

**ERITYISPÄIVÄHOITOA JÄRJESTÄMÄSSÄ - VUODEN
1973 PÄIVÄHOITOLAKI PUUTTUMASSA ERITYISPÄIVÄ-
HOIDON ONGELMIIN**

Tiina Parkkila
Maisterintutkielma
Historia
Historian ja etnologian laitos
Jyväskylän yliopisto
29.7.2023

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Historian ja etnologian laitos
Tekijä Tiina Parkkila	
Työn nimi Erityispäivähoitoa järjestämässä - Vuoden 1973 päivähoitolaki puuttumassa erityispäivähoidon ongelmiin	
Oppiaine Historia	Työn laji Maisterintutkielma
Aika 29.7.2023	Sivumäärä 67
<p>Tiivistelmä</p> <p>1960-luvulla yhteiskunnallinen paine lisätä kunnallisia päivähoitopaikkoja korostui, kun naisten hakeutuminen työelämään lisääntyi. Päivähoito kohtasi vuosien saatossa useita ongelmia niin hoidon laadullisessa kuin määrällisessä lisäämisessä, mutta tilanne oli omaa luokkaansa niiden lapsien kohdalla, joilla oli erityisen tuen tarpeita.</p> <p>Tässä tutkielmassa tarkastellaan sitä, mitä ongelmia erityisten tukien päivähoiton järjestämiseen liittyi, ja kuinka vuoden 1973 päivähoitolaki ja -asetus pyrkivät näihin ongelmiin vastaamaan. Erityisten tukien tarpeessa olevien lapsien päivähoito ja sen kohtaamat ongelmat voidaan jakaa neljän teeman alle: erityisten tukien havainnointi ja diagnosoimisen tuomat haasteet, päivähoitopaikkojen vähäisyys, päivähoitohenkilökunnan kouluttamattomuus, sekä ongelmat valtionavun saamisessa. Tutkielman tavoite on selvittää komiteamietintöjen sekä erinäisten työryhmien tekemien selvitysten avulla, kuinka näihin ongelmiin puututtiin vuoden 1973 päivähoitolain voimin.</p> <p>Tutkielmassa selviää päivähoitolain merkitys erityispäivähoidon kehitykselle. Ensimmäistä kertaa erityisten tukien tarpeessa olevat päivähoitoikäiset lapset otettiin lakitasoisesti huomioon. Erityispäivähoitopaikkoja lisättiin, hoitohenkilökunnan koulutusta yhdenmukaistettiin, laajennettiin ja eriytettiin vastaamaan erilaisten tukien tarpeisiin, lapsien kehitystasoon kiinnitettiin huomiota ja diagnoosien tekemistä helpotettiin. Myös ensimmäistä kertaa erityispäiväkodit saivat korotettua valtionapua.</p> <p>Tutkielmassa käy ilmi myös se, että päivähoitolaki ei kyennyt reagoimaan ongelmiin tarpeeksi nopeasti, eikä automaattisesti ratkaissut erityispäivähoidon ongelmia. Lain vaikutusta erityisten tukien tarpeessa olevien lapsien hoidon parantumiseen ei kuitenkaan voida kyseenalaistaa.</p>	
Asiasanat Päivähoito, Erityispäivähoito, Erityislastentarhat, Päivähoitolaki, Lapset	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	Aihe ja taustoitus.....	1
1.2	Aiempi tutkimus	3
1.3	Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus	6
1.4	Lähdeaineisto	8
1.5	Metodit.....	11
2	ERITYISEN TUEN TARPEEN HUOMIOIMINEN PÄIVÄKODEISSA.....	12
2.1	Erityisen tuen tarpeen huomioimisen ongelmat	12
2.2	Erityispäivähoito kehittyä laadullisesti	17
3	PÄIVÄHOITOPAikkojen MÄÄRÄ.....	23
3.1	Päiväkotien ja hoitopaikkojen riittämättömyys.....	23
3.2	Päivähoitopaikkojen määrä kasvaa ja ryhmäkokö pienenee	28
4	PÄIVÄHOIDON HENKILÖKUNTA.....	33
4.1	Päivähoidon henkilökunnan vähäisyys ja kouluttamattomuus	33
4.2	Päivähoitohenkilökunnan erityispedagogiseen koulutukseen kiinnitetään huomiota.....	39
5	ERITYISPÄIVÄKOTIEN VALTIONAPU	46
5.1	Erityispäivähoito poissa valtionavun piiristä.....	46
5.2	Erityispäiväkodeille korotettua valtionapua	50
6	PÄÄTÄNTÖ	54
	LÄHTEET.....	57
	LIITTEET.....	62

1 JOHDANTO

1.1 Aihe ja taustoitus

”Lapsen, joka on ruumiillisesti, henkisesti tai sosiaalisesti vajaakykyinen, tulee saada erityisen tilansa edellyttämää erikoishoitoa, -kasvatusta ja -huolenpitoa.”¹

Yllä oleva lainaus on Yhdistyneiden Kansakuntien vuonna 1959 antamasta lasten oikeuksien julistuksesta. Vaikka julistus itsessään ei sitonut valtioita oikeudellisesti mihinkään, suomalainen yhteiskunta pyrki noudattamaan niitä arvoja, jotka toimivat myös lapsen oikeuksien julistuksen taustavoimana. 1960-luvun edetessä hyvinvointivaltion kehitystä määrittelivät demokratia, tasa-arvo, humanitääristen arvojen yleistyminen sekä poikkeavuuteen liittyvien tieteiden kehittyminen.² Näiden arvojen voitiin nähdä olevan yhteydessä myös siihen, miten yhteiskunta lapsia kohteli. Arvot olivat lisäksi tärkeitä virstanpylväinä kehittämässä erityisen tuen tarpeessa olevien lasten hoitoa ja kasvatusta, joka tapahtui jo päivähoitopalveluita hyödyntävien lasten osalta. Tässä pro gradu -tutkielmassa perehdytään siihen, miten erityis päivähoitoa on alettu järjestää suomalaisessa päivähoitossa, ja kuinka vuonna 1973 tehdyt päivähoitolaki ja -asetus ottivat huomioon ne tarpeet sekä ongelmakohdat, joita erityisen tuen päivähoitoon liittyi.

Päivähoidon julkinen järjestäminen on yhteiskunnallisesti tärkeä teema, kun pohditaan suomalaista hyvinvointivaltiota sekä sen rakentamisen aikakautta. 1960-luvulla alkoi laajamittainen päivähoitotarpeen huomioiminen.³ Lisääntyvän syntyvyyden lisäksi naisten asema suomalaisessa yhteiskunnassa oli murroksessa, mikä näkyi päivähoitolain laatimisen taustavoimana. Kun naiset hakeutuivat entistä vilkkaammin työelämään, tuli pulaa lasten päivähoitopaikoista. Siihen asti

¹ Lasten oikeuksien julistus 1959/5, KOM 1970: A 16, 114.

² Ihatsu 1978, 21.

³ Pihlaja 2005, 23.

päivähoitopaikat oli varattu perheille, joissa perheen äidin oli välttämätöntä käydä töissä taloudellisen toimeentulon takaamiseksi, tai lapsen äiti oli yksinhuoltaja. Yhtenä keskeisimmistä sosiaalipoliittisista tavoitteista nähtiin vain yhteiskunnan turvatomimpien sekä heikoimmiksi nähtyjen auttaminen sen sijaan, että tavoite olisi ollut tukea kaikkia perheitä yhtäläisesti.⁴ 1960-luvulla yleistyi kuitenkin ajatus siitä, ettei naisten työelämään hakeutuminen ollut pelkästään taloudellinen pakko, vaan myös heidän oma toiveensa.⁵ Tämä problematisoi päivähoitotarpeen suhteellistamisen, sillä näihin aikoihin tehdyt arviot perheiden tarvitsemasta hoitotarpeesta perustuivat niihin mittauksiin, jossa tarve luokiteltiin välttämättömäksi pakoksi saada hoitopaikka taloudellisen tai sosiaalisen syyn takia. Vuonna 1972 tehtiin väestölaskennan tietojen sekä päiväkodeille lähetettyjen kyselylomakkeiden pohjalta valtakunnallinen päivähoitotutkimus. Tämän tutkimuksen mukaan 90 % päivähoitoa tarvitsevista lapsista jäi vaille hoitopaikkaa.⁶

Jos päivähoiton tarjoaminen oli yleiselläkin tasolla näin ongelmallista, tilanne oli vielä huonompi niiden perheiden lapsille, joiden tilanne vaati päivähoiton vastaavan tiettyihin erityistarpeisiin. Tämä johtui osittain myös siitä, että vammaisten lasten sisällyttäminen päivähoiton piiriin ei ollut lakisääteistä ennen vuoden 1973 päivähoitolakia.⁷ Tämä asetti erityisen tuen lapset epäedulliseen asemaan suhteessa muihin lapsiin, sillä heidän oikeuttaan päivähoitoon ei määritelty. Siten he saattoivat jäädä päivähoitopalvelujen ulkopuolelle niiden ollessa tilojensa sekä hoitohenkilökunnan takia soveltumattomia erityisten tukien päivähoitoon. Muutoinkaan erityisten tukien tarpeessa olevien lasten asema ei edennyt toivotulla tavalla 1960-luvulla, sillä lainsäädännön puuttumisen lisäksi erityisten tukien hoitamiseen erikoistuneet työntekijät kustansivat enemmän, ja ”poikkeavien” lasten sijoittaminen lastentarhaan oli suhteellisen uusi idea.⁸ Vaikka ensimmäiset erilaisiin poikkeavuuksiin erikoistuneet päiväkodit (erityispäiväkodit)⁹ oli perustettu jo vuonna 1952, päivähoiton tarjoaminen tasapuolisesti kaikille perheille sosiaalisesta statuksesta sekä lapsen kehityksen tasosta huolimatta oli vasta alkutekijöissään. Lisäksi poikkeamien tunnistaminen sekä niiden oikeaoppinen huomioiminen oli haastavaa.

Suomessa ei ollut tarpeeksi päivähoitoon soveltuvaa henkilökuntaa, joiden erikoistumisena oli myös erilaisten tarpeiden sekä vammojen huomioiminen niin hoitokuin kasvatuspainotteisesti. Suomalainen kasvatustieteilijä ja erityispedagogiikan professori Sakari Moberg totesi vuonna 1982, että vaikka erityisopetuksen

⁴ Kuusi 1961, 36.

⁵ Välimäki & Rauhala 2000, 394; Mélat 2008, 99; Vehviläinen 1974, 42.

⁶ Haapala & Välimäki 1973, 3–6.

⁷ Sosiaalhallitus 1978, 15.

⁸ Hänninen & Vallila 1986, 189.

⁹ Käsite erityispäiväkoti vakiintui käyttöön vuoden 1973 päivähoitolain myötä. Ennen tätä virallisessa käytössä oli erityislastentarha.

historialliset juuret ovat hyvin pitkällä menneisyydessä, erityisopetuksen tavoitteellinen, systemaattinen ja tietoinen yksilöihin kohdistuva toiminta oli vielä hyvin nuorta.¹⁰

Sosiaalipoliittinen ilmapiiri 1960-luvun Suomessa pyrki puuttumaan tasa-arvon ongelmakohtiin, joita liittyi päivähoidon valtakunnalliseen järjestämiseen. Sosiaalipoliittikkaa kritisoitiin siitä, että esimerkiksi invalidihuoltolaki (1946) ja vajaamielislaki (1958) olivat niin ahtaasti sovellettavissa erityistä tukea tarvitsevien lasten kohdalla, että monet palveluiden tarvitsijoista jäivät lakien ulkopuolelle. Tilanteeseen reagoitiin, ja esimerkiksi vajaamielishuolto alkoi kehittyä palveluhenkisemmäksi kehitysvammahuolloksi, jonka tarkoituksena oli sovittaa vammaiset yhteiskuntaan sekä osaksi yleisiä palveluita.¹¹ Tämän tavoitteen saavuttamiseksi pohdittiin päivähoitolain voimaantumisen mahdollisuutta niin, että sen sisältö liitettäisiin palvelemaan myös erityisen tuen piirissä olevia lapsia. Kun 1.4.1973 sekä laki että asetus lasten päivähoitolaista astuivat voimaan, antoi se ensiaskeleet erityisen tuen päivähoitolle myös lakitasoisesti.

Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipoliittinen ilmapiiri pyrki 1970-luvulla tarjoamaan ”universaaleja” palveluja yhteiskunnalle sekä ottamaan huomioon erityisen tuen tarpeet myös lasten kohdalla. Jo ennen päivähoitolakia huomioitiin se, että tuen tarpeen esiintyessä tärkeää olisi lisäksi turvata perheiden taloudellinen hyvinvointi. Tästä hyvänä esimerkkinä oli jo 1960-luvulla suomalaisessa perhepolitiikassa käytöön otettu erityislapsilisä, jota maksettiin vuosien 1960–1974 aikana yksinhuoltaja-perheiden lisäksi sairaille sekä vammaisille lapsille.¹² Erityislapsilisän ohella Suomessa perheet saivat vuodesta 1969 lähtien hoitotukea niissä tapauksissa, joissa lapsi sairauden, vian tai vamman takia tarvitsi erityistä hoitoa sekä kuntoutusta, ja joissa taloudellinen taakka olisi ollut vanhemmille liian suuri maksettavaksi.¹³

1.2 Aiempi tutkimus

Suomalaisen erityis päivähoiton historialliset juuret ovat verrattain tutkimatonta aluetta. Päivähoitoa sekä erityispedagogiikkaa on tutkittu enemmän, mutta historiallinen kiinnostus on tähdännyt jo koulumaailmassa oleviin lapsiin sekä nuoriin ja heidän erityisen tuen tarpeisiinsa. Ennen päivähoitolakia jo erityis päivähoiton määrittely oli haastavampaa, sillä erityis päivähoitolaitoksiin ja erityistä hoitoa tarvitseviin lapsiin

¹⁰ Moberg 1982, 22.

¹¹ Leppälä 2014, 15–16.

¹² KOM 1968: B 86, 17; Lapsilisätyöryhmän muistio 2000: 20, 3; Kuusi 1959, 202.

¹³ Sosiaalhallitus 1978, 41–42.

sovellettiin pelkästään vajaamielislakia.¹⁴ Tämän takia ikään perustuvaa erottelua ei hoitolaitoksissa tehty, joten laitoksissa tapahtunut erityispedagoginen lähtökohta jäi myös vähemmälle huomiolle.

Erityispäivähoitoa sekä hieman myös sen historiallisia lähtökohtia on tutkinut kasvatustieteilijä Päivi Pihlaja, joka on erikoistunut erityispedagogiikkaan. Pihlajan väitöstutkimus *Varhaiserityiskasvatus suomalaisessa päivähoitossa – Erityisen tuen tarpeet sosiaalis-emotionaalisella ja kielellisen kehityksen alueilla* (2005) käsittelee pedagogisten tehtävien toteutumista päivähoitossa silloin, kun lapsella esiintyy sosiaalisemotionaalisia sekä kielellisiä tuen tarpeita. Pihlaja on tutkimuksessaan lähtenyt liikkeelle päivähoiton historiasta sekä siitä, miten erityispäivähoito on nähty osana suurempaa rakenteellista kokonaisuutta. Vuoden 1973 päivähoitolakia sekä sen vaikutusta erityispäivähoidon järjestämiseen on raapaistu kirjassa vain pintapuolisesti. Pihlajan oma pro gradu -tutkielma *Päivähoidon syrjäillä: Erityispäivähoito 1997* (1998) antaa myös nopean katsauksen siihen, miten erityispäivähoito on vuosikymmenten varrella kehittynyt. Molemmat opinnäytteet antavat mahdollisuuden nähdä sen, miten vuoden 1973 päivähoitolaki kehitti erityispäivähoitoa. Teokset eivät kuitenkaan sen syvemmin keskity niihin ongelmakohtiin, joita erityispäivähoito ennen lain voimaantuloa kohtasi.

Erityispäivähoidon lisäksi on tärkeää ymmärtää tutkittavan ajankohdan sosiaalipoliittista ilmapiiriä. Tärkeä päivähoitolain aikaansaama seikka oli se, että päivähoito sekä sen käsitteellistäminen muuttui sosiaalishuollollisesta näkökulmasta sosiaalipalvelulliseksi. Suurin ero sosiaalishuollollisella sekä sosiaalipalvelulla on se, että sosiaalipalveluiden varsinaisena tarkoituksena ei ole ongelmatilanteiden selvittäminen, vaan arkielämän sujuvuuden helpottaminen. Näin lasten päivähoito nähtiin sosiaaliturvapolitiikan piiriin kuuluvana perhepolitiikan tärkeänä muotona.¹⁵ Sosiaaliturvapolitiikka nimensä mukaisesti pyrki turvaamaan niiden kansalaisten sekä perheiden elämää, jotka olivat sosiaalipoliittisesti katsottuna huonommassa yhteiskunnallisessa asemassa. 1970-luvun Suomessa nojaututtiin vahvasti universalismin ideologiaan, jonka mukaan yhteiskunnan palvelut haluttiin tarjota kaikkien kansalaisten käytettäväksi, ja tässä päivähoiton julkinen järjestäminen oli keskeisenä teemana.¹⁶ Tutkimuskirjallisuuteen lukeutuva *Sosiaalinen politiikka* (2003) ja siitä Tuula Helsen artikkeli *Sosiaalipolitiikan lyhyt historia* antaa mahdollisuuden tutkia sitä sosiaalipoliittista ilmapiiriä, joka vallitsi Suomessa niihin aikoihin, kun Suomi nousi yhdeksi pohjoismaalaisista hyvinvointivaltioista, ja kuinka sosiaalipolitiikassa sekä perhepolitiikassa nähtiin päivähoitopalvelut osana kokonaisuutta.

¹⁴ Sosiaalihallitus, 1978.

¹⁵ Pihlaja 1998, 10–11.

¹⁶ Helne 2003, 53.

Kontekstoiviksi lähteiksi on mainittava yhteiskuntapoliitikko Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikkaa* (1961) sekä sosiaalipolitiikan professori Heikki Wariksen *Huomisen päivän sosiaalihuolto* (1968). Sekä Kuusi että Waris olivat aikansa arvostetuimpia sosiaalipolitiikan kehittäjiä, joiden ajatukset vaikuttivat siihen, miten Suomen sosiaalipolitiikkaa kehitettiin 1960-luvun edetessä. Esimerkiksi Kuusen teos *60-luvun sosiaalipolitiikkaa* kuului kahden vuosikymmenen ajan sosiaalipolitiikan sekä yhteiskuntatieteiden keskeisiin oppikirjoihin Suomessa. Sen yhteiskuntapoliittisen ohjelman nähtiin olevan merkittävin yksittäinen hyvinvointivaltion kehitykseen vaikuttanut asiakirja.¹⁷ Vaikka Kuusen teoksen merkitys hyvinvointivaltion rakentamiselle on kiistanaton, sen osuutta juuri päivähoiton järjestämiseen voidaan kyseenalaistaa. Esimerkiksi naistutkimusta edistänyt Raija Julkunen kritisoi Kuusen sosiaalipoliittista, sukupuolijaollista näkökulmaa, jonka mukaan ihanneperhe rakentui kotiäitiyden ympärille, jolloin ajatus ei antanut sijaa esimerkiksi päivähoiton kehitykselle sellaisenaan.¹⁸ Tästä huolimatta sekä Wariksella että Kuusella oli oma osansa kehittämässä sosiaalihuoltoa kohti sosiaalipalveluja sekä hyvinvointivaltiota, ja näiden ajatusten voi nähdä olevan osana poliittista keskustelua, joka päivähoitokysymyksen ympärillä pyöri.

Sosiaalipoliittisen areenan tuntemisen lisäksi tärkeäksi teemaksi nousee myös se, miten vammaisuutta on tutkittavana ajankohtana käsitelty. Vammaisten kohtelu sekä heihin suhtautuminen oli ja on edelleen jatkuvassa muutostilassa, eikä 1970-luku ollut tämän suhteen poikkeus. Heli Leppälä tutki väitöskirjassaan *Vammaisuus hyvinvointivaltiossa. Invalideiksi, vajaamielisiksi tai kehitysvammaksi määriteltyjen kansalaisasema suomalaisessa vammaispolitiikassa 1940-luvun taitteesta vuoteen 1967* (2014), miten suomalaista vammaispolitiikkaa on kehitetty ja miten siitä on keskusteltu toisen maailmansodan jälkeisessä Suomessa. Ennen tätä vammaisuuden historiaa oli tutkittu melko vähän, ja esimerkiksi suomalaisen sosiaalipolitiikan sekä sosiaalihuollon historiaa vammaisuuden näkökulmasta ei ollut otettu pohjustavanlaatuisesti käsittelyyn.¹⁹ Leppälä tarkastelee tutkimuksessaan myös sitä, kuinka vammaisuus on otettu päivähoiton historiassa huomioon, mutta teoksen päälinjana tarkastellaan invalidihuoltoon sekä vajaamielis- ja kehitysvammahuoltoon liittyviä keskusteluja. Päivähoito on jätetty tutkimuksessa vähemmälle painoarvolle.

¹⁷ Tuomioja 1996, 148.

¹⁸ Julkunen 1987, 15; Tuomioja 1996, 158–159.

¹⁹ Leppälä 2014, 13–14.

1.3 Tutkimuskysymykset ja aiheen raja

Tutkielman tärkein tehtävä on valottaa niitä ongelmia, jotka liittyivät päivähoiton järjestämiseen siinä tilanteessa, kun lapselle tuli tarjota mahdollisuudet jonkinlaiseen erityiseen tukeen. Vuoden 1973 päivähoitolaki ja -asetus sisällyttivät erityisen tuen lapset ensimmäistä kertaa mukaan lakisääteiseen päivähoiton piiriin, ja antoivat perheille ainakin paperilla yhtäläiset oikeudet hyödyntää päivähoiton palveluita siitäkin huolimatta, että lapsen tilanne vaati erityistä tukea, kasvatusta ja hoitoa. Päivähoitolaki ei tosin taianomaisesti ratkaissut niitä ongelmia, joita erityisen tuen lasten sisällyttäminen päivähoitoon tuotti, sillä kyseessä oli vasta ensimmäinen laajempi päivähoitoon liittyvä lakiuudistus. Siitä huolimatta laki oli ehdottoman tärkeä virstanpylväs sosiaalipolitiikassa matkalla kohti tasa-arvoisempaa yhteiskuntaa, joten sen vaikutusta päivähoiton myöhemmille kehitysaskeleille ei voida sivuuttaa.

Erityispäivähoitoon liittyvät ongelmat on tutkielmassa jaettu neljän teeman alle: erityisen tuen tarpeen havainnointiin ja diagnosoimiseen liittyvät ongelmat, päiväkotien ja hoitopaikkojen vähäisyys suhteessa hoitoa tarvitseviin lapsiin sekä niiden kaukainen sijainti, valtionavun puute sekä viimeisenä hoitohenkilökunnan vähäisyys ja niukka koulutus. Teemoista osa on samoja, jotka liittyivät myös yleisemminkin päivähoiton järjestämisestä tullessiin ongelmiin. Kuitenkin erityisen tuen tarpeiden kohdalla ongelmat saattoivat olla huomattavasti räikeämmät, ja päivähoitolain antamat ratkaisut eivät välttämättä olleet samat sekä tavallisten päiväkotien sekä erityispäiväkotien kohdalla. Päivähoitolaki laadittiin antamaan ratkaisuja molempien päivähoitomuotojen järjestämiselle.

Pro gradun tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitä ongelmia liittyi erityispäivähoitoon sekä sen järjestämiseen ennen lain voimaantumista ja mistä ongelmat johtuivat?
2. Miten vuoden 1973 päivähoitolaki puuttui erityispäivähoiton kohtaamiin ongelmiin?
3. Mitä vaikutuksia päivähoitolailla oli erityispäivähoitolle?

Tutkielman aikaraja alkaa vuodesta 1951, jolloin ensimmäinen komiteanmietintö lasten päivähoiton kehittämiseen liittyen kirjoitettiin.²⁰ Samoihin aikoihin ensimmäiset päivähoiton erityisryhmät aloittivat toimintansa Helsingissä ja myöhemmin liikuntavammaisille Jyväskylässä.²¹ 1950-luku tulee tutkimuksessa esille kuitenkin vain niiltä osin, mitä ensimmäisessä päivähoitoon liittyvässä

²⁰ KOM 1951: 72.

²¹ Pihlaja 1998, 15.

komiteanmietinnössä on pohdittu. Tutkimuksen päätepiste on vuodessa 1978, kun erityisen tuen päivähoidon työryhmä teki ensimmäisen laajemman kartoituksen siitä, miten erityinen tuki on otettu päivähoidossa huomioon, ja kuinka onnistuneeksi päivähoitolaki sen suhteen koettiin. Samoin päivähoitolain voimaantulosta oli kulunut sen verran aikaa, että voidaan tutkia myös sitä, miten hyvin erityispäivähoidon kohtaamiin ongelmiin oli ehditty reagoida. Tutkielman tärkeimmät käsittelyvuodet ovat kuitenkin juuri ennen päivähoitolain voimaantumista, sillä silloin sen julkinen käsittely ja sen aiheuttama keskustelu oli kiivaimmillaan.

Tutkielma pitää sisällään kaikki ne erityisen tuen tarpeet, joita tutkimusajankohdan puitteissa on pidetty erityistä huomiota vaativina. Lähteenä olevat komiteanmietinnöt sekä erityispäivähoidon työryhmän raportti vuodelta 1978 ovat antaneet enemmän painoarvoa tietyille tuen tarpeille, kuten esimerkiksi liikuntarajoitteisille. Tämä näkyy tutkielmassa niin, että tiettyjen tuen tarpeiden huomioiminen nousee toisia keskeisemmäksi teemaksi. Tutkielma pitää sisällään kaikki ne laitokset, jotka tarjosivat hoitoa sekä kasvatuspalveluja alle kouluikäisille lapsille, jolloin käsittelyssä ovat kaikki 0–7-vuotiaat palvelunkäyttäjät, joilla ilmeni erityisen tuen tarvetta.²²

Päivähoitoon liittyvät käsitteet olivat kirjavia ennen päivähoitolakia, ja niiden läpikäynti on tärkeä osa tutkielman tutkimustulosten ymmärtämistä. Päivähoidolla viitataan julkisissa sekä yksityisissä päiväkodeissa tai perhepäivähoidossa tapahtuvaan toimintaan, jossa kehityksen ja hoidon rooli on ollut keskiössä. Ennen vuoden 1973 päivähoitolakia päivähoitoa järjestettiin lastenseimissä, lastentarhoissa sekä päiväkodeissa, joita kutsuttiin myös laajennetuiksi lastenseimiksi. Lastentarhoiksi kutsuttiin niitä päivähoitolaitoksia, joissa hoidettiin 3–7-vuotiaita lapsia. Lastenseimet olivat 6 kuukauden ikäisiä vauvoista kolmevuotiaisiin asti. Päiväkoti, eli laajennettu lastenseimi, oli kombinaatio sekä lastentarhaa sekä lastenseimeä, jossa hoidettavien lasten ikä saattoi olla mitä vain 6 kuukaudesta kouluikäisiin eli 7-vuotiaisiin.²³ Näissä kaikissa muodoissa oli sekä koko- että puolipäivähoitoa. Puolipäivähoidossa lapset olivat laitoksessa puolet hoitoajasta, mikä tarkoitti usein noin neljää tuntia, ja kokopäivähoidossa kahdeksaa tuntia tai sitä enemmän. Kun laki lasten päivähoidosta astui voimaan, yhtenäistettiin myös päivähoidon käsittekirjo. Lain jälkeen kaikkia päivähoitolaitoksia kutsuttiin yhteisesti päiväkodeiksi. Tämä oli tärkeä uudistus, sillä esimerkiksi lastenseimiin sekä lastentarhoihin liitettiin erilaisia olettamuksia, ja lastenseimien palveluiden käyttäminen saatettiin nähdä huono-osaisuuden merkinä.

Erityislastertarha oli myös päivähoitomuoto, jossa tarjottiin päivähoitopalveluja erityisen tuen piirissä oleville lapsille. Erityislastertarhat erosivat tavallisista lastentarhoista siten, että niissä toimitilat sekä hoitohenkilökunta olivat erityisiin tukiin erikoistuneita, ja eri tarpeet oli otettu tarkemmin huomioon. Kun laki lasten

²² KOM 1967: B 46, 23.

²³ KOM 1967: B 46, 9–30.

päivähoidosta astui voimaan, käsite erityislastentarha muuttui erityispäiväkodiksi, ja se sai virallisen aseman osana päivähoitojärjestelmää.

Tämän lisäksi tutkielmassa suuressa roolissa on perhepäivähoito, jossa lapset olivat yksityisen perhepäivähoitajan kodissa hoidossa vanhempien työssäolon ajan. Perhepäivähoidolla oli iso rooli päivähoidon laajentamisessa, joten sen roolia ei myöskään erityisten tukien hoitomuotojen kohdalla voida sivuuttaa. Perhepäivähoito oli myös tärkeä hoitomuoto niissä kunnissa, missä resurssit päiväkotien perustamiselle olivat rajatut. Perhepäivähoito tuli valtion sekä kuntien systemaattisen valvonnan alle päivähoitolain myötä.²⁴

1.4 Lähdeaineisto

Päivähoitokysymykseen sekä sen ympärillä liikkuviin teemoihin ilmestyi vuosina 1960–1980 tiuhaan tahtiin komiteanmietintöjä. Ensimmäinen komiteanmietintö liittyen päivähoidon laajempaan järjestämiseen julkaistiin kuitenkin jo vuonna 1951, mutta erityispäivähoidosta ensimmäiset maininnat ovat vasta 1960-luvulta. Päivähoidon julkinen järjestäminen, sen kohtaamat ongelmat sekä kysynnän kiivas kasvu vaativat hallinnollista ja lakisääteistä reagointia. Tämän vuoksi valtioneuvosto asetti vuosien varrella useampia komiteoita laatimaan ehdotuksia päivähoitolaista, sen lähtökohdista sekä sen mahdollisesta sisällöstä. Komiteoihin otettiin usein mukaan myös päivähoitoalan sekä sosiaalipolitiikan ammattilaisia, joiden ammattitaidon uskottiin olevan tärkeässä roolissa päivähoitolain sisällön tuottamisessa. Esimerkiksi vuonna 1972 ilmestyneessä *Esikoulukomitean mietinnössä* puheenjohtajana toimi kasvatustieteiden professori Veli Nurmi, jonka johdolla esikoulutuksen merkitystä osana lapsen kehitystä nostettiin enemmän esille.²⁵ Myös vuonna 1974 ilmestyi *Varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutuskomitean mietintö*, jonka puheenjohtajana toimi Alli Lahtinen. Lahtisen toimi vuodesta 1968 eteenpäin sosiaalihallituksen pääjohtajana, ja hän oli tunnettu etenkin kannanotoistaan lasten päivähoidon järjestämiseen liittyen.²⁶

Komiteatyöskentely oli yleinen käytäntö 1970-luvulla, kun uusia lakeja valmisteltiin ja yhteiskunnallista palvelujärjestelmää muodostettiin.²⁷ Päivähoitolain valmisteluprosessissa eri komitealaitokset sekä toimikunnat loivat säädösehdotuksia sekä valmistelivat päivähoitolakia. Komiteatyöskentelyä hyödynnettiin etenkin silloin, kun valmisteltava laki oli laaja sekä yhteiskunnallisesti merkittävä.²⁸ Tämän takia

²⁴ Välimäki 2018, 117–126.

²⁵ Aho, 25.3.2015.

²⁶ Lähteenmäki, 2005.

²⁷ Onnismaa 2010, 81.

²⁸ Niemivuo 1998, 66–67.

komiteanmietintöjä ilmestyi useampia kappaleita päivähoiton järjestämiseen liittyen, ja sen takia myös ehdotusten tuleminen laiksi oli pitkä prosessi.

Tutkielman alkuperäisaineiston perustan muodostaa 11 komiteanmietintöä²⁹, joista jokainen on jollain tavalla valottanut erityispäivähoidon järjestämistä sekä yleisen tason päivähoitokysymystä. Mietinnöistä ovat luettavissa ne ongelmakohdat ja ehdotukset, joita erityisen tuen päivähoito kohtasi. Lisäksi lopullinen hallituksen esitys laiksi lasten päivähoidosta pohjautui pääasiassa pelkästään eri komiteoiden sekä toimikuntien laatimiin selvityksiin ja ehdotuksiin,³⁰ joten komiteanmietinnöillä oli keskeinen rooli prosessissa. Vaikka kaikissa tutkielmaan sisällytetyissä komiteanmietinnöissä ei suoranaisesti viitata erityispäivähoidon järjestämiseen, niiden sisällön tarkastelu antaa mahdollisuuden ymmärtää myös tätä teemaa, joka oli osana päivähoitokysymystä. Esimerkiksi tutkielman tärkein komiteanmietintö ilmestyi vuonna 1967 nimellä *Lasten päivähoitolaitostoimikunnan mietintö*. Tutkielman kannalta mietintö on hedelmällinen, sillä se oli ensimmäinen virallinen raportti, jossa otettiin huomioon erityislastentarhat omana sektorinaan. Kyseinen mietintö valmisteli päivähoitolakia ja sisälsi siihen liittyen oleellista tietoa.

Komiteanmietintöjen lisäksi vuonna 1978 tehtiin kattava selvitys erityistarpeista lapsista. Sosiaalihuollon asettama erityispäivähoidon työryhmä laati *Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten päivähoito* -nimisen muistion. Tässä vaiheessa päivähoitolaki oli ollut voimassa jo viisi vuotta, joten muistiosta on luettavissa myös lain vaikutus erityisen tuen päivähoitoon. Tämä antaa mahdollisuuden tarkastella sitä, miten nopeasti erityispäivähoidon kohtaamiin ongelmiin oli ehditty valtakunnallisesti reagoida. Työryhmä selvitti muun muassa sen, kuinka paljon erityisen tuen lapsia oli päivähoiton piirissä, ja kuinka monta eri erityispäiväkotia oli jo toiminnassa. Dokumentti osoitti myös kehityskohdat, joihin yhteiskunnan tuli erityisen tuen päivähoitossa yhä enemmän puuttua. Muistion pohjalta voidaan tutkia myös niitä seikkoja, joihin puuttumisessa päivähoitolaki epäonnistui.

Näiden lisäksi Suomen Lastentarhanopettajaliitto laati omia työryhmiään sekä muistioita liittyen erityisten tukien huomioimiseen päivähoitossa. Näistä tärkeimpänä on liiton laatima muistio vuodelta 1966, joka toimi sosiaalihuollon asettaman Lasten päivähoitolaitostoimikunnan työn pohjana.³¹ Tämän lisäksi vuonna 1970 Lastentarhanopettajaliitto asetti erityislastentarhakomitean, joka laati oman selvityksen erityisten tukien tarpeessa olevien lastentarhaikäisten määrästä, esityksen erityiskasvatuksen ja -opetuksen toteuttamismahdollisuuksista, erityislastentarhaopettajien tarpeesta ja koulutusmahdollisuuksista.³²

²⁹ Katso liite 1.

³⁰ Valtioapäiväkirja N.o 138 10743/72.

³¹ Suomen lastentarhanopettajanliitto 1966.

³² Suomen lastentarhanopettajanliitto 1970.

Mietintöjä sekä työryhmien muistioita tarkastellessa tulee huomioida ne lähtökohdat, miksi ne oli laadittu. Niiden tarkoitukselliset olivat tavoitteelliset sekä optimistiset suhteessa siihen, mikä yhteiskunnan kapasiteetti oikeasti oli. Esimerkiksi päivähoitopaikkojen tarve saatettiin arvioida yläkanttiin sen takia, että paikkoja haluttiin lisätä. Samoin on syytä pitää mielessä, että tutkielman tarkoitus on tarkastella päivähoitolain lyhyen aikavälin vaikutusta erityis päivähoitojärjestämiseen. Näin ollen käytettävissä olevat lähteet eivät anna kattavaa kuvaa siitä, mikä päivähoitolain lopullinen vaikutus pidemmällä aikavälillä oli.

Tutkielman kantavana teemana toimii suomalainen päivähoitolainsäädäntö sekä sen suhtautuminen erityisten tukien lapsiin. Pasi Saarimäki on maininnut teoksessa *”Historiantutkimuksen etiikka”* (2017), että historiantutkimuksessa erityisesti pienet lapset saatetaan nähdä haavoittuvina, erityistä suojelua tarvitsevinä sekä tilaansa syyttöminä objekteina. Tämän takia eettisten kysymysten tärkeys korostuu.³³ Eettisestä näkökulmasta käsin tutkielma ei pidä sisällään tietoja yksittäisistä lapsista, jotka tarvitsivat päivähoitossa erityisiä tukia. Näin ollen tutkielmassa ei tarvitse huomioida lapsiin kohdistuvaa anonymiteettisuojaa.

Eettisen kysymyksen tutkija saa ratkottavakseen siinä vaiheessa, kun erityisiä tukia sekä vammoja käsitteellistetään. Tutkielman tutkimusajankohta ajoittuu erityiseen aikakauteen siinä mielessä, että erityisiä tukia koskeva käsitteistö koki isoja muutoksia, ja näiden muutosten huomioiminen on tärkeää ajankohtaa tutkittaessa. Julkisen keskustelun tiettyihin erityisen tuen tarpeisiin ja diagnooseihin kohdistunut käsitteistö poikkesi siitä, mitä tänä päivänä pidettäisiin hyväksyttävänä. Tutkielmassa on pyritty tuomaan esille erilaisia tuen tarpeita sillä käsitteistöllä, joka on nykypäivänä hyväksytty.

Komiteanmietinnöt olivat julkisia asiakirjoja. Komiteoissa toimi aina tietty asiantuntijaryhmä, joka yhteistuumin pohti heille asetettuja tavoitteita. Näiden yksittäisten tahojen nimeltä mainitseminen osana tutkimusta ei aseta yksityisiä henkilöitä suurenneen alle, vaan tutkimuksen tarkoituksena on ymmärtää ja selittää aikalaisten käsityksiä sekä keskusteluilmapiiriä. Näin ollen kyseisten nimien mainitseminen tutkielmassa antaa tutkimusnäkökulmasta arvokasta lisätietoa. Historioitsija Jorma Kallala esimerkiksi mainitsi, että historian eettisyyden tulee lähteä kolmeen eri suuntaan: sen tulisi kunnioittaa nykypäivän yleisöä, kantaa vastuun siitä, miten ja mihin tutkimustuloksia käytetään tulevaisuudessa, sekä tehdä oikeutta tutkimilleen menneisyyden ihmisille.³⁴

³³ Saarimäki 2017, 75.

³⁴ Frigren 2017, 63.

1.5 Metodit

Tutkielma edustaa laadullista tutkimusta. Koska tarkoituksena on tulkita konkreettisia tekstejä, käytetään apuna lähilukua, lähdekriittistä lukutapaa sekä vertailevaa analyysia. Päivähoitopalvelujen yhteiskunnallinen kehittyminen on tullut tutuksi etenkin siitä käytyjen poliittisten keskustelujen sekä kirjoitusten kautta,³⁵ ja tämä antaa oivan mahdollisuuden tulkita lähiluvun kautta sitä, miksi erityispäivähoitoa haluttiin edistää, miten komiteanmietinnöt halusivat kehittää erityispäivähoitoa ja kuinka tässä lopulta onnistuttiin.

Jyrki Pöysä on kirjoittanut lähiluvun merkityksestä teoksessa *Vaeltavat metodit* (2010). Pöysä mainitsee lähiluvun tehtäväksi tarkastella eritellen erilaisia konkreettisia tekstejä, jolloin niitä voidaan tulkita historiallisesti vertaillen.³⁶ Lähiluvun avulla ymmärretään se, miksi erityispäivähoito nostettiin yhdeksi tärkeäksi teemaksi päivähoidon uudistamisprosessissa. Komiteanmietintöjen lukemisen avulla pystytään poimimaan, vertailemaan sekä analysoimaan sitä, mitä ongelmia erityispäivähoito kohdasi, ja miten päivähoitolaki näihin ongelmakohtiin puuttui. Lähiluvun avulla voidaan myös ymmärtää se, miten tärkeänä kehittämiskohteenä erityisten tukien huomioiminen päivähoitolaitoksissa nähtiin, ja miten mietinnöissä ilmenneistä ehdotuksista tulee esille tutkittavan ajankohdan ilmapiiri, jossa julkisia palveluita pyrittiin tarjoamaan tasavertaisesti kaikille.

Tämän lisäksi tutkielmassa hyödynnetään myös vertailevaa analyysia, sillä tarkoituksena on tutkia sitä, mikä erityispäivähoidon tilanne oli ennen päivähoitolakia, ja verrata sitä päivähoitolain jälkeiseen aikaan. Eli miten komiteanmietintöjen näkemät erityispäivähoitoon kuuluneet ongelmakohdat otettiin laissa huomioon, ja kuinka hyvin yhteiskunnassa pystyttiin näihin ongelmakohtiin myöhempänä ajankohtana vastaamaan. Tutkielmassa verrataan myös sitä, mitkä komiteanmietintöjen näkemät ongelmat oikeastaan tulivat lakiin mukaan, jos tulivat ollenkaan.

³⁵ Alasuutari & Raittila 2017, 51.

³⁶ Pöysä 2010, 333–334; Pöysä 2015, 7.

2 ERITYISEN TUEN TARPEEN HUOMIOIMINEN PÄIVÄKODEISSA

2.1 Erityisen tuen tarpeen huomioimisen ongelmat

Erityisen tuen tarpeessa oleville lapsille järjestettävää päivähoitoa sekä siihen liittyviä ongelmia voidaan tarkastella neljästä eri näkökulmasta käsin.³⁷ Näistä merkittävin erityispäivähoitoon liitettävä teema on se, kuinka erityisen tuen tarve ilmeni ja kuinka siihen suomalaisessa yhteiskunnassa suhtauduttiin. Tarpeen huomioimisessa kohdatiin yhteiskunnassa ongelmia, jotka heijastuivat myös komiteanmietinnöistä, ja joihin päivähoitolain toivottiin antavan vastauksia.

”(Päivähoito)laitosten tarkoituksena on lasten kotikasvatuksen tukeminen ja täydentäminen edistämällä lasten ruumiillista, henkistä ja siveellistä kehitystä tyydyttämällä kunkin ikäkauden ja yksilön tarpeita”³⁸

Jo vuoden 1951 Lasten päiväkotijärjestelmän kehittämistä suunnittelemaan asetetun komitean komiteanmietinnössä päivähoidon systemaattisen järjestämisen tarkoitusperät tähtäsivät samoihin tavoitteisiin kuin mihin vuoden 1973 päivähoitolaki lopulta päätyi. Kyseessä oli ensimmäinen komitearyhmä, joka asetettiin sosiaaliministeriön ehdotuksesta tutkimaan sekä tekemään ehdotuksia päivähoitojärjestelmän kehittämiseen liittyen. Päiväkodin tuli olla paikka, jossa jokainen yksilö eri ikävuosilta sai hoitoa ja kasvatusta kohdistuen heidän omiin tarpeisiinsa. Jo tällöin ymmärrettiin se, että päivähoito oli myös pedagogisesti tärkeä etappi lapsen kasvussa sekä kouluun

³⁷ Erityisen tuen tarpeen havainnointi ja huomioiminen, päivähoitopaikkojen vähäisyys, hoitohenkilökunnan vähäisyys sekä huono koulutus ja valtionavun puutos.

³⁸ KOM mon. 1951: 71, 9.

siirtymisessä. Helsingin päiväkoteihin perustettiinkin 1950-luvun edetessä etenkin kunnallisia erityisryhmiä, jotka oli suunniteltu kohtaamaan erilaisia tarpeita. Esimerkiksi kuulovammaisille sekä koululyykkäystä saaneille lapsille suunnattu ryhmä avautui vuonna 1952, cp-lastenryhmä 1954 sekä tunne-elämältään häiriintyneiden tarkkailulastentarha 1956.³⁹ Vuonna 1951 laadittu komiteanmietintö Lasten päiväkotijärjestelmän kehittämistä oli vahvasti sitä mieltä, että mikäli kyseessä oli erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi, häntä ei saanut laittaa mihinkään päivähoitolaitokseen, vaan heille piti aina perustaa ”erikoisia laitoksia”.⁴⁰

Vajaamielisille lapsille oli perustettu apulastentarha Aula (myöh. Tyynelä) Helsinkiin jo vuonna 1923.⁴¹ Vajaamielisten lasten kohdalla sovellettiin ennen päivähoitolain voimaantuloa vajaamielislakia vuodelta 1958. Tämä laki sai osakseen myös kritiikkiä, sillä se oli ”nopea” ratkaisu reagoida vajaamielishuollon heikkoon tasoon Suomessa. Laki ei kuitenkaan ottanut huomioon sitä, miten esimerkiksi yhteiskunnan tuli kohdella ”vajaamielisiä” ihmisiä, jolloin kohtelu saattoi olla paikoittain huonoa. Vajaamielislaki perustui eriyttämiselle, jolloin esimerkiksi lapset saattoivat joutua eristyksiin laitoksiin, joissa kasvatusta ja hoitoa eivät olleet ensisijaisia tavoitteita.⁴²

Päivähoitokomiteanmietintö vuodelta 1967 määritteli lasten erityisen tuen tarpeet seuraavanlaisesti:

”Erityisohjausta lastentarhatoiminnan ja siihen sisältyvän yksilöllisen erityisopetuksen avulla pyritään esikouluikässä antamaan henkisesti tai fyysisesti ns. normaalilapsista poikkeaville, kehityskykyisille lapsille. Heitä ovat mm. kuulovammaiset lapset, näkövammaiset lapset, puhehäiriöiset lapset, aivovauriolapset, tunne-elämältään häiriintyneet lapset, ei-koulukypsät 7-vuotiaat lapset, lievästi vajaamieliset lapset sekä sairaaloissa ja erityislaitoksissa pitkäaikaisesti hoidossa olevat lapset”⁴³

Komiteanmietinnöstä käy ilmi, että lasten erityisen tuen tarpeen kirjo oli melko laaja jo ennen päivähoitolakia. Usein lasta ei pystytty luokittelemaan pelkästään yhden diagnoosin alle, vaan yhdellä lapsella saattoi olla useita erityisen tuen tarpeita. Diagnoosin hankaloitumisen lisäksi tämä vaikutti siihen, miten erityispäiväkodit ja -ryhmät saivat vastattua lapsen tarpeisiin. Vaikka 1960-luvulla erilaisia poikkeavuuksia erittelevät sekä niiden hoitoon liittyvät tieteet kehittyivät nopeasti, lasten täsmällinen ja laadukas diagnosointi ei ollut helppoa. Erilaisten fyysisten sekä psyykkisten tarpeiden kirjon tunnistaminen oli vielä melko kehittymätöntä. Tämä näkyi myös siinä, että

³⁹ Lastensuojelun keskusliiton julkaisu 1974, 65–66; Lummelahti 1983, 32.

⁴⁰ KOM mon. 1951: 71, 25.

⁴¹ Apulastentarha Aulan perustamisvuodesta on saatavilla kahta tietoa; Lastensuojeluliiton julkaisu ”Lasten erityishuolto ja -opetus suomessa” vuodelta 1974 mainitsee perustamisvuodeksi 1923, mutta esimerkiksi Hännisen sekä Vallin teoksessa ”Suomen lastentarhatyön ja varhaiskasvatuksen historia” vuodelta 1986 mainitsee perustamisvuodeksi 1926.

⁴² Rauhala 1996, 120–177.

⁴³ KOM 1967: B 46, 23.

yhteiskunnan huomio kohdistui ensisijaisesti niihin lapsiin, joissa poikkeavuus oli selkeämmin nähtävillä. Esimerkiksi sokeat, kuurot, vajaaliikkeiset ja -mieliset olivat niitä, joiden hoito sai enemmän huomiota myös päivähoitossa.⁴⁴ Lasten päivähoitolaitostoimikunnan mietintö vuodelta 1967 painotti sitä, että erityisen tuen piirissä olevat lapset voitiin sijoittaa alustavasti tavalliseen päiväkotiin, josta heidät pystyttiin lastensuojelu- tai terveystuomaisen ohjeistuksella siirtämään lapselle sopivampaan hoitoon erityis päiväkotiin tai -osastoon. Samaisessa mietinnössä tuotiin esille, että vaikeampia tapauksia ei saanut laittaa erityis päiväkotiin, vaan sairaalaan tai hoitolaitokseen, jossa kasvatuksen sijasta hoidon ja valvonnan rooli oli suurempi.⁴⁵

Erityisen tuen kehittämisessä merkittäväksi osoittautui Suomen ja Euroopan ensimmäinen erityispedagogiikan professori Niilo Mäki (1902–1968), jonka psykologinen sekä erityispedagoginen tutkimus on linjannut erityisen tuen kehitystyötä sosiaalipolitiikan puitteissa.⁴⁶ Mäki tunnisti sosiaalisten tekijöiden sekä kasvu ympäristön vaikutuksen yksilön kehitykseen ja korosti etenkin kasvu ympäristön vaikutusta lasten käyttäytymiseen sekä kasvuun. Hän keskittyi tutkimuksissaan kouluikäisiin lapsiin, mutta hänen näkökulmistaan voidaan poimia yhtenevyyksiä myös nuorempiin lapsiin liittyen. Esimerkiksi lasten ohjauksessa Mäki korosti heidän fyysisen ja terveydellisen tilansa jatkuvaa selvittämistä, jotta lasten terveydentilan muutokset ja tapahtunut kehitys olisivat selkeitä ja huomattavissa.⁴⁷

Poikkeavuuksien tunnistamisen vaikeuden lisäksi ongelmia tuotti päivähoitossa olevien lasten nuori ikä. Mitä nuoremasta lapsesta oli kysymys, sitä vaikeampaa oli havaita tai tutkia niitä erityisen tuen seikkoja, jotka vaativat hoidollista ja kasvatuksellista huomiota. Tällöin päivähoiton piiriin kuulumisesta saattoi aiheutua lapselle suurempi rasite kuin hyöty. Lasten päivähoitokomitea vuodelta 1967 toi kuitenkin lakiehdotusta laatiessaan esille sen, että fyysinen tai psyykinen vamma oli ongelma lievässäkin muodossa, jolloin sen vaikutus lapsen kokonaiskehitykseen saattoi olla merkittävä.⁴⁸ Näiden vammojen tutkiminen sekä huomioiminen nähtiin tärkeänä sen takia, koska näin myös erilaisia vammoja kyettiin luokittelemaan. Yhdysvaltalainen, etenkin varhaislapsuuden tutkimuksesta tunnettu Bettye McDonlad Caldwell, tutki 1970-luvulla länsimaista erilaisuuteen suhtautumista eri aikakausina. Hänen mukaansa 1950–1970-luvuilla erilaisuuteen suhtauduttiin ja sitä käsiteltiin testaamalla sekä luokittelemalla erilaisuuksia. Lasten vammaisuus pyrittiin tunnistamaan ja samalla antamaan vanhemmille rohkaisua hyväksyä lapsi ja olla vamman suhteen avoimia.⁴⁹ Myös suomalaisesta päivähoiton kehittämisestä heijastui Caldwellin ajatus,

⁴⁴ KOM 1978, 5 & 54; Lastensuojelun keskusliiton julkaisu 1974, 9–10.

⁴⁵ KOM 1967: B 46, 73–74.

⁴⁶ Tapaninen 2012, 65; Siiskonen & Fadjukoff 2017, 67.

⁴⁷ Tapaninen 2012, 66–69.

⁴⁸ KOM 1967: B 46, 44; Pihlaja 1997, 16.

⁴⁹ Ks. Caldwell 1973.

sillä erityisten tarpeiden tunnistaminen nähtiin tärkeänä kehityskohteena. Tähän liittyi vahva usko lääketieteen ammattilaisten diagnooseihin ja niistä seuranneisiin kuntouttaviin toimenpiteisiin.⁵⁰

Esikoulukomitean mietintö vuodelta 1972 otti huomioon lasten kokonaiskehityksen merkityksen:

” – erityisryhmien esiopetusta on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi on taattava joustava siirtymismahdollisuus peruskouluun ja sen erityisopetukseen. Lisäksi komitea korostaa sitä, että kun poikkeavia lapsia sijoitetaan normaaliryhmiin, niin heille on annettava asianmukaista erityisopetusta ja kuntoutusta.”⁵¹

Esikoulukomitea piti tärkeänä sitä, että erityisen hoidon ja kasvatuksen tasoa tulisi kehittää entuudestaan, sillä sitä ei voinut pitää ”läheskään tyydyttävänä.”⁵² Tämä johtui siitä, että päivähoiton kehittämiseen suunnatut rahat eivät kohdanneet yleisen tarpeen kanssa. Samalla se tuotti itsestään kasvavan ongelman, jossa diagnoositta jäänyt erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi ei välttämättä hyötynyt päivähoidosta, sillä päivähoiton laadun tiedettiin vaikuttavan merkittäväällä tavalla lapsen kokonaiskehitykseen. Etenkin esikoululla nähtiin olevan tärkeä vaikutus erityisesti niiden lasten osalta, joiden kehitys oli jostain syystä hidastunut.⁵³ Päivähoiton piiriin kuulunut erityistarpeita tarvinnut lapsi, joka ei tukea saanut, saattoi kärsiä entistä enemmän päiväkodissa olemisesta. Tämä riiteli sen perusteen kanssa, jonka mukaan päivähoiton tehtävä on ”tukea kodin kasvatustyötä pyrkien hoitamaan ja ohjaamaan lasten fyysistä, henkistä ja sosiaalista kehitystä edistämällä heidän terveyttään ja mielentasapainoaan.”⁵⁴

Vuoden 1971 komiteanmietintö painotti etenkin sitä, että ennen kun lapsi sijoitettiin erityislastentarhaan tai -ryhmään, hänelle oli tehtävä perusteellinen lääketieteellinen tai psykologinen tutkimus. Esimerkiksi alle 1-vuotiaiden lasten oli hyvä käydä neuvolassa lääkärin vastaanotolla ainakin kolme kertaa vuodessa, ja myöhemmin joka toinen vuosi. Neuvolatoiminnalla oli tärkeä rooli etenkin kehitysviivästyneiden toteamisessa, joten lapsille oli tämän myötä helpompi kartoittaa heille soveltuvin päivähoitomuoto sekä heidän tarvitsemansa mahdollinen kuntouttava hoito ja valmennus riippuen siitä, mikä erityisen tuen tarve oli kyseessä.⁵⁵ Jotta tämä oli mahdollista, komiteanmietintö esitti kunnille vaatimuksen antaa lisää resursseja myös kunnallisiin psykologi-, sosiaali- ja terveystalouteihin, mihin kunnat kykenivät

⁵⁰ Pihlaja 1998, 16.

⁵¹ KOM 1972: A 13, 52.

⁵² KOM 1972: A 13, 15.

⁵³ Lummelahti 1979, 15.

⁵⁴ KOM 1967: B 46, 13.

⁵⁵ Kauppinen 1983, 33.

kuitenkin vastaamaan huonosti. Tämä johtui kuntien taloudellisesta tilanteesta, jonka takia rahoitus neuvolatoiminnalle pidettiin suppeana.⁵⁶

Diagnoosien tekeminen, lasten oikeaoppinen kasvattaminen sekä parantamiskohteiden tunnistaminen vaativat kehittyneitä sekä pitkälle vietyä lasten hoidon tarpeen sekä tilan kartoittamista, joten resurssien puute ennen päivähoitolakia oli ongelma. Vuoden 1972 esikoulukomitean mietinnössä todetaankin:

”Tarvittaessa lapset voivat käyttää kasvatusneuvoloiden palveluita. Myöskin konsultoivan lastentarhopsykologin käyttöä on kokeiltu. – Fyysisen terveydenhoidon osalta tilannetta lastentarhoissa voidaan pitää hyvänä. Sen sijaan mielenterveyden hoitoon tarjoutuu aivan liian vähän mahdollisuuksia.”⁵⁷

Komiteanmietintö esitti ongelmaan ratkaisuksi, että terveyskeskuksissa annettaisiin etenkin esikouluikäisille lapsille mahdollisuudet lääkärin, hammaslääkärin, psykologin sekä sosiaali- ja terveyshoitajan palveluihin. Jos lapsella havaittiin tarvetta jatkotutkimuksiin hänen fyysisen, psyykkisen tai sosiaalisen tilansa takia, lapsen vanhemmat sekä tarpeellinen terveyskeskuksen hoitohenkilökunta pystyivät toimimaan yhteisenä työryhmänä kartoittaakseen lapsen tilannetta. Samalla kaikki esikouluikäiset lapset saivat mahdollisuuden monipuoliseen terveystarkastukseen, jotta kaikkien tila ennen koulumaailmaan siirtymistä saataisiin kartoitettua.⁵⁸

Komiteanmietinnöistä käy ilmi yhteiskunnan ilmapiiri, jossa lasten oikeaoppinen diagnosoiminen jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman monipuolisesti oli tärkeää. Samalla haluttiin turvata yhdenmukaistettu päivähoitojärjestelmä, jossa päivähoito ei saisi vaikuttaa negatiivisella tavalla niihin lapsiin, jotka olivat erityisten tukien tarpeiden piirissä. Tämän toteuttamiseen ennen päivähoitolakia liittyi kuitenkin useita eri ongelmia: Lapset eivät aina saaneet diagnooseja, sillä tuen tarpeen huomioiminen saattoi olla hyvinkin haastavaa lasten nuoren iän takia. Ongelmia tuotti lisäksi se, että yleensä erityisen tuen tarpeita ilmeni myös päällekkäin, mikä hankaloitti omalta osaltaan päivähoidon oikeaoppista järjestämistä. Tähän komiteanmietinnöt esittivät, että yhteiskunnan tulisi myös taloudellisesti tukea sekä laajentaa päivähoidon lisäksi muitakin palveluja, jotka liittyivät tiiviisti yhteen erityisten tukien kartoittamisen sekä diagnosoimisen kanssa, kuten psykologin, terapeutin sekä terveydenhoitajien palveluita.

⁵⁶KOM 1971: A 20, 52; KOM 1972: A 13, 47–48; Malinen 2012, 20.

⁵⁷ KOM 1972: A 13, 16.

⁵⁸ KOM 1972: A 12, 47–48.

2.2 Erityispäivähoito kehittyi laadullisesti

Laki ja asetus lasten päivähoidosta astuivat voimaan 1.4.1973. Laki oli ensimmäinen laatuaan päivähoidon yleisessä kehittämisessä ja se antoi lakisäätteiset raamit myös erityispäiväkodeille sekä niiden toiminnan aloittamiselle ja kehittämiselle.⁵⁹ Päivähoitolaki pyrki antamaan tasavertaiset mahdollisuudet ja tuen jokaisen lapsen kokonaiskehitykselle oletuksella, että lapsen kehityksen vaikeuksia saataisiin lievennettyä ja jopa poistettua.⁶⁰ Laki lasten päivähoidosta määrätti, että ”Päivähoidon tulee edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta.”⁶¹

1970–1980-luvuilla vammaispolitiikassakin tapahtui asenteellisia muutoksia, sillä aiemmin voimassa olleen kuntoutusideaalin sijasta korostettiin vammaisten tasa-arvoa sekä heidän oikeuttaan ”normaaleihin” elämänsisältöihin. Jotta tämä olisi ollut mahdollista, sosiaalipalvelujärjestelmien uudistaminen ja helpottaminen otettiin sosiaalipolitiikassa huomioon.⁶² Tämä näkemys heijastui myös päivähoitolakiin, sillä lain voimaantulon jälkeen yhteiskunnassa pyrittiin helpottamaan erityisen tuen lasten hoitoon pääsyä: erityispäiväkotien ja -osastojen määrä ei pelkästään kasvanut, vaan niiden tarjoaman hoidon eriyttämiseen ja kehittämiseen kiinnitettiin huomiota. Päivähoidon tärkeänä vetävänä voimana oli taata tasavertaiset kasvamisen mahdollisuudet kaikille lapsille niin, että kaikkien lasten kokonaiskehityksen tuki toteutuisi. Tämän takia myös erityispäivähoidon toteuttamiselle sekä kehittämiselle asetettiin tavoitteita.⁶³

Caldwellin mukaan 1970-lukua voidaan luonnehtia ”Identify and Help” -aika-kaudeksi.⁶⁴ Tälle aikakaudelle tyypillistä oli arvioida ja seuloa lasten kehitystarpeita, sekä ottaa huomioon myös vammauttavan ympäristön vaikutus lasten kehitykseen. Tärkeää oli ennaltaehkäistä laajempia haittoja, joita lapsella saattoi esiintyä. Jokaisen lapsen oikeutta kehittyä omien mahdollisuuksien mukaan vallitsevan ympäristön tukemana pidettiin tärkeänä. Tämä ajattelutapa heijastui voimaan tulleeseen päivähoitolakiin, sillä erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevien lasten päivähoito nousi 1970-luvun kuluessa valtiollisen kehittämisen kohteeksi, jossa etenkin lasten ympäristön merkityksellä nähtiin tärkeä rooli lasten kasvussa ja kehityksessä.⁶⁵

⁵⁹ Hänninen & Valli 1986, 192.

⁶⁰ Pihlaja 2005, 30.

⁶¹ Laki lasten päivähoidosta 36/73; Lummelahti 1989, 3.

⁶² Leppälä 2014, 27.

⁶³ Pihlaja 2005, 16.

⁶⁴ Caldwell 1973; Shonkoff & Meisels 1990.

⁶⁵ Shonkoff & Meisels 1990,11; Pihlaja 2005, 26–30.

Varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutuskomitea 1974 mainitsi päivähoitolaista:

”Uuden päivähoitolain edellyttämä päivähoito on laaja-alainen tehtävä. Päivähoidon tehtäviin laajasti nähtynä sisältyy: lapsen hoidosta huolehtiminen, yleinen kasvatuksellinen tehtävä, -- oppimisvaikeuksien edistäminen eli esiopetuksellinen tehtävä ja lasten erilaisien kehityshäiriöiden tai -viivästymien mahdollisimman varhainen toteaminen ja näiden korjaaminen ja hoitaminen”⁶⁶

Samainen komiteamietintö toteaa, että kehitysviivästymien havainnointiin ja mahdolliseen korjaamiseen piti suunnitella sellaisia tehtäväsarjoja, jotka auttaisivat henkilökunnan lisäksi lasten perheitä toteamaan viivästymät sekä mahdollisesti tarjoaisivat apuvälineitä viivästymisen korjaamiseen.⁶⁷ Tämä kertoo siitä, että päivähoiton laadulliseen kehitykseen ryhdyttiin kiinnittämään entistä enemmän huomiota. Erityisen tuen lasten kohdalla pyrittiin myös muita lapsia tiiviimpään yhteistyöhön vanhempien sekä päiväkodin hoitohenkilökunnan välillä.⁶⁸ Tällä mahdollistettiin se, että lapsen fyysinen sekä henkinen kasvu otettiin mahdollisimman hyvin huomioon myös siinä vaiheessa, kun lapsi siirtyi päivähoidosta koulumaailmaan, toiseen ryhmään tai toiseen päiväkotiin. Päivähoitolain myötä päivähoito nähtiin entistä laaja-alaisempaan sosiaalisen palvelun alueena: lasten hoidosta huolehtimisen sekä sen kasvatuksellisen näkökulman lisäksi nähtiin tärkeänä huomioida erilaiset oppimisvaikeudet, havaita lasten erilaiset kehityshäiriöt ja -viivästymät sekä pyrkiä korjaamaan sekä hoitamaan niitä.⁶⁹ Erityisen tuen tarpeessa olevien hoidon kehityksessä ymmärrettiin, että kehitysviivästymien toteaminen jo paljon varhaisemmin kuin vasta kouluvuosina, olisi lasten kohdalla tärkeää, jotta mahdollisuudet korjaaviin toimenpiteisiin olisivat todennäköisemmät. Esimerkiksi jo vuonna 1967 kasvatusneuvolakomitea nosti esille, että myös neuvolatoiminnassa tulisi ottaa entistä enemmän huomioon alle kouluikäiset lapset, ja että päiväkotien olisi hyvä kehittää omia psykologin virkoja.⁷⁰

Päivähoitolain voimaantulon jälkeen myös terminologiaa uudistettiin. Erityis-päivähoidon työryhmän muistio vuodelta 1978 luokitteli lasten erityisen tuen tarpeet. Listalla olivat sosiaalis-emotionaalisesti häiriintyneet⁷¹, aivotoiminnan häiriöstä kärsivät⁷², tuki- ja liikuntaelinvammaiset, aistivammaiset, kehitysvammaiset, kehityksessä viivästyneet, puhe- ja äänihäiriöiset, hahmotushäiriöiset sekä kroonisesti

⁶⁶ KOM 1974: 15, 21.

⁶⁷ KOM 1974: 15, 43.

⁶⁸ Sosiaalhallitus 1978, 18.

⁶⁹ KOM 1974: 15, 21.

⁷⁰ KOM 1972: A 13, 41; Malinen 2012, 43–44.

⁷¹ Sosiaalis-emotionaalisesti häiriintyneellä henkilöllä viitataan häiriöön, jotka ilmenevät lapsella etenkin ongelmana hahmottaa ajattelua, tunne-elämää tai oikeaoppista vuorovaikutus- tai ihmishuuhdetta. Lehtinen 1983, 68.

⁷² CP-lapset sekä MBD-lapset. Sosiaalhallitus 1978.

sairaat.⁷³ Kun listaa erilaisista tuen tarpeista eritellään ja verrataan ensimmäiseen kattavaan komiteanmietintöön erityispäivähoitoon liittyen vuodelta 1967⁷⁴, niin isoimpana muutoksena on se, että käsite *vajaamielinen* korvaantui sanalla *kehitysvammainen*. Tämä johtui siitä, että sen nähtiin olevan edeltäjänsä neutraalimpi ilmaisumuoto. Myös sanat "vajaa" ja "vika" alkoivat siirtyä pois käytöstä, ja ne korvattiin käsitteillä "vammainen" ja "häiriö". Vajaavaisuus ja vikanäkökulmassa oli tasa-arvollisia ongelmia, sillä niiden nähtiin olevan negatiivisesti latautuneita. Nämä muutokset kuitenkin vakiintuivat yleisellä tasolla kielenkäytössä vasta 1980-luvun edetessä.⁷⁵ Toisaalta jo vuoden 1967 komiteanmietintö erityisen tuen tarpeita luokitellessaan käytti käsitteitä "häiriö" sekä "vammainen" sen sijaan, että siinä olisi käytetty "vika"-käsitettä.

Lain voimaantulon jälkeen erityispäiväkotien kirjavuus kasvoi. Vuoden 1978 alussa erityispäiväkoteja ja -osastoja oli kehitetty jo vastaamaan moniin eri tarpeisiin: erillislaitoksia oli kuulovammaisille lapsille, CP-lapsille, puhehäiriöisille lapsille, koululyykkäystä saaneille lapsille sekä sosiaalis-emotionaalisesti häiriintyneille lapsille. Näistä kuulovammaisten lasten päiväkodit olivat yleisimpiä; heille erityispäiväkoteja tai -ryhmiä oli kymmenen, ja ne oli sijoitettu eri puolille Suomea.⁷⁶ Samalla sosiaalis-emotionaalisesti häiriintyneet lapset muodostivat päivähoitossa suurimman erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan ryhmän,⁷⁷ mutta heistä suuri osa oli integroituna tavallisiin päiväkoteihin ja hoitoryhmiin. Jo ennen päivähoitolakia oli Suomessa otettu käyttöön vuonna 1971 kasvatuseuvolalaki⁷⁸, joka edellytti päiväkotien tekevä mahdollisuuksien mukaan yhteistyötä kasvatuseuvoloiden kanssa tunne-elämältään häiriintyneiden lasten kohdalla. Vuonna 1976 noin puolet Suomen kasvatuseuvoloista ilmoittivatkin tekevänsä säännöllistä "päiväkotikonsultaatiota", ja neuvoloissa kävi tutkimuksissa tai terapiassa yli kuusi tuhatta alle 7-vuotiasta lasta. Jokaisella lapsella oli käyntikertoja keskimäärin 7,8.⁷⁹ Pitkään jatkunut hoitosuhde kertoo siitä, että sosiaalipolitiikassa keskityttiin myös alle kouluikäisten lasten ongelmien perusteelliseen tunnistamiseen, niiden oikeanlaiseen diagnosoimiseen sekä sitä kautta yhteiskuntaan integroimiseen ja mahdolliseen parantumiseen.

⁷³ Sosiaalhallitus 1978, 50.

⁷⁴ "Kuulovammaiset lapset, näkövammaiset lapset, puhehäiriöiset lapset, aivovauriolapset, tunne-elämältään häiriintyneet lapset, ei-koulukypsät 7-vuotiaat lapset, lievästi vajaamieliset lapset sekä sairaaloissa ja erityislaitoksissa pitkäaikaisesti hoidossa olevat lapset" KOM 1967: B 46, 23.

⁷⁵ KOM 1978: 5, 54; Pihlaja 1998, 16.

⁷⁶ Sosiaalhallitus 1978, 18–19.

⁷⁷ Koko maan käsittävän päivähoitotutkimuksen mukaan Suomen päivähoitossa olevista lapsista 14,2 %:lla havaittiin jonkin asteista tunne-elämän häiriintyneisyyttä. KOM 1978:5, 55.

⁷⁸ Kasvatuseuvolain myötä neuvolatoiminta paransi merkittävästi kasvatuseuvolatoiminnan rahoitusmahdollisuuksia, jolloin alle kouluikäisten lasten kehitysviivästymien huomioiminen oli myös aiempaa tehokkaampaa. Malinen 2012, 40–52.

⁷⁹ Kasvatuseuvolalaki 568/71; KOM 1978: 5, 55–56; Sosiaalhallitus 1978, 43–44.

Yhtenä kehittämiskohteena ennen päivähoidon voimaantumista nostettiin esille tarve päivähoidon ja sen ympärillä toimivien terveyspalveluiden tiiviimmälle yhteistyölle. Sosiaalihuollon tekemän erityispäivähoidon työryhmän muistiossa nostetaan esille erityispäivähoidon rinnalla käytettävät palvelut, joista terveydenhuolto oli tärkeässä osassa. Terveydenhuollon kehittämisen osalta todetaan:

”Lastenneuvolatoiminnan tavoitteena on antaa jokaiselle lapselle mahdollisuus hänen optimaaliseen terveyteensä, sen ylläpitämiseen ja vahvistamiseen ja kiinnittää huomiota lasten ympäristöön ja tukea hänen hoitoonsa ja kasvatukseensa osallistuvia henkilöitä lapsen kokonaisterveyden kannalta suotuisten olosuhteitten saavuttamisessa. Lastenneuvolatoiminta sisältää lapsen terveydellisten ongelmien ehkäisyä, jolloin terveyteen sisältyy psyykinen, fyysinen ja sosiaalinen hyvinvointi. – Lastentarhoissa ja päivähoitolaitoksissa olevat alle kouluikäiset lapset kuuluvat lastenneuvolan asiakkaisiin. – Lasten päiväkodissa hoidettavien lasten terveyshuolto kuuluu terveyskeskuksille ja myös sen tehostamiseen tulee kiinnittää huomiota.”⁸⁰

Tärkeää oli antaa lapsille yhtäläiset oikeudet päästä päivähoidon piiriin, mutta samalla antaa samat oikeudet terveydenhuollonkin näkökulmasta. Esimerkiksi jo äitiysneuvolassa annettiin kortti, joka sisälsi yksityiskohtaiset tiedot lapsen kehityksestä. Lastenneuvolatoiminnassa pyrittiin lisäksi etsimään uusia keinoja, joilla erityisesti lapsen psyykkisen kehityksen terveystarkastus tehostuisi.⁸¹ Tällä mahdollistettiin nopeampi reagointi erityisen tuen tarpeeseen ja mahdollisten diagnoosien selvittämiseen jo ennen koulupolkua. Voitiin myös määritellä se, oliko erityisen tuen tarpeessa olevalle lapselle parempi vaihtoehto olla päivähoidon erityisryhmässä tai erityispäiväkodissa. Vuoden 1976 lääkintöhallituksen toimintakertomuksesta selviää, että 1–6-vuotiaat lapset pääsivät keskimäärin kaksi kertaa vuodessa terveystarkastukseen, joista tarpeen mukaan lapsi pääsi tarkempiin tutkimuksiin esimerkiksi ”mielenterveystoimistoihin” tai sairaaloihin. Samoin korostettiin sosiaalihuollon sekä terveydenhuollon tiivistä yhteistyötä sekä velvollisuutta järjestää terveydenhuollon palveluita sekä siitä kohdistuvia jatkotoimenpiteitä myös päivähoidon piirissä oleville lapsille.⁸² Päivähoitolakia suunnittelemaan asetetut komiteat saivat siis ajettua ainakin paperilla läpi sen idean, että päivähoitoon täytyy kytkeä terveydenhuollon palvelut, jotta erityisen tuen tarpeita voidaan paikantaa.

Vuoden 1958 vajaamielislaki korvattiin vuonna 1978 voimaan tulleella uudella kehitysvammaisten erityishuollosta annetulla lailla. Huomattavin uudistus laissa oli se, että nyt lain piiriin kuului laajempi ryhmä, jolle pyrittiin turvaamaan erityispalvelujen saanti.⁸³ Tähän uudistukseen liitettiin ajatus myös kyseisten palveluiden toissijaisuudesta:

⁸⁰ Sosiaalihuollon laki 1978, 33–34.

⁸¹ Kauppinen 1983, 33.

⁸² Sosiaalihuollon laki 1978, 34.

⁸³ Kuten esimerkiksi terveydenhuolto, ohjaus sekä toiminnan valmennus, apuvälineiden järjestäminen yms. Sosiaalihuollon laki 1978, 38–39; Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/77.

”Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain keskeisenä periaatteena on palvelujen toissijaisuus. Näin ollen normaalipalvelut ovat aina ensisijaisia. Alle kouluikäisten kehitysvammaisten päivähoitopalvelujen suhteen ovat siis lasten päivähoidosta annetun lain mukaiset palvelut ensisijaisia, ja vain mikäli kehitysvammaiset eivät voi saada tarvitsemiaan palveluja sen nojalla, erityishuoltopiirien tehtävänä on järjestää tarvittavat palvelut erityishuoltona. – On myös mahdollista, että erityishuoltopiirien toimesta tuetaan kehitysvammaisten mahdollisuuksia käyttää normaalipalveluja suuntaamalla normaalipalveluihin niiden tarvitsemää asiantuntija-apua ym. tukea.”⁸⁴

Päivähoitolain lisäksi 1970-luvun aikana laadittiin muita lakeja, jotka antoivat uusia oikeuksia sekä tasa-arvoisempaa kohtelua. Monet lait olivat kietoutuneet yhteen, ja päivähoitopalveluihin vaikuttivat päivähoitolain lisäksi myös yllä mainitut kehitysvammaisten erityishuoltolaki sekä kasvatustieteiden laaki.

Vaikka vammaishuolto kehittyi 1970-luvulla, voi sen todeta olleen kuitenkin jollakin tavalla kaksijakoista. Samaan aikaan painotettiin vammaisten yhtäläistä oikeutta olla osana samoja yhteiskunnan palvelujärjestelmiä kuin muiden, mutta käytännön tasolla monissa päätöksissä keskityttiin järjestämään vammaisille erityisiä ja erillisiä palvelujärjestelmiä sekä laajentamaan niitä.⁸⁵ Tämä tulee päivähoidon kohdalla esille siinä, että vaikka erityisen tuen lasten kohdalla heitä mahdollisuuksien mukaan pyrittiin integroimaan mukaan tavallisiin ryhmiin, vakavammat sekä vaikeammat tapaukset eristettiin omiin laitoksiinsa tai päivähoitoryhmiinsä. Erityispäivähoiton kehittäminen siis tietyllä tavalla keskittyi myös eriyttämään lapsia heidän vammansa laadun sekä tason mukaan, eli tässä suhteessa tasa-arvon edistäminen oli vasta alkutekijöissään.

Lain jälkeen huomiota kiinnitettiin etenkin etsivään toimintaan, jonka mukaan tärkein tehtävä erityisen tuen piirissä oli kartoittaa mahdollisimman tehokkaasti ja laajasti eri tuen tarpeita. Vastauksena tähän sosiaalihuollon työryhmä vuodelta 1978 ehdotti, että kaikille neljävuotiaille tehtäisiin kattava ja suunnitelmallinen terveydentilan ja kehityksen arviointi, vaikka tuen tarvetta ei selkeästi olisikaan nähtävissä.⁸⁶

Päivähoitopaikan valintaan tuli jatkossa kiinnittää myös enemmän huomiota riippuen paikkakunnan tarjoamista olosuhteista, lapsen iästä, lapsen kehitystasosta, erityisen hoidon tarpeesta sekä kasvatuksen tarpeen mukaan. Sosiaalihuollon työryhmä nosti erityisen tuen kohdalla linjaksi seuraavan:

”Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten päivähoiton tulee perustua päivähoiton yleiseen tavoitteeseen; lapsen kokonaispersoonallisuuden tasapainoiseen kehittämiseen, johon kuuluvat fyysisen, motorisen, kognitiivisen ja sosiaalisemotionaalisen kasvatuksen tavoitteet. –Yleiseen päivähoitotoimintaan liittyy lapsen vammasta tai poikkeavuudesta riippuen painottuneena sosiaalipedagoginen kuntoutus, lääketieteellinen apu, erilaiset

⁸⁴ Sosiaalihuolto 1978, 41.

⁸⁵ Leppälä 2014, 175.

⁸⁶ Sosiaalihuolto 1978, 53.

harjaannuttamis- ja rikastuttamisohjelmat koskien erityisesti aistiharjoituksia, käsitteiden muodostusta, sanavaraston kartuttamista ja yleensä itseilmaisun kehitystä⁸⁷

Erityisten tukien sekä vammojen tunteminen oli jo laaja-alaisempaa kuin mitä se ennen päivähoitolain voimaantuloa oli. Ympäristön ja jatkuvan toiminnan tärkeys ymmärrettiin siinä, että päivähoito voisi olla erityisen tuen lapselle turvallinen sekä pedagogisesti kasvattava paikka. Tukitoimien eriyttämiseen kiinnitettiin myös entistä enemmän huomiota, mikä välittyi päivähoidon tavoitteista.

Päivähoitolaki osasi ottaa huomioon erityisten tukien huomioimisen sekä diagnosoimisen: lain jälkeen diagnoosien laajuus sekä terminologia olivat muutospaineen alla, ja päivähoidon kehittämisessä sekä tavoitteissa otettiin entistä enemmän huomioon erityisen tuen havainnoimiseen tarvittavat välineet sekä tukitoimet. Yhteiskuntaa ohjasi ajatus, jonka mukaan jokaisella lapsella oli oikeus yksilölliseen kasvuun sekä kehitykseen, jolloin myös erityispäivähoitoa tarvitsevien lasten yksilökohtaisen hoitosuunnitelman laatiminen oli itsestäänselvyys.⁸⁸ Lapsia pyrittiin ohjaamaan lääketieteen ammattilaisten luokse entistä matalammalla kynnyksellä. Samoin erityispäiväkotien perustamisessa pohdittiin laajemmin sitä tarvetta, johon erityispäiväkoti- tai ryhmä pyrki vastaamaan. Päivähoitolaki sysäsi liikkeelle aallon, jonka tavoitteena oli tavoittaa päivähoidon piiriin myös ne kohderyhmät, jotka kokivat epätasa-arvoa päivähoitopaikkojen saamisessa, eli erityisten tukien tarpeessa olevien lasten lisäksi hoitoa tuli taata kaikille riippumatta siitä, mikä perheen sosiaalinen tai taloudellinen status oli. Laki oli kuitenkin vasta ensimmäinen etappi prosessissa, jonka laajamittainen eteenpäin vieminen oli lastenkengissä.

⁸⁷ Sosiaalhallitus 1978, 56–57.

⁸⁸ Hujala et. al. 1998, 69.

3 PÄIVÄHOITOPAIKKOJEN MÄÄRÄ

3.1 Päiväkotien ja hoitopaikkojen riittämättömyys

Toisena päivähoitokysymyksen isona ongelmakohtana oli se, että päivähoidon tarve kasvoi nopeammin kuin päivähoitopaikkoja oli Suomessa tarjolla. Kun päivähoidosta yritettiin erottaa sitä leimannutta yhteyttä huono-osaisuuteen, yhä useampi perhe halusi hyödyntää tätä pikkuhiljaa sosiaalipalveluksi muuttuvaa hoitomuotoa. Jo ensimmäinen komiteanmietintö päivähoidon kehittämiseen liittyen vuodelta 1951 tunnisti ongelman, joka liittyi päivähoitoon. Mietintö tuli siihen lopputulokseen, että päiväkotia täytyisi laajentaa sekä hoitopaikkojen määrää lisätä. Mietinnön mukaan määrien lisäämisen perusteena olivat kuitenkin vain ne perheet, jotka olivat esimerkiksi taloudellisissa vaikeuksissa, tai lapsen vanhemmilla oli vaikeuksia ”kasvatustyössään”.⁸⁹

Päivähoitopaikkojen vähäisyys ei ollut pelkästään erityisen tuen lapsiin kohdistunut ongelma, mutta sen voidaan nähdä vaikuttaneen erityisen tuen tarpeessa olevien lasten perheisiin enemmän kuin tavallisiin perheisiin. Erityisten tukien kohdalla hoitopaikkojen vähäisyyteen vaikutti se, että hoitotilojen tuli olla oikeanlaiset ja hoitohenkilökunnan koulutuksen tarkoituksenmukaista sekä lapsen etuja palvelevaa.

Sosiaaliministeriön sosiaalipoliittisen tutkimusosaston tekemän tilastoinnin mukaan syksyllä 1969 erityispäivähuoltolaitoksia oli kuusi ja näissä hoitoa kyettiin tarjoamaan yhteensä 90 lapselle. Erityispäivähuoltolaitokseksi laskettiin sellainen toiminta, joka tarjosi hoitopaikkaa ”vajaaliikkeisille aivovauriolapsille tai muulla tavoin poikkeaville lapsille.”⁹⁰ Kyseiset lapset tarvitsivat välttämättä erityislaatuista hoitoa erillisessä hoitolaitoksessa. Heikki Waris on määritellyt jo 1960-luvulla, että

⁸⁹ KOM mon. 1951: 71, 24-25.

⁹⁰ KOM 1971: A 20, 17.

päivähoitolaitokset yleisestikin laskettiin "lastenhuollon piiriin lukeutuviksi puoliaivoimiksi laitoksiksi". Waris tarkoitti sitä, että päivähoidossa olleet lapset asuivat pääosan ajasta omassa kodissa, mutta saivat hoidossa osakseen ammattitaitoisia opettajia sekä lastenhoitajien huolenpitoa.⁹¹ Tällä Wariksen määritelmällä eroteltiin erityispäiväkodit pois sairaaloista sekä hoitokodeista, jotka osittain antoivat myös samoja palveluita kuin erityispäiväkodit antoivat. Erityispäiväkodit kuitenkin poikkesivat muista palvelumuodoista siinä mielessä, että erityispäiväkodeissa painopisteenä olivat kasvatukselliset lähtökohdat toisin kuin sairaaloissa sekä hoitolaitoksissa. Myös sairaaloissa sekä kuntouttavissa hoitolaitoksissa olleet "asiakkaat" eivät myöskään olleet rajoittuneet ikähaarukaltaan alle 7-vuotiaisiin.⁹²

Vuonna 1967 lasten päivähoitolaitostoimikunnan mietinnössä oli tilastoitu päivähoitolaitoksissa olevien lasten lukumäärää erityisten tukien mukaan: esimerkkitapauksena mietintö esitti Helsingin tilanteen, jossa kahteen tavalliseen lastentarhaan oli sijoitettu yhteensä 27 kuulovammaista lasta, joista toisessa lastentarhassa 12 kuulovammaista oli omassa erityisryhmässään. Kaikille kuitenkin tarjottiin erityisopetusta. Helsingin tavalliseen lastentarhaan oli sijoitettu myös 24–26 lievää puhehäiriötapausta sekä 8–10 vakavampaa tapausta, joille tarjottiin puheterapian palveluita. Aivovauriolapsille oli oma erityislastentarhansa, jonka lasten lukumäärä oli 15. Myös tunne-elämältään häiriintyneet lapset olivat omassa lastentarhassaan yhteensä 25 lapsen voimin. Näkövammaisille ei ollut tarjolla erikseen lastentarhaa tai -ryhmää.⁹³ Vertailun vuoksi esimerkiksi sosiaalihuoltotilasto oli jo vuonna 1964 kartoittanut päivähoitolaitosten sekä niiden hoitopaikkojen määrää Suomessa. Päivähoitolaitoksia tilastoitiin yhteensä 522, joissa paikkoja oli yhteensä 25 782⁹⁴ alle kouluikäiselle lapselle.⁹⁵ Näiden lukujen mukaan erityisen tuen tarpeellisiin kyettiin puuttumaan hyvin marginaalisesti. Luvuissa on kuitenkin huomioitava niiden olevan Helsingin tilastot suhteessa koko Suomen päivähoitolaitosten lukumäärään, jolloin vertailu vääristyy. Kuitenkin voidaan todeta, että päivähoitopaikkojen määrä erityisten tukien tarpeessa oleville lapsille oli vähäinen.

Lastentarhanopettajaliitto asetti vuonna 1969 erityislastentarhakomitean selvittämään, miten paljon erityisen tuen piirissä olevia (3–6-vuotiaita) lapsia oli erityislastentarhanopetuksen tarpeessa. Lastentarhanopettajaliitto asetti erityislastentarhakomitean tutkimaan perusteluja erityislastentarhojen toiminnalle. Kyseinen mietintö sisälsi esityksen esimerkiksi lastentarhaikäisten erityisten tuen tarpeessa olevien lasten määrästä. Esityksen mukaan päivähoitoa tarvittiin seuraavanlaisesti: vajaamieliset

⁹¹ Waris 1961, 236–237; Välimäki 1999, 393.

⁹² KOM 1967: B 46, 73.

⁹³ KOM 1967: B 46, 27.

⁹⁴ Luku ei sisällä seurakuntien ylläpitämiä päiväkerhoja, yksityisiä leikkikouluja tai päiväkoteja, jotka palvelivat jo kouluikäisiä lapsia.

⁹⁵ KOM 1967: B 46, 10.

4800 lasta, aistivikaiset lapset 1600, CP-lapset 600 sekä emotionaalisesti häiriintyneet lapset 2400. Tarvetta Suomessa esiintyi siis yhteensä 10 560 erityisen tuen lapselle, joiden tilanne tuli ottaa päivähoidon piirissä huomioon. Erityislastentarhakomitea totesi tilastoinnin olevan kuitenkin vain teoreettinen, mutta antavan vähimmäismäärän niistä lapsista, jotka tarvitsivat jonkin luokan erityistä tukea päivähoitossa.⁹⁶ Vuoden 1971 lasten päivähoitokomitean mukaan samana vuonna, kun erityisen tuen tarpeen tilanne oli vähimmillään 10 560 lasta, oli päivähoitopaikkoja koko maassa yhteensä n. 30 000 lapselle.⁹⁷ Vaikka päivähoitopaikkojen määrät vuosi vuodelta lisääntyivät, niin samaan tahtiin myös erityisen tuen tarpeita tunnistettiin entistä enemmän, eikä kaikille ollut varmaa hoitopaikkaa tarjolla. Samalla päivähoidon kysyntä muidenkin perheiden kohdalla kasvoi.

Päivähoidon tarve kasvoi Suomessa 1960-luvulla, eikä päivähoitoa aina kyetty tarjoamaan riittävästi kaikkialla. Tämä muodosti etenkin erityisten tukien näkökulmasta ongelman. Erityisen tuen tarpeita esiintyi ympäri Suomea, eivätkä ne olleet sidonnaisia pelkästään kaupunkeihin, joilla oli silti parhaimmat mahdollisuudet huomioida erityyppisiä tuen tarpeita. Vuoden 1967 päivähoitokomitean mietintö nosti esiin ongelman, jonka mukaan yhteiskunta jätti huolenpidon ulkopuolelle monta maaseudulla erityistä hoitoa vaativaa lasta. Tähän päivähoitokomitea esitti ratkaisuksi, että erityislastentarhapalveluiden tarpeessa olevien lasten kuljetusta päivähoitolaitokseen helpotettaisiin ”sopivin keinoin.”⁹⁸

Myöhemmin, vuonna 1971 päivähoitokomiteanmietintö esitti haja-asutuksesta johtuvaan ongelmaan ratkaisuksi keskittää enemmän resursseja perhepäivähoitoon, jolloin erityisen tuen lapsia syrjäseudulla laitettaisiin perhepäivähoitajien hoiviin:

”Toinen erityisjärjestelyä vaativa lapsiryhmä on vammaisuuden, kroonisen sairauden tai muun vastaavan syyn perusteella erityishoitoa vaativat lapset. Eräissä kunnissa on tällaisia lapsia varten perustettu erillisiä päivähoitolaitoksia tai järjestetty laitoksiin erityisosastoja. Kunnissa, joissa tarve ei ole suuruudeltaan tätä luokkaa, voidaan tällaisten lasten tarpeista pyrkiä huolehtimaan esimerkiksi ohjatun perhepäivähoidon avulla.”⁹⁹

Päivähoitokomitea ehdotti, että valtionavussa olisi otettu huomioon lasten kuljetuksesta aiheutuneet kustannukset, jotta kuljetusmaksut eivät olisi jääneet pelkästään vanhempien tai hoitajien harteille. Tämä kytkeytyi vallitsevaan sosiaalipoliittiseen ilmapiiiriin, sillä kaikkien perheiden yhtäläinen oikeus saman palvelun piiriin haluttiin turvata asuinpaikasta riippumatta. Perhepäivähoito nähtiin kuitenkin erityisen tuen tarpeessa olevalle lapselle toissijaisena vaihtoehtona päiväkotien jälkeen.¹⁰⁰ Perhepäivähoitossa oli kiinnitettävä enemmän huomiota siihen, että lapsi kykeni toimimaan

⁹⁶ Lastentarhanopettajaliitto 1970, 2; Hänninen & Valli 1986, 190.

⁹⁷ KOM 1971: A 20, 19.

⁹⁸ KOM 1967: B 46, 73–74.

⁹⁹ KOM 1971: A 20, 30.

¹⁰⁰ Sosiaalhallitus 1978, 17–21; Lummelahti 1989, 7.

pienryhmässä ja perhepäivähoitaja oli ammatillisesti sopiva hoitamaan erityisen tuen lasta.¹⁰¹

Päivähoitopaikkojen vähäisyyden lisäksi ongelmana oli päivähoitoryhmien iso koko suhteutettuna hoitohenkilökuntaan. Ennen päivähoitolakia yhtä opettajaa kohti sai päivähoidossa olla 25 lasta. Tässä vaiheessa lapsen ikää tai kehityksen tasoa ei otettu huomioon lapsimäärän maksimikoossa mitenkään.

Suomen lastentarhanopettajaliitto laati vuonna 1966 muistion, joka myöhemmin annettiin päivähoitolaitostoimikunnalle käyttöön. Muistio sisälsi vuosikokouksessa käytyjen keskustelukysymysten yhteenvedon, joka jätettiin päivähoitolaitostoimikunnan jäsenille samaisena vuonna. Muistion perusteella vaadittiin, että lastentarhojen ryhmäkokoja miettiessä tulisi ottaa huomioon lasten ikä sekä kehityksen taso. Muistiossa eriteltiin ryhmien maksimikoot erityisen tuen tarpeen mukaan: kuulovammaisille ryhmäkoko saisi olla korkeintaan 15 lasta, joista maksimissaan neljä saisi olla kuulovammaisia. Mikäli koko ryhmä muodostui kuulovammaisista, ryhmän maksimikoko oli kahdeksan. Lievästi puhevikaisia lapsia sai yhdessä ryhmässä olla maksimissaan 20, mikäli hoitohenkilökunnan koulutustaso oli spesifioitu puhevikoihin. Vajaaliikkeisten aivovauriolasten kohdalla muistiossa todettiin, että suotuisimmat tulokset onnistuneesta päivähoiton toteutuksesta on saatu, jos yhteen liikuntarajoitteisten lapsiryhmään on sijoitettu 2–5 lasta ilman liikuntarajoitteita.¹⁰²

Suomen lastentarhanopettajaliiton muistio oli ohjenuorana vuoden 1967 lastentarhakomiteanmietinnölle. Siinä ehdotettiin, että lapsiryhmien kokoa tulisi pienentää, mikäli kyseisessä ryhmässä oli mukana erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia. Näin saatiin kaikille lapsille mahdollisimman kattava yksilöllinen hoito sekä kasvatusta.¹⁰³ Vuonna 1969 Lasten päivähoitolaitostoimikunnan säännöstoimikunnan mietinnössä käsiteltiin hallituksen eduskunnalle tekemää esitystä lasten lukumäärän pienentämisestä. Tämän mukaan kokopäiväosastoissa lapsia saisi jatkossa olla ryhmässä enintään 20 ja vähintään 12, mutta erityislastentarhoissa tai -osastoissa ryhmän maksimikoon tulisi olla enintään 12 ja vähintään 8.¹⁰⁴ Ryhmien koon sekä siellä olevien erityisen tuen lasten huomioonottamisen lisäksi pidettiin tärkeänä myös päivähoiton laadullista kehittämistä. Samaan aikaan kun päivähoiton hoitopaikkojen määrää pyrittiin lisäämään, yritettiin päivähoiton ryhmäkokoja pienentää lasten (sekä hoitohenkilökunnan) hyvinvoinnin takaamiseksi.

Päivähoitoon kohdistui siis samanaikaisesti kaksi ongelmaa; päivähoiton tarve lisääntyi samalla, kun päivähoiton lapsiryhmien kokoa pyrittiin pienentämään. Tämä oli ongelmallista etenkin siksi, että valtionapua ei kyetty tarjoamaan kaikille

¹⁰¹ Lummelahti 1989, 21.

¹⁰² Suomen lastentarhanopettajaliitto 1966, 8–10.

¹⁰³ Suomen lastentarhanopettajaliitto 1966; KOM 1967: B 46, 73.

¹⁰⁴ KOM 1969: B 104, 11.

päiväkoteille.¹⁰⁵ Tämän takia kunnat saattoivat perustaa uusia päiväkoteja halpoihin, jo olemassa oleviin laitoksiin ja toimitiloihin, jotka eivät kuitenkaan vastanneet päivähoidolle ominaisiin tarpeisiin, vaikka lasten päivähoitolaitostoimikunnan mietintö 1967 asetti vaatimukset tällekin:

”Erityislastentarhojen toimintatilat on suunniteltu siten, että lapsille on mahdollisuus työkennellä ja leikkiä pienissä ryhmissä, koska vammaisen lapsi rasittuu ryhmässä enemmän kuin terve lapsi. Myös erityisopetukseen ja harjoituksiin on varattava tarpeeksi tilaa ja välineitä.”¹⁰⁶

Suomen lastentarhanopettajaliitto oli asettanut vuonna 1973 työryhmän, jonka tarkoituksena oli tutkia erityislastentarhoja, sekä niiden pedagogisia tavoitteita. Työryhmän muistiossa todetaan:

”Huonetilojen tarve poikkeaa erityislastentarhoissa ja -osastoilla tavallista lastentarhaa varten mitoitetuista normeista. Erytyiskasvatusta ja kuntoutusta varten tarkoitettujen toimintatilojen suunnittelussa tulisi ottaa huomioon asiantuntijoiden vaatimukset ja käytännössä todetut tarpeet jo perustamisvaiheessa. Pihatiloissa ja -välineissä samoin kuin opetusvälineissä olisi myös otettava huomioon asiantuntijoiden ohjeet ja suositukset.”¹⁰⁷

Huomiota tuli kiinnittää lasten kasvuympäristöön niin perheessä kuin päivähoitoloitoksissa. Mitä vaativammaksi tilojen rakentaminen muuttui, sitä enemmän resursseja sekä tilapäispäätöksiä tehtiin eri kunnissa siitä, mihin tiloihin päiväkoteja rakennettiin. Jotta kunnat kykenivät tekemään toimivia sekä tehokkaita ratkaisuja päiväkotien laajentamisesta ja rakentamisesta, tuli valtion ottaa mukaan keskusteluun valtionavun tarjoaminen kaikille sitä tarvitseville, ja erityispäivähoidolle vielä korotettuna.¹⁰⁸

Päivähoitopaikkojen määrällinen lisääminen oli ahdinkotilassa: hoitopaikkoja ei ollut kaikille, ja samalla ryhmäkokoja haluttiin pienentää. Päiväkotien ryhmäkoot olivat sellaiset, että varsinkin erityisen tuen hoitoa tarvitseva lapsi jäi helposti tarvitsemansa hoidon ulkopuolelle, tai päinvastoin erityisen tuen lapsi vei päiväkodin hoitajien kaiken huomion.¹⁰⁹ Päivähoitopalvelun käytöstä tuli yhteiskunnassa entistä halutumpi sekä suositumpi lasten hoitomuoto sitä mukaa, kun asenteet muuttuivat ja vähäosaisuuden stigma päivähoitopalveluista hälveni. Ongelmia tuotti lisäksi se, että päiväkotien perustamiseen tarvittut resurssit eivät olleet kaikissa kunnissa samat, mikä aiheutti kuntakohtaista epätasa-arvoa. Haja-asutusalueilla kunnilla oli myös hankaluuksia tarjota päivähoitoa kaikille kunnan asukkaille, sillä matkat päiväkotien sekä perheen kohdin välillä saattoivat olla pitkiä.

¹⁰⁵ Hänninen & Vallila 1986, 141–142.

¹⁰⁶ KOM 1967: B 46, 28.

¹⁰⁷ Suomen lastentarhanopettajanliitto 1973, 3; Pihlaja 1997, 15–16.

¹⁰⁸ Valtionavusta enemmän kappaleessa 5.

¹⁰⁹ Lummelahti 1983, 7.

3.2 Päivähoitopaikkojen määrä kasvaa ja ryhmäkoko pienenee

Vuoden 1973 laki ja asetus lasten päivähoidosta ottivat komiteanmietinnöissä esille tuodut ongelmakohdat huomioon etenkin päivähoitopaikkojen vähyyden sekä ryhmäkokojen osalta. Päivähoitolaki onnistui aloittamaan nopeasti kasvavan päivähoitotoiminnan. Lain myötä Suomessa rakennettiin uusia päiväkoteja vastaamaan paremmin hoitotarvetta, lasten ryhmäkokoon kiinnitettiin entistä enemmän huomiota sekä samalla pyrittiin turvaamaan erityisten tuen lapsille yhtäläiset oikeudet päästä osaksi päivähoitotoimintaa.

Päivähoitolain jälkeen päivähoitopaikat yleisellä tasolla lisääntyivät nopeasti: kunnallisessa päivähoidossa oli päivähoitolain voimaantulon aikoihin vuonna 1973 yhteensä 42 580 lasta. Seitsemän vuotta myöhemmin, vuonna 1980 kunnallista päivähoitoa pystyttiin tarjoamaan jo yli sadalle tuhannelle lapselle ympäri Suomea.¹¹⁰ Päivähoitolaki määräsi, että jokaisen kunnan oli turvattava sekä taattava jokaiselle perheelle niin monta hoitopaikkaa kuin kunnassa esiintyi tarvetta. Prosessi oli kuitenkin aikaa vievä, ja päivähoitolaki oli vasta ensimmäinen isompi askel pidemmässä, juuri alkaneessa kehityksessä. Päivähoitolaki määräsi jokaisen päiväkodin tekemään päivähoitosuunnitelmia, joiden tuli sisältää luvut päivähoidon tarpeesta. Näistä päätellen sosiaalhallitus arvioi, että päivähoidon kokonaistarve vuonna 1976 oli noin 246 000 hoitopaikkaa, joista oli toteutettu samaisen vuoden lopussa vasta 38 prosenttia. Erityispäivähoidon tarve tästä lukemasta oli 11 %, sillä erityispäivähoidon kokonaistarpeeksi arvioitiin tässä vaiheessa 4 500 lasta.¹¹¹ Päivähoitolaitosten vaikutusta turvaamaan erityisten tuen lasten pääsyä päivähoitoon voidaan pitää melko marginaalisena, sillä kysyntään ei voitu vastata vielä moniin vuosiin.

Vuonna 1976 valtionapuun oikeutettuja päiväkoteja oli perustettu vasta 270 kunnassa, mutta kunnallista perhepäivähoitoa oli jo 411 kunnassa.¹¹² Päivähoidosta laadittiin tässä vaiheessa vuosiksi 1978–1982 valtakunnallinen suunnitelma, mistä ilmenee, että vuoden 1982 lopussa pyrittäisiin takaamaan noin 154 400 valtionavun piirissä olevaa päivähoitopaikkaa. Määrä ei vastaisi kysyntää, sillä päivähoidossa tärkeänä asiana nostettiin myös se, että hoitopaikkojen kasvu ei saisi vaikuttaa negatiivisesti päivähoidon kasvatukselliseen sekä hoidolliseen päämäärään. Sosiaalhallitus toteaaakin, että hoitopaikkojen määrään vaikuttaa se, että ne takaavat välttämättömät

¹¹⁰ Sosiaali- ja terveydenhuollon taskutiedote 2000; Pihlaja 2005, 31.

¹¹¹ Erityispäivähoidon hoitopaikkojen luku sisältää kaikki erityisen tuen piiriin sisällytetyt lapset. Luku ei kerro pelkästään niitä hoitopaikkoja, jotka olivat erityisosastoja tai -päiväkoteja, vaan myös ne erityisen tuen lapset, jotka sijoitettiin tavallisiin päiväkoteihin ja -ryhmiin. Sosiaalihuollon suunnittelu- ja tilastotoimisto 1977, 6; Sosiaalihuollon 1978, 9.

¹¹² Sosiaalihuollon 1978, 9.

hoito- ja kasvatuspalvelut.¹¹³ Tämä oli tärkeä pitää mielessä etenkin siinä vaiheessa, kun päivähoidon piiriin otettiin entistä enemmän myös erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia.

Tavallisten päiväkotien lisäksi myös erityispäiväkotien rakentamiseen kiinnitettiin huomiota, sillä se oli tärkeä valtiollinen kehittämisen kohde.¹¹⁴ Niiden määrä sekä laajuus kasvoi: Sosiaalhallituksen suunnittelu- ja tilastotoimiston tilastotiedotuksen mukaan vuoden 1976 lopussa Suomessa pystyttiin tarjoamaan yhteensä 547 erityis- päivähoitopaikkaa erityispäiväkodeissa.¹¹⁵ Sosiaalhallitus teki kyselyn päivähoi- dossa olevista erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevista lapsista päivähoidon piirissä, ja luvuksi saatiin 9 482. Kun tämän luvun yhdistää erityispäiväkodeissa oleviin paik- koihin, oli päivähoidon piirissä noin 10 000 jollain tasolla erityistä tukea tarvitsevaa lasta. Tämä määrä oli yhteensä 10,5 % kaikista päivähoidon piirissä olevista lapsista.¹¹⁶

Vuoden 1978 alussa tilastoitiin Suomessa yhteensä 32 päiväkotia, jotka määritel- tiin korotettua valtionapua saaviksi erityispäiväkodeiksi: kymmenen erityispäiväko- tia kuulovammaisille lapsille, kahdeksan erityispäiväkotia cp-lapsille, neljä erityispäi- väkotia puhehäiriöisille lapsille, yksi erityispäiväkoti koululykkäystä saaneille lapsille, kuusi erityispäiväkotia sosiaalis-emotionaalisesti häiriintyneille lapsille sekä yksi eri- tyispäiväkoti, jossa oli ryhmät sekä kuulovammaisille, sosiaalis-emotionaalisesti häi- riintyneille että CP-lapsille. Näiden lisäksi suurin osa erityisen tuen ryhmistä oli in- tegroituna tavallisiin päiväkoteihin.¹¹⁷

Jotta päiväkoti tai sen osa pystyttiin lain silmissä hyväksymään erityispäiväko- diksi, sen täytyi täyttää tietyt sosiaalhallituksen mukaiset ohjeet: päiväkodilla tuli olla asianmukainen henkilökunta, toimitilat, kalusto sekä toimintavälineet. Jos erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa oleva lapsi oli sijoitettuna muiden lasten kanssa sa- maan ryhmään, yksi erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi vastasi määrällisesti kahta lasta.¹¹⁸

Yksi suurimmista päivähoitolain tuomista uudistuksista oli iän sekä erityisen tuen tarpeen huomioiminen päiväkodissa olevien lasten ryhmäkoossa, ja päivähoito- laki määrittäi päiväkotien maksimikooksi sata lasta:

”Päiväkodissa hoidettavat lapset on tarpeen mukaan jaettava hoitoryhmiin lasten iän sekä hoidollisten ja kasvatuksellisten näkökohtien perusteella. Yhdessä ryhmässä hoidettavia lapsia saa olla, milloin lapset ovat 1) 3–6-vuotiaita vähintään 12 ja enintään 20, 2) 1–3-vuoti- aita vähintään 6 ja enintään 12 ja 3) alle 1-vuotiaita enintään 6. Milloin ryhmässä hoidetaan

¹¹³ Sosiaalhallitus 1978, 10.

¹¹⁴ Pihlaja 2005, 32.

¹¹⁵ Kaiken kaikkiaan erityisen tuen lapsia oli päivähoidon piirissä, mukaan lukien tavallisten päi- vähoitojen tavalliset ryhmät, joissa erityisen tuen tarvetta esiintyi.

¹¹⁶ Sosiaalhallituksen suunnittelu- ja tilastotoimisto 1977: 7, Sosiaalhallitus 1978, 20–21.

¹¹⁷ Sosiaalhallitus 1978, 18–19.

¹¹⁸ Erityis- päivähoidon työryhmän muistio 1978, 17–18.

vain erityistä hoitoa tarvitsevia lapsia, on ryhmän koko puolet edellä mainituista määristä.”¹¹⁹

Yhteiskunta kiinnitti entistä enemmän huomiota erityisen tuen tuomiin vaatimuksiin, kun lapsiryhmien kokoa pienennettiin. Tämä mahdollisti sen, ettei myöskään tavallisissa ryhmissä olevien lasten hoito ja kasvatusta jää huomioimatta, kun henkilökuntaa on tarpeeksi ja lapsiryhmät pysyvät päivähoitolain asettamissa ryhmäkoissa. Samalla myös hoitoa ja kasvatusta pystyttiin eriyttämään enemmän ikäkausiin sopivaksi, jolloin kyettiin myös ottamaan jokaisen lapsen yksilöllinen taso sekä kasvatusta huomioon.¹²⁰ Päivähoitolaki otti huomioon komiteanmietintöjen toiveet sekä tavoitteet saada lapsiryhmiä pienennettyä niin, että kenenkään lapsen ei isojen ryhmäkokojen vuoksi tarvitsisi kärsiä päivähoiton piirissä.

Komiteanmietintöjen yhtenä tavoitteena oli taata kaikille perheille tasa-arvoiset mahdollisuudet päivähoitopalveluiden käyttöön siitä huolimatta, että tarvetta esiintyi myös kaupunkien ja kuntakeskusten ulkopuolella. Tähän esitettiin ratkaisuksi kuljetusten tarjoamista kauempana olevien perheiden käyttöön sekä kunnallisen perhepäivähoidon kehittämistä niin, että yksikköjä olisi hajautetummin myös maaseudulla.

Päivähoitolaki tai -asetus eivät sisältäneet määräyksiä päivähoitokuljetusten osalta yleisellä tasolla, mutta tiettyjen tuen tarpeiden lasten kohdalla sovellettiin muita lakeja. Esimerkiksi Invalidihuoltolain 22§ 2 momentin mukaan invalidihuoltoon kuuluvien lasten kohdalla voitiin hyödyntää kuljetuspalveluiden käyttöä myös päiväkoteihin. Lain mukaan kuljetuspalvelujärjestelmää sai käyttää myös siinä vaiheessa, jos lapsi oli kuulo-, näkö- tai vaikeasti liikuntavammainen. Valtionosuutta kuljetusmaksuihin yhteiskunta kykeni antamaan 26–70 prosenttia riippuen siitä, mikä määrärahan tilanne tulo- ja menoarviossa oli.¹²¹ Invalidihuoltolaki mainitsee myös seuraavaa:

”Invalidihuoltolain 11§:ää on sovellettu – sellaisten 6-vuotiaiden oppivelvollisten osalta, joiden oppivelvollisuutta toteutetaan päiväkodissa (6-vuotiaitten kuulo- ja näkövammaisten) kuljetukset toisen kunnan alueella sijaitsevaan päiväkotiin”¹²²

Kuljetukset otettiin jollain tasolla huomioon, mutta ei vielä valtakunnallisesti tarpeeksi hyvin. Monet perheet joutuivat kuljettamaan lapsensa päivähoitoon kauas tai keksimään itse lapselle hoitopaikan vanhempien työssäolon ajaksi. Kuljetusten järjestäminen jäi siis vanhempien vastuulle, mutta kuntakohtaisesti pyrittiin saamaan kyyti järjestettyä tilanteissa, joissa pitkät matkat olivat esteenä. Kulkuvälineinä näissä tapauksissa käytettiin tilausbusseja tai takseja, ja yleensä nämä kyyditykset pyrittiin yhdistämään mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi koulukyytien tai invalidihuollon

¹¹⁹ Päivähoitolaki 36/1973 §2.

¹²⁰ KOM 1974: 15, 23.

¹²¹ Invalidihuoltolaki 907/46 §22; Sosiaalhallitus 1978, 36.

¹²² Invalidihuoltolaki 907/46 §11; Sosiaalhallitus 1978, 38.

kuljetuspalvelun kanssa.¹²³ Pitkien välimatkojen yhtenä mahdollisena ratkaisuna oli myös yksityisten sekä kunnallisten perhepäivähoitajien hyödyntäminen. Perhepäivähoitopaikkojen määrä kasvoi myös 1970-luvulla. Vuonna 1971 ohjattua perhepäivähoitoa kyettiin tarjoamaan yhteiskunnassa noin 2000 lapselle, mutta määrä kasvoi vuoden 1976 loppuun mennessä yli 26 600 paikkaan.¹²⁴

Perhepäivähoitoon suhtauduttiin kuitenkin kaksijakoisesti erityisen tuen lasten kohdalla. Perhepäivähoito painottui lasten hoidosta sekä kasvatuksesta huolehtimiseen, kun taas päiväkotitoiminnalla oli tarjota enemmän mahdollisuuksia esimerkiksi oppimisvaikeuksiin puuttumiseen sekä kehityshäiriöiden sekä -viivästymien mahdollisimman varhaiseen toteamiseen ja korjaamiseen.¹²⁵ Perhepäivähoito saattoi olla negatiivisena vaikuttajana niiden lasten kohdalla, joilla erityisen tuen tarpeen huomiotta jättäminen vaikutti lasten kehitykseen. Samoin vaikeammat tapaukset niin pienissä ryhmissä saattoivat vaikuttaa negatiivisesti myös perhepäivähoitoryhmissä oleviin muihin lapsiin, kun yhden lapsen valvominen sekä huomioiminen vei perhepäivähoitajan kaiken tilan. Sosiaalihuollon raporttisarjassa *"Erityistä hoitoa ja kasvatuspalveluiden lasten erityispäivähoito- ja kuntoutustoiminta Suomessa"* vuodelta 1989 todettiin, että perhepäivähoito olisi erityisen tuen lapselle hyödyksi silloin, jos perhepäivähoitajan koulutustaso vastasi hoidettavan tarvetta ja hän omistaisi tarvittavat välineet tuen hoitamiseen, kuten asianmukaiset liikkumisvälineet liikuntarajoitteisille. Samoin jotkut lapset hyötyivät pienemmistä ryhmäkoista, jolloin perhepäivähoito oli mahdollisesti päiväkotia parempi valinta.¹²⁶ Huomionarvoista on se, että ajatus perhepäivähoidon hyödyntämisestä erityisen tuen tarpeiden kohdalla vaihteli. Kymmenen vuotta ennen sosiaalihuollon raporttisarjaa sosiaalihuollon työryhmä erityisten tukien tarpeesta piti perhepäivähoitoa toissijaisena palvelumuotona.¹²⁷

Vaikka perhepäivähoidon hyödyntäminen nähtiin erityistä tukea tarvitsevien lasten kohdalla potentiaalisena vastauksena maantieteellisten etäisyyksien aiheuttamiin kysymyksiin, se ei kuitenkaan korjannut ongelmaa. Harvemmissä tapauksissa perhe, jossa erityisen tuen tarvetta esiintyi, onnistui saamaan juuri kyseiseen hoitotarpeeseen perhepäivähoitajan, joka asui tarpeeksi lähellä ja pystyi ottamaan lisää lapsia hoidettavaksi. Perhepäivähoitajilla sai nimittäin olla päivähoitolain jälkeen hoidettavana korkeintaan neljä lasta kerrallaan.¹²⁸

Laki ja asetus lasten päivähoidosta teki selkeitä konkreettisia muutoksia päivähoidon määrällisessä ja laadullisessa kehittämisessä: lain takia kunnat olivat veloitettuja laajentamaan päivähoitoa kaikkien perheiden käytössä olevaksi palveluksi.

¹²³ Kauppinen 1983, 50.

¹²⁴ KOM 1972: A 13, 13; Sosiaalihuollon 1978, 8.

¹²⁵ KOM 1974: 15, 31.

¹²⁶ Lummelehti 1989, 21.

¹²⁷ Sosiaalihuollon 1978, 17-21.

¹²⁸ Päivähoitolaki 36/1973 §5.

Tähän kunnat myös reagoivat parhaaksi näkemillään tavoilla perustaen päiväkotuja, panostamalla perhepäivähoitoon sekä kaupungeissa perustamalla myös erityispäiväkoteja. Samalla päivähoitolaki antoi päivähoitopaikkojen määriin liittyen erityisen tärkeät raamit, joissa ensimmäistä kertaa päivähoidon historiassa oli otettu huomioon lasten iän lisäksi myös kehityksen taso. Erityisen tuen huomioiminen määrissä muuttui lakisääteiseksi, millä pyrittiin turvaamaan lasten mahdollisimman hyvä ja terve kasvu päivähoitoympäristössä.

Päivähoitolaki ei kuitenkaan kyennyt vastaamaan hoitopaikkojen tarpeeseen erityisen tuen kohdalla niin hyvin kuin alun perin oli tarkoitus. Vielä 1980-luvullakaan päivähoidon tarjonta sekä kysyntä eivät yleisestikään kohdanneet, mutta kuntakohtaisia eroja oli etenkin erityispäivähoitopaikoissa. Päivähoitolaki oli kuitenkin merkittävä sikäli, että erityispäivähoito saatiin lain piiriin. Sen avulla päästiin myös kehittämään päivähoidon laadullista puolta niin, että erilaiset vammat sekä viat huomioitiin entistä paremmin. Yhteiskunnallisen, laaja-alaisen päivähoitopalvelujärjestelmän sen muotoutuminen oli pitkä prosessi sekä haaste, johon Suomi kykeni vastaamaan melko hyvin, sillä päivähoitopaikkojen määrän kasvu ympäri Suomea oli pitkään nouseva. Toisaalta päivähoitopaikkojen määrällinen lisääminen oli toimiva ratkaisu vain, jos kyettiin kouluttamaan tarpeeksi hoitohenkilökuntaa lapsista huolehtimaan.

4 PÄIVÄHOIDON HENKILÖKUNTA

4.1 Päivähoidon henkilökunnan vähäisyys ja kouluttamattomuus

Päiväkotihenkilökunnan vähäisyys oli päivähoidon järjestämisessä valtakunnallisesti näkyvä ongelma. Ennen 1970-lukua päivähoitoon erikoistuneen henkilökunnan koulutus oli epäsystemaattista. Esimerkiksi pula lastentarhanopettajista oli alkanut jo 1950-luvulla, kun uusia päiväkoteja rakennettiin, eikä samaan aikaan huolehdittu opettajakoulutuksen kehittämisestä. Vuoden 1951 komiteanmietinnössä päivähoidon kehittämisestä mainittiin jo, että etenkin lastentarhanopettajista oli merkittävä puutos, sillä koulutusmahdollisuudet olivat liian rajatut.¹²⁹ Vuonna 1958 opettajia toimi kaikkiaan 785, mutta heistä lähes joka kymmenennellä ei ollut pätevyyttä tehtäväänsä.¹³⁰ Tämä aiheutti ongelmia sekä päivähoidon yleisessä järjestämisessä että varsinkin erityispäivähoidossa, jossa tarvittiin erilaisiin tarpeiden tukiin erikoistunutta hoitohenkilökuntaa, kuten erityislastentarhanopettajia sekä "erityistyöntekijöitä." Ennen päivähoitolakia erityisten tukien piirissä olevien lasten opetus oli satunnaista sekä yksityisten henkilöiden tai aatteellisten järjestöjen käsissä, jolloin opetuksen kulmakiviinä toimivat usein filantropia sekä uskonnollinen näkökulma.¹³¹

1950-luku oli "erityistyömuotojen" alkamisen vuosikymmen, mutta niiden kehittymiseen vaikuttivat kahden lastentarhanopettajan, Bärbi Lytherin ja Tyyne Särkijärven lastentarhapedagogiset uudistukset erityistä huolenpitoa ja kasvatusta tarvitseville lapsille. Bärbi Lyther toimi etenkin pitkäaikaissairaiden lasten parissa, antaen heille toimintamahdollisuuksia sekä -muotoja, joiden kautta lapset saivat sairaaloissa

¹²⁹ KOM mon. 1951: 71, 26.

¹³⁰ Hänninen & Valli 1986, 162.

¹³¹ Ihatsu 1978, 21.

pedagogista kasvatusta.¹³² Tyyne Särkijärvi taas perusti vuonna 1923 ensimmäisen erityislastentarhan, Aulan, jossa hoidettiin noin 70 kehitysvammaista lasta kerrallaan. Kyseinen lastentarha toimi esikuvana Suomessa myöhemmin perustetuille erityislastentarhoille. Aula siirtyi hallinnollisesti vuonna 1951 Helsingin kaupungin lastensuojelulautakunnan alaisuuteen. Särkijärvi toimi myös lastensuojeluliiton (silloisen lastensuojeluyhdistyksen) puheenjohtajana vuosina 1950–1952.¹³³

Erytisopettajakoulutus aloitettiin Jyväskylän kasvatustieteellisen korkeakoulun (vuodesta 1966 Jyväskylän yliopisto) erityispedagogiikan laitoksella vuonna 1959, mutta erityisopetuskoulutuksen sisältö suunnattiin tässä vaiheessa koskemaan vain koulumaa-ilmaa sekä jo päivähoitoiän ylittäneitä lapsia.¹³⁴ Erytispedagogiikka ei vielä tuolloin tunnistanut erityiskasvatuksen laajempaa tarvetta päivähoitoikäisten keskuudessa. Komiteanmietinnössä vuodelta 1967 todetaan:

”Edistääkö tai vahingoittaako esim. ryhmähoito lapsen kehitystä, riippuu lapsen yksilöllisyydestä, hänen iästään ja kyvystään sopeutua ryhmähoitoon, hoitohenkilökunnan määrästä, koulutuksesta ja suhtautumisesta lapsiin sekä siitä, miten pitkän ajan lapsi joutuu päivittäin laitoksessa viettämään.”¹³⁵

Henkilökunnan koulutustaso sekä määrä suhteessa hoitoikäisiin lapsiin oli tärkeässä osassa luomassa kehityksellisesti edistävää päivähoitoa. Henkilökunnan taitotasoa oli kehitettävä, ja samoin myös koulutusta. Vuonna 1964 lastentarhanopettajia toimi päivähoitolaitoksissa yhteensä 931, mutta tarve laskettiin yli 1200:ksi.¹³⁶ Päivähoitopalvelujen yhä yleistyessä lastentarhanopettajien tarve kasvoi. Vuonna 1967 päivähoitokomiteassa tuli esille, että mikäli lastentarhanopettajien tarpeen kasvu arvioitaisiin samoilla perusteilla kuin päivähoitopaikkojen määrän kasvu, niin opettajien määrää tuli kaksinkertaistaa, jolloin opettajien lukumäärällisen tarpeen arvioitiin olevan noin 2200.¹³⁷

Tässä vaiheessa Suomessa valmistui vuosittain yhteensä 80 lastentarhanopettajaa. Lastentarhanopettajien valmistumistahti sekä koulutukseen otettavien määrällinen kapasiteetti ei kuitenkaan sellaisenaan riittänyt tyydyttämään sitä tarvetta, mikä nähtiin olevan päivähoidossa tulevien vuosien aikana. Siksi nähtiin tarkoituksenmukaisena, että lastentarhanopettajakoulutukseen kiinnitettäisiin entistä enemmän huomiota. Näin päivähoitoon otettujen lasten fyysinen ja henkinen kasvu ei olisi vaarassa sen takia, että opettajien määrässä olisi valtakunnallista vajetta.

Lastentarhanopettajien lisäksi päivähoitolaitoksissa toimi muuta henkilökuntaa, joiden määrää ja koulutusta olisi lisättävä. Tärkeimmiksi kehityskohteiksi nousivat

¹³² Rantanen 9.4.2018, 153.

¹³³ Hänninen & Valli 1986, 184–187.

¹³⁴ Ihatsu 1978, 1.

¹³⁵ KOM 1967: B 46, 6.

¹³⁶ Lukuun ei ole sisällytetty kaikkia niitä laitoksia, joissa lastentarhanopettajia tarvittiin: luvun ulkopuolelle jäävät esimerkiksi leikkikoulut sekä päiväkerhot. KOM 1967: B 46, 46.

¹³⁷ KOM 1967: B 46, 47.

päiväkodinjohtajien sekä lastenhoitajien rooli hoitolasten elämässä. Vuoden 1967 päivähoitokomitea nosti ensimmäistä kertaa esille myös erityislastentarhojen hoitohenkilökunnan tarpeen, ja heihin kohdistettiin erityiset vaatimukset: esimerkiksi erityislastentarhan päiväkodin johtajalta, opettajilta ja hoitajilta piti jatkossa löytyä täydentävää valmennusta tai erityiskoulutusta.¹³⁸ Koulutuksesta oli mainintaa myös vuoden 1974 komiteanmietinnössä:

“Edelleen koulutus on yleensä laajamuotoisempaa kuin täydennyskoulutus. Se lisää ammatillista pätevyyttä tai antaa muodollisen lisäkelpoisuuden. Päivähoitoalalla esiintyviin erilaisiin tehtäviin on luontevaa kouluttaa henkilöstöä varhaiskasvattajan (lastentarhanopettajan) peruskoulutuksen saaneista henkilöistä. Tämä antaa mahdollisuuksia työntekijöiden liikkuvuuteen päivähoitoalalla. -- Edelleen koulutusmahdollisuudet ovat 1) Hallinnollis-työnjohdollinen koulutus, 2) Erityishoidosta ja -kasvatuksesta vastaavan henkilökunnan koulutus, 3) Erikoistuminen sairaaloiden palvelukseen.¹³⁹

Ennen päivähoitolakia valmennusta tai erityiskoulutusta ei kuitenkaan kyetty antamaan niin laajasti, että se olisi ollut valtakunnallisesti yhdenmukaistettua. Ongelmana yleisestikin oli se, että lastentarhoihin suuntautunut opettajakoulutus ei ollut selkeää tai perustunut mihinkään tiettyihin kursseihin tai yliopistotason toimintaan. Näin ollen koko koulutusjärjestelmä oli sekasoppa, mikä välittyi etenkin ammattitason laajana jakaumana eri päiväkotien välillä. Kelpoisuusehdoista ja tehtävän edellyttämästä koulutuksesta ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta ollut säädöksiä olemassa.¹⁴⁰ Päivähoidon henkilökunnasta huomattava osa oli kouluttamatonta, hoidossa avustavaa henkilöstöä. Tämä nähtiin myös koulutuspoliittisena ongelmana, sillä iso osa päivähoidon henkilökunnasta toimi harjoittelijoina, jotka odottivat pääsyä ammatilliselle kurssille. Tämän takia he saattoivat joutua työskentelemään vuosikauksia kouluttamattomina harjoittelijoina päivähoitolaitoksissa.¹⁴¹

Päivähoidon henkilökunnan koulutukseen ja määrään oli siis puututtava myös koulutuspoliittisesti. Etenkin erityisen tuen hoitohenkilökunnan kohdalla oli tärkeää, että he saisivat tarpeeksi hyvän pätevyyden kohdata tukien tarvetta niin, etteivät lapset kokisi päivähoidosta enemmän haittaa, kun mitä he kokevat hyötyvänsä palvelusta.

Lastentarhanopettajia oli koulutettu erilaisissa lastentarhaseminaareissa. Yksi tärkeimmistä sekä varhaisimmista instituutioista, joka kiinnitti huomiota lastentarhanopettajien pätevyyteen, oli Ebeneserkodin Lastentarhaseminaari. Ebeneserkoti perustettiin jo vuonna 1892, ja se toimi monta vuosikymmentä ainoana suomen- ja ruotsinkielisenä lastentarhanopettajan pätevyyden tuottaneena koulutuskeskuksena naisille. Siellä myös kehiteltiin suomalaisille lastentarhoille ominaiset työmuodot.¹⁴² Vuonna 1947 Ebeneserkoti perusti alaosaston Jyväskylään, ja tämä alaosasto muuttui

¹³⁸ KOM 1967 B: 46, 55.

¹³⁹ KOM 1974: 15, 107.

¹⁴⁰ KOM 1967: B 46, 96–97.

¹⁴¹ KOM 1971 A: 20, 19.

¹⁴² Hänninen & Valli 1986, 59.

vuonna 1965 itsenäiseksi oppilaitokseksi, Jyväskylän lastentarhaseminaariksi.¹⁴³ Tätä Jyväskylän lastentarhaseminaaria on kutsuttu Jyväskylän lastentarhanopettajakoulutuksen ”alkukodiksi”.¹⁴⁴ Lastentarhaseminaarissa ei kuitenkaan toteutunut vielä tässä vaiheessa erityisen tuen tarpeisiin soveltuvaa koulutusta, mutta lastentarhanopettajakoulutuksen sijoittuminen Jyväskylään oli syy sille, miksi erityispedagoginen lastentarhanopettajakoulutus myös ensimmäisenä Suomessa sinne sijoitettiin.

Jyväskylässä toimi myös toinen lastentarhatyön perusta. Uno Cygnaeus piti kansakouluopettajaseminaarinsa yhteydessä Jyväskylän lastentarhaluokkaa vuodesta 1863 eteenpäin. Cygnaeus kiinnitti Suomessa ensimmäisenä huomiota pienten lasten kasvatukseen sekä varhaislapsuuden merkitykseen myös myöhemmässä elämässä. Tällä ajatuksella oli positiivinen vaikutus siihen, miten myöhemmin lastentarha-aatetta sekä siihen liittyvää tarkoituksenmukaista koulutustasoa vietiin eteenpäin. Cygnaeus totesi Friedrich Fröbelin¹⁴⁵ tavoin, että leikki ei ollut ajankulua, vaan lasten psyykkisten ja fyysisten voimien ilmaus lapsen kehityksessä. Tällä hän perusteli myös päivähoiton liittämistä osaksi koulutusjärjestelmää, johon se myös hänen ansiostaan liitettiin, ja hänen ansiostaan myös päivähoiton pedagoginen alku sai ensiaskeleensa.¹⁴⁶

Tähän aikaan ei kuitenkaan erikseen huomioitu sitä, miten tärkeä rooli oli koulutuksen eriyttämisellä siinä vaiheessa, kun lapsella todettiin erityisen tuen vaatimavamma. Vuodesta 1959 lähtien Jyväskylän yliopistossa koulutettiin erityisopettajia nimenomaan kansakouluihin sekä oppivelvollisuusikäisiin liittyen. Kymmenen vuotta erityisopettajakoulutuksen alun jälkeen Jyväskylän yliopistossa aloitettiin erityisopettajakoulutuksen yhteydessä myös erillinen koulutus, joka sisälsi pedagogiset avut työskentelemään kuulo- sekä näkövammaisten parissa. Näihin koulutuksiin saivat osallistua myös jo koulutetut lastentarhanopettajat, mutta omaa erityisopettajan opintosuuntaa ei Suomessa tarjottu ennen kuin vasta vuoden 1971 syksyllä, myös Jyväskylän yliopistossa. Suomen Lastentarhanopettajaliiton vuonna 1969 asettaman Eri-tyislastentarhakomitean analyysien mukaan Suomessa erityisopettajien tarve oli noin 1160 sen tilaston pohjalta, joka tutki erityisten tukien lasten määrää yhteiskunnassa.¹⁴⁷

Vuonna 1972 Esikoulukomitean mietintö painotti:

”-- että erityisryhmien esiopetusta on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi on taatava joustava siirtymismahdollisuus peruskouluun ja sen erityisopetukseen. Lisäksi

¹⁴³ KOM 1967: B 46, 81.

¹⁴⁴ Kasurinen & Saares 1998, 7.

¹⁴⁵ Saksalaista Friedrich Fröbeliä on kutsuttu ”lastentarhojen isäksi”. Hän uudisti huomattavalla tavalla kasvatusta antamalla huomiota lasten fyysiselle sekä henkiselle kasvuille ja kehitykselle. Fröbelin ajatukset sekä kasvatustilafilosofia levisi laajalle Eurooppaan sekä Amerikkaan 1800-luvun kuluessa. Hänninen & Valli 1986, 27–40.

¹⁴⁶ Kinos 1997, 101; Kinos 2008, 120; Kasurinen & Saares 1998, 8.

¹⁴⁷ Suomen Lastentarhanopettajainliitto ry, 1970; Hänninen & Valli 1986, 190.

komitea korostaa sitä, että kun poikkeavia lapsia sijoitetaan normaaliryhmiin, niin heille on annettava asianmukaista erityisopetusta ja tukea ja kuntoutusta.”¹⁴⁸

Oli tärkeää, että huomio kiinnittyi erityisopetukseen sekä erityisen tuen huomioimiseen. Painoarvoa annettiin koulutustason laadulliselle ja määrälliselle lisäämiselle. Lasten päivähoitokomitea vuodelta 1971 laati yhteenvedon päiväkotien hoitajien ja opettajien ammattitaidon tasosta. Vuoden 1969 tilaston mukaan Suomessa toimineista lastentarhanopettajista 95 prosentilla oli lastentarhanopettajan pätevyys, mutta esimerkiksi lastenhoitajilla luku jäi 85 prosenttiin. Silmiinpistävät luvut löytyvät etenkin hoitoapulaisten sekä harjoittelijoiden kohdalla: ensiksi mainitun työmuodon kohdalla 83 prosenttia merkattiin ”ei ammattikoulutusta” -kategoriaan, jälkimmäisessä prosenttiluku oli 97.¹⁴⁹ Komiteanmietinnöt ottivatkin useampaan otteeseen esille sen epäkohdan, että harjoittelijat sekä apulaiset saivat toimia päivähoidossa mahdollisesti jopa vuosia ilman pätevyysvaatimuksia, mikä oli tunnistettu ongelma myös lasten kehityksen sekä kasvun kannalta. Tähän koulutuspoliittiseen ongelmaan piti löytää ratkaisu.

Yllä mainittu tilasto tunnisti myös kategorian ”Kansakoulunopettaja, erityisopettaja”, joiden yhteenlaskettu määrä päivähoiton henkilökunnasta oli alle yhden prosentin. Erityisopettajalla viitattiin tähän aikaan vielä erityispedagogiseen koulutukseen, joka oli kohdennettu kouluikäisiin lapsiin eikä päivähoitoikäisiin lapsiin. Tämän takia kyseisen ammattikunnan pätevöityneet erityisopettajat hakivat töitä sekä työllistyivät helposti kouluissa, jolloin heidän ei tarvinnut hakeutua päivähoiton piiriin töihin, ja tämä näkyy myös tilastoissa. Tilastosta on nähtävillä myös yhteiskunnallisestikin tunnistettu ongelma: kun päivähoiton ammattikoulutuksia tilastoitiin, ei tässä vaiheessa tunnistettu erityis- tai jatkokoulutusten määrää hoitohenkilökunnasta. Tilastosta ei siten ilmene päivähoitohenkilökuntaa, jolla oli jatkokoulutusta tai muuta erityiskoulutusta. Näin ollen pätevän henkilökunnan todellinen luku vääristyy, sillä esimerkiksi jatkokoulutuksen suorittaneita henkilöitä, jotka olivat päteviä hoitamaan erityisen tuen tarpeita, ei oteta huomioon. Tämän takia ei voida tietää oikeasti erityisen tuen tarpeessa olevien lasten hoitamiseen pätevöityneen henkilökunnan määrää.

Vuoden 1972 esikoulukomitean mietintö toteaa:

”Joidenkin erityisryhmien kohdalla asianmukaisin ratkaisu on erityisopettaja. Näin ollen erityisesikoulun opettajien tarve ja koulutus on otettava huomioon suunniteltaessa esias-teen opettajainkoulutusta. Lisäksi tarvitaan muita erityisopetusta ja erityishoitoa antavia työntekijöitä joko vakinaisena tai useimmiten ehkä esikoulussa määrätyn väliajoin käyvinä kiertävinä työntekijöinä. Tällaisia erityistyöntekijöitä ovat esimerkiksi puheterapeutti,

¹⁴⁸ KOM 1972 A: 13, 52.

¹⁴⁹Jälkimmäiseen lukuun vaikuttaa se, että harjoittelijat eivät olleet saaneet vielä pätevyyttä kyseiseen ammattiin. Sosiaalinen aikakauskirja 6/1970; KOM 1971 A: 20, 20-21.

lääkintävoimistelija, neurologi, psykiatri, psykologi, sosiaalihoitaja, musiikkiterapeutti ja lastenlääkäri.”¹⁵⁰

Yleisesti ajateltiin, että koulutetun henkilökunnan saaminen etenkin esikouluun oli tärkeää lasten kehityksen näkökulmasta. Esikoulu tietyllä tavalla erotettiin päivähoidosta, sillä sen ideana oli toimia sujuvana siirtymänä päivähoidon piiristä kouluun. Idea esikoulutuksesta näkyi poliittisessa keskustelussa etenkin 1960-luvun alusta lähtien. Yhteiskunnassa huomattiin, että päivähoidosta siirtyminen suoraan kouluun ilman sen parempaa kasvatuspohjaista valmistusta oli haitaksi lapsille, jolloin lapset kokivat haasteita ensimmäisellä luokalla.¹⁵¹ Esiopetuksesta käytiin myös kiivasta keskustelua, sillä esiopetusta valmistelevat tahot halusivat sen kouluhallinnon alaisuuteen, kun taas ajatuksen vastustajat tahtoivat esiopetuksen pysyvän päivähoidon piirissä.¹⁵² Tämän takia esikoulussa pidettiin huolta siitä, että erityisopetus otettiin esikouluissa huomioon entistä tarkemmin. Viimeistään esiopetuksessa oli tärkeä kiinnittää huomiota erityisopetuksen tasoon, jotta tieto erityisistä tuista sekä niihin toimivat mahdolliset hoitomuodot saataisiin siirrettyä myös koulumaailmaan. Tähän sujuvaan siirtymisprosessiin tarvittiin erityisopettajia.

Esikoulukomitean mietinnössä ehdotettiin, että esikouluista tulisi löytyä myös kiertäviä työntekijöitä. Niin kutsuttujen ”kiertävien työntekijöiden” ehdottaminen osaksi päivähoitojärjestelmää oli siinä mielessä tärkeä uudistus, että näin kyettäisiin vastaamaan erityisten tukien tarpeeseen paremmin niissä tilanteissa, kun erityisen tuen tarvetta esiintyi hajautetusti ympäri maata. Etenkin kiertävien erityisopettajien palkkaaminen nähtiin tärkeänä toimena, ja siihen useampi muukin komiteamietintö otti kantaa lakiesitystä laatiessaan. Kiertävän erityisopettajan tehtävä olisi taata oikeaoppinen erityisen tuen tarpeeseen vastaaminen niiden resurssien puitteissa, joita päivähoitolle pystyttäisiin antamaan.

Henkilökunnan koulutukseen sekä määrään liittyvät säädökset sekä komiteat, jotka asetettiin laatimaan hoitohenkilökuntaan liittyviä päätöksiä, eivät menneet yksi yhteen lain toimeenpanemisen ajankohdan kanssa. Esimerkiksi henkilöstöpulan sekä henkilökunnan koulutusvaihtoehtojen ratkaisemiseksi asetettiin vuonna 1972 varhaiskasvatuksen koulutuskomitea samaan aikaan, kun eduskunnassa jo äänestettiin päivähoitolain voimaantulosta.¹⁵³ Tämän takia esimerkiksi hoitohenkilökuntaan kohdistuneet pykälät sekä asetukset olivat päivähoitolaissa vielä tyngän tasolla. Laki toimi kuitenkin tönäisevänä voimana siihen, että myös erityisen tuen hoitohenkilökunnan koulutuksen tasoa sekä laatua ja määrää yhdenmukaistettiin ja kasvatettiin.

¹⁵⁰ KOM 1972 A: 13, 51.

¹⁵¹ Hänninen & Valli 1986, 165.

¹⁵² Kinon, Palonen 2012, 230–235; Pajunen 2018, 26.

¹⁵³ Onnismaa 2010, 98.

Päivähoidon henkilökuntaan liittyvät ongelmat olivat ennen päivähoitolakia melko monitasoisia. Paine lisätä päivähoitolaitoksia samaan aikaan, kun päivähoitoryhmiä lapsimääriä pienennettiin suhteessa hoitohenkilökunnan määrään, tuotti ongelman pätevän henkilökunnan löytämisessä. Päiväkodin henkilökunnan ammattitaito ja osaaminen perustuivat erilaisiin koulutuksiin sekä lastentarhaseminaareihin, eivätkä niiden tuottamat ammattipätevät henkilöt riittäneet takaamaan tarvittavaa henkilökuntamäärää päiväkodeissa. Erityisten tukien kohdalla ongelmana oli lisäksi se, että niiden hoitamiseen pätevytynyttä henkilökuntaa oli vielä vähemmän, eikä heidän koulutustaan ennen vuotta 1971 yliopistotasoisena toteutettu. Tällöin ”normaalin” koulutuksen lisäksi oli hankittava jatko- tai täydennyskoulutusta, joka ei kuitenkaan ollut yhdenmukaista. Tähän oli myös koulutuspoliittisesti puuttettava. Ennen 1970-lukua ei ollut järjestetty päiväkotiin suuntaavaa erityispedagogista koulutusmuotoa, vaan ne keskittyivät valmistamaan ammattitaitoista henkilökuntaa koulu maailmaan. Tämä jätti yhteiskuntaan ison aukon erityisten tukien kohdalla siinä mielessä, että päivähoitoikäiset lapset saattoivat jäädä vaille turvallista sekä heidän erityisten tukiensa vaatimaa ammattitaitoa, jolloin päivähoito saattoi toimia haitallisena ilmapiirinä kehittyvälle ja kasvavalle lapselle. Samoin kouluttamaton henkilökunta ei välttämättä kyennyt tunnistamaan erityisten tukien tarvetta, saati kyennyt puuttamaan tarpeisiin mahdollisimman nopeasti.

4.2 Päivähoitohenkilökunnan erityispedagogiseen koulutukseen kiinnitetään huomiota

Päivähoitolaki puuttui etenkin erityisten tukien huomioimiseen niin, että ammattiin liittyvää koulutusta vaadittiin aiempaa tarkemmin. Lain voimaantulon jälkeen päiväkotien henkilöstörakenteeseen puututtiin niin, että päiväkodissa olevassa lapsiryhmässä, jossa erityisen tuen tarvetta havaittiin, tuli olla ainakin yksi erityislastentarhanopettaja.¹⁵⁴ Päivähoitolaki laati ne raamit, joiden perusteella pyrittiin saamaan päivähoitoon koulutettua henkilökuntaa, ja laki sisälsi kaksi pykälää, joissa oli huomioitu myös päivähoidon henkilökunnan erityiskoulutus:

”5§ -- Lastentarhanopettajalta vaaditaan lisäksi, että hän on saanut kelpoisuuden lastentarhanopettajaksi asianomaisesta oppilaitoksesta sekä erityislastentarhan opettajalta vielä sosiaalihuollituksen hyväksymä lisäkelpoisuus”¹⁵⁵

sekä

¹⁵⁴ Kauppinen 1983, 55.

¹⁵⁵ Laki lasten päivähoitosta 1974 36§5.

“4§ Lastentarhaseminaareissa voidaan antaa koulutusta erityislastentarhanopettajiksi aiko-ville sekä järjestää lastentarhanopettajien jatko- ja täydennyskoulutusta.”¹⁵⁶

Erityispedagogiikan näkökulmasta henkilökunnan laadulliseen tilanteeseen pystyt- tiin puuttumaan jo ennen vuoden 1973 päivähoitolakia: erityislaitokset keskittyivät hyvin pitkälti Keski-Suomeen, ja tämä oli pohjustamassa erityispedagogiikan yliopis- tokoulutuksen aloittamista Jyväskylässä.¹⁵⁷ Tähän yliopistotasoiseen erityispedago- giikkaan liitettiin myös varhaiserityispedagogiikka vuonna 1971, jolloin ensimmäistä kertaa Suomessa keskityttiin antamaan yliopistotason opetusta myös niin, että opetus antaisi pätevyudet työskennellä alle kouluikäisten lasten erityisten tukien tarpeiden parissa. Lastentarhanopettajien koulutuksen vakinaistaminen eteni kuitenkin hitaasti, sillä se oli vielä 1980-luvullakin yksi keskeisin kehittämisen kohde Jyväskylän yliopis- tossa.¹⁵⁸

1970-luvun puolivälistä eteenpäin lastentarhanopettajakoulutukseen liitettiin valtakunnallisesti myös erityispedagogiikan peruskurssi, joka yliopistollisena kurs- sina kesti 60 tuntia ja sisälsi perustiedot vammaisuudesta sekä poikkeavuuksista. 1970-luvun alusta lähtien järjestettiin myös lastentarhanopettajapohjaista erityisopet- tajakoulutusta päivähoidon tehtäviin, kehitysvammaisten opetukseen sekä kuulo- vammaisten esiopetukseen. Yleisten erityispedagogisten kurssien lisäksi lastentar- hanopettajaopiskelijat pääsivät valitsemaan myös valinnaisia opintoja sekä erityis- opintoja, jotka oli mukautettu kohtaamaan erilaisia erityistarpeita. Tämän lisäksi ke- hitettiin myös paikallisia kursseja: eri paikkakunnilla järjestettiin vuosittain lyhyitä kurssimuotoisia opetushetkiä sekä kuntien järjestämiä koulutustilaisuuksia, jotka aut- toivat lastentarhanopettajia erikoistumaan erityisten tukien tarpeisiin.¹⁵⁹

Erityislastentarhanopettajien koulutuksen yhdenmukaistaminen sekä heille mahdollistettu erityyppisten poikkeamien oppiminen laaja-alaisesti oli tärkeä virstan- pylväs suomalaisessa yhteiskunnassa ja siinä, miten erityispedagogista ammattitaitoa kehitettiin myös päivähoidossa. Erityispedagogiikka tunnistettiin kasvatustieteen so- veltavaksi osa-alueeksi, jonka teoreettinen lähestymistapa sekä tutkimusmenetelmät tuli- vat lähtökohtaisesti psykologiasta sekä lääketieteestä. Erityispedagogiikka onkin ot- tanut mallin yleiselle ajattelutavalle, olettamuksille ja eri ilmiöille (kuten vammaisuu- delle) psykologiaan sekä lääketieteeseen nojautuen.¹⁶⁰

Kun päivähoitolaki astui voimaan, oli kuntien päivähoitosuunnitelmiin sisälly- tetyssä päivähoidossa asetuksen kelpoisuusvaatimuksen mukaista henkilökuntaa seuraavasti: lastentarhanopettajia 1748, sosiaalikasvattajia 148 sekä lastenhoitajia 1123. Sen lisäksi päiväkodinjohtajia ja muita hoito- ja kasvatustehtävissä toimivia henkilöitä

¹⁵⁶ Laki lasten päivähoidosta 1973 §4.

¹⁵⁷ Siikonen & Fadjukoff 2017, 67.

¹⁵⁸ Vilkuna 2009, 209.

¹⁵⁹ Lummelahti 1989, 22–33.

¹⁶⁰ Vehmas 2005, 86.

oli yhteensä 3 019. Päivähoidon erityistyöntekijöitä tilastoitiin olevan 25 sekä perhepäivähoidon ohjaajia 107.¹⁶¹ Sosiaalihuollon suunnittelu- ja tilastotoimiston tilastointitiedote selvitti päivähoidon henkilökunnan määrää vuoden 1976 lopussa. Tilaston mukaan päiväkodeissa henkilökuntaa oli yhteensä 12410 sekä perhepäivähoidon henkilökuntaa 13965. Näistä luvuista pätevätyneitä psykologeja oli 9, puheterapeuteja 30, erityislastentarhanopettajia 3 sekä ”muuta erityishenkilökuntaa” 14.¹⁶² Muutamassa vuodessa ei vielä päivähoidon piirissä toteutunut se, että erityislastentarhanopettajia ja muuta erityishenkilökuntaa olisi vielä tarpeeksi suhteessa siihen todelliseen määrään, mitä päivähoidon piirissä tarvittiin.

Sosiaalihuollon muistiossa vuodelta 1978 todetaan:

”Erityislastentarhanopettajan tutkinnon alle kouluikäisten lasten erityisopettajan opintosuunnalla suorittanut henkilö saa pätevyyden toimia erityislastentarhanopettajana aivo-vauriolasten, sosiaalis-emotionaalisesti häiriintyneiden, puhehäiriöisten, kehitysvammaisten ja kehityksessä viivästyneiden, kroonisesti sairaiden ym. Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten kanssa päivähoidossa, harjaantumiskouluissa, päivähuoltoloissa, sairaaloissa ym.”¹⁶³

Eli yksi pätevyys mahdollisti erityislastentarhanopettajana toimimisen riippumatta vamman tai poikkeaman laadusta tai vaikeusasteesta. Erityislastentarhanopettajan tutkinto oli tässä vaiheessa kahden lukukauden pituinen koulutus, joka sisälsi 1100 tuntia opetusta, joista yleisiä opintoja oli 400 tuntia, opetusharjoittelua 160 tuntia sekä erikoistumisopintoja noin 460 tuntia.¹⁶⁴ Kuulovammaisten sekä näkövammaisten erityisopettajan opintosuunnalta valmistunut lastentarhanopettaja sai myös toimia esikoulussa erityisopettajana sekä oman alueensa kuntoutusohjaajana. Vuoteen 1978 mennessä erityislastentarhanopettajia oli valmistunut alle kouluikäisten lasten erityisopettajan opintosuunnalta 47, kuulovammaisten lasten erityisopettajan opintosuunnalta 29, näkövammaisten erityisopettajan opintosuunnalta 2 sekä harjaantumiskoulun erityisopettajan opintosuunnalta 45.¹⁶⁵

Vuoden 1974 varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutuskomiteamietintö huomasi myös koulutuspoliittisen hallinnollisen ongelman, johon ei vielä puututtu, ja jota ei päivähoitolakiin sisällytetty: päivähoitoalan oppilaitoksista lastentarhaseminaarit kuuluivat koulutushallituksen alaisuuteen, kun taas esimerkiksi lastenhoitajakoulutus kuului kasvatushallituksen alaisuuteen. Kun vuonna 1973 aloitettiin

¹⁶¹ KOM 1974: 15, 41.

¹⁶² Sosiaalihuollon muistio 1978, 11.

¹⁶³ Sosiaalihuollon muistio 1978, 24.

¹⁶⁴ Sosiaalihuollon muistio 1978, 23–24.

¹⁶⁵ Harjaantumiskoulutuksella tarkoitetaan sosiaaliviranomaisen järjestämää opetusta, jonka ohjauksesta vastaa kouluhallitus ja sosiaalihuollon suunnittelu- ja tilastotoimisto. Harjaantumisopetukseen voidaan asettaa lapsi, joka on kehitysvammalain mukaan toiminnallisesti ”estynyt” tai ”häiriintynyt”, ja jonka kohdalla oppivelvollisuuden täyttäminen ei välttämättä tapahdu peruskoulussa. Sosiaalihuollon muistio 1978, 24–25 & 48–49.

Jyväskylän yliopistossa sekä Joensuun korkeakoulussa lastentarhanopettajakoulutus, sen paikka oli suoraan opetusministeriön alaisuudessa. Varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutuskomiteanmietintö piti tärkeänä sitä, että nämä koulutuksen hallinnot tulisi yhdenmukaistaa saman keskusviraston alle. Yhtenä potentiaalisena mahdollisuutena ehdotettiin sitä, että varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutuksen hallinto siirrettäisiin kokonaisuudessaan opetusministeriön alaiseksi.¹⁶⁶

Vuodesta 1972 alkaen seminaarien lastentarhanopettajakoulutus siirtyi sosiaalishallitukselta koulutushallitukselle, kun taas päivähoitotoiminta oli sosiaalishallituksen alaista. Tämän takia piti kiinnittää erityistä huomiota siihen, että näiden hallitusten välinen yhteistyö oli tarpeeksi tiivistä sekä aktiivista.¹⁶⁷ Opetus sekä opetusmuodot olivat muutospaineen alla: komiteanmietinnöt käsittelivät ja antoivat korjausehdotuksia sekä nostivat ongelmakohtia esille niin koulutuksen rakenteesta, kestosta, tasosta sekä myös lastentarhanopettajan ammatti-identiteetistä.¹⁶⁸

Varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutuskomiteanmietintö totesi, että erityishoidosta ja -kasvatuksesta vastaavan henkilökunnan koulutusta tulisi järjestää Jyväskylän yliopistossa sekä Joensuun korkeakoulussa, joissa tässä vaiheessa jo oli muuta erityisopettajakoulutusta tarjolla, ja että erityislastentarhanopettajia tulisi kouluttaa vuosittain noin 20-25.¹⁶⁹ Kaiken kaikkiaan vuosina 1972-1975 opettajankoulutuslaitoksesta valmistui kuitenkin yhteensä 21 erityislastentarhanopettajaa.¹⁷⁰ Komiteanmietinnöstä huomaa sen, että koulutuksen eriyttämistä kohtaamaan erityisen tukien tarpeita ei pidetty tarkoituksenmukaisena, sillä erilaisten tarpeiden sekä viivästymien laatu ja vaikeusaste heittelivät niin paljon. Sen sijaan painoarvoa koulutuksessa tuli antaa tarpeiden varhaiselle tunnistamiselle sekä sille, että lapsen psyykinen sekä fyysinen kehitys ja kasvatus eivät häiriintyneet päivähoidon ilmapiiristä. Tärkeää oli siis henkilökunnan opettaminen havainnointiin.¹⁷¹ Erityispedagogiikassa sekä erityisopetuksessa huomion painopiste siirtyi yhä enemmän erityisesti 1980-luvulta eteenpäin "normaaliuden" rajamailla oleviin henkilöihin sekä ominaisuuksiin, kuten käytöshäiriöihin sekä oppimisvaikeuksiin. Kyseisellä komiteanmietinnöllä oli myös merkittävä rooli siinä, miten koulutuksen tasoa lähdettiin kehittämään: tärkeinä ehdotuksina olivat yksilöllisten toiminta- ja kuntoutussuunnitelmien laadinta ja kuntakohtaisen erityispäivähoidon työryhmien perustaminen.¹⁷²

Päivähoitohenkilökunnan tarkoituksenmukaisella koulutuksella koettiin olevan tärkeä tehtävä etenkin siinä tapauksessa, kun erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi otettiin mukaan päivähoiton "normaaliin" lapsiryhmätoimintaan sen sijaan, että

¹⁶⁶ KOM 1974: 15, 124.

¹⁶⁷ Kasurinen & Saares 1998, 53.

¹⁶⁸ Kasurinen & Saares 1998, 59.

¹⁶⁹ Kom 1974: 15, 138-139.

¹⁷⁰ Vilkuna 2009, 210.

¹⁷¹ KOM 1974: 15, 156-160.

¹⁷² Pihlaja 2005, 32; Vehmas 2005, 84.

erityisen tuen lapsi laitettiin erityispäiväkotiin tai -ryhmään. Henkilökunnan koulutuksen ansiosta ei pelkästään tunnustettu erityisten tukien tarpeita aiempaa paremmin, vaan myös kyettiin jopa vanhempia paremmin näkemään lapsi lapsena ja näin ollen turvaamaan hänelle lapsena olemisen oikeus. Henkilökunnan kommunikointi keskenään, erityisen tuen lapsen vanhemmille sekä erityisten tukien hoitamisen asiantuntijoille oli tärkeä taito, joka mahdollisti parhaan mahdollisen avun erityisten tukien lasten kasvuille.¹⁷³

Komiteanmietinnöissä useampaan otteeseen ehdotettiin sekä perusteltiin kiertävän lastentarhanopettajan tarvetta varsinkin niillä alueilla, joissa resurssit eivät välttämättä riittäneet palkkaamaan useampia erityisen tuen työntekijöitä. Vuoden 1973 päivähoitolaki ei kuitenkaan sisältänyt erillistä kohtaa kiertävän erityislastentarhanopettajan palkkaamisesta, eikä kyseinen titteli tullut voimaan vielä vuosiin päivähoitolain voimaantulon jälkeen. Vuonna 1989 laadittu sosiaalihuollituksen raporttisarja selvensi kiertävän erityislastentarhanopettajan toimenkuvaa. Raporttisarjan mukaan kiertävän erityislastentarhanopettajan työtehtävään kuului erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten ohjauksen tukeminen. Kiertävän lastentarhanopettajan tarkoitus oli ohjata muita hoitotyöntekijöitä tilanteessa, jossa erityistä tukea tarvittiin perhepäivähoidossa tai pienten paikkakuntien erityispäivähoitojärjestelyissä. Kiertävä erityislastentarhanopettaja oli mukana myös tilanteissa, joissa erityisen tuen tarpeiselle lapselle laadittiin tarkoituksenmukaista kuntoutussuunnitelmaa.¹⁷⁴ Kiertävän erityislastentarhanopettajan virkoja oli Sosiaalihuollituksen muistion mukaan vuodelta 1978 perustettu vasta suurimpiin kaupunkeihin.¹⁷⁵

Vaikka "erityishenkilökuntaa" pyrittiin laadullisesti ja määrällisesti lisäämään, perhepäivähoidon tilanne ei parantunut samaan tahtiin päiväkotien hoitohenkilökunnan kanssa. Laki lasten päivähoidosta kyllä vahvisti perhepäivähoidon asemaa päivähoitomuotona, mutta vielä vuonna 1977 perhepäivähoidon ohjaajien peruskoulutus oli hyvin kirjavaa.¹⁷⁶ Sosiaalihuollituksen työryhmän muistiossa 1978 todetaankin:

"Koska perhepäivähoidon ohjaajien tehtävään ovat kelpoisia useammanlaisen koulutuksen saaneet henkilöt, on [perhepäivähoitokoulutuksesta saatu] tieto erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevista lapsesta ja hänen tarpeistaan myös hyvin vaihtelevaa. Perhepäivähoitajille tarkoitettuna koulutuksen koulutusohjelmaan ei sisälly varsinaisesti erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevia lapsia käsittelevää oppiainetta."¹⁷⁷

Päivähoidon piirissä jo sovellettavat vaatimustasot eivät ulottuneet perhepäivähoitoon asti. Sosiaalihuollituksen työryhmä esitti vaatimuksen, että perhepäivähoidossa tuli huolehtia myös perhepäivähoitajien täydennyskoulutuksesta siinä vaiheessa, jos

¹⁷³ Kauppinen 1983, 64–65.

¹⁷⁴ Kuntoutussuunnitelmat tulleet lakisääteiseksi vasta vuoden 1986 alusta. Lummelahti 1989, 26–28.

¹⁷⁵ Sosiaalihuollitus 1978, 21.

¹⁷⁶ Pihlaja 1998, 10.

¹⁷⁷ Sosiaalihuollitus 1978, 23.

erityisen tuen tarvetta havaittiin ryhmässä. Tämä mahdollistuisi sillä, että myös perhepäivähoidon peruskurssin sisältöä uudistettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin, jolloin luottamus myös perhepäivähoidon työntekijöihin ammattitaitoisina hoitajina kasvaisi. Tämä oli tärkeää etenkin harvaan asutuilla alueilla, sillä kunnallisten päivähoitokyyditysten puuttuessa jouduttiin usein turvautumaan siihen, että lapsi laitettiin perhepäivähoidon piiriin. Komiteanmietinnössä vuodelta 1974 sanotaan, että perhepäivähoidossa painotetaan lapsen hoidosta sekä kasvatuksesta huolehtimista, mutta päiväkotitoiminta tarjosi paremmat puitteet sekä mahdollisuudet esimerkiksi oppimisvaikeuksien sekä erilaisten kehityshäiriöiden tai -viivästymien mahdollisimman varhaiseen toteamiseen.¹⁷⁸

Perhepäivähoidon integroiminen osaksi valvottua ja oikeaoppisesti toteutettua erityispäivähoitomuotoa kohti oli vasta alkutekijöissään, eikä päivähoitolaki vielä tässä vaiheessa puuttunut tähän ongelmaan. Osasyynä tähän oli myös se, että päivähoiton henkilökunnan koulutusvaatimukseen ei puututtu laajemmin ennen kuin laki ja asetus lasten päivähoiton järjestämisestä oli astunut voimaan. Laki kuitenkin antoi ensimmäistä kertaa selkeämmät raamit sille, miten henkilökuntaa tulisi kouluttaa erityisten tukien tarpeet mielessä pitäen. Laki myös vaati sen, että päivähoitoryhmässä, jossa todettiin erityisen tuen tarvetta, tuli toimia ainakin yksi pätevä erityislastentarhanopettaja. Lain jälkeen pidettiin parempaa huolta myös siitä, että päiväkodin sekä kodin ja muiden erityispäivähoidon rinnalla käytettävien palveluiden kommunikatio parantui, ja etenkin henkilökunnan avoimuutta painotettiin tässä verkostossa.

Erityisen tuen henkilökuntaa pyrittiin lain jälkeen lisäämään niin, että myös henkilökunnan määrä kohtaisi yhteiskunnassa esiintyvän tarpeen kanssa. Prosessi oli kuitenkin hidas, sillä pätevän henkilökunnan lisääntyminen oli riippuvaista siitä, miten koulutuksen tasoa sekä koulutuspoliittisia päätöksiä uudistettiin. Tämä ei kuitenkaan mennyt yksi yhteen päivähoitolain voimaantulon kanssa, joten tarpeeseen vastaamiseen meni useampia vuosia. Tähän ehdotettiin ratkaisuksi jo yllä mainittua "kiertävän erityislastentarhanopettajan" palkkaamista, joka oli vielä vuonna 1978 alkutekijöissään. Kiertävän lastentarhanopettajan toimenkuvaan sekä koulutukseen puututtiin paremmin vasta 1980-luvulla.

Laki lasten päivähoidosta ei kyennyt vastaamaan täysin niihin ongelmiin, joita erityisen tuen päivähoiton järjestämisessä kohdattiin. Päivähoitolaki tehtiin etenkin sen takia, koska haluttiin turvata kaikille lapsille sekä perheille yhtäläinen oikeus universaalin päivähoitopalvelun käyttöön. Laki kuitenkin vaikutti koulutuksen saamiseen ja hoitohenkilökunnan palkkaamiseen. Päivähoitolain jälkeen koulutuksen taso yhdenmukaistui, ja vuonna 1977 lastentarhaseminaarit sekä lastentarhanopettajakoulutus siirtyivät valtion hoidettavaksi, jolloin pystyttiin varmistamaan paremmin laadukas valtakunnallinen koulutus. Yhtenä isona tekijänä oli myös se, että erilaisten

¹⁷⁸ KOM 1974: 15, 31.

ammattipätevyysien sisällyttäminen osaksi päivähoitolakia sai aikaiseksi uusia työpaikkoja sekä uusia koulutusmahdollisuuksia, joista myös erityisen tuen tarpeessa olevat lapset hyötyivät siinä vaiheessa, kun olivat päivähoiton piirissä. Kuitenkaan määrällisesti koulutettua henkilökuntaa ei löytynyt tarpeeksi vielä vuosiin, sillä tarve henkilökunnan palkkaamiselle oli suurempi kuin mitä koulutettua henkilökuntaa valmistui koulutuksesta.

5 ERITYISPÄIVÄKOTIEN VALTIONAPU

5.1 Erityispäivähoito poissa valtionavun piiristä

Päivähoidon mahdollistaminen kaikille perheille yhtäläiseksi oikeudeksi oli iso kunnallinen investointi riippumatta siitä, mihin lastentarhoja rakennettiin. Ongelmana oli usein se, että kunnilla ei ollut varaa itse perustaa lastentarhoja, varata päivähoidolle mahdollistettuja toimitiloja tai palkata tarpeeksi pätevää hoitohenkilökuntaa huolehtimaan lapsista vanhempien työssäkäynnin ajaksi. Yhteiskunta puuttui tähän ongelmaan laatimalla lain lastentarhojen valtionavusta, joka säädettiin jo vuonna 1927. Sen mukaan kunnallinen lastentarha oli oikeutettu saamaan valtionapua "kolmanneksen kohtuullisiksi harkituista vuosimenoista".¹⁷⁹ Valtionavun saaminen edellytti sitä, että kunnat olivat ottaneet maksutta hoidettavaksi sekä kasvatettavaksi vähintään viisi-toista 3-7-vuotiasta lasta.¹⁸⁰ Lain mukaan valtionavun saamiseksi vaadittiin myös se, että lastentarhasta löytyvällä opettajalla oli lastentarhanopettajaseminaarin kaksivuotisen kurssin suoritus ja yhtä opettajaa kohti sai olla enintään 25 lasta, mutta sosiaaliministeriön poikkeusluvalla korkeintaan 35 lasta.¹⁸¹

Lain jälkeen huomattiin, että kunnilla oli haasteita noudattaa lain valtionavun saamista koskevia määräyksiä. Laki koettiin liian tiukkana ja etenkin koulutetun hoitohenkilökunnan palkkaamisessa oli huomattavia kuntakohtaisia eroja. Koska valtionapu kattoi pelkästään lastentarhojen toimintamenot, ei valtio tukenut rahallisesti kuntia esimerkiksi tarhojen rakennuskustannuksissa. Tämän takia yhtenä ongelmana valtionavun saamisessa oli se, että toimitiloja ei ollut suunniteltu lapsiystävällisiksi.

¹⁷⁹ Laki lastentarhain valtionavusta 296/1927.

¹⁸⁰ Kaupungeissa, kauppaloissa sekä "taajaväkisissä yhdyskunnissa" lasten vähimmäismäärä oli 25. Hänninen & Vallila 1986, 140.

¹⁸¹ Hänninen & Vallila 1986, 139-141.

Myös yksityiset laitokset joutuivat rahan puuttuessa perimään lapsista maksuja, mikä oli myös este valtionavun saamisessa.¹⁸²

Kun uutta päivähoitolakia sekä sen sisältöä laadittiin, etenkin vuoden 1969 säännöstoimikunnan komiteanmietinnössä kritisoitiin vuonna 1927 laadittua lakia lastentarhojen valtionavusta. Säännöstoimikunnan mukaan valtionapua ei enää voitu hyväksyä sellaisenaan, sillä laki laadittiin yli 40 vuotta aiemmin. Laki ei ottanut huomioon esimerkiksi kuntien kantokykyluokitusta, päivähoitojen rakennus- tai korjauskustannuksia, ja se jätti ulkopuolelle lastenseimet, jotka eivät saaneet ollenkaan valtion tukemaa avustusta.¹⁸³ Tämä oli osasyy sille, miksi lastenseimet myös nähtiin huomattomassa asemassa lastentarhoihin verrattuna.

Erityislastentarhoja perustettiin enemmän vasta 1950-luvun edetessä. Tämän takia vuoden 1927 laki lastentarhojen valtionavusta ei osannut ottaa huomioon erityislastentarhojen perustamis- ja käyttökustannuksia. Esimerkiksi vuoden 1951 komiteanmietinnössä listattiin valtionavun piirissä olevat laitokset, mutta näistä luvuista ei selviä sitä, oliko yksikään päivähoitolaitoksista erityislastentarha.¹⁸⁴ Tilanne oli ongelmallinen kunnille sen takia, koska erityislastentarhojen perustaminen ja niiden ylläpitäminen kävi kunnille usein kalliimmaksi kuin tavallisten lastentarhojen ylläpitäminen. Erityislastentarhat saivat valtionapua samojen sääntöjen puitteissa kuin muutkin lastentarhat, mutta erityishenkilökunnan palkkaamisessa oli ongelmia, sillä laki valtionavusta ei ottanut huomioon erityishenkilökunnan korotettua palkkausta. Erityisten tukien kohdalla ei kyetty antamaan lisää avustusta, vaikka jo pelkästään erityisten tukien vaatimat tilat esimerkiksi liikuntarajoitteisille tuli ottaa tavallisia lastentarhoja paremmin huomioon. Tähän säännöstoimikunta vuodelta 1969 halusi puuttua:

“Eri tavoin vammaisia lapsia varten perustettavien erityislastentarhojen – lapsia varten – perustettavien päivähoitolaitosten osalta valtionavun määräksi on ehdotettu 70 prosenttia laitoksen henkilökunnan palkkojen ja niihin liittyvien lakisääteisten maksujen määrästä”¹⁸⁵

Samalla säännöstoimikunta ehdotti, että erityislastentarhan ollessa lastentarhan yhteydessä omana osastonaan korotettua valtionapua myönnettäisiin vain sen henkilökunnan osalta, joka toimi pelkästään erityislastentarhassa.¹⁸⁶ Korkeampaa valtionapua ehdotettiin annettavaksi myös niille päivähoitolaitoksille, joissa hoidettiin muilta paikkakunnilta tulevia lapsia sekä sosiaalihuollituksen hyväksymälle päivähoidon kokeilutoiminnalle.¹⁸⁷

¹⁸² Hänninen & Vallila 1986, 141–157.

¹⁸³ Lastenseimissä hoidettavien lasten ikä oli usein 0–3, kun taas lastentarhoissa hoidettiin 3–7-vuotiaita lapsia. KOM 1969 B:104, 8; Hänninen & Vallila 1986, 158.

¹⁸⁴ KOM mon. 1951: 71, 20; Hänninen & Vallila 1986, 138–139.

¹⁸⁵ KOM 1969 B: 104, 43.

¹⁸⁶ KOM B: 104, 19.

¹⁸⁷ KOM 1971 A: 20, 50.

Päivähoitokomitean mietintö vuodelta 1971 nosti esille lakiehdotuksessaan, että valtionapua tulisi antaa jokaiselle päivähoitolaitokselle niin, että kunnan kantokykyluokitus otettaisiin huomioon. Kunnan kantokykyluokitus tapahtui asteikolla 1–10, jolloin 1. kantokykyluokituksen kuntiin valtionosuudeksi ehdotettiin 90 prosenttia käyttökustannuksista, ja 10. kantokykyluokituksen kuntiin 70 prosenttia käyttökustannuksiin nähden. Näin ollen kunnat, joiden kapasiteetti kustantaa päivähoidosta koituvat menot oli heikompi, saivat prosentuaalisesti isomman valtionavustuksen. Komitean lakiehdotuksessa ilmeni, että mikäli kunnassa sijaitsi erityislastentarha tai -osasto, tuli sen saada valtionapua 10 % enemmän kuin mitä kunnan kantokykyluokituksella normaalisti olisi saanut.¹⁸⁸ Tällä korotetulla valtionavustuksella pyrittiin pitämään huolta siitä, että erityislastentarhoihin koulutettu henkilökunta saisi koulutustasoaan vastaavaa palkkaa. Valtionavustuksella oli tarkoitus kustantaa myös erityisten tukien vaatimat toimitilat ja -välineet, jotta erityisen tuen tarpeessa olevat lapset saivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisen kasvatuksen sekä kehityksen myös päivähoidon tiloissa. Vuoden 1972 esikoulukomitean mietintö huomautti myös:

“Erityiskasvatustoimintaa alle kouluikäisten kohdalla ei nykyisellään voida pitää läheskään tyydyttävänä. Erityislastentarhoja on aivan liian vähän ja ne kasaantuvat epätasaisesti maan eri osien kesken. Erityislastentarhat eivät ole myöskään saaneet valtionapua erityishenkilökunnan palkkaukseen ja kuntoutuksen edellyttämään erityisvälineiden hankintaan, mistä syystä ennaltaehkäisevä hoitoa ja kuntoutus on jouduttu aloittamaan aivan liian myöhään.”¹⁸⁹

Erityislastentarhojen kehittämistä ja niiden kunnallistamisesta oltiin komiteanmietinnöissä usein yhtä mieltä, eikä eriäviä mielipiteitä julkisessa keskustelussa tullut oikeastaan ilmi. Kuitenkin valtionavun kohdalla vuoden 1971 päivähoitokomiteassa eräällä komiteaan asetetulta Kansallisen Kokoomuksen kansanedustajalta, Salme Katajavuorelta, kuultiin erityislastentarhojen valtionavusta mielipide, joka ei tullut osaksi komitean yleistä lakiehdotusta. Katajavuoren mukaan olisi väärin asettaa erityislastentarhat yhteen kuntien kantokykyluokituksen kanssa, sillä silloin erityislastentarhat eri kunnissa joutuisivat hyvin epätasa-arvoiseen asemaan toistensa kanssa. Katajavuori ehdotti tähän ratkaisuksi sitä, että erityislastentarhojen kohdalla tulisi aina antaa valtionapua 80 % lastentarhan käyttökustannuksista riippumatta siitä, missä kunnassa erityislastentarha sijaitsi.¹⁹⁰

Lasten päivähoidon säännöstoimikunnan mietintö vuodelta 1972 teki viimeiset päivitykset lakiehdotukseen lasten päivähoidosta. Se piti kiinni 10 % korotetusta valtionavusta erityislastentarhojen käyttökustannuksen mukaan riippuen kuntien kantokykyluokituksesta. Tätä korotettua valtionapua saivat ne erityislastentarhat, jotka muiden valtionapuun oikeuttamien edellytysten lisäksi pitäisivät huolen siitä, että

¹⁸⁸ KOM 1971 A: 20, 50–56; Pihlaja 1998, 15–16.

¹⁸⁹ KOM 1972 A: 13, 15.

¹⁹⁰ KOM 1971: A 20, 60–66.

päivähoidon erityistyöntekijöillä olisi laissa määrätty kelpoisuus. Tämän lisäksi erityislastentarhoilta sekä muiltakin valtionapua saavilta päivähoitolaitoksilta edellytettiin, että lasten lukumäärä päivähoidossa olisi lain ehtojen mukainen, päivähoidosta perittäisiin pelkästään sosiaalihuollon vahvistamien perusteiden mukainen korvaus, päivähoidolla olisi asianmukaiset toimitilat sekä -välineet, päiväkotitoiminta olisi turvallinen sekä terve paikka lapselle, ja sen valvonta olisi asianmukainen ja että päiväkotia ei saisi ylläpitää taloudellisen voiton tavoittelemisen takia.¹⁹¹

Ohjattu perhepäivähoito haluttiin liittää osaksi kuntien kantokykyluokitusta. Tällöin perhepäivähoito saisi valtionapua 70–90 prosenttia käyttökustannusten mukaan riippuen siitä, missä kunnassa perhepäivähoito tapahtuu. Tällä pystyttäisiin kustantamaan perhepäivähoitajien palkkaus, perhepäivähoitajien suorittamat työmatkat sekä erityishoitoa perhepäiväkodissa saavan lapsen kuljetuskustannukset. Ohjatun perhepäivähoidon liittäminen osaksi valtionavun piiriä oli mahdollista, mikäli perhepäivähoito täytti samat vaatimukset, mitä asetettiin myös päiväkodeille; perhepäivähoidon ohjaajalla¹⁹² tuli olla asetuksella säädetty kelpoisuus ammattiinsa ja perhepäivähoitajilla asetuksessa säädetty asianmukainen koulutus.¹⁹³ Tämä tarkoitti myös perhepäivähoitajien tapauksessa sitä, että erityisten tukien lasten hoidon kohdalla tuli noudattaa sille laadittua koulutusvaatimusta.¹⁹⁴

Valtionavustuksen kehittämisen sekä sen laajentamisen lähtökohtana oli yhdenmukaisuusperiaate, jonka mukaan kaikilla kansalaisilla tulisi olla yhtäläiset oikeudet päivähoitoon hyödyntämiseen ilman, että kustannukset olisivat suuremmat riippuen perheiden taloudellisesta tilanteesta. Tasa-arvon näkökulmasta oli tärkeä seikka, että julkisessa keskustelussa puhuttiin mahdollisuudesta korottaa valtionapua niiden päivähoitopaikkojen kohdalla, jotka tarjosivat erityisen tuen tarpeeseen liittyviä palveluja. Yhteiskunnan usko jatkuvaan talouskasvuun oli korkealla 1960-luvulta eteenpäin. Päivähoitolain suunnittelun kohdalla tämä tuli esille etenkin siinä, että vuonna 1969 hallituksen mielestä oli päivähoitolaitoksien määrää sekä laatua edistettävä niin, että kunnille myönnettäisiin päivähoitoon toimintaa varten suurempaa valtionapua kuin mitä päivähoitolaitokset saivat vuonna 1927 laaditussa laissa lastentarhojen valtionavusta. Samalla valtionavun saajien listaa pyrittiin entisestään laajentamaan.¹⁹⁵ Valtion vahvaan rooliin palveluiden tarjoajana myös uskottiin, ja se näkyi osana päivähoitoon kehitystä. Esimerkiksi asiantuntija-ammattilaisten palkkaaminen

¹⁹¹ KOM 1972: B 44, 23.

¹⁹² Perhepäivähoidon ohjaajan tehtävänä oli valvoa kunnassa tapahtuvaa perhepäivähoidon toteutumista lainmukaisesti.

¹⁹³ KOM 1971 A: 20, 56–57.

¹⁹⁴ Hoitohenkilökunnan koulutusvaatimuksista luvussa 4.

¹⁹⁵ Tarkoittaen, että nyt myös lastenseimet saivat valtionavustusta lastentarhojen lisäksi. KOM 1969: B 104, 10.

työskentelemään lasten ja perheiden kanssa taattiin uudistuvalla lainsäädännöllä sekä halulla kehittää valtionavustusta entisestään.¹⁹⁶

Päivähoidon valtionavun kohdalla oli monta tunnistettua ongelmaa: Vuoden 1927 laki lastentarhojen valtionavusta loi ison ongelman jo itse lain nimen mukaisesti. Laki takasi valtionapua pelkästään lastentarhoille, mutta jätti ulkopuolelle esimerkiksi lastenseimet. Lastentarhojen valtionavun saaminen oli myös hyvin tiukasti rajattua. Jotta tarhalle myönnettäisiin apua käyttökustannuksiin, tuli tarhassa työskennellä koulutukseltaan pätevää hoitohenkilökuntaa. Jo käsittelykappaleesta 4 kävi ilmi se, että yhteiskunnalla oli suuria ongelmia saada koulutettua hoitohenkilökuntaa lastentarhoihin, sillä koulutusta ei järjestetty tarpeeksi, se ei ollut systematisoitunutta eikä tarpeeksi laajalle levinnyttä toimintaa. Tämän takia monet tarhat jäivät ilman valtionapua. Isona ongelmana oli myös se, että laki ei tunnistanut erityislastentarhoja ja niiden käyttökustannuksia ollenkaan asettaen nämä laitokset epäedulliseen asemaan. Valtionavun saamiseksi tarhat eivät saaneet myöskään ottaa maksua lapsista, joita tarhassa hoidettiin. Valitettavasti rahan puuttuessa sekä valtionavun taatessa tukensa pelkästään käyttökustannuksiin rakennus- ja korjauskustannusten sijasta, monet tarhat olivat ongelmatilanteessa, jolloin maksujen pyytäminen hoidettavien lasten perheiltä saattoi olla välttämätöntä.

5.2 Erityispäiväkodeille korotettua valtionapua

Päivähoitolain astuessa voimaan se kumosi vuonna 1927 laaditun lain lastentarhojen valtionavusta. Lain merkittävänä muutoksena edeltäjänsä verrattuna oli se, että vuoden 1973 laki lasten päivähoidosta asetti kunnat vastuuseen päivähoidon järjestämisestä, kun ennen tätä laki sekä asetus lastentarhojen valtionavusta kohdisti ohjeet koskemaan yksittäisiä lastentarhoja.¹⁹⁷ Muutos oli suuri siinä mielessä, että nyt kunnat kykenivät yhdenmukaistamaan omaa päivähoitojärjestelmäänsä ja myös sisällyttämään siihen mukaan ohjatun perhepäivähoidon toimintaa kyeten samalla antamaan myös perhepäivähoidolle osan valtionavustuksista. Päivähoidon valtakunnallisesta järjestelmästä tuli myös byrokratian näkökulmasta selkeäpiirteisempää, sillä nyt päivähoitojärjestelmä toi yhteen sosiaali- ja terveysministeriön, sosiaalihuollon, läänihallitukset ja kunnat.¹⁹⁸

Päivähoidon uusi lainsäädäntö loi ennen kaikkea yhteisen päivähoitojärjestelmän, jossa olennaisena osana olivat kuntien tekemät viisivuotissuunnitelmat päivähoidon järjestämisestä sekä päivähoidon tavoitteista. Viisivuotissuunnitelmien

¹⁹⁶ Onnismaa 2010, 57–58.

¹⁹⁷ Pihlaja 2005, 27.

¹⁹⁸ Pihlaja 2005, 30–31.

laatiminen oli pakollista kunnille, jotta ne saivat valtionavustuksia päivähoidon järjestämiseen. Tämän vaatimuksen lisäksi laki sisälsi seitsemän muuta kohtaa, joiden puitteissa kunta oli oikeutettu valtionosuuteen. Ehdot olivat käytännössä täysin samat, kuin mitä päivähoitokomitea laati vuonna 1971: Päivähoidossa työskentelevällä henkilökunnalla tuli olla asetuksella säädetty kelpoisuus ja päivähoidosta perittiin korvaus muulta kuin vähävaraiselta lapsen huoltajalta. Korvauksen suuruuden vahvistaminen oli sosiaalihuollituksen käsissä. Päiväkotien tuli olla turvallisia, kuten myös päivähoidon toimintavälineiden, kaluston sekä toimitilojen. Päiväkotia ei myöskään saanut ylläpitää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.¹⁹⁹

Kuntien saama valtionosuus määrittyi nyt kuntien kantokykyluokituksen mukaan: kantokykyluokituksia oli yhteensä kymmenen ja kuntien oma taloudellinen tilanne vaikutti siihen, miten paljon valtionosuutta ne saivat käytettäväkseen. Esimerkiksi ensimmäisen kantokykyluokituksen kunnat saivat valtionosuutta 35 prosenttia käyttökustannuksista, kun taas taloudellisesti heikkojen kuntien kantokykyluokitus oli kymmenen, ja heille valtio tarjosi apua 80 prosenttia käyttökustannuksista. Kun näitä lukuja verrataan vuoden 1971 päivähoitokomitean ehdotukseen, niin luvuissa on havaittavissa muutoksia. Päivähoitokomitea oli ehdottanut myös parhaiden kantokykyluokitusten kunnille valtionosuutta 70 %, mutta luku oli laissa puolittunut. Samoin heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa oleville kunnille korkeimmaksi valtionosuudeksi määrittyi 80 % kustannuksista, vaikka päivähoitokomitean ehdotuksessa luku oli vielä ollut 90 %.²⁰⁰ Vaikka valtionavustusten määrää prosentuaalisesti pienennettiin päivähoitokomitean ehdotuksesta, ensimmäistä kertaa valtionavustuksen piiriin pääsivät myös ne laitokset, jotka olivat jääneet avustuksen ulkopuolelle aikaisemmin.

Erityisten tukien tarpeessa olevien lasten huomioiminen valtionavustuksessa otettiin laissa myös huomioon. Erityispäiväkodit saivat osakseen kahta eriävää mieltä: päivähoitokomiteanmietintöä laatimassa ollut ja Kansallista Kokoomusta edustanut kansanedustaja Salme Katajavuori oli sitä mieltä, että erityispäiväkotien tulisi saada aina 80 % valtionavustusta, kun taas vuoden 1971 päivähoitokomiteanmietinnön yleinen lausunto esitti, että erityislastentarhoille tulisi antaa 10 % suurempaa valtionavustusta kuin mitä kunnan kantokykyluokituksen mukaisesti se muutoin saisi.²⁰¹ Lopullisessa laissa huomioitiin komiteanmietinnön yleinen lausunto:

”Milloin päiväkoti tai sen osa on hyväksytty perustettavaksi 3§:n 2 momentissa tarkoitettui erityispäiväkodiksi, suoritetaan valtionosuus sen käyttökustannuksiin 10

¹⁹⁹ Laki lasten päivähoidosta 23§/1973; KOM 1971: A 20, 57.

²⁰⁰ Laki lasten päivähoidosta 15§/1973; KOM 1971: A 20, 56; Pihlaja 2005, 31.

²⁰¹ KOM 1971: A 20, 56 & 60-66.

prosenttiyksiköllä korotettuna. Samoin perustein myönnetään valtionosuutta myös 2§:n 3 momentissa tarkoitettuun kokeilutoimintaan.”²⁰²

Ensimmäistä kertaa suomalaisen päivähoidon historiassa huomioitiin nyt valtionavustuksessa erityisten tukien tarpeessa olevien lasten päivähoito ja siitä aiheutuvat kustannukset. Koska laki pyrittiin asettamaan yhdenmukaisuusperiaatteen alle, oli tärkeää, että perheet, joissa oli erityisen tukien lapsia, eivät joutuneet maksamaan lasten päivähoidosta enempää kuin muut perheet joutuivat maksamaan. Tosin vaikka yhdenmukaisuusperiaatteeseen pyrittiin, päivähoidon maksut porrastettiin kuitenkin perheiden maksukyvykkyyden mukaan. Sosiaalihuollon työryhmän raportista erityisten tukien päivähoidosta käy ilmi, että vuoden 1978 alussa päivähoidon kokopäivähoidosta perittiin muilta kuin vähävaraiselta huoltajalta 3–15 markkaa, ja osapäivähoidosta 1,5–7 markkaa riippuen siitä, mikä oli huoltajien taloudellinen asema sekä maksukyky. Päivähoidon kustannuksista maksoivat yhdessä siis sekä valtio, kunta että myös päivähoitopalvelujen käyttäjät.²⁰³

Vuoden 1927 laki lastentarhojen valtionavusta koski pelkästään lastentarhojen toimintamenoja, mutta ei rakentamis- tai korjauskustannuksia.²⁰⁴ Kun päivähoitolaki astui vuonna 1973 voimaan, myös tämä ongelmakohta korjattiin:

”Päiväkodin hyväksyttäviin perustamiskustannuksiin voidaan myöntää valtionavustusta tai korkotukilainaa tulo- ja menoarvioon otetun määrärahan puitteissa, sen mukaan kuin valtioneuvosto tarkemmin määrää”²⁰⁵

Koska paine lisätä päivähoitopaikkoja kasvoi 1960-luvun edetessä, oli tärkeää ottaa valtionavustuksessa huomioon päivähoitolaitosten perustamiskustannukset. Suurin investointi päivähoidossa usein oli varmistaa hyvät toimitilat lapsille. Perustamiskustannukset olivat tärkeitä myös erityispäiväkodeille, sillä niissä toimivien toimitilaratkaisujen löytäminen oli merkittävämmässä asemassa. Valtion osallistuminen päivähoidon perustamiskustannuksiin oli kuitenkin suhteellisen marginaalista, sillä monissa kunnissa toimi vielä vuonna 1978 ainoana päivähoitomuodon vaihtoehtona perhepäivähoito.²⁰⁶

Ensimmäisestä käsittelykappaleesta kävi ilmi, että perhepäivähoiton tulisi olla toissijainen palvelu päiväkotien sijasta erityisten tukien lasten kohdalla, sillä perhepäivähoiton ei nähty soveltuvan erityisten tukien hoitoon yhtä tehokkaasti kuin päiväkotien. Perhepäivähoito oli kuitenkin kunnille kustannustehokkaampaa, sillä esimerkiksi perustamisinvestoinnit olivat pieniä. Erityisten tukien kohdalla perhepäivähoitajille kuitenkin maksettiin palkkaa niin, että lasten vamma tai poikkeavuus oli

²⁰² Laki lasten päivähoidosta 18§/1973.

²⁰³ Sosiaalihuollon työryhmän raportti 1978, 15; Pihlaja 2005, 31.

²⁰⁴ Hänninen & Vallila 1986, 158.

²⁰⁵ Laki lasten päivähoidosta 21§/1973.

²⁰⁶ Sosiaalihuollon työryhmän raportti 1978, 4.

otettu huomioon. Perhepäivähoitajille kyettiin myös maksamaan kustannuskorvauksia sen mukaan, mitä enemmän erityisten tukien huomioiminen kustansi (kuten esimerkiksi kalusteet ja toimintavälineet).²⁰⁷

Sosiaalihuollituksen työryhmämuistiosta käy ilmi, kuinka monet kunnat sekä hoitopaikat saivat valtionosuutta vuoden 1976 lopussa. Tilaston mukaan 37 531 päiväkodin kokopäiväpaikkaa oli valtionosuuden piirissä, kuten myös 28 164 päiväkodin osapäiväpaikkaa. Tämän lisäksi yhteensä 26 637 kunnallista perhepäivähoitopaikkaa oli valtionavustuksen piirissä. Tilastosta ei kuitenkaan selviä niiden päivähoitopaikkojen määrää, jotka eivät valtionavustuksen piiriin kuuluneet.

Erityispäiväkodit olivat oikeutettuja saamaan 10 % korotettua valtionosuutta, mutta ennen tätä erityispäiväkodin tuli saada sosiaalihuollituksen hyväksyntä. Tämän takia erityispäiväkodeille asetettiin ehtoja, joiden mukaan henkilökunnan, kaluston sekä tarpeellisten toimintavälineiden tuli olla asianmukaiset. Erityispäiväkodissa piti olla myös erityistyöntekijä/erityistyöntekijöitä riippuen hoidossa olevien lasten määrästä. Päiväkotien ryhmäkoossa tuli ottaa huomioon se, että yksi erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi vastasi kahta lasta. Kun erityispäiväkoti täytti nämä ehdot, se voitiin hyväksyä erityispäiväkodiksi ja näin ollen sai valtionosuutta 10 prosenttiyksiköllä korotettuna. Tällä korotuksella tuli maksaa erityishenkilökunnan palkka, päiväkodin yleiset käyttökustannukset ja vuokramenot. Näitä korotetun valtionosuuden päiväkoteja oli Suomessa vuoden 1978 alussa yhteensä 31.²⁰⁸

Vuoden 1927 laki lastentarhojen valtionavusta pysyi muuttumattomana siihen asti, kun vuoden 1973 päivähoitolaki astui voimaan. Päivähoitolain yksi tärkeimmistä uudistuksista oli päivittää valtionapua niin, että sen jakaminen kuntien kesken olisi tasa-arvoisempaa. Erityislastentarhojen näkökulmasta tämä oli merkkipaalu siinä mielessä, että nyt myös erityislastentarhat saivat lain puitteissa korotettua valtionavustusta, jonka avulla kunnat kykenivät kustantamaan oikeanlaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä maksamaan korotettua palkkaa sille henkilökunnalle, jonka koulutustaso oli erityisten tukien hoitamiseen erikoistunutta. 10 %:in korotettu valtionapu oli kuitenkin prosentuaalisesti pieni summa, joka ei ratkaissut kaikkia ongelmia. Esimerkiksi kuntien kapasiteetit ylläpitää sekä rakentaa erityispäiväkoteja poikkesivat paljon toisistaan, jolloin monet kunnat joutuivat turvautumaan ohjattuun perhepäivähoitoon sen sijaan, että erityisen tuen lapset olisi saatu päiväkoteihin.

²⁰⁷ Sosiaalihuollitus 1978, 5.

²⁰⁸ Sosiaalihuollitus 1978, 17-18.

6 PÄÄTÄNTÖ

Tässä tutkielmassa on käsitelty sitä, mitä ongelmia erityispäivähoitoon sekä sen järjestämiseen liittyi, ja mistä nämä ongelmat johtuivat. Samalla selvitettiin se, miten vuonna 1973 voimaan astuneet laki sekä asetus lasten päivähoidosta pyrkivät puuttumaan havaittuihin ongelmiin. Näihin kysymyksiin vastattiin etenkin selvityksiä tehneiden komiteoiden pohjalta, jotka kiinnittivät huomiota päivähoitolain sisältöön liittyen. Ensimmäistä kertaa poliittisessa päätöksenteossa otettiin mukaan myös erityislastentarhat osana päivähoitojärjestelmää, ja ensimmäistä kertaa erityispäivähoito pääsi osaksi päivähoitoon kohdistuneita lakipykäliä. Tämä johtui siitä, että erityispäivähoitoon sekä sen järjestämiseen liittyi useampia ongelmia, jotka tutkielmassa on jaettu neljän teeman alle, ja joihin kaikkiin myös päivähoitolaki puuttui.

Ensimmäiseksi tuotiin esille ongelma, joka liittyi erityisen tuen tarpeen diagnosoimiseen ja siihen, miten diagnoosin saaneet lapset otettiin päivähoidossa huomioon. Diagnoosin saaminen saattoi olla hankalaa, sillä lääketiede ei ollut vielä kovin kehittyntä, ja lapsista ei päivähoidon piirissä vielä välttämättä tunnistettu erityisen tuen tarvetta. Mitä nuoremasta päivähoitoikäisestä oli kyse, sitä vaikeampaa erityisten tukien tarpeiden tunnistaminen oli. Samoin yhdellä lapsella saattoi olla useampia diagnooseja, jotka hankaloittivat oikeanlaisen hoidon turvaamista lapselle. Tämä aiheutti sen, että erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi saattoi kokea enemmän haittaa kuin hyötyä päivähoidon piirissä olemisesta, sillä lapsen erityisen tuen tarpeisiin ei välttämättä kyetty vastaamaan tarpeeksi hyvin.

Päivähoitolaki astui voimaan huhtikuussa vuonna 1973, ja tämän lain myötä erityisten tukien huomioiminen otettiin mukaan lakipykäliin. Päivähoidossa kiinnitettiin nyt myös lakitasoisesti huomiota siihen, että lapsista tehtiin yksilökohtaiset hoitosuunnitelmat ja heille pyrittiin antamaan tarvittavat tukitoimet. Lain tarkoitus oli myös uudistaa päivähoitojärjestelmää niin, että erityisen tuen tarpeessa olevat lapset pyrittiin integroimaan osaksi tavallisia päiväkoteja sekä lapsiryhmiä, ja vasta viimeisenä vaihtoehtona oli eristys erityispäivähoitolaitoksessa.

Toisena havaittuna ongelmana oli se, että päiväkoteja tai päivähoitopaikkoja ei ollut tarpeeksi suhteessa päivähoidon kysyntään. Samalla kun kysyntä nousi, komiteamietinnöt esittivät vaatimuksen siitä, että päivähoitolaissa tuli vähentää päivähoidossa olevien lasten määrää suhteessa hoitohenkilökuntaan. Koska paikkoja ei ollut tarpeeksi, jäivät monet erityisen tuen lapset hoidon ulkopuolelle. Lisäksi erityispäiväkoteja oli vain satunnaisesti, eikä läheskään jokaisessa päiväkodissa pystytty tarjoamaan tarvittavia resursseja erityisten tukien hoitoon. Erityisen tuen tarpeessa olevat lapset jäivät helposti päivähoitopalvelujen ulkopuolelle, tai sitten päinvastoin yksi erityisen tuen tarpeessa oleva lapsi saattoi viedä liikaa henkilöstöresurssia pois muilta lapsilta. Ongelmana olivat myös pitkät välimatkat kodin ja hoitopaikan välillä.

Päivähoitolaki sisälsi pykälän, jonka mukaan kaikkien kuntien oli jatkossa tarjottava päivähoitoa kaikille sitä tarvitseville perheille, mukaan lukien niille perheille, joissa esiintyi erityisen tuen tarvetta. Lain jälkeen Suomessa päivähoitopaikkojen määrät kasvoivat, ja uusia päiväkoteja perustettiin ympäri maata. Päivähoitolaki sisälsi myös säännöt hoitopaikkojen määrästä päiväkodeissa, ja tässä oli eritelty erityisen tuen tarpeet omaksi osakseen. Mikäli päivähoitoryhmässä esiintyi erityisen tuen tarvetta, ei lapsia saanut ryhmässä olla maksimimäärää, jotta lasten hyvinvointi ei kärsisi. Pitkiin välimatkoihin puututtiin antamalla resursseja kuljetusmaksuihin. Myös perhepäivähoitoon panostettiin. Päivähoitolaki ei kuitenkaan kyennyt vastaamaan hoitotarpeisiin niin hyvin kuin alun perin oli tarkoitus, mutta lain voidaan nähdä antaneen kasvavalle päivähoitopalvelulle hyvän sysäyksen eteenpäin.

Kolmantena ongelmana oli koulutetun henkilökunnan vähäisyys. Kun samalla haluttiin lisätä päivähoitopaikkoja niin, että ryhmiä päiväkodeissa pienennettiin, tarvittiin enemmän koulutettua henkilökuntaa. Erityisten tukien kohdalla ongelmana oli se, että päivähoitoon kohdistunutta erityispedagogiikkaa ei koulutusmuotona ollut ennen vuotta 1971, jolloin varhaiserityiskasvatuksen opetus alkoi Jyväskylän yliopistossa. Ennen tätä erityisten tukien tarpeessa olevien lasten hoitoon ei aina kyetty takaamaan ammattitaitoista henkilökuntaa. Tämä saattoi olla haitaksi lapsen kasvulle ja samalla kouluttamaton henkilökunta ei välttämättä kyennyt tunnistamaan erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia, jolloin ongelmaan puuttuminen viivästyi.

Vaikka päivähoitolaki ei itsessään liittynyt yliopistotasoisien varhaiserityispedagogiikan oppiaineen rantautumiseen Suomeen, samoihin aikoihin päivähoitolain kanssa yhdenmukaistettiin päivähoitoon liittynyttä koulutusta sekä niitä pätevyyskriteereitä, joita ala tarvitsi. Erityislastentarhanopettajia valmistui enemmän, ja vuonna 1977 lastentarhanopettajakoulutus ja -seminaarit siirtyivät valtion hoidettavaksi, jolloin kyettiin varmistamaan tasainen koulutustaso. Erityisten tukien kohdalla huomioitiin etenkin se, että erityislastentarhanopettajat pystyivät vastaamaan erityisten tukien tarpeisiin paremmin sekä huomioimaan sen, mikäli jollakin lapsella todettiin tarve diagnoosille.

Neljäs ongelma liittyi päivähoitolaitosten rahoitukseen. Erityislastentarhat eivät suoranaisesti kuuluneet valtionavun piiriin, minkä tarkoituksena oli taata kunnille yhtäläiset mahdollisuudet päivähoidon järjestämiseen. Koska aiempi laki lastentarhojen valtionavusta oli vuodelta 1927, se ei tunnistanut erityispäiväkoteja osaksi lastentarhoja. Tämä tuotti ongelmia uusien erityispäivähoitolaitosten rahoittamisessa: tarpeellisia tiloja ei kyetty takaamaan, eikä koulutettua hoitohenkilökuntaa ollut varaa palkata.

Vuoden 1973 päivähoitolaki kumosi lain lastentarhojen valtionavusta. Muutos oli merkittävä siinä mielessä, että nyt myös erityislastentarhat otettiin valtionavussa huomioon. Uuteen lakiin sisällytettiin pykälä, jonka mukaan erityislastentarhaksi luokiteltu laitos saisi valtionapua 10 % korotettuna. Korotus ei ollut kauhean suuri, mutta sillä pyrittiin takaamaan ammattitaitoinen ja riittävä hoitohenkilökunta sekä se, että erityispäivähoidon tilat olivat turvalliset ja sisälsivät tarvikkeita sekä virikkeitä, jotka vastasivat erityisen tuen tarvetta.

Vaikka vuoden 1973 laki lasten päivähoidosta ei ratkaissut kaikkia vastaan tulleita ongelmia, niin vuosi vuodelta kunnat kykenivät reagoimaan paremmin lain sisältöön sekä ottamaan huomioon erityisen tuen tarpeessa olevat lapset. Ensimmäistä kertaa Suomen päivähoidon historiassa erityisen tuen tarve sisällytettiin päivähoitolain piiriin mukaan, ja tämä antoi päivähoidolle myös uuden merkityksen: päiväkotia ei ollut pelkästään paikka, johon lapset laitettiin vanhempien töiden ajaksi, vaan myös paikka, joka antoi nyt myös erityisen tuen tarpeessa oleville lapsille mahdollisuuden oikeudenmukaiseen hoivaan sekä kasvuun turvallisessa ympäristössään, myös oman kodin ulkopuolella.

LÄHTEET

Virallisjulkaisut

Finlex. Viitattu 25.4.2023 osoitteesta: <https://finlex.fi/fi/>

Invalidihuoltolaki 1946

Kasvatusneuvolalaki 1971

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 1977

Laki lasten päivähoidosta 1973

Laki lastentarhain valtionavusta 1927

Komiteanmietinnöt

KOM 1951: 71. *Lasten päiväkotijärjestelmän kehittämistä asetetulta komitealta.* Sosiaaliministeriö, Helsinki.

KOM 1967: B 46. *Lasten päivähoitolaitostoimikunnan mietintö.* Sosiaaliministeriö, Helsinki.

KOM 1968: B 86 *Sosiaalihuollon periaatekomiteanmietintö 1.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

KOM 1969: B 104. *Lasten päivähoitolaitostoimikunnan säännöstoimikunnan mietintö.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

KOM 1970: A 8. *Naisten asemaa tutkivan komitean mietintö.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

KOM 1970: A 16. *Erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan 1. osamietintö.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

KOM 1971: A 20. *Lasten päivähoitokomitean mietintö.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

KOM 1972: A 13. *Esikoulukomitean mietintö.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

KOM 1972: B 44. *Lasten päivähoidon säännöstoimikunnan mietintö.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

KOM 1974: 15. *Varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutuskomitean mietintö.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

KOM 1978: 5. *Kuusivuotiaiden kasvatus- ja koulutustoimikunta.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Sosiaalihuollon suunnittelu- ja tilastotoimisto (1977) Sosiaalihuolto, Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2000) Lasten päivähoidon kuntatason järjestämisvaihtoehtojen lisäämistä selvittävän työryhmän muistio 2000:15. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2001) Lapsilisätyöryhmän muistio. Valtioneuvosto, Helsinki. Viitattu 25.4.2023 osoitteesta:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/72640>

Sosiaalhallitus (1978) *Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten päivähoito Suomessa*. Erityispäivähoidon työryhmän muistio, Helsinki.

Suomen lastentarhanopettajanliitto (1973) *Erityispäiväkodit*. Lastentarhanopettajaliiton arkisto, Helsinki

Suomen lastentarhanopettajanliitto (20.9.1966) *Suomen lastentarhanopettajaliiton muistio lasten päivähoitolaitostoimikunnalle*. Lastentarhanopettajanliiton arkisto, Helsinki

Valtiopäiväasiakirja N:o 138 10743/72. Viitattu 24.10.2022 osoitteesta: <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/default.aspx>

Aikalaiskirjallisuus

Caldwell, Betty McDonald (1973), *Review of child development research. Vol. 3*. Chicago: University of Chicago Press.

Haapala, Helena; Välimäki, Anna-Leena (1973), *Päivähoitotutkimus 72: lasten päivähoidon tarve ja tarjonta Suomessa 1972: yhdeksän lasta kymmenestä vailla päivähoitoa*. Mannerheimin lastensuojeluliitto: väestöliitto, Helsinki.

Ihatsu, Markku (1978), *Erityisopettajien ja erityisopettajakoulutuksessa olevien toimenkuvakäsitykset*. Erityispedagogiikan laitos, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Lummelahti, Leena (1979), *Oppilaskortilla tehostettu esiopetus. Kehityksessään viivästyneiden ja muiden kuusivuotiaiden esikoululaisten kouluvalmiuksien kehittäminen oppilaskortilla tehostetulla esiopetuksella*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Kuusi, Pekka (1961), *60-luvun sosiaalipolitiikka*. WSOY, Porvoo.

Vehviläinen, Marja-Riitta (1974:8), *Sukupuoliroolit lasten päiväkodeissa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisu. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Waris, Heikki (1961), *Samhället Finland. En sociologisk strukturanalys. Sveriges Finlandsföreningars riksförbund. fadderortsrörelsen*, Stockholm.

Yhdistyneiden kansakuntien lasten oikeuksien julistus (1959)

Sanomalehtijulkaisu

Aho, Erkki (25.3.2015), *Veli Nurmi*. Helsingin Sanomat, Helsinki. Viitattu 17.05.2023 osoitteesta: <https://www.hs.fi/muistot/art-2000002811424.html>

Tutkimuskirjallisuus

Frigren, Pirita (2017), "Tirkistelyä vai ymmärryksen lisäämistä? Historiantutkija arkaluontoisista asioista kirjoittamassa." Teoksessa: Lindman, Satu et. al. *Historiantutkimuksen etiikka*. Gaudeamus, Helsinki.

Helne, Tuula (2003), *Sosiaalinen politiikka*. WSOY, Helsinki.

- Hujala, Eeva et. al. (1998), *Päivähoidosta varhaiskasvatukseen*. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Hänninen, Sisko-Liisa & Valli, Siiri (1986), *Suomen lastentarhatyön ja varhaiskasvatuksen historia*. Otava, Helsinki.
- Julkunen, Raija (1987), *Sukupuoli ja tasa-arvo työelämässä*. Työvoimaopisto, Jyväskylä.
- Kasurinen, Liisa & Saares, Ilse (1998), *Kasvun vuodet. Jyväskylän lastentarhanopettajaopisto 1947-1995*. Varhaiskasvatuksen yksikkö. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Kauppinen, Marjaliisa (1983), "Päivähoito" Teoksessa: Kauppinen, Marjaliisa & Saranoja, Marketta (toim.), *Erlainen lapsi päivähoidossa*. WSOY, Helsinki.
- Kauppinen, Marjaliisa (1983), "Yhteiskunnan tuki erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseville lapsille ja heidän perheilleen." Teoksessa: Kauppinen, Marjaliisa & Saranoja, Marketta (toim.), *Erlainen lapsi päivähoidossa*. WSOY, Helsinki.
- Kinos, Jarmo (1997), *Päiväkoti ammattikuntien kamppailujen kenttänä*. Väitöskirja. Kasvatustieteiden laitos. Turun yliopisto, Turku.
- Kinos, Jarmo (2008), *Professionalism – a breeding ground for struggle. The example of the Finnish day-care centre*. European Early Childhood Education Research Journal. Routledge.
- Kinos, Jarmo & Palonen, Tuire (2012), "Varhaiskasvatuksen lähihistoria" Teoksessa: Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.), *Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle*. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki.
- Lehtinen, Ritva (1983), "Sosiaalis-emotionaalisesti häiriintynyt lapsi päivähoidossa" Teoksessa: Kauppinen, Marjaliisa & Saranoja, Marketta (toim.), *Erlainen lapsi päivähoidossa*. WSOY, Helsinki.
- Leppälä, Heli (2014), *Vammaisuus hyvinvointivaltiossa. Invalideiksi, vajaamielisiksi tai kehitysvammaisiksi määriteltujen kansalaisasema suomalaisessa vammaispolitiikassa 1940-luvun taitteesta vuoteen 1987*. Väitöskirja. Turun yliopisto, Turku.
- Lummelahti, Leena (1983), *Oppilaskorttiin perustuva ohjelma päiväkodin erityisryhmissä*. Erityispedagogiikan laitos: Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Lummelahti, Leena (1989), *Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten erityispäivähoito- ja kuntoutustoiminta Suomessa*. Sosiaalihallituksen raporttisarja. Sosiaalihallitus, Helsinki.
- Lähteenmäki, Maria (2005), *Lahtinen, Alli*. Kansallisbiografia-verkkojulkaisu. Studia Biographica 4. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki. Viitattu 17.05.2023 osoitteesta: <http://urn.fi/urn:nbn:fi:sks-kbg-003971>
- Malinen, Antti (2012), *Lapsen asialla aikuisten maailmassa*. Jyväskylän perheneuvolan maakunnallinen historia 1952 – 2012. Jyväskylän perheneuvola, Jyväskylä.

- Mélart, Leila (2008), "Yhdistys 9:n taistelu lasten päivähoidon puolesta." Teoksessa: Mickwitz Margaretha, von Essen, Agneta & Nordgren, Elisabeth (toim.), *Roolien murtaajat – tasa-arvo keskustelua 1960-luvulta 2000-luvulle*. Gaudeamus, Helsinki.
- Niemivuo, Matti (1998), *Kansallinen lainvalmistelu*. Multiprint, Helsinki.
- Onnismaa, Eeva-Leena (2010), *Lapsi, lapsuus ja perhe varhaiskasvatusasiakirjoissa 1967–1999*. Helsingin yliopisto: Helsinki.
- Pajunen, Riitta (2018), "Tarhatädistä" ihan oikeaksi professoriksi – toimijuuden tulkinnat analyysin kohteena. Kasvatustieteiden yksikkö. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Pihlaja, Päivi (1998), *Erityispäivähoidon syrjällä. Erityispäivähoito 1997*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Edita, Helsinki.
- Pihlaja, Päivi (2005), *Varhaiserityiskasvatus suomalaisessa päivähoidossa. erityisen tunne tarpeet sosiaalis- emotionaalilla ja kielellisen kehityksen alueilla*. Väitöskirja. Kasvatustieteiden laitos, Turun yliopisto, Turku.
- Pöysä, Jyrki (2015), *Lähiluvun tieto. Näkökulmia kirjoitetun muistelukerronnan tutkimukseen*. Multiprint, Helsinki.
- Pöysä, Jyrki et. al. (2010), *Vaeltavat metodit*. Suomen kansantalouden tutkijain seura, Helsinki.
- Raittinen, Maarit & Raittila, Raija (11/2017), *Varhaiskasvatustutkimuksen kaksi vuosikymmentä: tieteenalat, kysymyksenasettelut ja metodit. Kasvatus ja aika*. Jyväskylän yliopiston julkaisuarkisto, Jyväskylä. Viitattu 24.4.2023 osoitteesta: [JYX - Varhaiskasvatustutkimuksen kaksi vuosikymmentä : tieteenalat, kysymyksenasettelut ja metodit \(jyu.fi\)](https://jyx.jyu.fi/handle/10137/54444)
- Rantanen, Marja (9.4.2018), "Sairaaloiden lastentarhatyö" Teoksessa: Järventausta, Ritva et. al. (2019) *Intomiehellä. Lastentarhanopettajaliitto 100 vuotta*. Lastentarhanopettajaliitto, Helsinki.
- Rauhala, Pirkko-Liisa (1996), *Miten sosiaalipalvelut ova tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa*. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Saarimäki, Pasi (2017), "Aviottomien lasten elatuksen eettinen tutkiminen" Teoksessa: Lindman, Satu et. al. *Historiantutkimuksen etiikka*. Gaudeamus, Helsinki.
- Shonkoff, J. P. & Meisels, S. J. (1990), *Early Childhood intervention: The evolution of a concept*. Combridge University Press, Cambridge.
- Siiskonen, Tiina & Fadjukoff, Päivi (2017), *Erityisiä oppilaita, erilaista opetusta. Yhteistä kehitystä kaiken aikaa*. Niilo Mäki-instituutti, Helsinki.
- Tapaninen, Antti (2012), *Sata vuotta psykologista ammatinvalinnanohjausta. Ohjaustoiminnan alku Yhdysvalloissa ja varhaisvaihe Suomessa*. Psykologinen kustannus, Helsinki.

- Tuomioja, Erkki (1996), *Pekka Kuusi. Alkoholipoliitikko, sosiaalipoliitikko, ihmiskuntapoliitikko*. Sosiaalipoliitikka; Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Moberg, Sakari (1982), *Erilaiset oppilaat – Johdatus erityisopetukseen*. Gummerus, Helsinki.
- Vehmas, Simo (2005), *Vammaisuus. Johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan*. Gaudeamus, Helsinki.
- Vilkuna, Kustaa H. J. (2009), ”Tutkimus ja opetus Jyväskylän yliopistossa” Teoksessa: Einonen, Piia et. al. (toim.), *Jyväskylän yliopiston historia osa 2. Yliopisto 1966 – 2006*. Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä.
- Välimäki, Anna-Leena & Rauhala, Pirkko-Liisa (2000), *Lasten päivähoidon taipuminen yhteiskunnallisiin murroksiin Suomessa*. Yhteiskuntapolitiikka-Lehti 2778. Stakes, Helsinki. Viitattu 28.12.2022 osoitteesta: <https://www.julkari.fi/handle/10024/101652>
- Välimäki, Anna-Leena (1999), *Lasten hoitopuu. Lasten päivähoitojärjestelmä Suomessa 1800- ja 1900-luvulla*. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Välimäki, Anna-Leena (2018), *Kun työ tulee hymyillen kotiin. Suomalaisen perhepäivähoidon 50 vuoden tarina 1960- luvulta 2010- luvulle*. Oulun yliopisto, Oulu. Viitattu 23.5.2023 osoitteesta: <http://jultika.oulu.fi/Record/isbn978-952-62-2072-7>

LIITTEET

LIITE 1 PÄIVÄHOIDON JÄRJESTÄMISEEN LIITTYVÄT KOMITE- OIDEN MIETINNÖT 1951-1978

Komiteanmietintö	Julkaisuvuosi	Lyhenne	Puheenjohtaja
Lasten päiväkotijärjestelmän kehittämistä asetetulta komitealta	1951	KOM mon. 1951:71	Martta Salmela- Järvinen
Lasten päivähoitolaitostoimikunnan mietintö	1967	KOM 1967: B 46	Niilo Kotilainen
Sosiaalihuollon periaatekomiteanmietintö 1	1968	KOM 1968: B 86	Antti-Veikko Per- heentupa
Lasten päivähoitolaitostoimikunnan säännöstoimikunnan mietintö	1969	KOM 1969: B 104	Erkki Canth
Naisten asemaa tutkivan komitean mietintö	1970	KOM 1970: A 8	Sylvi Siltanen
Erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan 1 osamietintö	1970	KOM 1970: A 16	Elias Niskanen
Lasten päivähoitokomitean mietintö	1971	KOM 1971: A 20	Pirkko Aro
Esikoulukomitean mietintö	1972	KOM 1972: A 13	Veli Nurmi
Lasten päivähoidon säännöstoimikunnan mietintö	1972	KOM 1972: B 44	Keijo Virkkunen
Varhaiskasvatuksen henkilökunnan koulutuskomitean mietintö	1974	KOM 1974: 15	Alli Lahtinen
Kuusivuotiaiden kasvatus- ja koulutustoimikunta	1978	KOM 1978: 5	Jouko Könnölä