiskasvatuksen kenttää yhdistävä informaatio-ohjauksen väline. Tämän Kuperkeikkakytyi-verkoston toiminta tulisi laajentaa koko maan kattavaksi tiedonkulun väyläksi.

Työryhmän mielestä kuntiin tulisi myös perustaa *varhaiskasvatuksen johtoryhmä* tai nimetä *päivähoidon koordinaattori*. Päivähoidon koordinaattorin tehtävänä olisi ohjata ja tukea kunta- ja yksikkötasolla tapahtuvaa varhaiskasvatuksen laadunhallintatyötä ja päivähoidon kehittämistä. Tärkeää on, että kunta vastuuttaa varhaiskasvatuspalveluiden kokonaisuuden selkeästi jollekin taholle. Ratkaisut voivat olla hyvin erilaisia riippuen kunnan koosta ja alle kouluikäisten lasten määrästä. Pienissä ja vähälapsisissa kunnissa voidaan nimetä kuntien yhteinen varhaiskasvatuksen koordinaattori. Suuremmissa kunnissa saattaa toimia kasvatustoiminnanohjaaja, joka huolehtii varhaiskasvatuspalveluiden kokonaisuunnittelusta, saatavuudesta, ohjauksesta ja tiedottamisesta. Suurissa kaupungeissa toiminta on alueellistettu kaupunginosittain. Kunkin toimintayksikön johtamisesta vastaa yksikön esimies.

Kunnissa tulisi myös kehittää neuvolan, varhaiskasvattajien ja sosiaalityön yhteistyötä luomalla *lapsiperheiden palvelukeskuksia* ja helpottaa asiointia eri toimijoiden luona. Suurin osa lapsiperheistä on neuvolan asiakkaita ja neuvolapalvelut nauttivat perheiden

suurta luottamusta. Joissain kunnissa neuvolan ja sosiaalityön raja-aitaa on hälvennetty järjestämällä sosiaalityöntekijän vastaanotto neuvolan yhteyteen. Kynnys turvautua sosiaalityöntekijän apuun on madaltunut. Myös neuvolan ja varhaiskasvattajien yhteistyötä tulee kehittää. Jo neuvolassa perheille voitaisiin kertoa, millaisia varhaiskasvatuspalveluita kunnassa on tarjolla ja miettiä yhdessä, mikä palvelumuoto soveltuu perheelle ja lapselle kulloisessakin tilanteessa parhaiten. Sosiaalityöntekijä voi myös järjestää vastaanoton päiväkotiiin ja siten edistää päivähoidon ja sosiaalityön yhteistyötä.

Laadunhallintatyön keskeisenä tavoitteena on *lisätä asiakkaiden näkökulmaa päivähoi-*  
*don ja varhaiskasvatuksen vaikuttajina.* Kuntalaissa (365/1995) kunnan asukkaan mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon on korostettu. Lain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan asukkailla ja palvelun käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä päättäjille ja valmistelijoille.

## VIII PÄIVÄHOIDON HALLINNOLLINEN SIOITTUMINEN

Lasten päivähoidon siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetusministeriön hallinnonalalle tai päivähoidon hallinnollisesta sijoittumisesta kunnassa kunnan päätöksellä sosiaalihuollosta vastaavan monijäsenisen toimielimen (jäljempänä sosiaalilautakunnan) alaisuudessa sijasta opetuslautakunnan alaisuuteen on käyty vilkasta keskustelua. Keskustelun kohteena on pääasiassa ollut koko kunnan järjestämä lasten päivähoito tai 6-vuotiaiden esiopetuksen järjestäminen. Päivähoito ja esiopetus ovat kuitenkin osa pienten lasten hoitojärjestelmän kokonaisuutta, joka muodostuu kunnan järjestämistä päivähoitopalveluista erilaisine toimintamuotoineen sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta. Päivähoidon lakisääteisiä toimintamuotoja ovat päiväkotihoido, perhepäivähoito, leikkitoiminta sekä muu päivähoitotoiminta.

Imatra ja Kerava ovat siirtäneet päivähoidon, kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen hallinnon koulutuslautakunnan alaisuuteen. Imatra toteutti siirron vuonna 1996 vapaa-kuntakokeilun yhteydessä. Kerava toteutti siirron vuonna 1997. Espoossa ruotsinkielisten lasten päivähoidon hallinnointi on siirretty ruotsinkieliselle lapsiasiain- ja koulutuslautakunnalle vuonna 1999. Myös joissain muissa kunnissa siirtoa harkitaan, vaikka nyky säännösten mukaan päivähoidon hallinnosta vastaa sosiaalilautakunta.

Lastentarhanopettajaliitto ja Opetusalan ammattijärjestö ovat esittäneet lasten päivähoidon siirtoa opetusministeriön alaisuuteen.

Lasten päivähoidon hallinnon uudelleen järjestelystä kunnan tasolla on tehty kaksi lakialoitetta. Myös Suomen Kuntaliitto on ehdottanut kuntalakiin vedoten, että kunnan tulisi voida järjestää palvelunsa ja hallintonsa parhaaksi katsomallaan tavalla.

# 1. HALLINNON NYKYTILA JA SIOITUSVAIHTOEHTOJA

Seuraavassa tarkastellaan lainsäädännön nykytilannetta ja mahdollisia sijoitusvaihtoehtoja valtion sekä kunnan hallinnon tasolla lähinnä lasten päivähoiton järjestämisen osalta. Yksityiskohtaista tarkastelua eri toimintamuotojen osalta ei tässä yhteydessä ole tehty. Kun arvioidaan päivähoiton organisointia ja ohjausta, olisi lisäksi otettava huomioon koko pienten lasten hoitojärjestelmä ja siihen liittyvä lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Keskeisellä sijalla tässä kokonaisuudessa ovat myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa säännellyt lasten päivähoidosta perittävät maksut.

Valtakunnallisella tasolla päivähoiton suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan sekä sen alaisuudessa lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toimialaan. Kunta voi myös opetusministeriön luvalla järjestää 6-vuotiaiden esiopetuksen opetustoimen alaisuudessa. Lisäksi kunta on velvollinen opetustoimen alaisuudessa järjestämään ns. pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille esiopetusta. Tällöin esiopetus voi kestää kaksi vuotta. Näiltä osin esiopetusta myös ohjaa ja valvoo valtion tasolla opetustoimi.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n mukaan kunnan on huolehdittava lasten päivähoiton järjestämisestä sen mukaan, kun siitä on erikseen säädetty. Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaisesti kunnan määräämä monijäseninen toimielin, kuten sosiaalilautakunta. Sosiaalihuoltolain 6 §:n sisältönä on, että sama monijäseninen toimielin huolehtii kaikista sosiaalihuollon toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, joihin sisältyvät myös kaikki sosiaalihuoltolain 13 §:ssä ja 17 §:ssä tarkoitettut sosiaalipalvelut. Lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:n 3 momentissa määritellään päivähoito sosiaalilautakunnan tehtäväksi.

Vaikka päivähoitolaki edellyttää, että sen toimeenpanosta kunnassa vastaa tietty toimielin, laki ei edellytä, että kyseinen toimielin vastaisi yksinomaan sosiaalihuollon toimeenpanosta. Kuntalain 16 §:n mukaan kunnat voivat melko vapaasti asettaa erilaisia lautakuntia ja niille jaostoja. Kunnanvaltuuston tehtävänä on johtosäännöllä määritellä lautakuntien ja jaostojen tehtävänjaosta. Mikään ei näyttäisi estävän kuntaa esimerkiksi päättämästä, että opetustoimesta ja sosiaalitoimesta vastaa sama lautakunta, jonka alapuolella erilliset jaokset hoitavat eriytettyjä tehtäviä.

Peruskoululain (476/1983) ja vuoden 1999 alusta voimaan tulleen perusopetuslain (628/1998) nojalla oppivelvollisuuden alkamista edeltävän vuoden kestävää esiopetusta voidaan opetusministeriön luvalla järjestää myös koulutoimessa. Valtaosassa kuntia koko päivähoito ja esiopetus hoidetaan sosiaalilautakunnan alaisuudessa. Perusopetuslain mukaisen esiopetusluvan perusteella esiopetusta annetaan koulutoimen alaisissa oppilaitoksissa noin 200 kunnassa noin 6 000 oppilaalle.

Keskusteluissa esiintyneet vaihtoehdot päivähoiton hallinnollisiksi malleiksi ovat nykytilanteen säilyttämisen ohella seuraavat:

## Valtion tasolla

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialalta opetusministeriön toimialaan siirrettäisiin



- 1) 6-vuotiaiden esiopetus,
- 2) 3 - 6-vuotiaiden varhaiskasvatus ja esiopetus tai
- 3) koko päivähoitojärjestelmä.

### Kunnan tasolla

- 1) siirretään koko päivähoitojärjestelmän/3 - 6-vuotiaiden varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen/6-vuotiaiden esiopetuksen hallinto opetusministeriön lainsäädännössä opetuslautakunnalle,
- 2) kunta saa oikeuden järjestää päivähoidon/3 - 6-vuotiaiden varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen/6-vuotiaiden esiopetuksen hallinnon valinnaisesti sosiaali- tai opetuslautakunnan alaisuudessa tai
- 3) kunta saa kuntalain mukaisesti vapaasti päättää, minkä lautakunnan tehtäväksi päivähoidon hallinto järjestetään.

Muutokset voitaisiin toteuttaa lievimmässä muodossa lisäten kuntien valinnan vapautta niiden toimintaa ohjaavissa sosiaalihuollon säännöksissä. Jos päädyttäisiin siirtämään lakisääteisesti päivähoito tai osa siitä kunnan tasolla opetustoimen tehtäväksi, olisi ilmeisesti syytä siirtää vastaavassa määrin vastuu päivähoidon ohjauksesta, valvonnasta, rahoituksesta ja lainsäädännöstä myös valtion tasolla opetusministeriön hallinnonalalle.

## 1.1. Päivähoito sosiaalilautakunnan alaisuudessa

Kunnan järjestämä lasten päivähoito on päivähoitolain syntyajoista lähtien ollut keskeinen lapsiperheille tarjottava sosiaalipalvelu. Päivähoitolain voimaan tullessa päivähoitopaikka myönnettiin käytännössä ensisijassa sosiaalisin perustein vähävaraisten perheitten ja yksinhuoltajien lapsille. Nykyään päivähoitoa järjestetään huoltajan niin halutessa kaikille alle kouluikäisille lapsille perheen sosioekonomisesta asemasta riippumatta saman tasoisena. Muiden kuin ns. subjektiivisen päivähoito-oikeuden piirissä olevien lasten osalta on etusija annettava sosiaalisista ja kasvatuksellisista syistä hoitoa tarvitseville lapsille. Päivähoitomaksut määritellään yhtenäisin perustein perheen koon ja tulojen perusteella.

Päivähoidon tärkeä tehtävä on tukea perheitä heidän kasvatustehtävässään ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa yhä useampi lapsi elää perheessä, jonka voimavarat eivät riitä turvaamaan lasten myönteistä kasvua, päivähoidon sosiaalipoliittinen tehtävä korostuu. Päivähoito toimii mahdollisuuksien tasaajana ja toteuttaa ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa. Kun päivähoito toimii sosiaalilautakunnan alaisuudessa, se on kiinteä osa sosiaalihuollon kokonaisuutta. Päivähoito on sosiaalipalvelu, jonka avulla voidaan osaltaan estää tarvetta inhimillisesti ja taloudellisesti huomattavasti kalliimpiin erityispalveluihin.

Kritiikkinä nykyiselle hallintomallille on esitetty, ettei päivähoidon sisällön pedagoginen kehittäminen ole mahdollista sosiaalitoimen alaisuudessa. Kritiikin mukaan päivähoidon pedagogisen toiminnan kehittäminen edellyttäisi päivähoidon kytkemistä muuhun koulutusjärjestelmään.

Esimerkiksi Vaasassa ja Riihimäellä päivähoito ja koulu toimivat tiiviissä yhteistyössä yli hallintokuntarajojen. Lastentarhanopettajaliitto valitsi Vaasan vuoden 1996 parhaaksi

esiovetuskunnaksi. Vaasassa päivähoito mielletään koulutusjärjestelmän varhaisvaiheeksi hallintokuntarajoista riippumatta. Myös toimintaa kehitetään yhdessä. Esimerkiksi 6-vuotiaiden esiovetus on sosiaalitoimen alaista, vaikka joitakin esiovetusryhmiä on myös koulun tiloissa. Näkemyksenä on ollut, että lapsille pienet yksiköt ovat soveltuvia ja että myös alkuopetus voi tapahtua päiväkodin tiloissa.

Vaasassa esiovetussuunnitelmat laaditaan päivähoidon ja alkuopetuksen kanssa yhteistyössä. Opetussuunnitelmassa alkuopetukseen on otettu päiväkodin toimintatapoja ja lasten leikkejä hyödynnetään opetuksessa. Lisäksi on perustettu yhteistoiminnallisia ryhmiä, joissa lastentarhanopettajat ja luokanopettajat vetävät yhdessä työpajoja kaikille lapsille. Lapsiryhmissä on silloin sekä alkuopetuksessa että esiovetuksessa olevia lapsia. Kun tavoitteet ovat yhteisiä, hallintokuntarajat eivät ole estäneet toimintaa.

Myös yhteistä koulutusta on voitu järjestää päivähoidon ja koulun henkilöstölle. Tähän koulutukseen ovat voineet osallistua myös perhepäivähoitajat. Vaasassa on todettu koulutuskustannukset edullisemmiksi, kun koulutukseen osallistuu kerralla suurempi joukko.

## 1.2. Päivähoito opetusministeriön alaisuuteen

Keskustelu päivähoidon siirtämisestä opetusministeriön hallinnonalalle juontaa juurensa ainakin osittain kentällä koettuun tyytymättömyyteen päivähoidon ohjausjärjestelmää kohtaan. Päivähoidon lainsäädäntöä pidetään pääosin riittävänä, mutta muutoin ohjausjärjestelmän toiminnassa koetaan olevan puutteita.

Siirron opetusministeriöön uskotaan tuovan parannusta ohjauskulttuuriin sekä yhtenäistävän kasvatusta ja koulutusjärjestelmää. Siirron perusteena mainitaan myös eurooppalainen käytäntö. Monissa Euroopan maissa päivähoito ja esiovetus ovat opetusministeriön hallinnoimaa toimintaa. Myös koulun aloittamisikä on Keski-Euroopassa alhaisempi kuin meillä ja muissa Pohjoismaissa. Ruotsissa päivähoito siirtyi opetusministeriöön vuoden 1998 alusta.

Osana koulutoimea päivähoito kytkeytyisi kiinteästi koulutusta ja opetusjärjestelmään. Opetustoimi muodostaisi kokonaisuuden, joka alkaa varhaislapsuudessa jatkuen läpi eliniän. Koulutoimen osana korostettaisiin päivähoidon kasvatuksellista ja opetuksellista tehtävää. Koulutoimen alaisuudessa varhaiskasvatusta nähdään lapsille kuuluvana oikeutena oppia. Tällöin päivähoidon kosketuspinta sosiaalihuoltoon luultavasti vähenisi.

Siirtoa koulutoimeen on perusteltu sillä, että yhteistyö koulun kanssa tehostuu, voidaan tehdä yhteiset opetussuunnitelmat, erityishoidon/opetuksen tarpeissa olevien lasten tarpeet tulevat paremmin otetuksi huomioon, voidaan järjestää yhteisiä koulutuksia henkilöstölle, perheiden kanssa tehtävä yhteistyö kehittyy koulunkin käytännöksi, päivähoidon työkäytännöt ja moniammatillisuus tulevat koulun työkäytännöiksi, toimintojen järkiperaistaminen ja tilojen sekä materiaalien yhteishankinta ja -käyttö tuovat säästöjä.

Toisaalta koulutoimeen siirron haittapuoleksi arvioidaan sitä, että opetuksellinen osuus korostuu huolenpitotehtävän kustannuksella. Päivähoidon toiminta saattaisi supistua liian tietopainotteiseksi ja esimerkiksi leikin tärkeä merkitys jäädä liian vähälle huomiolle. Kokonaisvaltainen näkemys lapsesta ja perheen tarpeista unohtuisi. Kiinteä yhteistyö vanhempien ja päivähoidon välillä ja lapsen tarpeiden kuuleminen ovat sosiaali

toimelle ominaisia toimintatapoja. Päivähoidon toiminta saattaisi muuttua koulumaiseksi ja koulun ehdoilla tapahtuvaksi.

Vanhempien ja lasten näkökulmasta keskeistä on, että toiminta on tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja vastaa perheiden ja lasten tarpeisiin. Nykyiset säännökset eivät estä yhteistyötä eri hallintokuntien välillä. Sen sijaan yleisenä pyrkimyksenä on kannustaa kuntia hallintorajat ylittävään yhteistyöhön.

Koko päivähoidon siirtäminen valtion tasolla sosiaali- ja terveysministeriöstä opetusministeriöön edellyttäisi lainsäädännöllisiä muutoksia ainakin ministeriöiden tehtäväalueita sääntelevään valtioneuvoston ohjesääntöön, sosiaalihuoltolakiin, päivähoitolakiin, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettuun lakiin, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin sekä opetustoimen lainsäädäntöön.

### 1.3. Kuusivuotiaiden esiopetus opetusministeriön alaisuuteen

Koulutusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä osana perusopetuslain valmistelua valmisteltiin myös ehdotus 6-vuotiaiden maksuttoman esiopetuksen järjestämisestä opetusministeriön alaisuudessa. Ehdotuksen mukaan lapsella olisi oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna ollut oikeus huoltajan niin halutessa saada esiopetusta. Kunta olisi voinut päättää, järjestetäänkö esiopetus koulussa vai päivähoitossa. Valtioneuvosto olisi päättänyt opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisen valmistelun pohjalta esiopetuksen yleisistä valtakunnallisista linjauksista ja opetushallituksen ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisen valmistelun pohjalta opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä. Kunnissa paikalliset esiopetussuunnitelmat olisi tullut laatia yhteistyössä päivähoidon ja koulutoimen kesken.

Valtiosuuksien perusteita olisi muutettu siten, että esiopetuksen osalta valtiosuudet olisivat määräytyneet opetustoimen valtiosuuksien mukaisesti ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuksiin olisi tehty vastaava vähennys. Esiopetuksen vuosittaisesta määrästä (700/400 tuntia) olisi säädetty asetuksella. Kunta olisi saanut päättää, miten tunnit olisi sijoitettu lukuvuoden eri päiville. Esiopetus olisi ollut maksutonta.

Muutosta ei kuitenkaan toteutettu perusopetuslain säätämisen yhteydessä. Eduskunnan hallituksen esitykseen koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp.) antamaan vastaukseen (EV 70/1998) sisältyvän lausuman mukaan ”eduskunta edellyttää hallituksen valmistelemaan perusopetuslain muutokset siten, että lapsen oikeus oppivelvollisuutta edeltävään vuoden mittaiseen esiopetukseen voidaan saattaa voimaan 1.8.2000 lukien taloudellisten voimavarojen mukaisesti.”

Tällä hetkellä 6-vuotiaiden esiopetusta järjestetään päivähoidon ohella luvanvaraisesti myös opetustoimessa, etenkin sellaisissa kunnissa, joissa ei ole päiväkoteja tai välimatkat ovat pitkiä. Luvanvaraisesti esiopetusta järjestäneet kunnat ovat saaneet sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtiosuuden lisäksi opetustoimen oppilaskohdaisen valtiosuuden. Valtion resurssoinnin tulisi kuitenkin olla hallinnollisista ratkaisuista riippumatta yhdenmukainen, jotta toiminnalle luodaan yhtä hyvät edellytykset hallintomallista riippumatta.

Perheiden näkökulmasta nykyinen käytäntö on epäoikeudenmukainen siinä suhteessa, että koulussa järjestettävä esiopetus on maksutonta, kun taas päivähoidosta järjestettävästä esiopetuksesta peritään perheen koon ja tulojen mukainen maksu.

Vain yhtä ikäluokkaa koskevan esiopetusratkaisun tekeminen ei välttämättä tue ajatusta yhtenäisestä kasvatus- ja opetusjärjestelmästä. On mahdollista, että koulun ja päivähoidon välinen saumakohta siirtyy näin ainoastaan ikäluokkaa alemmaksi. On esitetty, että vain 6-vuotiaita koskeva esiopetusratkaisu käytännössä tarkoittaisi koulunkäynnin aloittamista 6-vuotiaana.

Keskustelua on käyty myös koulunkäynnin aloitustiän joustavoittamisesta 6 - 8 ikävuoden välillä siten, että vanhemmat saisivat päättää, minkä ikäisenä heidän lapsensa aloittaisi koulunkäynnin. Uuden perusopetuslain mukaan oppivelvollisuus alkaa edelleen sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Lapsella on oikeus aloittaa koulunkäynti vuotta säädettyä aikaisemmin, jos lapsella psykologisten ja tarvittaessa lääketieteellisten selvitysten perusteella on edellytykset suoriutua opiskelusta.

## 1.4. Kunnille mahdollisuus järjestää päivähoidon hallinto vapaammin

Kunnallisen itsehallinnon korostuminen 1990-luvulla luo osaltaan paineita antaa kunnille mahdollisuus toteuttaa valitsemallaan tavalla niille uskotut tehtävät. Myös päivähoidon tai esiopetuksen hallinnollisen organisoinnin voisi tästä näkökulmasta ajatella olevan vapaammin kuntien päätäntävällässä.

Suvi Lindénin ym. kansanedustajien lakialoitteessa (101/1997) esitetään, että päivähoidosta annetun lain 11 §:n 3 momentti kumottaisiin. Aloitteen mukaan kunta voisi silloin päättää päivähoidon hallinnosta parhaaksi katsomallaan tavalla. Päivähoidon hallinnosta vastaisi todennäköisesti sosiaalilautakunta, sosiaali- ja terveyslautakunta, terveyslautakunta, perusturvalautakunta, opetuslautakunta tai jokin muu lautakunta tai niiden jaos, esimerkiksi perusturvalautakunnan päivähoitojaos.

Myös Suomen Kuntaliitto on ehdottanut kuntalakiin (365/1995) vedoten, että kunnan tulisi voida järjestää palvelunsa ja hallintonsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Kuntalaisissa lähtökohtana on, että kunnan tulee voida toteuttaa lain sille määräämät velvoitteet itse määräämällään tavalla. Lain 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan hallinnossa noudatetaan kuntalakia, jollei lailla toisin säädetä.

Yhtenä vaihtoehtona on esitetty päivähoitolakia muutettavaksi niin, että päivähoidon hallinnosta kunnassa vastaisi joko sosiaalilautakunta tai opetuslautakunta. Mm. kansanedustaja Margareta Pietikäisen lakialoitteessa (18/1998) ehdotetaan päivähoidosta annetun lain 11 §:n 3 momentin muuttamista siten, että kunta voisi omalla päätöksellään valita kumman lautakunnan alaisuudessa päivähoito olisi. Tästä ratkaisusta seuraisi, että mm. Keravan, Imatran ja Espoon tekemät hallinnolliset muutokset muuttuisivat lainmukaisiksi.

Mikäli päivähoidon hallinnon järjestäminen muutetaan siten, että kunta voi sen täysin vapaasti päättää olisivat hallinnolliset ratkaisut eri kunnissa erilaisia ja kunnallisen päivähoidon valtakunnan taholta tapahtuva ohjaus entistä kirjavampaa ja epäselvempää.

Ratkaisu edellyttäisi, että ohjauksen ja valvonnan määräytymisestä ja toimivuudesta jatkossa varmistuttaisiin.

Mikäli päivähoiton hallinnon järjestäminen kunnassa säädetään siten, että kunta voisi täysin vapaasti määritellä hallinnon, voidaan kysyä onko silloin tarkoituksenmukaista erottaa ainoastaan päivähoito vai tulisiko kunnan voida järjestää myös muun sosiaali-huollon hallinto vapaasti. Helsingin kaupungin 23.4.1997 asettama Esiopetuksen järjestämistä selvittänyt työryhmä esitti, että lainsäädäntöä muutettaisiin niin, että kunta voi päättää lasten ja nuorten palvelujen organisoinnin tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Myös Suomen Kuntaliitto on esittänyt vastaavaa muutosta Näkökulmia lapsipoliitiikkaan (1998) taustamuistiossaan.

## 1.5. Kunnallisten hallintomallien vaikutus sovellettavaan lainsäädäntöön

Päivähoidon hallinnollisen mallin muuttaminen kunnan tasolla edellyttäisi lainsäädännöllisiä muutoksia ainakin sosiaalihuoltolakiin (6 §) sekä lakiin lasten päivähoidosta (11 § 3 momentti). Tulisi myös selvittää, olisiko hallinnollisella uudelleen järjestelyllä vaikutuksia päivähoidon ohjaukseen ja valvontaan. Myös mahdolliset menettelyihin, mm. muutoksenhakumenettely tai asiasisältöihin, kuten salassapito ja tietojen luovutus, liittyvät ongelmakysymykset täytyisi kartoittaa ja yhdessä opetustoimen kanssa selvittää.

Vaikka päivähoitoa hallinto *kunnan tasolla* muutettaisiin, säilyisi päivähoito lähtökohdaisesti edelleen sosiaalihuoltolain tarkoittamana sosiaalipalveluna. Päivähoitoa koskisivat siten edelleen päivähoitolain lisäksi sosiaalihuoltolaki ja muut sitä nykyisinkin sääntelevät sosiaalihuollon säännökset.

Tällä hetkellä päivähoito on sosiaalihuoltolain (710/1982, SHL) mukaan kunnan sosiaalipalvelu (13 § 1 ja 17.2 §), jonka toimeenpanosta kunnassa vastaa päivähoitolain 11.3 §:n mukaan SHL 6.1 §:n mukainen kunnan monijäseninen toimielin (jäljempänä sosiaalilautakunta).

Vuoden kestävää esiopetusta (osana varhaiskasvatusta) voidaan perusopetuslain (628/1998) nojalla järjestää opetusministeriön luvalla myös koulutoimessa. Lisäksi kunta on perusopetuslain nojalla velvollinen järjestämään esiopetusta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille. Silloin esiopetus voi kestää kaksi vuotta.

Valtion tasolla päivähoitoa suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö (SHL 3.1 §) sekä alueellisesti lääninhallitus (SHL 3.2 §). Läninhallitukset vastaavat myös yksityisesti tuotettujen päivähoitopalvelujen valvonnasta (laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996, 8 §).

Päivähoitoa toteutettaessa noudatetaan päivähoitolain erityissäännösten ohella sosiaalihuoltolain säännöksiä, jotka koskevat mm. menettelyä, muutoksenhakua, salassapitoa ja tietojen luovutusta sekä virka-apua.

Päivähoidon maksuja määrättäessä sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992; muutettu 1134/1996). Päivähoitomaksujen ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen tarveharkintaisen hoitolisän määrätymisperusteet vastaavat pitkälti toisiaan.

Päivähoidon henkilöstömitoitusta sääntelee päivähoitoasetuksen (239/1973) 6 § (muut. 806/1992) ja 8 § (muut. 490/1990), jotka määrittelevät hoito- ja kasvatushenkilöstön ja lasten välisiä suhteita.

Päivähoitohenkilöstön kelpoisuudet määräytyvät sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/1992) mukaisesti. Tehtävään vaaditaan soveltuva vähintään opisto- tai kouluasteinen sosiaali- tai terveydenhuoltoalan tai muun alan ammatillinen tutkinto. Perhepäivähoitajalta vaaditaan tehtävään soveltuva koulutus.

Kunnan järjestämään päivähoitoon sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992, jäljempänä STVOL; PHL 12 §; ja SHL 2 §). Valtionosuus kunnalle päivähoiton kustannuksiin maksetaan osana sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuutta ja se määräytyy STVOL:in mukaisin laskennallisilla perusteilla, joista keskeinen on kunnassa asuvien 0 - 6-vuotiaiden lukumäärä. Lisäksi kunnat voivat harkinnanvaraisesti saada valtionosuutta perustamishankkeisiin, esimerkiksi päiväkodin rakentamiseen tai peruskorjaamiseen. Valtionosuusviranomaisena käyttökustannusten osalta toimii sosiaali- ja terveysministeriö ja perustamishankkeiden osalta lääninhallitus.

Lapsen huoltajilla on sairausvakuutuslaissa (364/63) tarkoitetun äitiys-, isyys- tai vanhempainrahakauden päätyttyä oikeus lapsen hoidon järjestämiseksi valita joko kunnan järjestämä päiväkotitai perhepäivähoitopaikka tai lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996, jäljempänä tukilain) mukainen taloudellinen tuki, joka on tällöin sosiaalipalveluna järjestettävän päivähoitopaikan vaihtoehto ja siten osa kunnallista sosiaalihuoltoa (PHL 11 a §, Tukilaki 3 §, SHL 13 ja 17 §).

Päivähoidon suhdetta muuhun sosiaalihuoltoon määrittää mm. sosiaalihuoltolain 39.2 §, jonka mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on yksilön ja perheen ongelmat otettava huomioon siten, että toimenpiteet niiden ratkaisemiseksi yhteensovitetaan.

Päivähoito on lastensuojelulain (683/1983) 6 §:n ja 7 §:n mukaan osa kunnan ns. rakenteellista lastensuojelua. Päivähoitopalveluita käytetään lastensuojelulain 13 §:n perusteella myös yksilökohtaisessa lastensuojelussa avohuollon tukimuotona. Tämä merkitsee huoltajien päivähoitopaikkaa tai taloudellista tukea koskevan lakisääteisen valintaoikeuden vallitessa, että lapselle voidaan lastensuojelulain 13 §:n mukaisena avohuollon tukitoimena järjestää päivähoitopaikka, vaikka vanhemmat valitsisivat kotihoidon tuen. Tällöin ei kuitenkaan voida periä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaista päivähoitomaksua, vaan päivähoitokustannukset luetaan kunnan lastensuojelukustannuksiin.

Hallinnon uudelleen järjestely ei vaikuttaisi päivähoiton henkilöstön työehtosopimukseen, jotka neuvotellaan työmarkkinajärjestöjen kesken. Päivähoidon henkilöstön työehdot määriteltäisiin edelleen Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti ja opettajien työehdot Kunnallisen opetusalan virka- ja työehtosopimuksen mukaan. Nykyinen lainsäädäntö ei estä määrittelemästä yhteneviä työehtoja päivähoiton henkilöstön ja koulun opettajien kesken, mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

## 2. TYÖRYHMÄN KANNANOTTO

Lasten päivähoitoa on tähän mennessä kehitetty sosiaalipalveluna ja osana pienten lasten hoitojärjestelmän kokonaisuutta, johon kuuluvat kunnan järjestämän päivähoiton lisäksi lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki. Suurin osa lapsista asuu taajamissa. Heidän osaltaan esiopetuksen ja tarvittavan päivähoiton järjestäminen on ollut

luontevaa järjestää jo rakennetun päiväkotiverkoston piirissä. Haja-asutusalueilla, jossa perhepäivähoito on yleistä, yleinen tapa kehittää esiopetusta on usein ollut tukeutua kouluverkostoon.

Pienten lasten hoitojärjestelmän kokonaisuus on tarjonnut vanhemmille mahdollisuuden valita lapsensa ja perherakenteensa kannalta parhaan hoitovaihtoehdon. Työryhmä pitää tämän kokonaisuuden ja valinnan vaihtoehdon säilyttämistä edelleen tärkeänä.

Tämän päivän viitekehyksestä on päivähoitossa nousemassa kolmenlaisia kehittämistarpeita:

- lasten hoidollisten tarpeiden lisääntyvä monipuolistuminen erityisesti työelämän muutosten myötä,
- varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sisällön ja laadun kehittämisen tarve osana elinikäisen oppimisen kokonaisuutta ja yhteensovittaen kasvatus- ja koulutusjärjestelmän kokonaisuuteen sekä
- ennaltaehkäisevän, kuntouttavan ja korjaavan kasvatustehtävän kehittämisen tarve muun muassa moniammatillista osaamista ja hallintokuntien välistä yhteistyötä vahvistamalla ja hyödyntämällä.

Nykyinen 6-vuotiaiden esiopetuksen tilanne kahden hallintokunnan alaisuudessa ja erityisesti kuntien omat hallinnon uudelleenjärjestelyt eivät ole ohjauksen, valvonnan tai resurssien kannalta ristiriidattomia. Työryhmän näkemyksen mukaan päivähoiton hallinnointi ja ohjaus tulisi järjestää valtakunnallisesti yhdenmukaisesti ja selkeästi valtion tasolta paikallistasolle saakka. Mikäli kunnat voisivat jatkossa täysin vapaasti päättää hallinnon järjestämisestä, aiheutuisi siitä ohjauksen ja valvonnan ongelmia. Lasten ja perheiden kannalta hallinnollisella sijoittumisella ei niinkään ole merkitystä. Olennaisinta on toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja varhaiskasvatuksen sisältö.

Työryhmän mielestä nykyinen lainsäädäntö ei estä yhteistyötä päivähoiton ja koulun välillä. Käytännössä päivähoiton ja koulun yhteistyö varhaiskasvatuksen ja erityisesti 6-vuotiaiden esiopetuksen kohdalla on paikoin hyvinkin toimivaa. Työryhmä pitää tärkeänä, että Imatran, Keravan ja Espoon sekä mahdollisesti muiden hallinnollisia uudelleenjärjestelyjä tehneiden kuntien päätösten taustat ja vaikutukset palvelujen saatavuuteen ja laatuun selvitetään perusteellisesti.

Työryhmä korostaa näkemystään esiopetuksesta kaikille alle kouluikäisille tarkoitettuna toimintana. Myös 6-vuotiaiden esiopetusta tulisi kehittää osana tätä kokonaisuutta ja toisaalta huolehtien alkuopetukseen liittyvän saumattoman jatkumon toteutumisesta. Samalla työryhmä pitää 6-vuotiaiden esiopetuksen järjestämisen ratkaisemista koko maan kattavana maksuttomana esiopetusoikeutena ensisijaisena. Lisäksi työryhmä tähdentää, että toimintaan suunnatun valtion rahoituksen tulisi olla kunnille yhdenmukaista ja hallinnollisista ratkaisuista riippumatonta.

Kuusivuotiaiden esiopetuksen ratkaisemiseksi kattavana koko maan tasolla työryhmä esittää, että oikeudesta maksuttomaan esiopetukseen vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista säädettäisiin perusopetuslaissa siten, että kunta voisi järjestää esiopetuksen osana opetustointia valintansa mukaan joko päivähoitopaikassa tai koulussa. Työryhmä näkee mahdolliseksi kuusivuotiaiden esiopetuksen hallinnon järjestämisen kuvatulla



tavalla silloin kun esiopetuksen sisällöllisenä ja laadullisena ohjausvälineenä on yhteisesti laaditut valtakunnalliset tavoitteet ja esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet.

Perustaen näkemyksensä päivähoidon tämänhetkisten kehittämistarpeiden kokonaisuuteen työryhmä esittää kantanaan, että lasten päivähoito säilytetään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnossa ja samalla kehitetään ja yhtenäistetään varhaiskasvatuksen sisällön linjauksia ja toimintatapoja yhteistyössä opetushallinnon kanssa. Pidemmällä aikajänteellä työryhmä pitää myös mahdollisena ja kun omia hallinnollisia ratkaisuja tehneitä kuntia koskeva selvitystyö on valmistunut tarpeellisenakin erilaisten hallinnollisten vaihtoehtojen uudelleenharkinnan.

Päivähoitojärjestelmän kokonaisuutta olennaisesti muuttavat hallinnolliset ratkaisut vaativat huomattavaa lainsäädännön ja valtionosuusjärjestelmien yhteensovittamista. Ratkaisuilla on myös merkittäviä ja kauaskantoisia sosiaali-, perhe- ja koulutuspoliittisia vaikutuksia, joita tulisi ensin huolella arvioida. Tämän vuoksi työryhmä pitää tarpeellisenä perusteellisen kokonaisselvityksen tekemistä hallinnollisista ratkaisuista yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön kesken. Oleellista on keskittyä pohtimaan, miten päivähoitoa, esiopetusta ja lasten hoidon tukijärjestelmää tulee kehittää paremmin vastaamaan lasten ja perheiden tarpeita ja nähdä hallinto toiminnan ohjauksen välineenä.

## IX HENKILÖSTÖN AMMATTITAI- DON YLLÄPITÄMINEN JA KEHITTÄMIS- TOIMINTA

### 1. HENKILÖSTÖRAKENNE PÄIVÄHOIDOSSA

Henkilöstön rakenteesta päiväkodissa säädetään päivähoidosta annetussa asetuksessa. Päiväkodissa tulee vähintään joka kolmannella hoito- ja kasvatustehtävissä toimivalla olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 4 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus (opistoasteinen tutkinto) ja muilla hoito- ja kasvatustehtävissä toimivilla 5 §:ssä (kouluasteinen tutkinto) säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Käytännössä kunnat ovat enenevässä määrin siirtyneet asetuksen minimimitoitukseen. Henkilöstön koulutustason laskeminen ei ole perusteltua tilanteessa, jossa odotukset ja vaatimukset työn laadukkaan suorittamisen suhteen kasvavat. Henkilöstön tiedollista ja taidollista tasoa tulisi pikemminkin kohottaa tilanteessa, jossa työ vaatii tekijältään yhä enemmän.

Henkilöstörakennetta muodostettaessa tulee huolehtia siitä, että päiväkodissa on riittävä määrä pedagogisen ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalan koulutuksen saanutta henkilöstöä. Moniammatillinen tiimi toimii yhteistyössä ja jokainen tuo yksikköön koulutuksen-  
sa kautta saavuttamansa tietotaidon.

Perhepäivähoitajat toimivat yleensä yksin silloin, kun he hoitavat lapsia kotonaan. Ryhmäperhepäivähoidossa hoitajia on yleensä kaksi, erityisistä syistä ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen hoitajia voi myös olla kolme. Tällöin tulee yhdellä perhepäivähoitajalla olla vähintään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 5 §:ssä säädetty kelpoisuus eli kouluasteinen ammatillinen tutkinto.

Perhepäivähoitajien ammattitaidon kehittämisessä ja ylläpitämisessä perhepäivähoidon ohjauksella on keskeinen merkitys. Perhepäivähoidon ohjauksesta vastaa perhepäivähoidon ohjaaja tai päiväkodin johtaja. Ohjauksesta vastaavan tulee voida antaa tukea ja neuvoa oman työn kehittämisessä ja suunnittelemisessa ja myös lasten oppimisvalmiuksien kehittämiseen liittyvissä asioissa. Ohjaajan tärkeä tehtävä on järjestää täydennyskoulutusta hoitajille ja aktivoida hoitajia oman työn kehittämiseen. Hoitajilla tulisi myös olla mahdollisuus osallistua työnohjaukseen. Perhepäivähoitajan ammattitaidon ydin on kasvatustietoisuus, kyky nähdä kasvumahdollisuudet niin lapsessa kuin itsessäänkin.

## 2. PÄIVÄHOIDON HENKILÖSTÖN KOULUTUKSEN NYKYTILA

Päivähoidon henkilöstön kelpoisuudesta säädetään asetuksella sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista (804/1992). Päiväkodin hoito- ja kasvatushenkilöstöltä edellytetään tehtävään soveltuvaa vähintään kouluasteista sosiaali- tai terveydenhuoltoalan tai muun alan ammatillista tutkintoa ja joka kolmannella henkilöllä on oltava tehtävään soveltuva vähintään sosiaali- ja terveydenhuoltoalan tai muun alan ammatillinen opistoasteinen tutkinto.

Päivähoidon työntekijöiden koulutus on muuttunut viime vuosina monella tapaa. Lastentarhanopettajien koulutus on siirretty vuoden 1995 elokuusta lähtien opistoista yliopistoihin. Nykyisin lastentarhanopettajat suorittavat kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon, joka on alempi korkeakoulututkinto. Tutkinnon tavoitteet määrittellään asetuksessa kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajan koulutuksesta (576/1995). Koulutuksessa painottuu aikaisempaa enemmän teoria ja tutkimus. Koulutuksella annetaan valmiuksia analysoida lasten ja perheiden tarpeita yhteiskunnassa ja vastata niihin pedagogisin keinoin.

Sosiaalikasvattajien koulutus on lakannut ja alan koulutus on pääosin siirtynyt sosiaalialan oppilaitoksista ammattikorkeakouluihin. Tutkinnon teoreettista pohjaa on laajennettu tarkoituksena mm. tutkimuksellisen otteen ja käytännön työn kehittämisen lisääminen. Ammattikorkeakoulututkintojen vahva ammatillinen osaaminen rakentuu sosiaali- ja kasvatustieteelliselle teoriapohjalle ja opinnoissa on mahdollisuus valita myös varhaiskasvatukseen liittyviä opintoja. Ammattikorkeakouluista valmistuville haetaan vielä nimikettä.

Lastenhoitajien koulutus lakkautettiin toisen asteen sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon perustamisen yhteydessä. Nimikkeeksi otettiin lähihoitaja. Uusi tutkinto on laaja-alainen ammatillinen perustutkinto. Päivähoitoon sijoittuvat lähihoitajat ovat erikoistuneet lasten ja nuorten hoitoon ja kasvatukseen. Syksystä 1999 lähihoitajakoulutus pitee kolmivuotiseksi. Koulutuksen pidentyminen tapahtuu suuntautumisopintoja syventämällä ja laajentamalla sekä työharjoittelua lisäämällä.

Nykyiset sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdot eivät määrittele tutkintonimikkeitä. Kelpoisuusehtojen mukaan päivähoitoon on soveltuva vähintään opistoasteinen tai kouluasteinen sosiaali tai terveysalan tai muun alan soveltuva ammatillinen tutkinto. Päiväkodeissa toimii lähinnä lastentarhanopettajia, erityislastentarhanopettajia, sosiaalikasvattajia, tai soveltuvan ammattikorkeakoulun tutkinnon suorittaneita, kasvatustieteen kandidaatteja ja maistereita, lastenhoitajia, päivähoitajia sekä lähihoitajia. Päiväkotien johtajat ovat koulutukseltaan pääosin lastentarhanopettajia tai sosiaalikasvattajia.

Päivähoitoasetuksessa perhepäivähoitajilta vaaditaan soveltuva koulutus, jonka määrittelee kunta. Usein soveltuva koulutus on perhepäivähoitajan kurssi. Perhepäivähoitajista osalla on jokin ammatillinen tutkinto. Silloin, kun ryhmäperhepäiväkodissa on kolme hoitajaa, täytyy yhdellä perhepäivähoitajista olla soveltuva vähintään kouluasteinen sosiaali- tai terveydenhuoltoalan taikka muun alan ammatillinen tutkinto.

Ammatilliset tutkinnot uudistuvat asteittain vuoteen 2001 mennessä. Tutkinnot muuttuvat kolmivuotisiksi ja pidennys koulutusajassa kohdistetaan syventäviin opintoihin. Opinnoista vähintään puoli vuotta toteutetaan työssä oppimisena. Työpaikoilla toteutettavien jaksojen tarkoituksena on lisätä koulutuksen soveltuvuutta työelämän tarpeisiin ja helpottaa opiskelijoiden siirtymistä työelämään. Lähihoitajakoulutus uudistuu jo vuonna 1999.

### 3. HENKILÖSTÖN TÄYDENNYSKOULUTUS

Päivähoidon henkilöstöllä tulisi olla mahdollisuus osallistua täydennyskoulutukseen ammattitaidon ja osaamisen ylläpitämiseksi. Yhteiskunnan päivähoitolle varhaiskasvatukselle ja henkilöstön ammattitaidolle asettamat uudet haasteet sekä lapsitutkimuksen esiinnostama käsitys lapsesta ja lapsuudesta vaativat uusien työmenetelmien omaksumista.

Perusvastuu täydennyskoulutuksesta kuuluu työnantajalle. Sosiaali- ja terveysalalla keskeisin työnantaja on kunta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskeva lainsäädäntö ei sisällä nykyisin selkeitä säännöksiä henkilökunnan täydennyskoulutuksen periaatteista. Kuntien lakisääteinen täydennyskoulutusvelvoite (sosiaalihuoltolaki 53 §) poistettiin vuonna 1992 ja henkilöstön koulutukseen varattuja määrärahoja on kunnissa supistettu.

Täydennyskoulutuksesta on sovittu Yleissopimuksessa yhteistoimintamenettelystä 1.9.1993. Työnantajan ja henkilöstön välinen yhteistoiminta kunnissa ja kuntayhtymissä järjestetään tämän yleissopimuksen mukaisesti. Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat myös henkilöstön kehittämisen periaatteet ja kuntaa koskevat henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat. Sopimukseen sisältyen työmarkkinaosapuolet ovat 27.9.1995 uudistaneet Kunnallista henkilöstökoulutusta koskevan suositussopimuksen sekä virka- ja työehtosopimuksen ammattiyhdistyskoulutuksesta (= koulutussopimus). Kunnallista henkilöstökoulutusta koskevan suositussopimuksen 4 § sisältää täydennyskoulutuksesta tehdyt seuraavat päätökset:

Täydennyskoulutuksen tarkoituksena on ylläpitää ja lisätä viranhaltijan ja työntekijän ammattitaitoa. Täydennyskoulutus liittyy kiinteästi työtehtäviin ja niiden kehittämiseen. Täydennyskoulutustarvetta arvioitaessa ovat määrävänä kunnan tavoitteet.

Mikäli työnantaja pitää koulutukseen osallistumista virka- ja työtehtävien hoidon kannalta välttämättömänä, voi työnantaja määrätä viranhaltijan tai työntekijän osallistumaan koulutukseen virkamatkana.

Mikäli työnantaja ei pidä koulutukseen osallistumista välttämättömänä, voi työnantaja siitä huolimatta oikeuttaa työntekijän osallistumaan koulutukseen ja osallistua harkintansa mukaan palkan ja matkakustannusten korvauksiin sekä muihin koulutuskustannuksiin.

Kunnat järjestävät jossain määrin lyhytkestoista koulutusta henkilöstölleen. Muiden tahojen järjestämää sekä lyhyt- että pitempiketoista koulutusta on tarjolla runsaasti. Ulkopuolista koulutusta järjestävät esimerkiksi yliopistot ja muut tutkimuslaitokset,

muut oppilaitokset, kesäyliopistot, lääninhallitukset, työvoimakoulutus, ammatilliset järjestöt, muut järjestöt ja yksityiset koulutuksenjärjestäjät. Ongelma on kuitenkin se, että osallistuminen on sattumanvaraista ja koulutuksesta puuttuu suunnitelmallisuus. Henkilöstö saattaa myös olla niin uupunutta, ettei voimia opiskeluun ole. Osallistuminen on aktiivisuudesta riippuvaista. Henkilöstö osallistuu koulutukseen monesti omalla ajallaan ja omalla kustannuksellaan (Tehy 1997), joten kaikilla ei ole mahdollisuutta osallistua. Esimerkiksi Stakesin ja opetushallituksen päivähoiton henkilöstön ja luokanopettajien yhteiset koulutuspäivät ovat maksullisia.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1995 kiinnittäneet huomiota sosiaalihuollon henkilöstöä koskevaan täydennyskoulutuksen puutteeseen. Tilintarkastajien mukaan tulisi kehittää kattava ja suunnitelmallinen sosiaali- ja terveysalan täydennyskoulutusjärjestelmä.

Talousarvioissa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan ei ole määrärahaa täydennyskoulutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistynyt selvitystyö sosiaali- ja terveydenhuollon täydennyskoulutuksen kehittämiseksi.

Opetusministeriö myöntää vuosittain rahaa opettajien täydennyskoulutukseen. Vuodelle 1998 määrärahaa opetusministeriön tulo- ja menoarvioissa oli varattu noin 45,5 milj. markkaa. Se on budjetoitu opetushallinnon alalla toimiville opettajille, joten sitä ei voi käyttää päivähoiton henkilöstön koulutukseen. Esimerkiksi opetushallituksen joihinkin hankkeisiin osallistuvien päiväkotien henkilöstö ei voi osallistua hankkeeseen liittyvään koulutukseen.

Virka- ja työehtosopimuksella on sovittu, että opettajilla on velvollisuus osallistua työnantajan antamaan kolmeen palkalliseen koulutus- ja suunnittelupäivään, ns. vesopäivään, vuosittain (Kunnallinen opetusalan virka- ja työehtosopimus 1998 - 1999, peruskoululiite 46 § ja lukioliite 26 §). Päivähoiton henkilöstöllä ei ole vastaavaa velvoitetta virka- ja työehtosopimuksissaan.

Laki ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta (1138/1996) tuli voimaan 1.1.1997 ja sillä pyritään tarjoamaan kansalaisille mahdollisuuksia omaehtoiseen, työnantajasta riippumattomaan ammatillisen osaamisen parantamiseen. Ammatillisella lisäkoulutuksella tarkoitetaan ammatillisen peruskoulutuksen jälkeistä työelämän tehtäviin liittyvää koulutusta sekä niihin liittyvien tutkintojen järjestämistä. Ammatillista lisäkoulutusta rahoitetaan koulutuksen hankkimista varten valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetulla määrärahalla, joka vuonna 1997 oli noin 1 miljardi markkaa. Lisäkoulutuksen hankintatoiminnasta huolehtivat lääninhallitukset, joille opetusministeriö määrää vuosittain ammatillisen lisäkoulutuksen hankintatoiminnan yleiset suuntaviivat. Lisäkoulutusta voidaan hankkia kaikilta julkisen valvonnan alaisilta oppilaitoksilta.

## 4. KEHITTÄMISTOIMINTA

Päivähoiton ja varhaiskasvatuksen alueella on runsaasti erilaista ja myös paikallista kehittämistoimintaa. Kehittämistoiminnan tavoitteena on parantaa palvelujen sisältöä, laatua ja saatavuutta ja siten myös kehittää henkilöstön ammattitaitoa.

Valtakunnallisia kehittämishankkeita 1990-luvulla ovat olleet mm. Vapaasti Vastuullisesti -projekti ja Lasten päivähoiton palvelurahakokeilu. Stakesissa varhaiskasvatuksen

tutkimus- ja kehittämistoiminta on vuodesta 1992 alkaen tapahtunut yhteistyössä kuntien kanssa varhaiskasvatuksen valtakunnallisen verkoston Kuperkeikkakyydin välityksellä. Verkosto tukee varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kehittämistä lähtien kuntien omista lähtökohdista.

Kuperkeikkakyyti-verkostot mahdollistavat monipuolisen kehittämis- ja tutkimustyön sekä toimintatapojen kehittämisen ja vaikutusten arvioinnin kentän kanssa. Tällä hetkellä verkostokeskuksiksi on sitoutunut 12 kuntaa sekä Helsingistä, Espoosta ja Tampereelta kaupunginosa-alueet. Vuonna 1998 verkostotoiminnalla tavoitettiin yhteensä 78 kuntaa. Verkosto toimii yhteistyössä kuuden yliopiston kanssa ja kansainvälisiä yhteyksiä on kymmeneen maahan.

Kullakin verkostokeskuksella on nimetty vastuhenkilö, joka vastaa oman verkostonsa ylläpidosta ja kehittämisestä. Vastuuhenkilöt kokoontuvat vuosittain arvioimaan verkoston toimintaa. Moniammatillinen verkosto tavoittaa päivähoitohenkilöstön lisäksi neuvolan, koulun, nuorisotoimen, perheneuvolan, lastensuojelun, päihdehuollon ja kulttuuritoiminnan ammattilaisia. Tavoitteena olisi, että verkosto laajenisi kattamaan kaikki kunnat ja mahdollistaisi tiedonkulun kentän välillä, tarjoaisi työntekijöille sosiaalisen tuen ja veisi tutkimus- ja kehittämistoiminnasta saatua tietoa kentälle.

Toinen valtakunnallinen vireillä oleva kehittämishanke on Oulun yliopiston 1997 käynnistämä Laadun arviointi päivähoitossa -projekti, joka toteutuu yhteistyössä 22:n kokeilukunnan, neljän eri yliopiston, kolmen lääninhallituksen, Stakesin ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Projektin tavoitteena on paitsi rakentaa laatutavoitteet suomalaiseen päivähoitoon, myös edistää, tukea ja sitouttaa projektissa mukana olevat kunnat varhaiskasvatuksen laadunhallintatyöhön.

Projektin kautta rakentuvien laatutavoitteiden on tarkoitus toimia kunnissa käynnistettävän laadunhallintatyön pohjana. Kunta- ja yksikkötasolla tapahtuvan laatutyön tukemiseen on projektissa pyritty sekä kokeilukuntien verkostoitumisen että yliopiston tarjoaman pitkäkestoisen laatuun liittyvän koulutuksen avulla. Kustakin kokeilukunnasta osallistuu yksi oman kuntansa päivähoiton laadusta vastaava henkilö Oulun yliopiston koordinoimaan koulutukseen ja vie edelleen sen puitteissa saamaansa laatutietoutta oman kuntansa päivähoitokentälle. Kokeilukuntien ja yliopiston välille rakennetun telematillisen verkoston kautta kaikki osallistujat ovat säännöllisesti yhteydessä toisiinsa ja tukevat näin eri kunnissa tapahtuvaa laadun kehittämistyötä. Verkostoitumisen myötä kokeilukuntien välille on rakentunut paljon ns. asiantuntijavaihtoa, jonka kautta eri kuntien päivähoitohenkilöstön erityisasiantuntemus on saatu laajemmin hyödyksi.

Opetushallitus on rakentanut viime vuosina koulujen ja päiväkotien innovaatioverkostoa. Sen tarkoituksena on ollut esi- ja alkuopetuksen yhteistyön tehostaminen ja opetuksen sisällön kehittäminen. Painoalueena on 5 - 8-vuotiaiden yhteinen opetus. Tässä yhteydessä on käynnistynyt eräissä kunnissa peruskoulujen ja päiväkotien yhteistyö siten, että lähivuosina voidaan tarjota erilaisia yhteistyömalleja, joiden pohjalta kunnat voivat valita oman tapansa organisoida esi- ja alkuopetusta.

Kunnallista varhaiskasvatuksen tutkimus- ja kehittämistoimintaa ei ole rahoitusjärjestelyin tuettu 1970-luvun jälkeen, jolloin kuntatason kokeilutoimintaan maksettiin korotettua valtionosuutta. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitukselliset edellytykset tiukkenivat edelleen 1990-luvun alkupuolella siirryttäessä laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään, jolloin tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoitus entistä selvemmin jäi pelkästään kunnan oman rahoituksen varaan. Kun myös yleinen taloudellinen

tilanne kiristyi 1990-luvulla, on useimmiten erillisrahoitusta vaativien tutkimus- ja kehittämishankkeiden käynnistäminen kunnissa vaikeutunut. Erityisen hankalaa näyttää olevan saada käyntiin useampien kuntien yhteishankkeita. Monesti melko pienikin erillisrahoitus voisi oleellisesti helpottaa hankkeen liikkeelle lähtöä.

## X RUOTSIN, NORJAN JA TANSKAN PÄIVÄHOIDOSTA

### *Ruotsi*

Ruotsissa lasten päivähoito siirrettiin kokonaisuudessaan koulutoimen alaisuuteen vuoden 1998 alusta. Samalla muutettiin toimintojen nimiä niin, että 0 - 5-vuotiaiden toimintaa kutsutaan esikouluksi (förskolan) ja 6-vuotiaiden toimintaa esikoululuokaksi (förskoleklass). Esikoulutoimintaa järjestetään esikouluissa, perhepäivähoidossa ja avoimena esikoulutoimintana.

Esikoulutoiminnan ja koululaisten iltapäivätoiminnan järjestämisvastuu on kunnilla. Vanhemmilla ei ole subjektiivista oikeutta saada lapselleen paikkaa esikoulusta. Toimintaa järjestetään siinä laajuudessa kuin sitä tarvitaan vanhempien työssäkäynnin tai opintojen tai lapsen omien tarpeiden vuoksi. Esikouluun voivat osallistua yli 1-vuotiaat lapset. Koululaisten iltapäivätoimintaa järjestetään aina 12-vuotiaaksi asti. Toiminnasta voidaan periä kunnan päättämä maksu.

Henkilöstön kelpoisuuksia ja mitoitusta koskeva säätely ei ole niin tiukkaa kuin Suomessa. Henkilöstöä tulee olla riittävästi ja heillä tulee olla sellainen koulutus tai kokemus, että he voivat vastata lasten hoidosta ja laadukkaasta pedagogisesta toiminnasta. Vastuu pedagogisesta toiminnasta on kaikilla esikoulun työntekijöillä.

Kunnan tulee osoittaa paikka esikoululuokalta jokaiselle Ruotsissa asuvalle lapselle sen vuoden syksynä, jolloin lapsi täyttää 6 vuotta. Esikoululuokalla käyminen on vapaaehtoista. Esikoululuokan toimintaa tulee järjestää vähintään 525 tunnin ajan vuodessa. Tältä ajalta toiminta on maksutonta. Jos toimintaa järjestetään enemmän, voidaan toiminnasta tältä osin periä kunnan päättämä maksu.

Esikoulun ensimmäinen opetussuunnitelma, Läroplan för förskolan valmistui elokuussa 1998. Opetussuunnitelma on toimintaa ohjaava ja sen vahvistaa valtioneuvosto. Samanaikaisesti sovitettiin peruskoulun opetussuunnitelma, Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, koskemaan myös esikoulua ja vapaaajankoteja. Opetussuunnitelman perustana ovat olleet kaksi mietintöä, Växa för lärande, vuodelta 1997 ja Att erövra världen samalta vuodelta. Ruotsissa pohditaan paljon sitä, miten kehittämisen lisäksi voidaan myös muuttaa vanhoja koulu- ja päivähoitokäytäntöjä, mitä kummankin organisaation traditiosta voidaan siirtää ja mitä tulisi kokonaan muuttaa.

Ruotsissa lapset aloittavat koulunsa vanhempien valinnan mukaan joko 6- tai 7-vuotiaina. Vuonna 1997 kuusivuotiaista aloitti 8 prosenttia koulunsa. Ruotsissa on myös

yksityistä esikoulutoimintaa ja vuonna 1997 noin 13 prosenttia lapsista oli sen piirissä. Vapaa-ajan toiminta on edelleen tärkeä ja sen piirissä oli vuonna 1977 noin 58 prosenttia 7 - 9-vuotiaista koululaisista.

1997 oli 72 % 1 - 5-vuotiaista lapsista esiopetuksessa tai perhepäivähoidossa. Perhepäivähoidon piirissä on vain noin 20 % ikäluokasta. Ruotsissa on kehitetty pedagogista kokonaisnäkemystä ja lukuvuoden 1998 alussa astui voimaan yhtenäinen opetussuunnitelma 1 - 16-vuotiaille lapsille ja nuorille. Pienimmille (1 - 5-vuotiaat) tarkoitetussa esiopetussuunnitelman osiossa korostuu hoivan, hoidon ja opetuksen kytkeminen toisiinsa, vastaten eurooppalaista edu-care -käsitettä.

## *Norja*

Norjassa Barne- og familiedepartementet, lapsi- ja perheministeriö, ohjaa ja valvoo päivähoitotoimintaa. Laki on nimeltään Lov om barnehager ja se annettiin vuonna 1995. Päivähoidon tulee yhteistyössä lasten kodin kanssa antaa hyvät kehittämis- ja toimintamahdollisuudet alle kouluikäisille lapsille. Laissa korostetaan kristillisen kasvatuksen tärkeyttä, mutta myös muita uskontokuntia on huomioitu. Toiminnan sisällöstä säädetään Rammeplan nimisessä asiakirjassa, joka on kaikkia työntekijöitä velvoittava ja jota sovelletaan paikallisiin olosuhteisiin. Myös tilojen tarkoituksellisuus on korostettu laissa.

Lisäksi on erikseen säädetty vanhempien osallisuudesta ja edellytetään, että kussakin toimipisteessä on sekä vanhempainneuvosto että yhteistyötoimikunta. Myös yhteistyötä koulun kanssa korostetaan. Kunta on vastuussa toiminnan järjestämisestä.

Toiminnan linjaus, eli Rammeplan for barnehagen, on laaja asiakirja, jossa käsitellään niin lapsikäisyyksiä, toiminnan sisältöjä ja suunnittelua. Leikin merkitys oppimiselle on myös keskeisellä sijalla.

Vuodesta 1997 koulun aloitusikä alennettiin, jolloin 6-vuotiaat aloittivat koulunsa, he siirtyivät koulutoimen alaisuuteen ja koulu on laajennettu 10-vuotiseksi. Muutoksen yhteydessä muokattiin peruskoulun toimintasuunnitelmaa siten, että siihen sisällytettiin monia päivähoidon ja esiopetuksen periaatteita. Leikki ja oppiminen tulee kulkea käsi kädessä ja lapsia on kuultava toimintaa suunniteltaessa. Koululaisten iltapäivätoiminnasta vastaa koulun hallinto (skolefritidsordning).

Lasten aseman turvaamiseksi kaikilla yhteiskunnan eri aloilla on Norjassa toiminut vuodesta 1981 lasten Ombudsman, jolla mm. on vapaa pääsy kaikkiin julkisiin ja yksityisiin instituutioihin, joissa toimitaan lasten kanssa.

Vaikka päivähoito valtakunnan tasolla kuuluu lapsi- ja perheministeriön alaisuuteen, on kuitenkin monissa kunnissa siirretty päivähoitotoimi koulun alaisuuteen. 0 - 5-vuotiaiden esiopetusta ja päivähoitoa ohjataan yleissuunnitelmilla (Rammeplan for barnehagen). Saamelaiden oikeuksia omaan kieleen ja kulttuuriin on korostettu.

Vuonna 1997 Norjan päiväkodeista yli puolet oli yksityisiä, mutta koska ne ovat pienempiä kooltaan tämä kuitenkin merkitsi, että 42 % lapsista on niiden toiminnan piirissä, kun taas 58 % on julkisessa päivähoitossa. Noin 40 % alle kolmivuotiaista on päivähoidon piirissä, kun taas vastaava luku 3 - 5-vuotiaista oli n. 70 %. Hieman enemmän



kuin puolet lapsista on päiväkodissa yli 30 tuntia viikossa. Erityistä tukea ja hoitoa tarvitsevia lapsia oli 1,8 % ja heistä 80 % hoidettiin kunnallisissa päiväkodeissa.

## ***Tanska***

Tanskassa on eniten julkisesti rahoitettuja päivähoitopaikkoja Euroopassa. Päivähoito on sosiaalitoimen alaista.

Yksityistä päivähoitoa on Tanskassa varsin vähän. Yleisin kunnallinen päivähoitomuoto on päiväkotit ja niitä on kolmenlaisia: seimet, 6 kk - 2 vuoden ikäisille; lastentarhat 3 - 6-vuotiaille ja vapaa-ajankodit 7 - 10-vuotiaille koululaisille. Perhepäivähoito on suosittua pienissä kunnissa. Uutena hoitomuotona on vuonna 1995 perustettu avoimet päiväkodit.

Pienimmistä lapsista, 0 - 2-vuotiaista, oli 50 % päivähoidossa ja 3 - 6-vuotiaista 82 %. Paikat jakaantuivat niin, että ikäintegroiduissa päiväkodeissa oli 67 % lapsista. Muissa päiväkodeissa oli 26 % ja kunnallisissa perhepäiväkodeissa oli 7 %.

Kaikilla 6-vuotiaille on Tanskassa oikeus saada maksutonta kunnallista esikouluopetusta (barnehaveklass) vähintään 20 tuntia viikossa. Tämä esikoululuokka kuuluu koulutoimen alaisuuteen. Koulu aloitetaan yleensä 7-vuotiaana. Lähes kaikki tanskalaiset esikouluikäiset osallistuvat esiopetukseen, jonka jälkeen he viettävät iltapäivän usein joko päiväkodissa tai koulun yhteydessä järjestetyssä iltapäivähoitossa.

Olellaisen osan tanskalaista päiväkotitoimintaa muodostavat vanhempainneuvostot, jotka tulivat pakollisiksi vuonna 1993. Neuvosto päättää talouden pidosta, antaa lausuntoja henkilökuntavalinnoista ja vastaa toiminnan tavoitteista ja periaatteista sekä yhteistyön organisoimisesta.

Päivähoitotoiminnan keskiössä on lasten kehityksen ja hyvinvoinnin ja itseluottamuksen edistäminen, lasten kuuleminen sekä heidän mukaanottaminen toiminnan suunnittelussa. Vanhempien vaikutusvalta on myös suuri ongelmien ennaltaehkäisyssä.

Tanskassa päivähoiton tavoitteet halutaan selkeästi pitää erillään koulun tavoitteista. Opettaminen kuuluu kouluille, kun taas päiväkotit pyrkii korostamaan kumppanuutta, sosiaalisia taitoja ja lasten itsemääräämisoikeutta. Tanskassa pidetään tärkeänä nähdä lapset pieninä aktiivisina kansalaisina.

# XI TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

## 1. LAINSÄÄDÄNTÖ JA OHJAUSJÄRJESTELMÄ

Työryhmä ehdottaa pienten lasten hoitojärjestelmän ohjauksen kehittämistä. Ohjauksen kehittämisen osina työryhmä pitää lasten päivähoidosta annetun lain kokonaisuudistusta, esiopetuksesta säätämistä, yleisten varhaiskasvatuksen linjausten laatimista, varhaiskasvatusta käsittelevän neuvottelukunnan asettamista sekä ratkaisuja hoitojärjestelmän hallinnon järjestämiseksi.

### *Ohjausjärjestelmä*

Päivähoidon *ohjausjärjestelmän tulisi olla selkeä ja yhtenäinen valtion hallinnon tasolta aina kunnan tasolle* saakka. Tehtävät ja vastuut päivähoidon ohjausjärjestelmän eri tasoilla tulee olla selkeästi määritellyt.

Työryhmä näkee keskeisenä päivähoidon, esiopetuksen ja koko pienten lasten hoidon tukijärjestelmän kehittämisen vastaamaan nykyistä paremmin lasten ja perheiden tarpeita. Hallinto tulisi nähdä välineenä toiminnan järjestämiseen ja ohjaukseen. Näillä ratkaisuilla on laajoja sosiaali-, perhe- ja koulutuspoliittisia vaikutuksia.

Työryhmä on esittänyt kannanottonaan perusteellisen kokonaisselvityksen tekemistä päivähoitojärjestelmän kokonaisuutta olennaisesti muuttavista hallinnollisista ratkaisuista.

### *Yleiset varhaiskasvatuksen linjaukset*

Erityisenä haasteena on päivähoidon varhaiskasvatuksen laadun ja sisällön ohjauksen varmistaminen ja työkäytäntöjen kehittäminen. Tämän vuoksi työryhmä esittää yleisten *valtakunnallisten varhaiskasvatuksen linjausten* aikaansaamista. Päivähoidon hoidon, kasvatuksen ja esiopetuksen arvot ja tavoitteet sekä kehittämisen suuntaviivat ilmaistaisiin varhaiskasvatuksen linjauksissa. Linjauksissa tulisi käsitellä päivähoidon eri hoito- ja toiminnanmuotoja sekä kaikille alle kouluikäisille tarkoitetun esiopetuksen suunnitelmallista toteuttamista. Varhaiskasvatuksen linjausten tulee perustua lapsilähtöisyyden periaatteelle ja vahvistaa päivähoidon laadunhallintaa ja laatutyötä. Varhaiskasvatuksen linjausten tulisi sisältää niin tavoitteet kodin ja päivähoidon kuin päivähoidon, muun sosiaalihuollon, erityisesti lastensuojelun, terveydenhuollon kuin koulunkin yhteistyölle.

Varhaiskasvatuksen linjausten tavoitteista, laadinnasta ja vastuutahosta tulisi säätää laissa. Varhaiskasvatuksen *linjausten valmisteluvastuu* annettaisiin *sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukselle*. Varhaiskasvatuksen *linjaukset vahvistaisi sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä valtioneuvosto*.

Varhaiskasvatuksen linjaukset toimitaisivat paikallisella tasolla ja toimintayksikkökohtaisesti tehtävien suunnitelmien tukena.

### ***Varhaiskasvatuksen neuvottelukunta***

Työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes, asettaa pysyväisluonteisesti *varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan*, jossa olisivat edustettuina ainakin sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, opetushallitus sekä yliopistojen ja muiden varhaiskasvatuksen tutkimuslaitosten ja koulutuksen asiantuntijuus sekä varhaiskasvatuksen ammattijärjestöjen, kentän ja kirkon edustus. Työryhmä ei pidä välttämättömänä neuvottelukunnan lakisääteistämistä.

*Neuvottelukunta osallistuisi* valtakunnallisten varhaiskasvatuksen *linjausten valmisteluun ja laadunhallinnan kehittämiseen, varhaiskasvatuksen tutkimus- ja kehittämistoiminnan linjaamiseen sekä voisi tehdä esityksiä valtakunnallisiksi tutkimus- ja kehittämishankkeiksi.* Neuvottelukunta yhteensovittaisi alueellisen monimuotoisuuden huomioon ottaen kentän, tutkimuksen ja hallinnon näkökulmat. Työryhmän näkemyksen mukaan varhaiskasvatuksen neuvottelukunta eri toimijatahojen yhteistyön kautta edistäisi myös pitkällä aikajänteellä yhteisen varhaiskasvatuksen viittekehityksen syntymistä ja näin ohjaisi varhaiskasvatuksen jatkuvaa kehittämistä ja uudistamista.

### ***Päivähoitolainsäädännön kokonaisuudistus***

Työryhmän näkemyksen mukaan 1.4.1973 voimaan tulleet lasten päivähoidosta annetut laki ja asetus tulisi kokonaisuudessaan uudistaa.

Työryhmä esittää *säädettäväksi lakia lasten päivähoidosta ja varhaiskasvatuksesta.* Nykyinen sääntely ei enää kaikilta osin asiallisesti tai säädösteknisesti vastaa tämän päivän käytäntöjä ja tarpeita. Säädösten voimaan tulosta on kulunut runsas neljännesvuosisata ja niihin on tehty vuosien varrella useita muutoksia. Lasten päivähoidon määritelmä ja tehtävät tulee ajanmukaistaa. Lainsäädännön tulee koskea sekä julkista että yksityistä päivähoitoa.

Päivähoito on lasten ja perheiden palvelua, jossa yhdistyvät lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ja vanhempien oikeus saada lapselleen hoitopaikka. Perheillä tulee olla mahdollisuus valita heille parhaiten soveltuva hoito- ja varhaiskasvatusratkaisu. Lain säännöksistä tulee ilmetä, että päivähoidossa järjestetään kaikille lapsille tarkoitettua varhaiskasvatusta eikä vain lasten hoitoa ja kasvatusta vanhempien työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi. Laissa varhaiskasvatuksen tulee rakentua elinikäisen oppimisen periaatteelle. Laissa tulee myös säätää osana varhaiskasvatusta annettavasta esiopetuksesta.

Laissa tulee selkiinnyttää päivähoitopalvelua palvelujärjestelmänä, palvelun toimintamuotoina ja määrittää toiminnan sisältö nykyistä selkeämmin varhaiskasvatukseksi. Päivähoitopalvelun toimintamuodoista iltaisin, öisin tai viikonloppuisin tapahtuva vuoropäivähoito vaatii säädöstämistä. Laissa tulee myös korostaa päivähoidon varhaiskasvatuksen kuntouttavaa ja ongelmia ehkäisevää tehtävää. Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeen asemasta tulee käyttää käsitettä kuntouttava varhaiskasvatus. Päivähoidon varhaiskasvatustyöhön tulee myös liittää vanhemmuuden tukeminen ja osallisuuden korostaminen. Laissa tulee olla yhteistyövelvoitteet ainakin kodin, koulun, terveydenhuollon, lastensuojelun sekä vammaispalvelun kanssa. Lakiin lisätään päivähoitoa ja varhaiskasvatuksen arviointia koskeva säännös.

Lain lähtökohdana tulee olla lapsen oikeus varhaiskasvatukseen. Tämän lähtökohdan ohella vanhempien ensisijainen kasvatusvastuu ja -oikeus tulee laissa todeta.

### ***Esiopetus***

Työryhmän kannan mukaan esiopetus osana päivähoidon varhaiskasvatusta koskee *kaikkia alle kouluikäisiä lapsia*. Työryhmä esittää, että uuteen lakiin lasten päivähoidosta ja varhaiskasvatuksesta lisätään päivähoidon tehtäväksi osana varhaiskasvatusta annettava esiopetus. Tämä selkeyttää päivähoidon opetuksellista tehtävää ja elinikäisen oppimisen periaatetta varhaiskasvatuksessa. Työryhmän näkemyksen mukaan henkilöstön kelpoisuusehtojen muuttamiseen nykyisestä ei ole tarvetta.

Työryhmän näkemyksen mukaan kiireellisintä uudistusta vaatii maksuttoman esiopetuksen mahdollistaminen kaikille lapsille vuotta välittömästi ennen oppivelvollisuuden alkamista. Tämän pääsääntöisesti kuusivuotiaille tarkoitetun esiopetuksen tulee edelleen säilyä vapaaehtoisena, mutta olla vanhempien niin halutessa lapsen subjektiivinen oikeus.

Työryhmän näkemyksen mukaan maksuton *kuusivuotiaiden esiopetus* tulee toteuttaa seuraavasti:

- esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa kuten hallituksen esitystä koulutusta koskevaksi lainsäädäntöuudistukseksi (HE 86/1997 vp) valmisteltaessa kaavailtiin (esiopetusuudistus ei lopulta sisältynyt hallituksen esitykseen),
- esiopetus kuuluu osana opetustointia kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin,
- esiopetukseen sovelletaan opetustoimen valtakunnallisista ohjaus- ja valvontajärjestelmää sekä rahoitusta,
- esiopetuksen järjestämipaikkana voi kunnan valinnan mukaan olla joko koulu tai päivähoitopaikka,
- esiopetus järjestetään kuusivuotiaille maksuttomana vähintään 700 tuntia vuodessa kestäväenä,
- koulussa ja päivähoitopaikassa esiopetuksen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaa henkilö, jolla on peruskoulun luokanopettajan kelpoisuus tai joka on suorittanut kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen (576/1995) mukaisen kandidaatin tutkinnon tai lastentarhanopettajan tutkinnon,
- päivähoitopaikassa esiopetuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuu lisäksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/1992) 4 ja 5 §:n mukainen kasvatus- ja hoitohenkilöstö,
- esiopetus tapahtuu vertaisryhmässä,
- esiopetuksen lisäksi vanhemmilla on hoitotarpeen mukaan oikeus saada lapselleen ehdotetun uuden lasten päivähoidosta ja varhaiskasvatuksesta annetun lain mukainen päivähoitopaikka,
- esiopetus tulee pyrkiä järjestämään siten, etteivät matkat ymv. muodostaisi estettä tai hankaloittaisi muuksi ajaksi tapahtuvaa päivähoidon järjestämistä,
- esiopetus ja päivähoito tulee pyrkiä järjestämään ilman päivän aikana tapahtuvia toimitilojen muutoksia.

Työryhmä näkee mahdolliseksi kuusivuotiaiden esiopetuksen hallinnon järjestämisen kuvatulla tavalla silloin, kun esiopetuksen sisällöllisenä ja laadullisena ohjausvälineenä ovat opetusministeriön yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa valmiste

lemat esiopetuksen yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet.

Jo ennen työryhmän ehdottamien muutosten toteutumista nykyiset opetushallituksen ja Stakesin yhdessä laatimat Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet tulisi saattaa selkeästi sekä lasten päivähoitossa että koulussa toteutettavan esiopetuksen yhteiseksi lähtökohdaksi.

### ***Lapsiryhmän koko ja henkilöstömitoitus***

Työryhmä pitää nykyistä hoito- ja kasvatushenkilöstön ja lasten välisen mitoituksen sääntelyä tärkeänä. Työryhmä esittää kuitenkin, että *päiväkodissa lapsiryhmien koolle asetetaan yläraja*. Lisäksi *alle 18 kuukauden ikäiset lapset* tulee ottaa mitoituksessa lapsiryhmän kokoa vähentävästi huomioon sekä päiväkotia että mahdollisuuksien mukaan myös perhepäivähoitossa.

Päiväkodissa ryhmässä samanaikaisesti hoidettavien lasten enimmäismäärä määräytyisi *kokopäivähoitossa enintään kolmen hoito- ja kasvatushenkilön* mukaan muodostuvasta lapsiryhmästä. *Osa-aikaisessa hoidossa* päiväkodin ryhmän enimmäiskoko määräytyisi *enintään kahden hoito- ja kasvatushenkilön* mukaan muodostuvasta ryhmästä. Ryhmän kokoa ei enää saa kasvattaa henkilöstöä lisäämällä. Eri ikäisten lasten ja henkilöstön mitoituksessa sovellettaisiin lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisiä suhdelukuja seuraavasti

- kokopäivähoitossa yli 3-vuotiaiden lasten kohdalla enintään seitsemää lasta kohden tulee olla yksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/1992) 4 tai 5 §:n mukaisen kelpoisuuden omaava henkilö (1:7),
- kokopäivähoitossa alle 3-vuotiaiden lasten kohdalla enintään neljää lasta kohden tulee vastaavasti olla yksi edellä mainitun kelpoisuusehdoista annetun asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaava henkilö (1:4),
- osa-aikaisessa hoidossa yli 3-vuotiaiden kohdalla tulee enintään 13 lasta kohden olla yksi edellä mainitun kelpoisuusehdoista annetun asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaava henkilö (1:13),
- niin kokopäivä kuin osa-aikaisessakin hoidossa alle 18 kuukauden ikäisten lasten kohdalla enintään kahta lasta kohden tulee olla yksi edellä mainitun kelpoisuusehdoista annetun asetuksen mukaisen kelpoisuuden omaava henkilö (1:2).

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että lasten päivähoitosta annetun *asetuksen 6 §:n 5 momentti kumotaan*. Asetuksessa säännellystä lasten ja henkilöstön välisestä mitoituksesta ei enää olisi mahdollista poiketa.

Henkilöstörakenteesta työryhmä ehdottaa, että päiväkodissa tulee vähintään puolella hoito- ja kasvatustehtävissä toimivista olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 4 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Osapäiväryhmissä yhden hoito- ja kasvatustyössä olevan työntekijän työtä ei voida sijoittaa kahteen päivittäin 4 - 5 tuntiin toimivaan ryhmään.

### ***Kuntouttava varhaiskasvatus***

Työryhmä ehdottaa erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan lapsen sijasta käytettäväksi käsitettä *kuntouttavaa varhaiskasvatusta tarvitseva lapsi*.

Päivähoidon hoitoryhmän mitoituksessa kuntouttavaa varhaiskasvatusta tarvitseva lapsi tulee aina ottaa huomioon ryhmän enimmäiskokoa vähentävästi. Kuntouttavassa varhaiskasvatuksessa oleva lapsi voi tarvita sekä avustajan että ryhmäkoon pienennyksen.

Työryhmä esittää, että

- integroidun erityisryhmän koko on enintään 12 lasta,
- erityisryhmän koko on enintään 8 lasta,
- erityisryhmissä tulee 1 - 2 työntekijällä olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen (804/1992) 3 §:ssä säädetty sosiaalihuollon erityistyöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Kelpoisuusehtona sosiaalihuollon erityistyöntekijän tehtävään on tehtävän edellyttämä koulutus ja soveltuva erikoistumiskoulutus tai perehtyneisyys.
- lapsen avustajalla tulee olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 5 §:n mukainen soveltuva kouluasteinen sosiaali- tai terveydenhuoltoalan ammatillinen tutkinto.
- päivähoidon kuntouttavaa varhaiskasvatusta varten tulee turvata riittävät resurssit. Kunnan käytössä tulee olla yhden erityislastentarhanopettajan palvelut 500 päivähoitossa olevaa lasta kohden.

### ***Palvelujen monipuolistaminen***

Subjektiiivisen oikeuden kunnan järjestämään päivähoitopaikan *tulee jatkossakin turvata* se, että vanhemmat saavat lapselleen *hoitopaikan perheen itse arvioiman hoitotarpeen mukaan*. Lakisääteisellä subjektiiivisellä oikeudella *tulee myös taata lapsen oikeus varhaiskasvatukseen*.

Perheiden kanssa keskustelemalla tulee pyrkiä löytämään lapselle ja perheelle lasten varhaiskasvatuksellisten ja perheen hoidollisten tarpeiden ja toiveiden pohjalta tarkoituksenmukaisin päivähoitopalvelu. Kuntien tulee nykyistä tehokkaammin kehittää ja monipuolistaa päivähoitopalvelujen tarjontaa vastaamaan tämän päivän lasten ja vanhempien toiveita ja tarpeita. Lapsen subjektiiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen säätämällä voidaan osaltaan edistää nykyistä monipuolisempien ja lasten ja perheiden tarpeisiin paremmin vastaavien päivähoitomuotojen kehittämistä kunnissa.

Työryhmä esittää, että käsite osapäivähoito korvataan lainsäädännössä käsitteellä *osa-aikahoito*. Ehdotettu käsite antaisi joustavammin mahdollisuuksia päivähoidon hoitoaikojen toteuttamiselle eri perhetilanteisiin sopeuttaen. Osa-aikahoitoa ei tarvitsisi sitoa yhteen päivään, se voitaisiin toteuttaa tietynä tuntimääränä viikossa tai muutamana viikonpäivänä kokopäivähoitona. Työryhmän näkemyksen mukaan päivähoidon kehittäminen lasten ja perheiden tarpeisiin edellyttää mahdollisuutta päivähoidon hoitoaikojen nykytilannetta paljon suurempiin ja vaihtelevampiin porrastuksiin.

Työryhmä esittääkin, että selvitetään perinteisistä ja kaavamaisista kokopäivä- ja osapäivähoidon määrittelystä luopumisen edellytykset ja vaikutukset muun muassa päivähoitomaksuihin, hoito- ja kasvatushenkilöstön mitoittamiseen ja kelpoisuuksiin.

### ***Vuoropäivähoito***

Työryhmä ehdottaa *vuoropäivähoidosta säättämistä*. Vuoropäivähoidolla tarkoitettaisiin hoitoa, joka tapahtuu vaihtelevasti siten, että hoitoa tarvittaisiin myös iltaisin, öisin tai viikonloppuisin. Mikäli molemmat vanhemmat tai ainoa vanhempi on vuorotyössä, tulee pyrkiä siihen, että vanhemmat saavat tarvittaessa lapselleen vuoropäivähoitopaikan. Työryhmän näkemyksen mukaan pienen lapsen kannalta turvautuminen näissä tilanteissa vuoropäivähoitoon ei kuitenkaan lasten kannalta ole aina välttämättä paras mahdollinen ratkaisu. Vuorotyötä tekevistä vanhemmista monet järjestävätkin lapsensa hoidon tavallisen kokopäivähoidon ja läheisverkostonsa tukemana. Näissä tilanteissa myös perhepäivähoito voi olla lapselle turvallinen ja soveltuva hoitoratkaisu.

Työryhmän näkemyksen mukaan vuoropäivähoitoa tarvitsevien lasten tulee voida olla hoidossa yli 10 tuntia yhtäjaksoisesti vanhempien työn niin vaatiessa. Lapsen päivähoitomaksu määräytyisi siten, että uuden hoitopäivän katsottaisiin alkavan siitä, kun lapsen yhtäjaksoinen hoitoaika ylittäisi 10 tuntia.

Vuorohoidossa lapsiryhmän mitoituksen tulisi olla tavanomaista lapsiryhmää puolet pienempi.

### ***Koululaisten iltapäivähoito ja -toiminta***

Työryhmä ehdottaa, että *pidennetyn oppivelvollisuuden* piirissä olevien lasten kohdalla *subjektiivinen* oikeus päivähoitoon tulee koskea vielä *iltapäivähoitoa* sinä lukuvuonna, kun oppivelvollisuus näiden lasten kohdalla alkaa.

Työryhmä esittää, että *kunnat velvoitetaan* huolehtimaan *iltapäivätoiminnan järjestämisestä* alkuopetuksen piirissä oleville, eli ensimmäisellä ja toisella luokalla oleville, pienille koululaisille. Tämä velvoite koskee myös pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia lapsia. Toiminta voidaan järjestää yhteistyössä järjestöjen, seurojen, yhteisöjen tai seurakunnan sekä päivähoidon ja opetustoimen kanssa.

### ***Viittomakielen tukeminen***

Työryhmä esittää, että lasten päivähoitolain 11 §:n 2 momenttiin lisätään, että kunnan tulee huolehtia siitä, että lasten *päivähoitoa* voidaan antaa myös *viittomakielellä*.

## 2. KEHITTÄMISHANKKEET

### 2.1. Kuntouttavan varhaiskasvatuksen kehittämishanke

Työryhmä esittää *valtakunnallisen kuntouttavan varhaiskasvatuksen kehittämishankkeen* käynnistämistä. Kehittämishankkeen tulee olla laaja-alainen sosiaali-, terveys- ja koulutoimen yhteistyöhanke. Kehittämishanke tulee *liittää osaksi* meneillään olevaa valtakunnallista sosiaali- ja terveysministeriön *Verkostoituvat erityispalvelut hanketta*.

Kehittämishankkeen tavoitteena on mm. lasten syrjäytymisen estäminen. Hankkeen yhteydessä tulee määritellä ne kriteerit, joiden pohjalta voidaan arvioida, milloin lapsi on kuntouttavan varhaiskasvatuksen tarpeessa sekä tavat, joilla näihin kuntoutustarpeisiin voidaan parhaiten vastata. Päivähoidon kuntouttavan varhaiskasvatuksen kehittämiseksi tulee kartoittaa ja koordinoita erityispäivähoitoon liittyvät paikalliset kehittämishankkeet sekä tutkimukset.

Tavoitteena on turvata ammattitaitoinen hoito, kasvatus ja opetus kaikille kuntouttavaa varhaiskasvatusta tarvitseville lapsille asuinpaikasta riippumatta. Erääksi kehittämiskohteeksi ehdotetaan neuvolan terveystarkastusten kehittämistä laaja-alaisemmiksi siten, että myös lasten psyykkisen kehityksen seurantaan kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota. Tässä tulee tehdä yhteistyötä päivähoidon ja terveydenhuollon kesken. Myös kuntoutussuunnitelmien tekoon tarvitaan malleja ja ohjausta. Kehittämiskohteeksi nousee myös vanhempien kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen, lasten syrjäytymisen ehkäiseminen sekä uusien yhteistyömuotojen etsiminen. Eräänä osa-alueena tulee myös pohtia, miten viittomakieltä käyttävien lasten asemaa päivähoidossa voitaisiin parantaa.

Hanke ehdotetaan rahoitettavaksi sosiaali- ja terveysministeriön tutkimus- ja kehittämisrahoilla.

### 2.2. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kehittämishanke

Työryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö käynnistää *valtakunnallisen varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ohjauksen kehittämishankkeen*. Hankkeen tavoitteena on *paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen ohjausjärjestelmän kehittäminen osana varhaiskasvatuksen laadunhallintaa* ja samalla varhaiskasvatuksen ja sen osana esiopetuksen *sisällön ja laadunhallinnan kehittäminen sekä ohjauksen arviointi*. Hankkeen tulee tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla hyödyntää aikaisempia päivähoidon laadunarviointi- ja sisällön kehittämisprojekteja.

Hanke tulee toteuttaa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin ja sen organisoiman päivähoidon valtakunnallisen varhaiskasvatuksen kehittämiskeskusverkoston, Oulun yliopiston ja sen Laadun arviointi päivähoidossa -projektiverkoston, opetushallituksen, lääninhallitusten ja Suomen Kuntaliiton kanssa.

Työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveysministeriön tutkimus- ja kehittämisrahoja käytetään hankkeeseen.



Lisäksi työryhmä ehdottaa, että hankkeen sisällyttämistä sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallitusten tulossopimuksiin.

## 2.3. Varhaiskasvatuksen paikallisen ja alueellisen kehittämisen vahvistaminen

Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen alueella on runsaasti erilaista kehittämistoimintaa, joilla parannetaan muun muassa palvelujen laatua ja kehitetään henkilökunnan ammattitaitoa. Varhaiskasvatuksen laadunhallintaan ja sisällön kehittämiseen pyrkivät hankkeet toteutetaan kuitenkin liiaksi erillään toisistaan. Tavoitteena tulisi olla näiden hankkeiden voimavarojen yhdistäminen päivähoidon varhaiskasvatuksen paikallisen ja alueellisen kehittämisen vahvistamiseksi. Työryhmä pitää tärkeänä sellaisen yhtenäisen valtakunnallisen varhaiskasvatuksen kehittämisverkoston aikaansaamista, jolla päivähoidon jatkuva uusiutuminen ja kehittäminen myös alueellisella ja paikallisella tasolla varmistetaan. Tämä voidaan toteuttaa osana edellä mainittua varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ohjauksen kehittämishanketta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettamassa, sosiaalihuollon erityisosaamista selvittäneen työryhmän ehdotusten mukaisesti, yliopistollisten opetussosiaalikeskusten toteuttamista valmistelevaa työryhmää. Po. sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä esitti 1997 mm., että nykyisistä opetussosiaalikeskuksista tulisi kehittää yliopistollisia opetussosiaalikeskuksia vahvistamalla niiden voimavaroja sosiaalityön käytännön opetus- ja tutkimustoimintaan osoitettavalla erityisvaltionosuudella, laajentamalla keskusten sopiaosapuolia erityisosaamista tuottavilla järjestöillä ja kuntayhtymillä, sekä lisäämällä niiden tehtäviä käsittämään myös sosiaalihuollon erityisosaamisen ja palvelujen tuottamista.

Työryhmän näkemyksen mukaan yliopistollisten opetussosiaalikeskusten toiminta- ja rahoitusmallien tulisi kattaa koko sosiaalihuollon mukaan lukien lasten päivähoito ja tällöin myös varhaiskasvatuksen alueella toimivat yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Työryhmä pitääkin tärkeänä, että asetettavaksi suunnitellun sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän tehtäväksi määritellään ehdotuksen tekeminen perusteiltaan yhtenäisen sosiaalihuollon toiminta- ja rahoitusmallin luomiseksi siten, että siihen sisällytettäisiin myös varhaiskasvatuksen kehittämisverkoston näkökulma ja tarpeet. Valtakunnallisten varhaiskasvatuskeskusten tulisi voida luontevasti verkostoitua yliopistollisen opetussosiaalikeskustoiminnan kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että Stakesin käynnistämää varhaiskasvatuksen kehittämiskeskusverkostoa laajennetaan vähitellen siten, että jokainen kunta kuuluu tämän valtakunnallisen verkoston piiriin. Varhaiskasvatuksen kehittämiskeskuksia tulisi olla yhteensä noin 45, jotta verkosto voisi kattaa kaikki kunnat. Kunkin kehittämiskeskuksen piiriin voisi kuulua noin 10 kuntaa. Kunkin kehittämiskeskuksen vetäjänä toimisi kunnan nimeämä päivähoidon työntekijä varhaiskasvatuksen koordinaattorina. Stakesin tulee järjestää edelleen keskusten vetäjille koulutusta. Kehittämiskeskusten vetäjien tulee myös edelleen sitoutua kouluttamaan muita verkoston jäseniä.

Stakesin tulee edelleen vastata verkoston koordinaattorin palkkauksesta. Hankkeeseen tulee myös saada kunnallista tutkimus- ja kehittämisrahaa.

## 2.4. Kunnallinen tutkimus- ja kehittämisraha

Koska jatkuva tutkimus- ja kehittämistoiminta on eräs laadukkaiden palvelujen tuottamisen elinehdoista, tulee kunnallinen tutkimus- ja kehittämistoiminta turvata erillisellä rahoitusjärjestelmällä. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuudesta tulee irrottaa erillinen määräraha suunnattavaksi sosiaali- (ja terveydenhuollon) huollon kunnalliseen tutkimustoimintaan, jonka turvin myös varhaiskasvatuksen tason ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvä järjestelmällinen tutkimus- ja kehittämistoiminta voidaan turvata.

## 2.5. Täydennyskoulutuksen kehittäminen

Täydennyskoulutuksen kehittämiseksi työryhmä ehdottaa, että

- sosiaalihuoltolakiin palautetaan säännös kunnan velvollisuudesta järjestää henkilöstön täydennyskoulutusta,
- täydennyskoulutuksen järjestämisessä noudatettaisiin työmarkkinaosapuolten 1.10.1995 uudistamaa koulutussopimusta,
- päivähoiton hoito- ja kasvatushenkilöstön virka- ja työehtosopimukseen pyrittäisiin saamaan yhtäläinen oikeus osallistua palkallisiin koulutus- ja suunnittelupäiviin kuin on opetusalan virka- ja työehtosopimuksissa,
- sosiaali- ja terveysministeriö edistää lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen ja sivistysosastojen neuvotteluja siitä, että ammatillisen lisäkoulutuksen hankintasopimuksia tehtäessä otettaisiin huomioon päivähoiton henkilöstön täydennyskoulutustarpeet,
- sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö neuvottelevat järjestelmästä, joka mahdollistaisi päivähoiton hoito- ja kasvatushenkilöstön osallistumisen yhteisissä hankkeissa (mm. OPH:n kärkihankkeissa) annettavaan koulutukseen,
- lääninhallitusten järjestämää tai rahoittamaa koulutustoimintaa lisättäisiin ja niiden asiantuntemusta kunnista ja kuntien päivähoiton hankkeista nykyistä paremmin hyödynnetään,
- sosiaali- ja terveysministeriö käynnistää selvityksen päivähoiton hoito- ja kasvatushenkilöstön täydennyskoulutustarpeista.

- 1999: 1 Maatalousyrittäjien sosiaaliturvaan EU:sta johtuvia muutostarpeita selvittäneen työryhmän (EMELY) muistio.  
ISBN 952-00-0576-5
- 2 Terveystarkastukset työterveyshuollossa ja työntekijöiden tietosuoja.  
ISBN 952-00-0578-1
- 3 Tasa-arvo valtavirtaan. Sukupuolten tasa-arvon tila vuosituhannen kynnyksellä. Loppuraportti Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta 5.2.1997-28.2.1999. Liite: Hallituksen tasa-arvo-ohjelman hankkeet 1999.  
ISBN 952-00-0596-X
- 4 Varhaiskasvatustyöryhmän muistio.  
ISBN 952-00-0593-5
- 5 Matti Marjanen. Työpankki - vaikeimmin työllistettävien työttömien työllistämismalli.  
ISBN 952-00-0592-7