



13.02.2019

Ärende/23

§ 56

Den av ledamoten Vesa Korkkula väckta motionen om ökning av skolornas inflytande

HEL 2018-004201 T 00 00 03

Beslut

På förslag av ordföranden bordlade stadsfullmäktige ärendet.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Maria Nyfors, stadssekreterare, telefon: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi

Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

Beslutsförslag

Stadsfullmäktige betraktar den av ledamoten Vesa Korkkula väckta motionen som slutbehandlad.

Föredragandens motiveringar

Ledamoten Vesa Korkkula och 19 andra ledamöter föreslår i sin motion att fostrans- och utbildningsnämnden hör efter med skolorna för att få reda på

- synpunkter på vilka ärenden som man borde besluta om på skolnivå och hur det vore möjligt att öka det inflytande som skolorna har på sin egen vardag
- vad de behöver mera stöd för
- vad det är som belastar skolorna i onödan.

Motionsställaren föreslår att resultatet av nämnda rundfråga delges fostrans- och utbildningsnämnden och att man utarbetar ett åtgärdsprogram om ökning av skolnivåns inflytande som nämnden fattar beslut om. Enligt motionen har skolornas möjligheter att fatta beslut och påverka sin egen vardag försämrats efter förvaltningsstadgereformen, och privatskolorna har avsevärt mera inflytande över sitt eget arbete än vad stadens skolor har.

Enligt 30 kap. 11 § 2 mom. i förvaltningsstadgan ska stadsstyrelsen förelägga fullmäktige en motion som undertecknats av minst 15 ledamöter.



Stadsstyrelsen har fått fostrans- och utbildningsnämndens utlåtande om motionen. I utlåtandet specificerar man i detalj bland annat de bestämmelser om skoldirektionernas befogenheter som reviderades då man övergick från instruktionen för utbildningsväsendet till enbart en förvaltningsstadga. Utlåtandet finns i sin helhet i ärendets beslutshistoria.

Det kommunala beslutsfattandet bygger på det som föreskrivs i kommunallagen och kommunens förvaltningsstadga. Fullmäktige fattar beslut om förvaltningsstadgans innehåll och reviderar stadgan vid behov. I den förvaltningsstadga som trädde i kraft 1.6.2017 samlade man bestämmelser som förut hade funnits i fullmäktiges arbetsordning, förvaltningsstadgan, förvaltningarnas instruktioner, ekonomistadgan och revisionsstadgan.

Som skolornas och gymnasiernas beslutande förtroendeorgan fungerar en direktion som består av förtroendevalda. Organets behörighet bestämdes i den upphävda instruktionen för utbildningsväsendet och i den nu gällande förvaltningsstadgan. På tjänsteinnehavarnivå leds skolorna och gymnasierna av rektorn.

Lagstiftningen, styrning från myndigheternas sida, beslut om behörighet och stadens förvaltningsstadga slår fast tydliga ramar för samarbetet mellan skolor och gymnasier och förvaltningen.

Fostrans- och utbildningssektorn är inbegripen i en kontinuerlig dialog och diskussion med rektorerna och verkar för att dessa ska vara delaktiga. I egenskap av rektorernas chefer är servicehelheternas chefer och områdescheferna medvetna om de utmaningar som nämns i motionen. Undervisningspersonalen upplever för närvarande att arbetet är belastande, och arbetstiden verkar inte alltid räcka till för utförande av arbetsuppgifterna. Arbetsmängden varierar avsevärt i olika skeden av terminen. Man upplever att de administrativa uppgifterna håller en syster och att man inte hinner jobba med utveckling, pedagogik och planering.

Mot slutet av hösten 2018 genomförs en rundfråga riktad till skolorna och gymnasierna om kundtillfredsställelsen med förvaltnings- och stöd-tjänsternas verksamhet.

Många av de förbättringsförslag som har lyfts fram av grundskolorna och gymnasierna kan inte omsättas i praktiken genom att man ändrar på regleringen eller genom att man överför behörighet till skolor och gymnasier, utan för det krävs ökade ekonomiska resurser. Behörighet har genom beslut av sektorchefen överförts till rektorerna, vilket minskar på byråkratin. Beslutsfattandets nivåer är desamma som före organisationsreformen.



Privata utbildningsanordnares beslutsfattande och därmed förknippade tillvägagångssätt är på samma sätt reglerade i lag som kommunala myndigheters beslutsfattande och tillvägagångssätt. Privata utbildningsanordnare följer i sin verksamhet den lagstiftning som gäller ifrågavarande samfundsform (till exempel föreningslagen, aktiebolagslagen och stiftelselagen) samt utbildningslagstiftningen. Där regleras utbildningsanordnarens beslutsfattande och tillhörande tillvägagångssätt åtminstone delvis.

När det gäller utbildning som kommunen ordnar, bestäms behörighet och uppgifter genom den av fullmäktige godkända förvaltningsstadgan, nämndernas och sektionernas beslut, delegeringsbeslut och verksamhetsstadgan. I fråga om utbildning som har en privat anordnare fattas beslut om fördelning av behörighet och uppgifter av vederbörande registrerade sammanslutning eller stiftelse.

Skillnaden mellan offentliga och privata utbildningsanordnares beslutsfattande består närmast i vad det är för instans som bestämmer vad. Helsingfors stad är en mycket större utbildningsanordnare än till exempel de privata stiftelserna. Att man har en helhet som består av många skolor är orsaken till att man skapar principer och praxis som är enhetliga. Av detta följer att man på skolnivå får ta emot anvisningar, vilket kan kännas administrativt tungt. Privata skolor kan i sig fungera som helheter, där rektorn i praktiken samtidigt också är utbildningsanordnare. Deras förvaltning är i praktiken mycket mera kompakt än stadens.

Lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen innehåller föreskrifter om elevernas och studerandenas delaktighet. Föreskrifterna gäller både offentliga och privata utbildningsanordnare. Utbildningsanordnaren ska främja elevernas och studerandenas delaktighet och se till att alla har möjlighet att delta i skolans eller läroanstaltens verksamhet och utveckling samt att de har möjlighet att uttrycka sin åsikt. Eleverna och studerandena ska ges möjlighet att delta i beredningen av läroplanen och de planer som hänför sig till den. Dessutom är barnen och ungdomarna med i många av skolornas och gymnasiernas arbetsgrupper och team.

Skolorna och gymnasierna ska ha en elev- eller studerandekår som består av skolans elever eller studerande. Elev- eller studerandekårens styrelse företräder skolans alla elever och träffar skolans ledning regelbundet. Verksamheten i elev- och studerandekåren förbereder barnen och ungdomarna för ett liv som aktiv och kritisk medborgare. I Helsingfors är det också möjligt för eleverna att få in en representation i direktionerna, vilket genom processen i beslutsorganen ökar deras möjlighet att delta i skötseln av gemensamma ärenden. Att delta i Krutverksam-



13.02.2019

Ärende/23

heten på stadsnivå och att påverka via Krut är ett sätt för barn och ungdomar att få sin röst hörd i stadens beslutsfattande.

Fostrans- och utbildningsnämnden framhöll i sitt utlåtande att organisationen enligt den nya förvaltningsstadgan har varit verksam i ungefär ett år och att formerna för samarbete mellan förvaltningen och servicehelheterna ännu söker sin slutliga uppbyggnad. Enligt fostrans- och utbildningsnämndens bedömning är det ändamålsenligt att genomföra en sådan rundfråga som föreslås i motionen när det har gått lite mer tid sedan organisationsreformen trädde i kraft.

Stadsstyrelsen återremitterade 19.11.2018 motionssvaret för ny beredning utgående från att den i motionen föreslagna rundfrågan ska genomföras under år 2019 och resultatet tillkännages fostrans- och utbildningsnämnden. Fostrans- och utbildningssektorn bereder rundfrågan i enlighet med stadsstyrelsens beslut.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Maria Nyfors, stadssekreterare, telefon: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi

Bilagor

1 Valtuutettu Vesa Korkkulan aloite

Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

För kännedom

Fostrans- och utbildningssektorn

Beslutshistoria

Kaupunginhallitus 28.01.2019 § 72

HEL 2018-004201 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto katsoo valtuutettu Vesa Korkkulan aloitteen loppuun käsitellyksi.



13.02.2019

Ärende/23

Käsittely

28.01.2019 Ehdotuksen mukaan

Esteelliset: Sami Sarvilinna

19.11.2018 Palautettiin

12.11.2018 Pöydälle

Esittelijä

vs. kansliapäällikkö
Tuula Saxholm

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi

Kasvatus- ja koulutuslautakunta 19.06.2018 § 126

HEL 2018-004201 T 00 00 03

Lausunto

Kasvatus- ja koulutuslautakunta antoi Vesa Korkkulan ynnä muiden koulujen vallan lisäämistä koskevasta valtuustoaloitteesta seuraavan lausunnon:

Kunnallishallinnon oikeudellinen perusta

Kunnallinen päätöksenteko perustuu kuntalakiin ja kunnan hallintosäännön määräyksiin. Kuntalain 12 luku sisältää säännökset kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelystä. Perussäännökset valtuuston kokoontumisesta ovat kuntalaissa, mutta muiden toimielinten kohdalla kokousmenettely perustuu pääosin hallintosäännön määräyksiin.

Jokaisessa kunnassa on oltava hallintosääntö, jonka sisällön määrittelee kuntalain 90 §. Hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset ainakin niistä asioista, jotka kuntalaissa luetellaan.

Valtuusto päättää hallintosäännön sisällöstä ja tarvittaessa muutoksista. Kunnan hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä. Lähtökohtana on, että nykyisin kaikki johtosäännöillä määrättävät asiat kootaan hallintosääntöön. Hallintosääntöön otetaan määräykset, jotka aiemmin olivat valtuuston työjärjestyksessä, hallintosäännössä, hallintokuntien johtosäännöissä, taloussäännössä ja tarkastussäännössä.



Koulujen ja lukioiden osalta viranhaltijatason johtaminen kuuluu rehtorille. Vastaavasti luottamushenkilötason päättävänä toimielimenä on kouluissa ja lukioissa luottamushenkilöistä koostuva johtokunta, jonka toimivallasta määrättiin kumotussa opetustoimen johtosäännössä ja nyt voimassa olevassa Helsingin kaupungin hallintosäännössä.

Kumotun opetustoimen johtosäännön 7 §:ssä määrätty johtokunnan tehtävät

1 hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai lukiossa sovellettavat järjestysmääräykset

2 tehdä jaostolle esitys opetussuunnitelmasta ja muista opetuksen järjestämiseen liittyvistä koulu- tai lukiokohtaisista suunnitelmista

3 hyväksyä vuosittain koulun ja lukion opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma lukuun ottamatta 5 §:n 9 kohdassa mainittuja vuotuisia työaikoja

4 hyväksyä koulun ja lukion talousarvion käyttösuunnitelma

5 tarvittaessa määrätä oppilaskunnan ehdotuksesta oppilaskunnan ohjaajana toimiva opettaja ja hänen sijaisensa sekä tarvittaessa vahvistaa oppilaskunnan ja kerhojen säännöt

6 erottaa peruskoulun oppilas sekä lukion opiskelija enintään kuukaudeksi ja päättää, että erottaminen voidaan panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen, sekä päättää lukion opiskelijan oikeudesta osallistua opetukseen, jos tämä on tutkimuksen alaisena rikoksesta

7 suorittaa muut lautakunnan tai sen jaoston määräämät tehtävät.

Lisäksi johtokunta antoi lautakunnan jaostolle hakijoista lausuntonsa peruskoulun ja lukion rehtoria otettaessa (johtosäännön 20 §:n 4 mom.). Johtokunta otti peruskoulussa ja lukiossa opettajaviran haltijan ja tuntiopettajan (johtosäännön 20 §:n 5 mom.).

Lautakunnan jaoston päätöksellä johtokunnat ovat voineet päättää lukuvuoden aikana tehdystä yhdestä työpäivän muutoksesta.

1.6.2017 voimaan tulleen hallintosäännön 15 luvun 3 §:ssä määrätty johtokunnan tehtävät

Johtokunta

1) hyväksyy vuosittain koulun ja lukion opetussuunnitelmaan perustuvan suunnitelman lukuun ottamatta 2 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja vuotuisia työaikoja

2) hyväksyy järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai lukiossa sovellettavat järjestysmääräykset



3) erottaa peruskoulun oppilaan tai lukion opiskelijan enintään kuukau-
deksi ja päättää, että erottaminen voidaan panna täytäntöön ennen ku-
in päätös on lainvoimainen, sekä päättää lukion opiskelijan oikeudesta
osallistua opetukseen, jos tämä on esitutkinnassa epäiltyä rikoksesta.

Opetustoimen johtosäännössä johtokuntien tehtäviin kuului koulun
käyttösuunnitelman hyväksyminen. Tätä ei ole enää hallintosäännössä.
Opetuslautakunta tarkisti 16.5.2017 (§ 71) laskentaperiaatteita, joilla
lasketaan kaupungin peruskoulujen budjetit. Tämän päätöksen mukaan
koulujen johtokunnilla on toimivalta päättää määrärahojen kohdentami-
sista eli koulun käyttösuunnitelmasta. Sama on todettu toimialajohta-
jan 27.3.2018 tekemässä vuoden 2018 käyttösuunnitelmapäätöksessä:
peruskoulujen ja lukioiden käyttösuunnitelmasta päättää johtokunta.

Yksityinen opetuksen järjestäjä

Perusopetusta ja lukiokoulutusta voi järjestää rekisteröity yksityinen tai
julkisoikeudellinen yhteisö tai säätiö. Näitä yhteisöjä ovat suomalaiset
ja ulkomaalaiset yhdistykset, osakeyhtiöt, osuuskunnat ja uskonnolliset
yhdyskunnat. Nämä koulutuksen järjestäjät noudattavat toiminnassaan
asianomaista yhteisömuotoa koskevaa lainsäädäntöä (esim. yhdistys-
lakia, osakeyhtiölaki ja säätiölakia), omia sääntöjään (esim. yhdistyk-
sen säännöt, osakeyhtiön yhtiöjärjestys, säätiön säännöt) sekä koulun
ja lukion osalta koulutusta koskevaa lainsäädäntöä. Näillä säädellään
ainakin osittain koulutuksen järjestäjän päätöksentekoa ja sen menet-
telyjä.

Yksityisen järjestämän koulutuksen hallintoon sovelletaan lisäksi valtion
ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annettua lakia. Seu-
raavassa on asiaa koskevat säännökset:

2 §

Johtokunta

Koulutuksen järjestämisestä ja kehittämisestä sekä hallinnosta vastaa
johtokunta, jossa on vähintään kolme jäsentä. (Valtion oppilaitoksen
johtokuntaa...). Rekisteröidyn yhteisön tai säätiön järjestämässä kou-
lutuksessa johtokunnan asettaa mainittu yhteisö tai säätiö. Johtokunta-
na voi toimia myös yhteisön tai säätiön hallitus.

4 §

Johtosääntö

Koulutuksen järjestämisestä määrätään tarkemmin johtosäännössä.
(Johtosäännöstä päättää valtion järjestämässä koulutuksessa johtokun-



ta.) Rekisteröidyn yhteisön tai säätiön järjestämässä koulutuksessa johtosäännöstä päättää koulutuksen järjestäjä.

Johtosäännössä määrätään koulutuksen järjestämisen yleisistä perusteista, hallinnosta, toimielinten ja henkilöstön toimivallasta ja tehtävistä sekä muista tarpeellisista asioista.

7 §

Hallintolain soveltaminen

Tässä laissa tarkoitettuun rekisteröidyn yhteisön tai säätiön järjestämään koulutukseen sovelletaan hallintolakia.

Yksityinen opetuksen järjestäjä suhteessa julkiseen opetuksen järjestäjään

Yksityisen koulutuksen järjestäjän päätöksenteko ja sitä koskevat menettelytavat ovat yhtä lailla säädelyjä kuin kunnan viranomaisten päätöksenteko ja menettely. Säädöspohja on osaksi eri. Kunnan järjestämän opetuksen osalta toimivallat ja tehtävät määräytyvät valtuuston hyväksymän hallintosäännön, lautakunnan tai jaoston tekemien päätösten, delegointipäätösten ja toimintasäännön perusteella. Koulutusta koskevassa lainsäädännössä on hyvin vähän toimivaltasäännöksiä (lähinnä vain ojentamis- ja kurinpitokeinojen käyttämisessä ja arvioinnissa). Yksityisen järjestämässä koulutuksessa päättää toimivallan jakautumisesta ja tehtävistä ao. rekisteröity yhteisö tai säätiö koulutuksen järjestäjänä.

Päätöksenteko eroaa julkisen ja yksityisen opetuksen järjestäjän osalta lähinnä siinä, mikä taho päättää mitäkin. Asianomaisia menettelytapoja pitää kaikkien noudattaa. Helsingin kaupunki on paljon suurempi koulutuksen järjestäjä kuin yksityinen säätiö tms. Usean koulun kokonaisuus aiheuttaa tiettyjen periaatteiden ja käytäntöjen yhtenäistämistä, joita tekevät erj päätöksentekoelimet kaupungissa. Tästä seuraa yksittäisen koulun tasolle ohjeistusta, mikä saattaa tuntua hallinnollisesti raskaalta. Yksityiset koulut voivat toimia omana kokonaisuutena, jossa rehtori on samalla käytännössä koulutuksen järjestäjä. Hallinto on yksityisten osalta paljon kompaktimpi verrattuna Helsingin kaupungin hallintoon.

Oppilaiden ja opiskelijoiden osallistaminen

Perusopetuslaissa (1998/628) ja lukiolaissa (1998/629) on säännös koksien oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuutta. Opetuksen/koulutuksen järjestäjän tulee edistää oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuutta ja huolehtia siitä, että kaikilla on mahdollisuus osallistua koulun tai oppilaitoksen toimintaan ja kehittämiseen sekä ilmaista mielipiteensä. Oppilaille ja opiskelijoille tulee järjestää mahdollisuus osallistua opetussuunnitel-



mien ja siihen liittyvien suunnitelmien valmisteluun. Lisäksi lapset ja nuoret ovat mukana monissa koulujen ja lukioiden työryhmissä ja tiimeissä.

Kouluissa ja lukioissa tulee olla oppilaista tai opiskelijoista muodostuva oppilas- tai opiskelijakunta. Oppilas- tai opiskelijakunnan hallitus edustaa kaikkia koulun oppilaita ja tapaa säännöllisesti koulun johtoa. Oppilas- ja opiskelijakuntatoiminta valmistaa lapsia ja nuoria aktiiviseen ja kriittiseen kansalaisuuteen. Oppilaat voivat Helsingissä saada oppilasedustuksen johtokuntiin aina alakouluihin asti, mikä lisää oppilaiden mahdollisuutta osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen toimielinprosessin kautta. Kaupunkitasoiseen Ruuti-toimintaan osallistuminen ja Ruudin kautta vaikuttaminen on yksi keino saada lasten ja nuorten ääni kuuluviin kaupungin päätöksenteossa.

Hallinnollisen työmäärän kokeminen kouluissa

Toimialalla hallinto käy jatkuvaa vuoropuhelua, keskustelua ja osallistamista muun ohella rehtoreiden kanssa. Tämä tapahtuu erityisesti esimiesrakenteen kautta. Aluepäälliköt rehtoreiden esimiehinä ovat tietoisia kuten palvelukokonaisuuden johtajatkin toiminnallisista haasteista aloitteessa kuvattujen asioiden osalta.

Yhteistyössä on noussut esiin, ettei työaika tunnu riittävän kaikkien työtehtävien suorittamiseen. Työmäärät vaihtelevat huomattavasti lukuvuoden eri vaiheissa. Koetaan, ettei kehittämiseen jää riittävästi aikaa. Hallinnolliset tehtävät työllistävät. Jatkuva kiire ja työn keskeytykset korostuvat. Oman työn ja toimialan tavoitteita ei täysin samaisteta. Pedagogiikalle ja suunnittelulle toivotaan lisää aikaa.

Toiminnan parantaminen

Koulujen ja lukioiden sekä hallinnon yhteistyölle asettaa selkeät rajat lainsäädäntö, viranomaisohjeistus, toimivaltaa koskevat päätökset ja kaupungin hallintosäätö. Toiminnan vapauttaminen ohi näiden reunaehtojen ei ole mahdollista. Lisäksi on todettava, että useaa peruskouluista ja lukioista esiin tullutta parannusehdotusta ei ole mahdollista toteuttaa sääntelyn muuttamisella tai toimivallan siirtämisellä kouluihin ja lukioihin, vaan niihin tarvitaan taloudellisia lisäresursseja. Toimivaltaa on siirretty toimialajohtajan päätöksellä rehtoreille, mikä myös vähentää byrokratiaa. Päätöksenteon tasot ovat samat kuin ennen organisaatiomuutosta.

Loppusyksystä 2018 toteutetaan kouluille ja lukioille asiakastytyväisyyskysely hallinto- ja tukipalvelujen palveluista.



Organisaatiomuutos on ollut voimassa noin vuoden. Hallinnon ja palvelukokonaisuuksien välisen yhteistyön muodot hakevat vielä lopullisia rakenteitaan. Olisi hyvä, että tämä rakentamistyö viedään loppuun ennen tulosten arviointia. Tässä työssä on tärkeintä, että hallinto tukee palvelutuotantoa eli parhaita hallinto on silloin, kun se koetaan näkyvämmäksi. Tällä hetkellä opetushenkilöstö ymmärrettävästi kokee myös työn kuormittavuutta. Mahdollinen kysely olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa, kun hieman enemmän aikaa on kulunut organisaatiomuutoksen voimaantulosta ja tällöin olisi toiminnallisesti tarkoituksenmukaista, että kyselyn sisältö ja sen kohdentaminen harkittaisiin toimialan sisällä.

Käsittely

19.06.2018 Ehdotuksen mukaan

Palautusehdotus:

Vesa Korkkula: Palautetaan valmisteluun siten, että aloitteessa ehdotettu kysely toteutetaan vuoden 2019 aikana ja sen tulokset tuodaan lautakunnan tietoon ja laaditaan kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätettäväksi toimenpideohjelma koulutason vaikutusvallan lisäämiseksi.

Kannattaja: Fatim Diarra

1 äänestys

JAA-ehdotus: Asian käsittelyä jatketaan

Ei-ehdotus: Palautetaan valmisteluun siten, että aloitteessa ehdotettu kysely toteutetaan vuoden 2019 aikana ja sen tulokset tuodaan lautakunnan tietoon ja laaditaan kasvatus- ja koulutuslautakunnan päätettäväksi toimenpideohjelma koulutason vaikutusvallan lisäämiseksi.

Jaa-äännet: 6

Martina Harms-Aalto, Ville Jalovaara, Pia Kopra, Dani Niskanen, Pia Pakarinen, Mirita Saxberg

Ei-äännet: 6

Fatim Diarra, Emma Kari, Otso Kivekäs, Vesa Korkkula, Johanna Lai-saari, Petra Malin

Tyhjä: 0

Poissa: 1

Ted Apter

Vesa Korkkula ehdotti Fatim Diarran kannattamana asian palauttamista uudelleen valmisteltavaksi. Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti jatkaa asian käsittelyä.



13.02.2019

Ärende/23

Asiasta päätettiin esittelijän ehdotuksen mukaisesti.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Timo Tapani Korhonen, yksikön päällikkö, puhelin: 310 21012
timo.t.korhonen(a)hel.fi