

Päivi Pihlaja

tutkija, projektkoordinaattori, Turun yliopisto, kasvatustiede

Niina Junttila

tutkija, Turun yliopisto, oppimistutkimuksenkeskus

Julkishallinnon
hajauttaminen
- miltä päiväkodin
lapsiryhmät näyttävät
muutosten jälkeen



Lastentarhanopettajaliiton moniste 1/2001

Johdanto päivähoitoon ja julkishallinnon hajauttamiseen

Lasten päivähoito on ollut päivähoitolain voimaan tulon (1973) jälkeen merkittävä osa julkista palvelua. 1970 - luvun jälkeen päivähoito on laajentunut määrällisesti Suomen mittakaavassa räjähdysmäisesti. Vuosien 1973 ja 2000 hoitopaikkojen määrä on lisääntynyt runsaasta 40 000:sta yli 200 000:een (Sosiaali- ja terveysministeriön päivähoitotiedote). Etenkin 1970 luku ja 1980 luvun alku olivat nimenomaan kiihkeää määrällisen kehittämisen kautta. Tämän lisäksi pohdittiin päivähoiton kasvatuksellisia tavoitteita ja saatiin valtakunnalliset kasvatuskomiteamietinnön raamit sisällölliselle laadulle (Päivähoidon kasvatuskomitean mietintö 1980:34). Päivähoidon kodinomaisuutta ja tavoitteellisuutta korostettiin 1980 luvulla. Viime vuosikymmenenä on tullut esiin lapsikeskeisyys ja subjektiiviset oikeudet sekä pedagogisesti että lainsäädännöllisesti. Varhaiskasvatus on saanut asemaa nimenomaan lapsen saamana palveluna ja myös 1990 luvulla yhä enemmän tieteen kentällä.

Katsottaessa taakse päin voidaan havaita, että 1980 luvulla oli selkeät normit mm. päivähoiton lapsiryhmän koolle ja myös sille, että erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi vähensi lapsiryhmän maksimikokoa yhdellä. Alle kolmevuotiaiden osastolla sai olla enintään 12 lasta ja esimerkiksi alle yksivuotias vei kaksi paikkaa, kuin myös erityistä tukea tarvitseva pikkuinen. 1980 luvulla tuotiin 1-3 vuotiaiden osastoilla esiin pedagogisuuden edellytys mm. sen kautta että ryhmiä perustettaessa yhdellä työntekijällä tuli olla lastentarhanopettajan kelpoisuus. 3-6 vuotiaiden ryhmissä sai olla 20 lasta, mutta lääninhallituksen luvalla voitiin antaa lupa kahteen ylipaikkaan. Tähän aikaan oli olemassa myös ohjeet päiväkotien tilasuunnittelua varten, ohjeiden mukaan kokopäiväosastossa tuli olla 6 m² lasta kohden.

Näissä päivähoiton tunnelmissa sitten alettiin 1980-luvun lopulla suunnitella isoa julkisen hallinnon muutosta, joka oli silloisen hallituksen ohjelmassa yhtenä painopistealueena. ”Kansalaisten tarpeet ovat hallinnon tärkein lähtökohta. Yhteiskunnan kehitys on vaiheessa, jossa on erityisesti tarpeen parantaa kansalaisille tarjottavien hallinnon palvelujen laatua.” (Hallinnon hajauttaminen, Komiteamietintö 1986.)

Hallitusohjelmassa oli tällöin määritelty yhdeksi painopistealueeksi julkisen hallinnon uudistus. Lähtökohtana oli valtiollisen demokraattisen järjestelmämme ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen sekä kansalaisten palvelujen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Taustalla oli oletus julkisen sektorin liiasta hallintopainotteisuudesta, joka johti vanhakantaisuuteen ja epätaloudelliseen toimintaan. Muutostrendinä oli norminpurku, valtionohjauksen uudistaminen ja vapaakuntakokeilu. Uudistuksen päätavoitteena olivat kansalaisten palvelun, julkisen sektorin

tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantaminen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Tuottavuuden parantamista ei kuitenkaan nähty itsetarkoituksena, vaan keinona kohdentaa käytettävissä olevia voimavaroja yhteiskuntamme uudistamistarpeisiin. (Komiteamietintö 1986; Palvelevampaan hallintoon 1990; Niiranen 1991.) Julkinen sektori nähtiin vanhakantaisena ja epätaloudellisena ja uudistuksella pyrittiin parantamaan koko julkisen sektorin suorituskykyä (Palvelevampaan hallintoon 1990). Mielenkiintoinen kysymys onkin, mitä tällä suorituskyvyllä tarkoitettiin päivähoitossa ja varhaiskasvatuksessa?

Hallinnon hajauttamiskomitean (1986:12) tavoitteena oli supistaa voimakkaasti keskusvirastojen normiohjausta toimintapolitiikan määräämisessä. Silloisen sosiaalihuollon kohdalla komitea ei pitänyt sitovan normiohjauksen käyttöä lainkaan tarpeellisenä. Lähtökohdana komitea näki “ettei asiantuntijaviranomainen tarvitse asiantuntemuksensa käyttämisessä lainkaan sitovia normeja”. Toimenpiteet nähtiin sen laatusina että niiden sisällön määrittäminen katsottiin perustuvan lähinnä henkilöstön ammattitaitoon ja valtakunnan tasoinen ohjaus tuli järjestää vapaamuotoisena opastuksena ja neuvontana. Varhaiskasvatuksen jokapäiväiset lapsikohtaiset ratkaisut päivähoitossa ovat luonnollisesti osin sen laatusia, mitä ei normeilla voi ohjailla. Kasvatuksessa on paljolti kyse arvovalinnoista, osaamisesta ja ymmärryksestä. Mutta se konteksti, jossa nämä ratkaisut tapahtuvat on kuitenkin jo tällöin ollut merkittävä. Valtakunnan tasoisessa normiohjauksen purkamisessa sosiaali- ja terveydenhuollon kohdalla lääkintöhallitus muodosti poikkeuksen. Siinä ei nähty tarpeen samanlaisiin purkamisiin kuin sosiaalitoimessa. (Komiteamietintö 1986:12, 186-187.) Komitea luotti työntekijöiden ammattitaitoon ja täydennyskoulutukseen, josta kuntien tuli kantaa vastuu. Tosin normi työnantajan velvollisuudesta viiden vuoden välein mahdollistaa työntekijöille täydennyskoulutus poistui tämän jälkeen sosiaalihuoltolaista.

Vapaakuntakokeilu oli yksi julkisen hallinnon muutoksen “työkalu” ja pilottikokeilu. Vapaakuntakokeilu käynnistettiin Suomessa vuoden 1989 alussa ja sen tuli jatkua ensin 1992 vuoden loppuun, mutta sitä jatkettiin vielä vuodella. Vapaakuntakokeilun yhteydessä oli noussut keskustelu, jossa vaadittiin hyvinvointivaltion rakennuskauden päättämistä ja julkisen sektorin kasvun pysäyttämistä. Niiranen (1991) toi esiin sen, että “taloudelliset ja poliittiset päätöksentekijät katsovat, että kasvun vuoro on nyt muualla kuin hyvinvointipalveluissa”. Tosin Niiranen mietti sitä, “onko hyvinvointivaltiojärjestelmämme jo niin valmis, ettei sitä enää tarvitse kehittää?” Tästä hänen mukaansa oltiin kahta mieltä. Päivähoidon sisällöllisenä määrittäjänä lapsen kohdalla voidaan nähdä varhaiskasvatus. Varhaiskasvatus oli uutta sekä praktisena näkökulmana että tieteen alana tällöin. Kasvatuksen sisältöjä etsittiin ja vanhoja sisällöllisiä rakenteita kehitettiin, ehkä haettiin joustavuutta osin laitospäätöksiin. Niirasan mukaan vapaakuntakokeilulla ajateltiin luotavan sosiaalitoimelle kehittämisen mahdollisuuksia. Nämä syntyvät kun toimintaympäristö ja

oma organisaatiokulttuuri muuttuvat uudistuksia ja kehittämistä suosiviksi. Lisäksi valtion institutionaalisten ohjaus-, sääntely- ja valvontamekanismien vähentäminen lisäisi mahdollisuuksia. Toisena oletuksena vapaakuntakokeilussa oli se, että lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset eivät riitä muuttamaan toimintaa. Tämä muutos vaati tietoisuutta ja kytkeytyy tiedollisiin ja tiedostamattomiin prosesseihin. (Niiranen 1991, 6-9.)

Vapaakuntakokeilun julkitavoitteina oli osana muutostrendiä vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa vastaamaan paremmin paikallisia oloja, käyttää kuntien voimavaroja entistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluita (Laki vapaakuntakokeilusta 1988). Vapaakuntakokeilun tuli ensisijaisesti luoda kunnassa sellainen tilanne, jossa kannustava, motivoiva ja mahdollistava ympäristö salli toimijoiden toteuttaa ideoita, joita he eivät aiemmin ole toteuttaneet. (Niiranen 1991, 12.) Lisäksi oli tarkoitus vähentää valtion institutionaalista ohjaus-, valvonta- ja säätelyverkostoa. Mutta kuten Niiranen totesi “kun ohjaus vähenee, vähenee usein myös sen perusteluna ollut taloudellinen tuki”. Tästä syystä vapaakuntakokeilua koskevaan lakiin oli kirjattu kohta, jonka mukaan kokeilu ei saanut heikentää kuntalaisten oikeusturvaa eikä yhteiskunnallisten palvelujen saatavuutta. (Niiranen 1991, 12.) Laurila (1990) nostaa tässä yhteydessä esiin huolen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta markkinasysteemisessä yhteiskunnassa. Hänen mukaansa julkisen sektorin toiminta “ei voi perustua yksinomaan tehokkuudelle”. Hajauttamisen tehokkuusvaikutusten täydellinen hyödyntäminen merkitsisi olemassa olevasta kuntajaosta luopumista ja maan uudelleen jakaantumista optimikokoisiin kuntiin. (Laurila 1990/2.)

Julkishallinnon taustalla tiivistetysti voidaankin nähdään kahden tasoista muutoksen hakutrendiä: työntekijän ammatillinen kehittyminen ja tietoisuuden nostaminen ja toisaalta tehokkuuden hakeminen. Valtiollisuus ja työntekijäkohtaisuus oli asetettu vastakkain.

Valtion ja kunnan välisen suhteen muuttumisen rinnalla tuotiin esiin päätösvallan siirtäminen kunnan sisällä. Hallinnon hajauttamiseksi ei riittänyt vain se, että yksittäisiä tehtäväryhmiä siirrettäisiin keskushallinnosta alaspäin. Tämän lisäksi tuli määritellä, miten alempi viranomais- tai komiteamietintö korosti tarpeettoman norminannon karsimista. (Komiteamietintö 1986:12.) Normiohjaus katsottiin kahleeksi, herää kysymys miten se päivähoiton kohdalla tällöin kahlitsi työntekijän ja lapsen välistä kohtautamista? Miten vaikutti haitallisesti varhaiskasvatuksen sisällölliseen kehittämiseen?

Niirasan tutkimus vapaakuntakokeilusta keskittyi sosiaalihoitajille lähetettyyn kyselyyn. Näistä tuloksista hän totesi, että vastaajat pitivät kokeilua merkittävänä kunnallishallinnon uudistushankkeena. Se altisti

6

sosiaalitoimen sekä myönteiseen että kielteiseen kehitykseen. Suunta riippuikin päätöksentekijöiden tavoitteista. (Niiranen 1991, 128.)

Kun katsoo jälkikäteen perusoletuksia, niin kuva sosiaalitoimen todellisuudesta näyttäytyi ikään kuin seisovana vetenä, muuttumattomana ja lähinnä vanhakantaisena. Sosiaalitoimen yhtenä haasteena tai jopa ongelmana voidaan nähdä sen laajuus: se sisälsi, ja sisältää edelleen, sosiaalityötä, kotipalveluja, vanhustenhuoltoa, vammaispalveluja ja varhaiskasvatusta, joissa jokaisessa on toisistaan erilaiset teoreettiset ja praktiset lähtökohdat. Olivatko kaikki sektorit tällöin seisovaa vettä? Nimittäin keskeinen kysymys päivähoitossa 1980-luvulla oli ”voisiko kaikki olla toisin?”

Päiväkotitutkimuksen keskeiset taustat

Päivähoitolaista on siis tullut puitelaki, joka antaa raamit ja kunnille vastuun toteuttamismalleista ja -muodoista. Samaan aikaan kun lainsäädäntöä on karsittu, on poistunut myös informaatio-ohjaukseen perustuva sosiaalihuollon ohjaus. 1980-luvulla sosiaalihuolto ohjeisti päivähoitoa yleiskirjeillä, jotka olivat monille pienille kunnille tärkeitä tietä viitoittavia asiakirjoja. Monia syvällisesti ja laajasti koskettavia muutoksia on koettu 1990-luvulla, desentralisaation ollessa vain yksi kuntalaisten elämään vaikuttaneista muutoksista. Miltä päivähoiton kuva sitten näiden muutosten jälkeen näyttää? Millainen on päiväkodin lapsiryhmä kasvuympäristönä lapsille ja työympäristönä aikuisille?

Näiden kysymysten selvittämiseksi lähetettiin keväällä 1997 kysely 31 kunnan päiväkoteihin ja perhepäivähoidon ohjaajille. Tutkimuskyselyssä selvitettiin seuraavia asioita:

1. **lapsiryhmän taustatiedot**, lasten lukumäärä, sukupuolijakauma, tilat ja ryhmän pysyvyys;
2. **lapsiryhmän henkilökunta**, heidän virkojaan ja koulutustaustaansa, pysyvyyttä, sijaisjärjestelyjä sekä työntekijöiden arviota tiedoistaan erityiskasvatuksen suhteen;
3. **erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevat lapset** ja heille suunnatut tukitoimet sekä vieraskielisten lasten osuus ja suomenkielen taito;
4. **perheiden psykososiaalisen ja lastensuojelullisen tuen** tarve;
5. Yleistä **erityiskasvatuksesta**, kuten työntekijöiden näkemys siitä, miten hyvin he pystyvät arvioimaan ja tukemaan erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevia lapsia ryhmässään. Lisäksi oli avoimia kysymyksiä erityispäivähoidon ongelmakohtista, mahdollisista vastauksista ja siitä, mistä työntekijät saivat tukea kasvatustyössään.

Kunnat oli valittu kuntatutkimuksen 1997 (Pihlaja 1998) perusteella ja ne olivat eri puolilta Suomea. Kuntatutkimuksessa selvitettiin erityispäivähoidon palveluja kunnissa sekä erityisen hoidon ja kasvatuksen tarvetta. Kunnat jakautuivat käsillä olevassa tutkimuksessa neljään asukasluvun mukaiseen luokkaan taulukko 1:n mukaisesti.

Taulukko 1. Tutkimukseen valitut kunnat (n=30)

Asukasluku 1997	Otanta
I Isot kunnat	Kolme asuinalueetta kustakin kunnasta
Yli 100 000 (N=6)	3
30 000 - 100 000 (N=19)	5
II Pienet kunnat	Koko kunta
10 000 - 30 000 (N=75)	7
Alle 10 000 (N=160)	15

Suurimmista kunnista (yli 30 000 asukasta) valittiin kustakin kunnasta kolme asuinalueetta. Pienimmissä kunnissa kysely lähetettiin kunnan jokaiseen päivähoitoyksikköön. Kyselyyn vastasi 22 kuntaa kuntakohtaisen vastausprosentin ollen tällöin 73. Kolmesta pienestä kunnasta, joissa todennäköisesti ei edes ollut päiväkotia, vastaus saatiin vain perhepäivähoidon ohjaajalta. Tässä yhteydessä ei raportoida perhepäivähoidon vastauksia, vaan keskitytään päiväkoteihin. Vastauslomakkeiden täyttäjät olivat lapsiryhmien opettajia ja lastenhoitajia.

Tulokset

Seuraavassa käsitellään kyselyn tuloksia lähinnä normiohjauksen näkökulmasta. Otsikoinnit viittaavat päivähoitolain tai -asetuksen kohtiin.

”Siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää”

Kyselyyn vastanneissa kunnissa oli lapsia päiväkodeissa yhteensä 3 853 ja lapsiryhmiä yhteensä 199. Alla olevassa taulukossa on nähtävissä lapsiryhmit lasten hoitoaikojen ja lapsiryhmän luonteen mukaan.

Taulukko 2. Lapsiryhmit ryhmän luonteen ja hoitoaikojen suhteen jaoteltuna (n=199)

Ryhmän luonne	Hoitoaika				Ryhmiä yhteensä
	Kp	Op	Vh	Kp+Op	
Erityisryhmä	6	1		2	9
3-6 vuotiaat	90	25	1	31	147
1-3 vuotiaat	16		1		17
Sisarusryhmä	14		2	2	18
1-4 vuotiaat	5			1	6
Yhteensä	131	26	4	36	197*

Huom. Kp=kokopäivähoito, op=osapäivähoito, Vh=vuorohoitoryhmä, Kp+Op=kokopäivä- ja osapäivähoito. * yhdistetty tieto puuttui kahden ryhmän osalta

Lasten hoitoaika. Suurimmassa osassa päiväkotiryhmistä oli pääasiassa kokopäivähoitoa tarvitsevia lapsia (66,5%). Toiseksi eniten oli ns. yhdistettyjä ryhmiä, näissä ryhmissä oli sekä kokopäivähoitoa ja osapäivähoitoa tarvitsevia lapsia (18%). Pääasiassa tai yksinomaan osapäivähoitoa tarvitsevia lapsia oli 26 ryhmässä (13%). Vuorohoitoryhmien osuus oli vähäinen (N=4).

Ryhmien luonne. Suurin osa tämän tutkimuksen ryhmistä oli tarkoitettu 3-6 vuotiaille lapsille (77%). Erityisryhmien osuus kaikista ryhmistä oli alle 5 prosenttia. Tutkimukseen vastasivat myös ne 1-3 vuotiaiden ryhmät, joissa oli yli kolmevuotiaita lapsia mukana. Näiden ryhmien osuus tässä tutkimuksessa oli alle 10 prosenttia, eikä täten kuvaa objektiivisesti ryhmien osuutta yleisesti Suomen päivähoitossa. Sisarusryhmiä oli vajaa 10 prosenttia ryhmistä. 1-4 vuotiaille lapsille oli myös omia ryhmiä, joskin osuus oli marginaalinen.

Sisarus-, vuorohoito- ja alle 3 vuotiaiden ryhmät olivat kaikki kokopäiväryhmiä. Erityisryhmistä 6 oli kokopäiväisiä, 1 osapäiväinen ja kahdessa oli sekä koko- että osapäivälapsia. 3-6-vuotiaiden lasten tavalliset ryhmät olivat suurimmaksi osaksi kokopäiväisiä (61%). Sekä koko- että osapäiväryhmiä näistä oli 21 prosenttia ja pääsääntöisesti osapäiväryhmiä 17 prosenttia.

”Kutsutaan päiväkodiksi” - päiväkodin johtaminen

Lain mukaan päivähoitoa voidaan järjestää ”tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi”. Päiväkodin toimintaa ohjaa ja johtaa päiväkodin johtaja. Millaisia tehtäviä nykypäivän johtajilla on hoidettavanaan? Johtajille tarkoitettuun kyselyyn vastasi 68 päiväkodin johtajaa. Johtajuuden lisäksi heidän toimenkuvaansa kuului myös tehtäviä, jotka on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Työtehtävät johtajuuden ohella (n=68).

Työtehtävä	%:lla vastanneista
Oma ryhmä	66
Perhepäivähoidon ohjaus	19
Toisen yksikön johtajuus	13
Kunnan koordinoititehtävä	9
Päivähoidon johtajuus	10
Muuta	13

Kaikilla päiväkodin johtajilla oli johtajuuden lisäksi myös muita tehtäviä. Eniten johtajat toimivat omissa lapsiryhmissään. Tämän lisäksi oli perhepäivähoidon ohjausta, toisen yksikön johtajuutta tai koordinoituvastuuta kunnan jostain yhteisestä asiasta. Näitä yhteisiä asioita olivat mm. maahanmuuttajalasten sijoittaminen ja koordinointi, keltan tehtävien hoitaminen ja/tai koulutuksen järjestäminen. Lisäksi johtajilla saattoi olla muita tehtäviä, he esimerkiksi toimivat sijaisena oman päiväkodin lapsiryhmissä tai heillä oli leikkikenttä- tai koululaisten iltapäivätoiminta organisoitavanaan kunnassa. Osalla johtajista oli useampi kuin yksi edellä mainituista töistä.

Päiväkodin lapsilukumäärän ja johtajan toimenkuvan välillä ei ollut tilastollisesti merkittävää yhteyttä. Lapsimäärä ei vaikuttanut johtajan oman lapsiryhmän olemassaoloon, perhepäivähoidon ohjaajana toimimiseen, alueen päivähoitojohtajana toimimiseen tai muihinkaan yksittäisiin työtehtäviin. 68:sta johtajasta perhepäivähoidon ohjaajan tehtäviä teki 13.

Perhepäivähoitajia johtajalla oli 4-11.

Päiväkotien henkilökunnan määrä vaihteli kolmesta 25:een. Päiväkotien henkilökuntarakenne oli tukevasti lastentarhanopettajan ja lastenhoitajan virkojen varassa. Lisäksi joissakin ryhmissä oli avustajia, perhepäivähoitajia, työllistettyjä tai laitospulaisia. Erityislastentarhanopettajien osuus näissä ryhmissä oli ammattikunnista vähäisin.

“Yksi työntekijä enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa lasta kohden”

Lapsia oli ryhmissä 7-38. Yhtä kasvatusta- ja hoitohenkilökuntaan kuuluvaa työntekijää kohden oli lapsia 2-25. Ne lapsiryhmät, joissa suhdeluku oli alle neljä, olivat joko erityisryhmiä, vuorohoitoryhmiä tai pääasiassa alle kolmevuotiaita lapsia varten. Suhdeluku oli joissakin todella korkea - yli 20. Kaikissa näissä ryhmissä oli joko kaikki tai suuri osa lapsista osapäivähoidon tarpeessa ja ryhmässä oli yksi opettaja ja avustaja tai laitospulainen. Näytti siltä, että päivähoitolain mukaiset suhdeluvut ylittyivät osassa ryhmistä. Kaikkien lapsiryhmien aikuinen-lapsi suhdeluvun keskiarvo oli 7.7 ja mediaani kulki 7.3:n kohdalla.

3-6-vuotiaiden lasten ryhmiä oli 148. Ryhmiä, joissa lapsilla oli pääasiassa kokopäivähoidon tarve oli 90 ja osapäivähoidon tarve oli pääasiassa 25 ryhmässä. Lasten lukumäärä ryhmissä vaihteli 7:stä 38:n. 7 lapsen ryhmä oli kiertävän päiväkodin ryhmä ja joukossa oli ryhmä, jossa oli 8 lasta, ja heitä varten yksi opettaja. Lasten lukumäärän keskiarvo ryhmissä oli 21.55 (md 22) ja tyypillisin ryhmäkoko oli 22 lasta. Aikuisten ja lasten välinen suhdeluku vaihteli 5.3- 25 yhtä aikuista kohden. Keskiarvo oli 8.6 lasta aikuista kohden (md 7.7). Ryhmiä, joissa oli enemmän kuin 20 lasta oli 110.

3-6-vuotiaiden lasten tavallisissa lapsiryhmissä oli erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia ryhmässä 0 -10, keskiarvon ollessa 3.2. Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia oli näin ollen 0-42% per ryhmä (keskiarvo 15%).

Sisarusryhmiä (1-6 vuotiaat) oli tutkimuksessa yhteensä 18 (9 %). Lasten lukumäärä ryhmissä vaihteli 12-27 välillä, keskiarvon ollessa 20. Yhtä aikuista kohden oli 4-9.5 lasta, keskiarvon ollessa 6.7. Edellä mainittujen lapsiryhmien lisäksi oli 1-4 vuotiaille tarkoitettuja ryhmiä 6. Lapsia ryhmissä oli 13-18 (ka 16) ja aikuista kohden lapsia oli 4.3-6. Vuorohoitoryhmiä oli neljä, joissa lapsia oli 18-38. Tosin yhtä aikaa läsnä ilmoitusten mukaan oli enintään 27. Kasvattajia oli ryhmää kohden 3-7.

Erityisryhmissä oli lapsia 8-14. Silti enimmillään, jossain erityisryhmässä oli ollut läsnä yhtä aikaa 21 lasta (ka 11, Me 11). Aikuisten ja lasten välinen suhdeluku oli 1 : 2-5.5 välillä, keskiarvon ollessa 3.8. Tähän lukuun vaikut-

taa alentavasti se, että yhden ryhmän osalta oli ilmoitettu vain kaikkien lasten lukumäärä, mutta ei erityistä tukea tarvitsevien lasten lukumäärää. Erityisryhmissä olevat erityistä tukea tarvitsevat lapset olivat noin 1% koko aineistosta.

“Suotuisa kasvuympäristö” - tilat

Lapsiryhmiltä kysyttiin myös heidän käytössään olevia tiloja. Yleisesti oli käytössä ryhmähuone ja lepohuone. Tosin oli 11 ryhmää, joilla oli käytössään vain yksi huone. Lapsia näissä tiloissa oli enimmillään 36. Neljä eri tilaa oli käytössä noin 30 lapsiryhmässä. Yleisimmin lapsiryhmän käytössä oli kaksi eri huoneetta.

Lapsiryhmistä 141 ilmoitti heidän käytössään olevien neliöiden määrän. Tämän perusteella laskettiin, kuinka paljon lasta kohti neliöitä oli käytössä. Lasta kohden neliöitä oli keskimäärin 4,6 m². Tyypillisin neliömäärä oli 4. Vähimmillään lasta kohden oli alle kaksi neliötä (8 ryhmää) ja enimmillään vajaa 14 neliötä. Alle viisi neliötä lasta kohden oli yhteensä 89 ryhmässä ja alle kolme neliötä lasta kohden 32 ryhmässä.

3-6-vuotiaiden kokopäiväosastolla oli keskimäärin 4,5m² tilaa lasta kohden. Pienillä (0-3-v.) oli keskimäärin 5,9m² lasta kohden ja vain kolmessa ryhmässä oli yli 8 neliötä lapsella tilaa. Eli suurin osa pienten ryhmistä oli alle entisten suositusten.

“Tarjota lapselle jatkuvat ihmissuhteet”

Ainoastaan joka toisen lapsiryhmän henkilökunta oli pysynyt koko toimintakauden samana. Kun henkilökunta oli sairas- tai muulla lomalla niin useinkaan (37.4 prosentilla vastanneista) sijaista ei talon ulkopuolelta otettu, vaan lasten hoito ja kasvatusta turvattiin yleensä sisäisin siirroin (taulukko 4). Joissakin ryhmissä otettiin sijainen jo lyhyempiin, joissakin vain pitkiin lomiin. 13.6 prosentilla vastanneista oli mahdollisuus saada sijaiseksi kunnan tai alueen varahenkilö.

Taulukko 4. Järjestely sairas- ja muiden lomien aikana (n=198).

Miten lasten hoito järjestetään sairas- ja muiden lomien aikana?	:%:n kohdalla
Sisäisin siirroin/järjestelyin	52.0
Sijainen	19.7
Sijainen vain pitkiin lomiin/hätätapauksiin	19.7
Kunnan/alueen varahenkilö	13.6
Lomien aikana talo kiinni	6.1
Talon oma varahenkilö	1.5
Pyydetään osaa lapsia jäämään kotiin	1.0
Muulla keinoin (esim. työllistetyt, opiskelijat, hlö.kunnan sukulaiset)	5.6

Lapsiryhmä oli pysynyt toimintakauden samana vain 16 prosentissa ryhmistä. Syitä tähän vaihtuvuuteen olivat pääasiassa perheiden muutot sekä vanhempien muutokset työssä tai opinnoissa tai sitten vanhempien lomat (taulukko 5).

Taulukko 5. Syyt lapsiryhmän vaihtuvuuteen (n=168)

Minkä vuoksi lapsiryhmissä on tapahtunut vaihtoa?	:%:n kohdalla
Perheen muutto	46.4
Vanhempien työn/opintojen/vanh.loma	45.8
Ryhmään lisätty lapsia syksyn jälkeen	23.8
Päiväkodin sisäinen siirto	20.8
Päiväkodin tai päivähoitomuodon vaihto	8.3
Perhepäivähoidon varalapsit	3.6
Muu syy (esim. avioero, sosiaaliset perusteet)	5.9

Näyttää siltä, että sekä henkilökunta että lapset vaihtuvat ryhmissä, joten jatkuvuuden turvaaminen ei ole siinä mielessä tätä päivää. Lasten on “täytynyt” vaihtaa lapsiryhmää useista eri syistä kesken kauden.

“Tukea perheitä näiden kasvatustehtävässä”

Lapsiryhmien henkilökunnalta kysyttiin **vanhempien psykososiaalisen tuen** tarvetta silloin, kun perhe ei ollut lastensuojelun asiakkaana. Psykososiaalisen tuen tarve määriteltiin seuraavasti: vanhemmuus epäselvä, avuttomuutta, vanhemman väsymys, psyykkistä sairautta tai perheen sisäiset ristiriidat. Tarvetta oli arvioiden mukaan 7 prosentin kohdalla (taulukko 6). Yleisin psykososiaalisen tuen tarvetta aiheuttava seikka oli vanhempien avuttomuus. Tämän mainitsi 92 prosenttia vastanneista. 69 prosenttia mainitsi epäselvän vanhemmuuden, vanhemman väsymyksen ja perheen sisäiset ristiriidat. 15 prosenttia mainitsi lisäksi vanhemman psyykkisen sairauden.

Lastensuojelullisen tuen tarpeessa olevia lapsia oli tässä aineistossa 3 prosenttia (taulukko 6). Tytöistä tukea tarvitsi 3 prosenttia ja pojista 4 prosenttia. Lastensuojelua tarvitsevat lapset keskittyivät 69 lapsiryhmään. Kun laskettiin lastensuojelun tukea tarvitsevien lasten osuus näissä 69 lapsiryhmässä saadaan määräksi 9 prosenttia. Eli selvää keskittymistä tiettyjen lapsiryhmien osalta on nähtävissä. Kyselylomakkeessa oli valmiit vaihtoehdot, joista lapsikohtaisesti määriteltiin lastensuojelullinen taustatekijä. Näitä olivat vanhempien päihdyttävien aineiden käyttö, lapsen kohdistunut fyysinen väkivalta tai epäily siitä, vanhemman psyykinen sairaus, lapsen hoidon laiminlyönti, vanhemman avuttomuus tai jokin muu syy, jonka vastaaja määritteli. Yleisimmiksi lastensuojelullisen tuen tarvetta aiheuttaviksi perhetekijöiksi mainittiin vanhemman avuttomuus lapsen hoidon ja kasvatuksen suhteen 48 prosentilla ja vanhempien päihdeiden käyttö 38 prosentilla. Näiden lisäksi tuen tarvetta aiheuttavana perhetekijänä mainittiin lapsen hoidon laiminlyönti 19 prosentilla, vanhemman psyykinen sairaus 11 prosentilla, lapsen kohdistunut fyysinen väkivalta tai sen epäily 9 prosentilla ja jokin muu syy 8 prosentilla. Muita syitä olivat vaikea avioero, perheväkivalta, alkoholiongelmät, inestiepäily tai huonot kotiolot. Useissa yhteyksissä tuotiin esiin monia eri ongelmia, kuten alkoholismia ja perheväkivaltaa tai perheväkivaltaa ja vanhemman avuttomuutta tai uupumusta.

Taulukko 6. Tuen tarvetta aiheuttavat perhetekijät

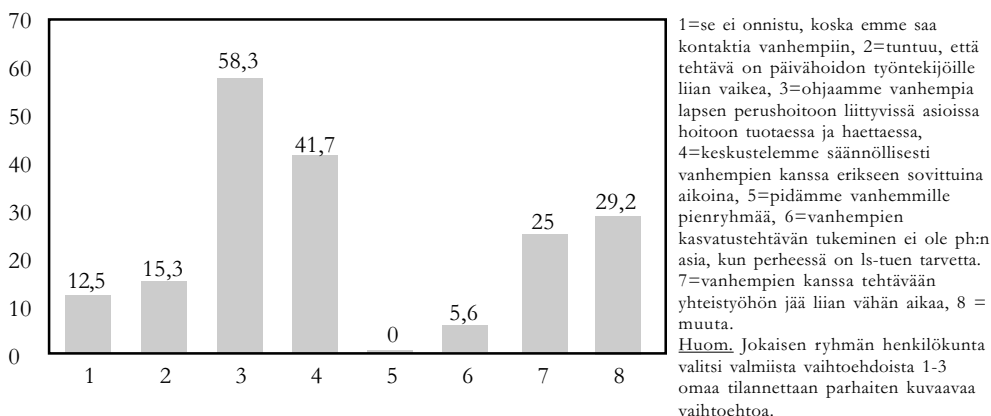
Kun perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana (7% koko aineistosta)		Kun perhe on lastensuojelun asiakkaana (3% koko aineistosta)	
Vanhempien avuttomuus	92 %	Vanhemman avuttomuus	48 %
Epäselvä vanhemmuus	69 %	Vanhempien päihteiden käyttö	38 %
Vanhemman väsymys	69 %	Lapsen hoidon laiminlyönti	19 %
Perheen sisäiset ristiriidat	69 %	Vanhemman psyykinen sairaus	11 %
Psyykinen sairaus	15 %	Lapsen kohdistunut fyysinen väkivalta tai vahva epäily	9 %
		Jokin muu syy	8 %

Suurimmaksi ongelmaksi sekä lastensuojelun piiriin kuuluvien että siihen kuulumattomien perheiden osalla nousi työntekijöiden vastauksista vanhempien avuttomuus. Avuttomuuden lisäksi myös muut syyt aiheuttivat tuen tarvetta. Tuen tarpeen arvioitiin olevan erilaista riippuen siitä, oliko perhe lastensuojelun asiakkaana vai ei. Tosin vanhemman psyykinen sairaus oli molemmissa tapauksissa mukana.

Miten päiväkodit onnistuvat tukemaan lastensuojelun piiriin kuuluvia perheitä?

Päivähoidon työntekijöiltä kysyttiin miten vanhempien kasvatustehtävän tukeminen onnistuu silloin, kun perheessä on lastensuojelullisen tuen tarvetta (kuvio 1). Ryhmän henkilökunta valitsi vaihtoehdoista 1-3 omaa tilannettaan parhaiten kuvaavaa vaihtoehtoa. Vastauksia tähän kysymykseen tuli 72 lapsiryhmästä. Vastajista puolet kertoi ohjaavansa vanhempia lapsen perushoittoon liittyvissä asioissa lasta hoitoon tuotaessa tai haettaessa ja keskustelevansa säännöllisesti vanhempien kanssa erikseen sovittuina aikoina. Vastajista noin 15 prosenttia ilmoitti vanhempien kasvatustehtävän tukemisen olevan mahdotonta, koska he eivät saaneet vanhempiin kontaktia. Sama määrä vastajista tunsu tehtävän olevan itselleen liian vaikea. Kuuden prosentin mielestä perheiden tukeminen ei ollut päivähoiton asia ja 25 prosenttia tunsu, ettei tehtävään ollut tarpeeksi aikaa. Kukaan vastajista ei järjestänyt lastensuojelullisen tuen tarpeessa oleville vanhemmille pienryhmää.

Miten vanhempien kasvatustehtävän tukeminen onnistuu?



Kuvio 1. Henkilökunnan tavat tukea lastensuojelullisen tuen tarpeessa olevia perheitä (n=72).

Päivähoidon työntekijöiden mukaan yhteydenpito sosiaalityöntekijöihin lastensuojelullisen tuen tarpeessa olevien lapsien kohdalla toteutui vaihtelevasti. Lastensuojelulapsista 20 prosentin kohdalla päivähoidon työntekijät eivät olleet sosiaalityöntekijän kanssa yhteydessä. Sen sijaan kerran vuodessa pidettiin yhteyttä 13 prosentin kohdalla ja 33 prosentin kohdalla 2-3 kertaa vuodessa. Yhteydenpitoa oli kuukausittain 17 ja viikoittain 10 prosentin osalta.

Kysyttäessä olivatko vanhemmat tietoisia lastensuojelun ja päivähoidon yhteistyöstä työntekijät vastasivat suurimmaksi osaksi (65%) ”kyllä”. 16 prosentin kohdalla henkilökunta ei tiennyt olivatko vanhemmat tietoisia vai eivät ja viiden prosentin kohdalla työntekijät vastasivat ”vanhemmat ei tiedä”. Tähän kysymykseen jätti vastaamatta 13 prosenttia lapsiryhmistä, joissa oli lastensuojelun tukea tarvitsevia lapsia.

”Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevalle lapselle...”

Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevia lapsia oli yhteensä 582. Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevien lasten osuus oli näin ollen koko aineistosta 15 prosenttia. 199:stä lapsiryhmästä 23 ryhmää ei ilmoittanut lasten erityisen tuen laatua, joten lasten erityisen tuen laatu Taulukossa 7 perustuu 176 ryhmän tilanteeseen. Erityistä tukea tarvitsevien lasten osuus lapsiryhmittäin vaihteli 0 prosentista 48 prosenttiin tavallisissa ryhmissä. Pojista erityistä tukea tarvitsi 20 prosenttia ja tytöistä 10 prosenttia.

Taulukko 7. Päiväkotilasten erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeen jakautuminen

Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarve	% erityistuen tarpeessa olevista lapsista n=582	% koko aineistosta n=3853
Puheen ja kielen kehityksen vaikeus	38.0 %	4.8 %
Sosio-emotionaaliset vaikeudet	18.0 %	2.3 %
Tarkkaavaisuuden ongelmat	12.8 %	1.6 %
Koulunkäynnin myöhentäminen	11.2 %	1.4 %
Viivästynyt kehitys	10.6 %	1.3 %
Liikuntavamma	3.0 %	0.4 %
Kehitysvamma	2.8 %	0.4 %
Aistivamma	1.8 %	0.2 %
Autismi	1.8 %	0.2 %
Monivammaisuus	1.4 %	0.2 %
Yhteensä		15.0 %

Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevista lapsista vajaalle puolelle lapsista oli tehty kuntoutussuunnitelma (N=232). Kirjallinen lausunto oli 62 prosentilla erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeesta. Sosio-emotionaalista erityistukea tarvitsevilla lapsilla lausunto oli noin puolella, samoin lapsilla, joilla oli puheen ja kielen kehityksen vaikeutta. Liikuntavammaisista lapsista lausunto oli lähes kaikilla, mutta joiltakin tämä puuttui. Koulun käynnin myöhentämistä saaneista lapsista lausunto oli kolmella neljästä.

Kirjallisia kuntoutussuunnitelmia oli tehty sosiaalis-emotionaalista

erityistukea tarvitseville lapsille vain joka neljännelle, puhe- ja kielen kehityksen vaikeuksia omaaville lapsille lähes joka toiselle. Autististen ja kehitysvammaisten lasten osalta suunnitelmat oli tehty kolmelle lapselle neljästä. Kysely suoritettiin keväällä maaliskuussa, jolloin lukuvuosi alkoi lähinnä olla jo loppuillaan ja mitä todennäköisemmin sen vuoden suunnitelmat oli jo tehty.

22 prosenttia erityistä tukea tarvitsevista lapsista oli ns. kahden paikalla, jolloin lapsiryhmän paikkalukua oli vähennetty yhdellä. Näytti siltä, että niiden lasten osalta, joilla oli lausunto oli myös “kaksi paikkaa”. Avustaja oli 11 prosentilla. Yli puolet erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevista lapsista sain terapiaa päivähoiton työntekijöiden mukaan. 11 prosentilla näistä lapsista oli lisäksi lastensuojelullisen tuen tarvetta, kun koko aineistosta lastensuojelullisen tuen tarvetta oli vain 3 prosentilla.

Vieraskielisiä lapsia koko päiväkotiaineistosta oli noin 4 prosenttia (N=148). Näistä lapsista suomen kielen hallitsi vastaajien mukaan sujuvasti vajaa 20 prosenttia. Puolella lapsista suomen kielen hallinta ylty korkeintaan yksinkertaisten lauseiden tasolle. Noin neljännes lapsista ei puhunut suomea tai puhui vain yksittäisiä sanoja.

Tavalliset ja erityisryhmät

Vertailtaessa tavallisissa lapsiryhmissä (3-6 vuotiaat) ja erityisryhmissä olevia lapsia havaitaan, että erityisryhmissä oli lähes kaikille erityistä tukea tarvitseville lapsille ilmoitettu myös tuen tarpeen laatu. Tavallisissa ryhmissä tuen laatu ilmoitettiin suurelle osalle (85%). Erityisryhmissä oli samoin lähes kaikille tehty kuntoutussuunnitelma (96%) ja tavallisissa vajaalle puolelle (40%) kaikista erityisen tuen tarpeessa olevista.

Tuen tarve vaihteli ryhmissä eri tavoin painottuen tavallisissa ryhmissä puheen ja kielen kehityksen vaikeuksiin ja sosiaalis-emotionaalisiin vaikeuksiin. Erityisryhmissä olevien lasten yleisimmät tuen tarpeen syyt olivat puheen ja kielen kehityksen vaikeudet, koulun käynnin myöhentäminen sekä tarkkaavaisuuden ongelmat. Lisäksi oli eri tavoin vammaisille lapsille tarkoitettuja ryhmiä. Nämä tulokset eivät ole yleistettävissä erityisryhmien osalta, sillä ryhmiä oli vain 9.

Taulukko 8. Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeen jakautuminen tavallisissa ja erityisryhmissä.

Tuen tarve	Tavallinen ryhmä (3-6 v.)	Erityisryhmä
Puheen ja kielen kehityksen vaikeus	38 %	28 %
Sosio-emotionaaliset vaikeudet	21 %	8 %
Viivästynyt kehitys	11 %	8 %
Tarkkaavaisuuden ongelmat	10 %	17 %
Koulunkäynnin lykkääminen	11 %	22 %
Eri tavoin vammaiset	9 %	17 %

Tilat näyttäisivät olevan suuremmat erityisryhmissä, sillä lasta kohden

neliöitä niissä oli keskimäärin 7.6 ja tavallisissa ryhmissä 4,4. Lasten lukumäärä on erityisryhmissä vähäisempi ja näin ollen aikuisen ja lapsen välinen suhdeluku pienempi. Erityisryhmien henkilökunnasta oli erityisopettajia ja lastenhoitajia joka ryhmässä, sen sijaan lastentarhanopettajia oli vain neljässä ryhmässä (n=9). Erityisopettajien osuus hoito- ja kasvatushenkilöstöstä oli 44 prosenttia. 3-6-vuotiaiden tavallisten lapsiryhmien kohdalla opettajien osuus oli 57 prosenttia hoito- ja kasvatushenkilöstöstä. Oli tavallisia lapsiryhmiä, joissa oli vain yksi opettaja ja lapsia 7 tai kahdeksan tai osapäivillä jopa 25. Alle kolmevuotiaiden lasten ryhmissä sekä sisarusryhmissä oli suhteellisesti enemmän hoitajia kuin opettajia. Kaikista erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevista lapsista reilu 10 prosenttia oli erityisryhmissä ja noin 90 prosenttia tavallisissa ryhmissä.

“Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti” Lasten arviointi ja ohjaus

Miten vastaajat pystyivät arvioimaan erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten kehitystasoa? Puolet vastaajista ilmoitti, että jonkin verran ja toinen puoli että hyvin. Entä lapsen tukeminen ja ohjaus? Vastaajien mukaan lapsen kasvua pystyttiin tukemaan ja ohjaamaan hyvin vajaan joka kolmannen mukaan. Jonkin verran tukea ja ohjausta pystyi tarjoamaan suurin osa lapsiryhmistä (66%). Kolme lapsiryhmää ilmoitti että “ei ollenkaan”.

Kysyttäessä kuinka paljon työntekijöillä oli tietoa erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevista lapsista ja heidän kasvatuksestaan, tyypillisimmät vastaukset olivat: “aika paljon” (n=84) tai “jonkin verran” (n=81). Runsaasti tietoa oli vain 6:ssa ryhmässä ja hyvin vähän tai ei ollenkaan 14 ryhmässä. Nämä niissä ryhmissä, joissa ei ollut eltoa. Kun lapsiryhmässä oli elto, tietoa oli ilmoitusten mukaan joko aika paljon tai runsaasti.

Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseville lapsille oli eniten vastausten mukaan sellaisia oppimistilanteita, jossa lapsi oli mukana pienryhmässä muiden lasten ja työntekijän kanssa. Toiseksi eniten tilanteet olivat koko lapsiryhmälle tarkoitettuja. Yksilöllisiä opettajan tai hoitajan ohjaamia tilanteita tuotiin esiin viidesosassa ryhmistä. Lapsi oli pääasiassa avustajan kanssa joka kymmenennessä tavallisessa lapsiryhmässä mutta ei yhdessäkään erityisryhmässä.

Erityispäivähoidon ongelmat ja vastausehdotukset

Kyselylomakkeessa oli kolme avointa kysymystä. Ensimmäinen liittyi erityispäivähoidon ongelmakohtiin. Lähes puolet vastaajista toi esiin sen, että lapsiryhmät olivat liian isoja. Tämän lisäksi neljännes ilmoitti aikapulan olevan ongelma, samoin vähäisen henkilökuntamäärän. Erityishenkilöstön puute oli neljäsosassa vastauksissa. Reilu viidennes

ilmoitti, että tiedon ja koulutuksen puute on ongelma. Yhteistyön vanhempien kanssa koko ongelmalliseksi vain noin 6 prosenttia vastaajista. Sen sijaan yhteistyön ja tiedonkulun ongelmat yhteistyökumppaneiden kanssa koettiin ongelmalliseksi hieman useammin, joka kymmenes. Päiväkodin tilojen ongelmallisuuden toi esiin 15 prosenttia vastaajista.

Miten sitten ongelmiin voisi vastata? Tähän avoimeen kysymykseen tuli vastaus 159 lapsiryhmästä. “Pienemmät lapsiryhmät” oli suurin vastaus ongelmiin (36%). Noin joka kolmas katsoi että, mikäli olisi enemmän henkilökuntaa, se toisi ongelmiin ratkaisuja. Tämän lisäksi katsottiin koulutuksen, erityispäivähoidon työntekijöiden lisäämisen ja yhteistyön vaikuttavan positiivisesti.

Työntekijöiden tuen saanti

Viimeinen avoin kysymys liittyi työntekijöiden tuen saamiseen. Mistä he saivat mielestään tukea työhönsä? Tähän oli vastaus 180 lomakkeessa. Yleensä tämä tuki löytyi läheltä, omilta kollegoilta, työyhteisöltä tai omalta työtiimiltä (75%). Esimieheltä koki tukea saavansa 8 prosenttia. Kiertävät erityislastentarhanopettajat tai erityisryhmien eltoet tukivat reilua kolmannesta. Tämä siitakin huolimatta, että näitä virkoja ei ole edes kaikissa kunnissa. Lapsen terapeutit ja koulutus, kurssit ja kirjallisuus olivat myös tukimuotoja vastausten mukaan. Työnohjauksen mainitsi 14 prosenttia vastaajista.

Yhteenveto tuloksista

Kun edellä olevia tuloksia tiivistää yhteen tulee todellisuudesta hyvin kirjava kuva. Lapset ovat hyvin erilaisessa asemassa riippuen lapsiryhmästä tai päiväkodista. Fyysiset, sosiaaliset ja psyykkiset edellytykset, jotka lapsiryhmä tarjoaa vaihtelevat huomattavasti. Aikuisen ja lapsen välinen suhdeluku vaihtelee, samoin lapsen käytössä olevat neliöt ja erityistä tukea tarvitsevien lasten kohdalla eriarvoisuutta tuo lapsen erityisen tuen tarpeen laatu tai lapsiryhmä (taulukko 9). Mikäli lapsi on sosiaalis-emotionaalista tukea erityisesti tarvitseva ja on tavallisessa päiväkodin lapsiryhmässä, edellytykset yksilökohtaiseen työhön näyttävät heikommilta kuin mikäli lapsi olisi erityisryhmässä. Kuntoutussuunnitelmat tehtiin lähes kaikille erityisryhmiin sijoitetuille lapsille mutta tavallisissa ryhmissä ei edes puolelle lapsista. Samoin lasta kohden oli neliöitä enemmän käytössä erityisryhmissä verrattuna tavallisiin ryhmiin. Tästä huolimatta erityisryhmissäkin tilaa lasta kohden oli alle entisten suositusten useissa ryhmissä.

Taulukko 9. Yhteenveto päiväkotien ryhmäkuvasta.

Lapsiryhmän luonne ja lukumäärä	Aikuinen-lapsi suhdeluku ka	Neliötä lasta kohden ka (min. - max.)	Lapsiryhmän koko ka (min. - max.)	Kuntoutus-suunnitelma %
Erityisryhmä (9)	3,8	7,6 (3,6 - 13,8)	11,0 (8 - 14)	96,1
3-6 vuotiaat (147)	8,6	4,4 (1,2 - 11,3)	21,6 (7 - 38)	40,3
1-4 vuotiaat (6)	5,3	4,7 (2,9 - 7,6)	16,0 (13 - 18)	-*
1-3 vuotiaat (17)	4,6	5,9 (1,7 - 12,1)	13,7 (12 - 18)	18,0
Sisaruryhmä (18)	6,7	4,5	19,9 (12 - 27)	33,7

Päiväkotien lapsiryhmät ovat vaativa toimintaympäristö sekä lapsille että työntekijöille. Samaan aikaan tämän vaativuuden lisääntymisen aikana on päiväkotien johtajien työtehtävät laajentuneet käsittämään muutakin kuin “oman talon” johtamista. Miten yksikön pedagoginen johtaminen onnistuu? Entä miten voivat päiväkotien johtajat? Sekä lapsiryhmien henkilökunnalta että johtajilta edellytetään vaativassa toimintaympäristössä ajan mukaista osaamista. Pedagogeilta tarvitaan enemmän mm. erityispedagogista osaamista ja uusien pedagogisten ratkaisujen “etsimisintoa” sekä taitoa kehittää työtään. Johtajilta vaaditaan laajemman sektorin tuntemusta, kehittämistä ja johtamista, joka tulisi näkyä myös kvalifikaatiovaatimuksissakin.

Pohdinta

Hallinnon hajauttamisen suunnittelu 1980-luvun lopulla näytti kirkaskatseiselta ja uutta visioivalta. Välimäki ja Rauhala (2000) kutsuvatkin 1990-luvun alun muutosta valtiojohtoisen päivähoiton katkeamaksi valtion vetäytyessä sosiaalipalveluiden yksityiskohtaisesta ohjaus- ja resurssivastuusta siirtäessään sen kunnille. Hallinnon uudistuksessa oli tosin havaittavissa hyvinvoinnin purkamisen ja taloudellisten resurssien vähentämisen ajatuksia. Valitettavasti tämä valtion hallinnon uudistus ja hajauttaminen kävivät käsi kädessä taloudellisen laman kanssa, joka aikaan sai päivähoiton määrärahojen supistamisen. Eli ajoitus oli näin jällempäin ajateltuna huono. 1980-luvulla sosiaalitointa kehitettäessä ja arvioitaessa olisi ehkä ollut paikallaan analysoida eri sektoreita erikseen, koska päivähoitossa puhalsivat tällöin muutosten tuulet. Päivähoiton struktuuria purettiin, “jopa” päiväunista viimeinkin luovuttiin, aikuisjohtoisuudesta pyrittiin lapsilähtöisempään toimintaan jne. Kehittämistä löytyi; tästä kertonee mm. kokeilujen suuri määrä.

Muutoksen jatkuuus

Päiväkotitoiminnan muutos näkyikin 1980- ja 1990-luvuilla nimenomaan voimavaroissa. Käsillä olevan tutkimuksen tulokset yhdistyvät kokonaisuudeksi, josta saa huolestuttavan kuvan vuoden 1997 kunnallisen päivähoiton tilanteesta. Jatkuva muutos näkyy lasten ja aikuisten vaihtuvuutena lapsiryhmissä. Pysyvä lapsiryhmä tuntuu olevan vieraampi asia tänään kuin ennen. Epävarmuus on lisääntynyt muutenkin yhteiskunnassamme laajasti, vanhempien työt ovat muuttuneet pätkätöiksi ja pysyviä työ-

suhteita on entistä vähemmän. Työttömyysuhka, tai pätkätyöt, lisäävät perheiden epävarmuutta. Tämä epävarmuus näkyy myös lapsiryhmän tasolla eikä voi olla heijastumatta lapsen kasvuun ja kehitykseen. Pysyvyyteen lapsiryhmien tasolla on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota, sillä sen merkitys perusturvallisuuden kokemiseen on olennainen. Ja perusturvan kokeminen on tärkeää myös uuden oppimisessa.

Perheen tukeminen

”Tukea perhettä näiden kasvatustehtävissä” ei aineiston perusteella aina toteudu kun perheessä on lastensuojelullisen tuen tarvetta. Suuri osa työntekijöistä koki tehtävän joko liian vaikeaksi, liian aikaa vieväksi tai kokonaan päivähoitolle kuulumattomaksi. Tulos on yllättävä, sillä päivähoito on nähty jo pitkään merkittävänä lastensuojelun tukitoimena. Tämä kertonee myös siitä, että henkilökunta ei ehkä jaksa tai koe osaavansa tehdä tätä työtä ”yksin”, vaan kaipaavat moniammatillista tukea.

Lastensuojelun piiriin kuuluvien lasten kohdalla huolestuttavaa oli perheiden tietämättömyys (tai todennäköinen tietämättömyys) lastensuojelun ja päivähoiton työntekijöiden keskinäisestä yhteistyöstä juuri heidän oman lapsensa kohdalla. Vanhempia, jotka eivät tienneet yhteistyöstä oli tulosten mukaan viisi prosenttia, mutta suuren lisäyksen tähän tekevät ne 16 prosenttia vanhemmista, joiden kohdalla päivähoiton työntekijät eivät tienneet, olivatko vanhemmat tietoisia heidän ja lastensuojelun yhteistyöstä omien lastensa osalta. Mistä tämä tietämättömyys voi johtua? Eivätkö päivähoiton tai lastensuojelun työntekijät koe aiheelliseksi kertoa asiasta asianosaisille vanhemmille? Vai pelkäävätkö työntekijät kertomisesta aiheutuvia mahdollisia jälkiseurauksia?

Päivähoiton henkilökunnan mukaan vanhempien avuttomuus oli sekä lastensuojelun piiriin kuuluvien että siihen kuulumattomien perheiden suurin ongelma. Samankaltaista vanhemmuuden roolin hukassa olemista kuvaavat myös suuren osuuden saaneet ”epäselvä vanhemmuus” ja ”lapsen hoidon laiminlyönti”. Myös vanhempien väsymys ja päihteiden väärinkäyttö tuotiin esiin. Vanhemmat koetaan omassa roolissaan avuttomiksi, väsyneiksi ja tukea tarvitseviksi. Onko tämä perhetilanteiden problematisointia, oman epävarmuuden projisointia vaiko kuvausta vanhempien todellisesta tuen tarpeesta?

Paitsi psykososiaalista/lastensuojelullista tukea tarvitsevat perheet, myös sosiaalis-emotionaalista erityistukea päivähoitohenkilöstön mukaan tarvitsevat lapset olivat kuntouksellisesti heikoilla. Kuntoutussuunnitelma oli heille tehty vain joka neljännelle. Ongelmilla on tunnetusti tapanaan kumuloitua (esim. Walker & Spaque 1999), joten puuttuminen havaittuihin ongelmiin näinkin varhaisessa vaiheessa säästäisi kunnan kustannuksia lasten kasvaessa.

Suurenevat lapsiryhmät

Lapsiryhmien koot ovat kasvaneet sen jälkeen kun maksimikoon normista on luovuttu. Keskimääräisesti lapsiryhmässä (3-6 v kp) oli 22 lasta, jossa on mukana erityisen tuen tarpeessa olevat lapset. Kaikkien lapsiryhmien aikuinen-lapsi suhdeluvun keskiarvo oli tässä tutkimuksessa 7. Vuonna 1995 kasvattajaa kohden oli noin 5 lasta ja vuonna 1992 vain 3,5 lasta. (Hermansson, Karvonen & Sauli 1998). Kekkosen (1998) selvityksen mukaan jokaista koulutettua kasvattajaa kohden oli vuonna 1996 keskimäärin viisi alle kolmevuotiaista lasta, ja 3-6 vuotiaita peräti kahdeksan. Hänen mukaansa lapsiryhmien koko oli myös noussut sekä alle kolmevuotiailla että 3-6 vuotiailla. Kekkonen oli tarkastellut suhdelukuja hoitopäivän eri aikoina ja toi esiin sen ylittyvän lähes puolessa päiväkodeista. (Kekkonen 1998).

Kun lasten lukumäärän kasvamiseen lisätään suhteellisen vähäiset neliöt, ei tilanne näytä hyvältä. "Kotialueella tulee olla hyötytilaa yli 3 vuotiaiden kokopäiväryhmissä 6 m² lasta kohden ja osapäivillä 4 m². 1-2 vuotiailla tilantarve on 8,5 m²" (Päivähoidon toimitilojen suunnittelu 1980). Lasten päivähoidosta annetun lain mukaan päivähoidon valtionavun ehtona onkin aiemmin ollut, että päiväkodilla on mm. sosiaalihuollituksen antamien ohjeiden mukainen henkilökunta ja toimitilat (emt 1980). Tässä tutkimuksessa neliöiden määrä lasta kohden vaihteli todella paljon eli tasalaadusta ei voitane puhua Suomen päiväkotien tiloista keskusteltaessa. Äärimmillään lasta kohden oli vain alle 2 neliötä ja toisaalla taas jopa 14 neliötä. Häkellyttävä tieto oli myös se, että joillakin lapsiryhmillä oli päivän mittaan käytössään yksi ainoa huone. Kun lapsi viettää koko hoitopäivänsä, sekä ruokailun, lepoaikat että leikit, samassa huoneessa 35:n muun lapsen kanssa, on lapsen rauhallinen kasvu uhattuna.

Ns. lapsiryhmän koon pienennys toteutui kuntatutkimuksen (Pihlaja 1998) mukaan 22 prosentilla lapsista ja tässä lapsiryhmätutkimuksessa luku oli sama. Avustajia oli myös samassa suhteessa eli noin 11 prosentilla erityistä tukea tarvitsevista lapsista. Mutta mitä tämä lapsiryhmän koon pienennys todellisuudessa on, sillä lapsia oli keskimäärin 22 lasta ryhmässä?

Erityisryhmissä olevat erityisen tuen tarpeessa olevat lapset muodostavat noin prosentin koko otoksesta. Erityisryhmissä oli tässä aineistossa kaikista erityisen tuen tarpeessa olevista reilu 10 prosenttia ja kuntatutkimuksessa 15 prosenttia. Kuntatutkimuksen kautta tulleet tiedot erityisen tuen tarpeen määrästä olivat pienemmät kuin lapsiryhmiltä suoraan kerätyissä tiedoissa, joka osaltaan lisää nimenomaan tavallisissa ryhmissä olevien lasten suhteellista osuutta. Kuntatutkimuksen mukaan erityisen tarpeen laajuus oli 7.5 prosenttia (Pihlaja 1998) kun tässä se oli 15 prosenttia. Mielenkiintoisen lisän tähän antaa Merja Adenius-Jokivuoren (2001) selvitys syksyllä 2000, jossa opettajien mukaan erityisen tuen tar-

peessa oli lapsista esiopetuksessa 25 prosenttia ja alkuopetuksessa noin 30 prosenttia.

Erityistuen tarve

Erityisen tuen tarpeen määrällisessä kasvussa (tai se miltä se näyttää) on kyse monista asioista päivähoidon sektorilla. Erityisopetusta saa yli 20 prosenttia peruskoulun oppilaista (Oppilaitostilastot 2000), joten päivähoidon luvut eivät ehkä samalla kriteeristöllä ole ajan tasalla tai/ja vertailukelpoisia.

Ensinnäkin se, miten kunta on määritellyt sen kuka lapsi on “erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa” vaihtelee kuntakohtaisesti. Näyttää siltä, että silloin kun lapsesta on kirjallinen lausunto, niin päivähoito tulkitsee lapsen tarvitsevan erityistä tukea. Kaikista lapsista, jotka tarvitsevat erityistukea kehityksessään ei kuitenkaan ole päivähoidossa lausuntoa siitä huolimatta, että lapsi saa esimerkiksi terapiaa tai hänen kehitystään on tutkittu ja tuen tarve havaittu.

Osa lapsista jää tutkimusten ulottumattomiin ja osalla lapsista riittää vanhempien ja päivähoidon työntekijöiden yhteinen pedagoginen arviointi ja interventio. Esimerkiksi kun lapsen psyykkisessä kehityksessä on ongelmia on tutkimukseen tai tilannearvioon pääseminen toisinaan vaikeaa.

Toisaalta myös se, miten päiväkodissa havaitaan lapsen tarpeet, miten ammattilaisilla on tietoa ja taitoa tehdä (erityis)pedagogista arviointia lapsen kehityksestä ja kasvamisesta vaikuttavat varhaiseen tunnistamiseen. Entä sitten lastensuojelun tukea tarvitsevat lapset? Miten on heidän erityiset tarpeensa otettu huomioon varhaiskasvatuksessa, onko havaittu että lapsi tarvitsee muuta tukea kuin selvän päiväjärjestyksen, ruokaa ja turvallisen kasvuympäristön?

1990-luvun uusi haaste sekä koulutoimelle että päivähoidolle ovat kasvatuksellisesti olleet maahanmuuttajalapsat. Heille kulttuuri ja kieli ovat uusia. Vieraskielisistä lapsista suomen kielen hallitsi tutkimuksen mukaan sujuvasti 20 prosenttia. Eli todella monen lapsen kohdalla on kyse vieraan kielen opettamisesta, uuteen kulttuurin tutustuttamisesta ja lapsen kulttuuritaustan ymmärtämisestä. Miten alle kouluikäisten vieraskielisten lasten suomen kielen opetus ja ohjaus on onnistunut nykyisillä voimavaroilla? Päivähoidosta puuttunee kokonaan “suomi vieraana kielenä” opettajat. Heille olisi vankka tilaus sekä varhaiskasvatuksessa että alkuopetuksessa. Suomen kielen hallinta on olennaista mm. toverisuhteissa ja sosiaalisessa kasvussa. Peruskoulun oppimäärän suorittamisessa on kielitaito itse asiassa perusvaatimus.

Peruspalvelujen laatu tarkasteluun

Tämän tutkimuksen mukaan näyttää siltä, että lapsiryhmät ovat entistä

haasteellisempia varhaiskasvatuksen työntekijöille. Ruotsin sosiaalihuollin tutkimuksen mukaan (1997) taloudelliset säästöt ovat vaikuttaneet etenkin erityistä tukea tarvitsevien lasten päivähoitoon monella tavoin. Nämä lapset ovat riippuvaisempia hyvistä aikuissuhteista kuin muut lapset. Isommat lapsiryhmät vähäisemmällä aikuisilla vaikeuttivat tätä. Isommat lapsiryhmät johtavat levottomampaan ympäristöön, joka osaltaan voi lisätä lapsen oireilua. Heikennys työolosuhteissa tekee sen, että kasvattajien on hankalampaa suunnitella toimintaa yksittäisten lasten tarpeiden suuntaisesti ja seurata lapsen kehitystä. (Socialstyrelsen 1997:7.) Tämän vuoksi Ruotsin (silloinen) sosiaalihuolto katsoikin, että peruspäivähoidon laatuun on satsattava, voimavarat ovat yksi asia, joka tuli saada kuntoon. Meillä Suomessa ongelma on aivan sama. Peruspalveluiden laatuun onkin kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. Laatu rakentavia tekijöitä on useita, mutta niitä lienevät lapsiryhmän resurssit sekä työntekijöiden koulutustaso, jota esimerkiksi Ruotsissa halutaan päivähoito-osalta nostaa. Toisaalta voisi kysyä vastaako nykyinen päivähoito ja varhaiskasvatuksen rakenne lasten ja perheiden tarpeisiin.

Hallinnon uudistus - päivähoito kannalta

Miltä sitten hallinnon uudistuksen alkuperäiset tavoitteet näyttävät tämän tutkimuksen valossa? Päivähoitossa on kunnallinen itsehallinto lisääntynyt ja kuntien taloudellisten resurssien käyttö tehostunut. Osin varmaan ehkä varhaiskasvatuksen positiivisen vaikuttavuuden kustannuksella. Entäpä jos lapsiryhmien rakenteet lisäävät erityisen tuen tarpeessa olevien lasten oireilua, isot lapsiryhmät saavat aikaan sen, että lapsikohtaisen avun tarpeen tunnistaminen ja erityispedagogisen tuen tarpeen suuntaaminen vaikeutuvat. Millaisen osavastuun kunnan päättäjät kantavat ongelmista, jotka aiheutuvat rakenteellisista ratkaisuista. Käsillä oleva tutkimus ei selvittänyt kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä? Tästä huolimatta voitaneen sanoa, että vanhemmat ovat useissa kunnissa arvioineet päivähoito-osalta ja saaneet vastata arviointikyselyihin ja tuoda näin mielipiteensä julki. Päivähoitopaikan valintamahdollisuus toteutuu myös jossain määrin.

Mielenkiintoisia ajatuksia hallinnon uudistuksessa olivat mm. ne, että ammattilaiset eivät tarvitse normeja työnsä tueksi ja että muutoksessa keskeistä on työntekijän tietoisuus. Mutta valta ratkaisuista ei ole näyttänyt siirtyvän päivähoito-osalle, vaan se on paikoin jopa entistä enemmän keskittynyttä "kasvottomaan" hallintoon. Vanhemmat ja lapsiryhmien työntekijät ovat lapsiryhmien rakenteellisia ratkaisuja tehtäessä ilman valtaa.

Tutkimuksen tulokset eivät kerro vain desentralisaatiosta, vaan myös muusta muutoksesta. Onko 1990-luvun koventunut talouspolitiikka edistänyt kovia arvoja? Kovat arvot eivät riittävästi anna sijaa lapselle, eivät arvosta lapsuutta. Päivähoitossa seurataan yksipuolisesti määrällisiä mitta-

reita käyttö- ja täyttöasteiden avulla. Varhaiskasvatuksen tuloksellisuuden taloudelliset mittarit suuntaavat ajattelua sekä toimintaa ja jättävät unholaan lapsen kehityksellisesti optimaalisen kontekstin rakentamisen. Ehkä voisimme miettiä mikä on tarpeen, miksi on annettu merkantilistisesti sävyttyneen ajattelun johtaa päivähoidon rakenteellisten ratkaisujen suunnittelua. Tämä vaikuttaa myös varhaiskasvatuksen pedagogiseen suunnittelutyöhön. Ei peruskoulussakaan lasketa luokan käyttö- ja täyttöastetta, vaan siellä tulee saavuttaa tietyt tavoitteet. Myös päivähoitolaki korostaa tavoitteita ja yksilöllisyyttä. “Lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoidon tulee yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta” (Päivähoitolaki 2a§). On aika pohtia miten tämä parhaiten mahdollistuu, sillä päivähoito on iso osa noin 200 000 lapsen elämää ja vaikuttaa joka päivä kehittyvään lapseen.

Lähteet

Kekkonen, M. 1998/1. Syli kymmenellekö - päivähoidon suhdeluku selvitys. Sarja B: Selvityksiä 1998/1. Tehy ry.

Komiteamietintö 1986:12. Hallinnon hajauttaminen. 1986. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Laurila, H. 1990/2. Julkisen sektorin hajauttaminen ja kuntien kilpailu. Tampere Economic Reprint Series. Tampereen yliopisto.

Niiranen, V. 1991. Sosiaalitoimi vapaakuntakokeilussa. Itsehallinto-projektin julkaisuja 1/1991. Sisäasianministeriö. Valtion painatuskeskus: Helsinki.

Oppilaitostilastot 2000. Tilastokeskus.

Pihlaja, P. 1998. Päivähoidon syrjällä - erityispäivähoito 1997. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus STM: Edita.

Palvelevampaan hallintoon. 1990. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Päiväkodin toimitilojen suunnittelu. 1980. Sosiaalivirasto. VAPK: Helsinki.

Socialstyrelsen 1997. Barn som behöver särskilt stöd i barnomsorgen. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar. 1997:7.

Välimäki, A-L. & Rauhala, P-L. 2000. Lasten päivähoiton taipuminen yhteiskunnallisiin murroksiin Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 5/2000.

Walker, H., M. & Sprague, J. R. 1999. The path to school failure, delinquency, and violence. Causal factors and some potential solutions. *Intervention in School and Clinic* 35, 67-73.

