

## **PALVELUVERKON PÄÄTÖKSENTEON MUUTTAMINEN OPETUSTOIMESSA**

HELVARYn lausunto opetusvirastolle 19.10.2015

### **A) HELVARY vastustaa palveluverkon päätöksenteon siirtämistä kaupunginvaltuustolta opetuslautakunnalle seuraavista syistä:**

#### **1. Kaventuva kuntalaisten osallisuus ja demokraattinen päätöksenteko**

Opetusvirasto esittää perusteluna: "*Koulujen yhdistämisiä ja lakkauttamisia koskeva päätöksenteon siirtäminen kaupunginvaltuustolta opetuslautakunnalle keventäisi hallinnollista menettelyä ja nopeuttaisi prosessia.*" Ehdotettu päätöksentekomalli kuitenkin kaventaa selkeästi kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja demokraattista päätöksentekoa. HELVARY esittää Helsingin kaupungin strategian mukaisessa osallistavan demokratian hengessä, että tällaisesta vallansirrosta tarvitaan moniulotteinen seurausten arviointi sekä avoin kuntalaiskeskustelu.

- Mikäli lautakunnan vallan lisäämiseen päädytään, kapenee kuntalaisen ote opetustoimen päätöksentekoon entisestään, sillä lautakuntien jäsenet ovat vain osittain parlamentarisessa menettelyssä valittuja (osan äännet eivät ole riittäneet edes valtuuston varasijoille, osa jäsenistä ei ole ollut ehdolla ollenkaan).
- Opetusviraston esityksessä mainitaan *hallinnollisen prosessin raskaus ja prosessin jopa vuoden kestävä pituus*. Vuoden kestävä prosessi on kuitenkin viime vuosien valossa poikkeustapaus nykyisellä mallilla ja edellyttää useita pöydälle jättämisiä tai muita valmisteluun liittyvistä epäselvyyksistä johtuvia katkoksia. Hyvällä valmistelulla prosessi veisi korkeintaan neljä kuukautta.

#### **2. Muutoksen ajoitus on erityisen huono**

HELVARY vastustaa palveluverkon päätöksenteon muuttamista opetustoimessa nyt esitetyllä aikataululla, jossa koulujen yhdistymisiä ja lakkauttamisia koskeva päätöksenteko siirtyisi kaupunginvaltuustolta opetuslautakunnalle vuoden 2015 aikana. HELVARY näkee ehdottoman tärkeäksi, että tänä syksynä käynnistynyttä palveluverkon kehittämisprosessia viedään ensin

pilottikokeiluja huomattavasti syvemmälle tasolle ja onnistutaan saavuttamaan uudenlainen asioita läpinäkyvästi, ennakoivasti ja todellisessa vuorovaikutuksessa valmisteleva toimintakulttuuri: vasta tämän jälkeen esitystä kouluja koskevan päätöksenteon nopeuttamisesta voidaan arvioida uudelleen suhteessa sen todellisiin vaikutuksiin sekä asukasdemokratiaan että helsinkiläisten lasten hyvinvointiin. Lisäksi vaikuttaisi luontevammalta tehdä tarvittaessa muutoksia helsinkiläisiä kouluja koskevaan päätöksentekomalliin samalla kun tarkastellaan koko Helsingin johtamisjärjestelmää.

- HELVARYn käsityksen mukaan nykyisen päätöksentekomallin säilyttäminen ei rasita hallintoa liiaksi, mikäli esitykset olisivat hyvin laadittuja ja pohjautuisivat laajempaan kuntalaisten osallisuuteen. Tämän toteutuminen edellyttää, että palveluverkkoprosessi nyt uudelleenmuotoillaan onnistuneesti yhteistyössä prosessin asiakkaiden kokemuksia ja ideoita hyödyntäen. Päätöksentekoketjun muuttaminen radikaalisti sen yläpäästä vie pohjaa parhaillaan tehtävältä palvelumuotoilutyöltä ja on kaiken kaikkiaan ennenaikaista.

### 3. Laaja-alainen vaikutusten ennakoarviointi puuttuu

Kuntaliiton muistiossa 10.7.2012 todetaan seuraavaa päätöksenteosta: *"Kunnanvaltuustot eivät yleensä delegoi päätösvaltaa kouluverkkoasioissa. Lopullinen päätös koulun lakkauttamisesta tehdään siten lähes aina valtuustossa."* Kuntaliitto suosittelee myös laaja-alaista vaikutusten ennakoarviointia kouluverkkotarkasteluissa, koska päätöksillä on moniulotteisia lapsi- ja sosiaalisia vaikutuksia. Niin arvioinnin laaja-alaisuuden, kunnan kokonaisedun kuin kuntalaistenkin edun mukaista on, että vaikutuksia arvioidaan useammassa elimessä.

- HELVARYn näkökulmasta palveluverkon kehittämisprosessin valmistelu on opetusviraston puolelta ollut äärimmäisen nopeaa eikä se ole sisältänyt esimerkiksi muutokseen liittyvien lapsivaikutusten lakisäätöistä arviointia tai Kuntaliiton ehdottamaa laaja-alaista vaikutusten arviointia. Lasten hyvinvointiin ja täysipainoiseen kehitykseen suoraan ja välillisesti kohdistuvat seuraukset tulisi arvioida aina kouluja koskevassa päätöksenteon valmistelussa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa olisi huomioitava kokonaisuutena kaikki lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvat asiat, jotta tehtävä päätös olisi lain ja hyvän hallintotavan ihanteen mukainen ja sen tekemiseen olisi riittävät tiedot. Tällä hetkellä suurin osa valmistelusta ja päätösten perusteluista keskittyvät ainoastaan taloudelliseen näkökulmaan yhden viraston sisällä. Ennen kuin päätösten valmistelussa on nähtävissä muutos parempaan lapsivaikutusten arviointiin, on ennenaikaista keventää päätöksentekomenettelyä.

- HELVARY on tyytyväinen maaliskuussa kaupunginhallituksen päätöksellä tehtyihin muutoksiin opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteisiin ja linjauksiin. Mikäli helsinkiläisiä kouluja koskeva päätöksentekomalli nopeutuu, maaliskuussa hyväksytyjen vaatimusten toteuttaminen tulee varmistaa: esimerkiksi koulujen hallinnollisen yhdistämisen yhteydessä tulee olla riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia tarkastella koululaisten palveluja laajasti lasten hyvinvoinnin, laadukkaiden opetusjärjestelyjen ja pedagogisten ratkaisujen näkökulmasta.

## 5. Nopeampi päätöksenteon malli alleviivaa desibelidemokratiaa

Niin virkamiesten kuin päättäjienkin toimesta on esitetty huoli desibelidemokratian jalkautumisesta helsinkiläiseen päätöksentekokulttuuriin. HELVARY on huolissaan siitä, että kaupunkilaisten aktiivinen ja pitkäjänteinen toiminta alueiden elinvoimaisuuden lisäämiseksi ja säilyttämiseksi tulee asetetuksi toiminnan banalisoivaan kontekstiin. Vanhempainyhdistykset tekevät tärkeää työtä, jonka tulokset olisi ylenkatsomisen sijasta ulotettava sinnekin missä ääntä ei sosiaalisista syistä ole. Tämä lisää kaupunkitasoista tasa-arvoa ja hyvinvointia tehokkaasti, sillä hyvinvointi ja aktiivisuus näyttäisivät olevan jonkinlaisessa korrelaatio-suhteessa keskenään.

- Palveluverkkotarkastusten osalta HELVARY summaa helsinkiläisten vanhempainyhdistysten nykyisen osallisuusnäkökulman seuraavasti: opetusviraston eri alueilla tekemät esitykset ovat usein olleet ristiriitaisia sekä keskenään että kaupungin kokonaisstrategian kanssa - joten monipolvinen päätöksentekomalli on tästäkin syystä perusteltua säilyttää. Nykyinen päätöksentekomalli myös osaltaan turvaa ontuvan palveluverkkoprosessin puutteita.
- HELVARYlle vanhempien ja vanhempain toiminnan monimuotoisuus on tärkeää: haluamme auttaa aktiivisesti hyvien asioiden levittämistä eri puolille kaupunkia - ja pidemmällä aikavälillä auttaa myös niiden äänen kuulemista, jotka jäävät nykyprosessissa äänettömiksi. HELVARY on huolissaan siitä, että nopeutetussa päätöksentekoprosessissa ehtisivät reagoimaan vain ne valmiuksiltaan vahvat ja osaavat.

## 5. Osallistamisen tulee olla aitoa, avointa ja laaja-alaista

Yhdenvertaisuuslain lähtökohta on yhdenvertaisuus ja sen nojalla tulee luoda sellaiset vaikuttamis/osallisuusmahdollisuudet, että jokaisella on mahdollisuus vaikuttaa oman alueensa palveluverkon kehittämiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Laki vaatii mahdollisuuden kaikille, jolloin ns. matalan kynnyksen osallisuudenmalli on synnyttävä myös Helsinkiin.

- Helsingin strategiaohjelmassa 2013-2016 linjataan: *“Edustuksellista demokratiaa vahvistetaan, kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia lisätään sekä niitä koskevia menetelmiä parannetaan. Alueellisen demokratian kehittämistä jatketaan alueellisen kokeilun hankkeista saatavien kokemusten pohjalta. Tuetaan suoran demokratian toteutumismahdollisuuksia ja aktiivista kuntalaisuutta”*.
- Valmisteluvaiheen tiedonjako tulee olla avointa. Päätöksen perusteena olevien materiaalien julkisuus tulee olla yhteistyön minimitavoite kun kaupunginvaltuuston hyväksymällä strategiaohjelmalla 2013-2016 on sitouduttu merkittävästi tätä laajempaan tiedonjakeluun ja vuorovaikutukseen: *“Helsinki on Suomessa avoimen datan edellä kävijä. Muutoksella saadaan lisää innovatiivisuutta ja luovia palveluja Helsinkiin. Päätöksentekoprosesseja avataan (ICT), vaihtoehtoisten ratkaisujen tuominen päätöksenteon pohjaksi.”*
- Kouluverkon kehittämisessä on hyödyntämättä lähipalvelujen kokemusasiantuntijoiden innovointipotentiaali - jonka mahdollisuuksia avataan esimerkiksi Arja ja Jari Kuusiston kirjoituksessa *“Käyttäjälähtöinen palvelukehitys kuntasektorilla”* tänä vuonna julkaistussa teoksessa *“Palvelumuotoilu saapuu verkostojen kaupunkiin”* (Aalto-yliopiston julkaisusarja TAIDE+MUOTOILU+ARKKITEHTUURI 1/2015:  
<https://shop.aalto.fi/media/attachments/54229/palvelumuotoilu.pdf>)

HELVARYn näkökulmasta päätöksenteon nopeutuminen on hyvä ja kannatettava tavoite, mutta se ei saa tapahtua demokratian kustannuksella. Asiasta ei voi perustellusti päättää ennen kuin on tiedossa, millainen uudistettu palveluverkon tarkasteluprosessi tulee olemaan ja miten prosessiin on mahdollista osallistua.

## B) TAUSTATIETOA MUUTOKSEN VAIKUTUSARVIOINTIIN

### 1. Kodin ja koulun yhteistyömallin kehittämistarve

HELVARY haluaa tuoda kouluja koskevan päätöksentekoon liittyen myös esille, ettei Helsingissä toteudu vielä tällä hetkellä riittävällä tasolla valmistautuminen perusopetuksen uuden opetussuunnitelman (OPS2016) vaatimukseen kodin ja koulun yhteistyön vahvistamisveloitteesta: myös tämän asian kehittäminen kaupunkitasolla on tärkeää taustatyötä kohti palveluverkon kehittämisprosessin onnistumista. Vanhempainyhdistykset ovat paikallisten olosuhteiden tuntijoina merkittävä yhteistyöresurssi koulujen toimintaa ja resursseja suunniteltaessa. Nyt kodin ja koulun yhteistyökäytänteet vaihtelevat suuresti eri puolilla Helsingiä. HELVARY onkin esittänyt opetusvirastolle, että kaupunkitasolle luodaan yhdessä hyvien käytänteiden malli lähtötasoksi yhteistyölle vanhempien kanssa.

- Erityinen akuutti haaste on nyt se, että helsinkiläisissä kouluissa ei toteudu uuteen yhteisölliseen oppilashuoltoon liittyen oppilashuoltosuunnitelmien laatimisvelvoite yhteistyössä vanhempien kanssa.

### 2. Lapsivaikutusten arviointi kouluja koskevissa päätöksissä

HELVARY korostaa, että lähipalvelujen karsinta ja palvelujen tehostaminen vaikuttaa merkittävästi lasten arkeen. Kaupunginhallituksen uusi linjaus maaliskuussa 2015 velvoittaa nyt arvioimaan lapsivaikutuksia kun kouluja yhdistetään hallinnollisesti, mutta lapsivaikutusten arvioinnista Helsingin palveluverkkotarkastelun osalta ei ole vielä kertynyt kokemuksia, joiden perusteella olisi mahdollista arvioida asiaa suhteessa kouluja koskevan päätöksentekomallin muuttamiseen.

- Lapsivaikutusten arviointi on myös prosessi, jonka kehittyminen päätöksenteon välineeksi vaatii aikansa.

**Helsingissä 19.10.2015**

**Helvaryn johtokunta**

Helsingin vanhempainyhdistysten alueyhdistys Helvary ry on Suomen Vanhempainliiton alueyhdistys. HELVARYn jäsenyhdistyksiä on 68:n helsinkiläisen koulun vanhempainyhdistykset eri puolilta kaupunkia ja kattojärjestön jäsenmäärä on kasvussa. Lisätietoa: [www.helvary.fi](http://www.helvary.fi)