



## § 104

### Opetuslautakunnan lausunto tarkastuslautakunnalle vuoden 2013 arviointikertomuksesta

HEL 2014-004186 T 00 03 00

#### Lausunto

Opetuslautakunta antoi tarkastuslautakunnalle seuraavan lausunnon:

#### 2.2 Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurannan ja dokumentoinnin puutteet

Kohdassa todetaan, että esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden keskeiset opetusvirasto voisivat harkita jatkossa lyhyen, erillisen varmennetun yhteenvetoraportin tai tilaston käyttöönottoa sitovien tavoitteidensa dokumentoinniksi.

Opetusvirastolla oli vuoden 2013 talousarviossa sitovana tavoitteena oppimistulosten ja hyvinvoinnin paraneminen. Alatavoitteita ja samalla mittareita oli tavoitteelle neljä:

- peruskoulun päättötodistuksen saaneiden osuus peruskoulun päättävistä oppilaista,
- ylioppilaskirjoitusten tulokset suhteessa maan keskitasoon,
- ammattiosaamisen näyttöjen arvosanojen keskiarvo ammatillisessa peruskoulutuksessa
- näyttötutkinnon suorittaneiden osuus oppisopimuskoulutuksessa.

Näistä toteutumisen osoittavaa tietojärjestelmäraporttia ei ole saatavissa ylioppilaskirjoitusten tuloksista, koska tiedot eivät ole opetusviraston käytettävissä olevassa tietojärjestelmässä. Tavoitteen toteutuminen on tällä hetkellä todennettavissa ainoastaan ylioppilaslautakunnan paperitulosteina lähettämistä lukiokohtaisista tuloksista, joita säilytetään opetusvirastossa ja asianomaisissa lukioissa. Oppisopimuskoulutuksen opiskelijatietojärjestelmän raporttia ei toimitettu tilinpäätöstilaan, koska uudesta SopimusPro-järjestelmästä oli saatavilla tilinpäätöshetkellä ainoastaan raportti, joka sisälsi opiskelijakohtaiset henkilötiedot. Tältä osin raportointia kehitetään vuoden 2014 tilinpäätöstä varten.

#### 2.3 Havaintoja tavoitteiden edistämisestä

Kohdassa todetaan, että opetusviraston sitovaksi tavoitteeksi on esitetty talousarviossa ”Oppimistulokset ja hyvinvointi paranevat”. Tälle



27.5.2014

tavoitteelle on asetettu neljä mittaria. Tilinpäätösraportoinnin ja talousarviossa esitetyn tavoitteen perusteella jää epäselväksi, onko opetusvirastolle asetettu yksi vai neljä sitovaa toiminnallista tavoitetta. Tämän vuoksi tarkastuslautakunta toteaa, että opetusviraston tulee selkeyttää sitovien toiminnallisten tavoitteiden esittämistä talousarviossa.

Kuten arviointikertomuksessa on todettu, opetusvirasto on tulkinut kohdassa 2.2. esitetyt mittarit samalla eri koulutuspalvelujen alatavoitteiksi, joita yhdistää ylätavoitteena oppimistulosten ja hyvinvoinnin paraneminen. Virhetulkintojen välttämiseksi esitystapaa selkiytetään vuoden 2015 talousarvioehdotuksessa.

### 3.2 Talousarvioraamin ohjausvaikutus ja sitovien taloudellisten tavoitteiden sitovuus

Tarkastuslautakunta toteaa, että lauta- ja johtokuntien tulee sitoutua annettuihin talousarvioraameihin ja että päätökset talouden tasapainottamiseksi tulee tehdä heti, kun määrärahojen ylitymisriski havaitaan. Lauta- ja johtokuntien tulee raportoida mahdolliset ylitystarpeet ja niiden johdosta aiheutuvat sopeuttamistoimenpiteet talouden toteutumisen yhteydessä. Tarkastuslautakunta myös korostaa nopeampaa reagointia ylitystarpeisiin, jottei synny tilanteita, joissa ylitysoikeuksia esitetään talousarviovuoden jo päättyttyä.

Opetusvirasto tekee vuodessa 10–11 toteutumisenennustetta. Näistä neljä on kaupunginhallituksen edellyttämiä virallisia ennusteita, jotka raportoidaan toimenpide-ehdotuksineen opetuslautakunnalle ja edelleen osaksi kaupungin kokonaisennusteita. Tiheällä ennusteaikataululla pyritään tarkastuslautakunnan edellyttämään nopeaan reagointiin. Opetuslautakunta on tehnyt ylitysoikeusesityksiä tarkastellulla jaksolla kaupungin saaman ulkopuolisen rahoituksen, kuten käyttötarkoitussidonnaisten valtionavustusten sekä ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan laajenemisen perusteella. Jälkimmäisessäkin tapauksessa esitetty/toteutunut ylitys on ollut enimmillään kaupungin valtionosuustulojen kasvun suuruinen eli kaupungin nettomenot eivät ole ylitysten takia kasvaneet. Ylitystarpeet on pääsääntöisesti esitetty jo vuoden ensimmäisten ennusteiden yhteydessä.

#### 4.1.2 Hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen palveluhankinnoissa

Opetuslautakunta pitää tarkoituksenmukaisena ohjausryhmän perustamista vastaamaan hankintojen yleisestä ohjauksesta ja koordinoinnista. Tämä edistäisi muun muassa hankintoja koskevien yhtenäisten linjausten, menettelytapojen ja prosessien käyttöä



kaupungin eri hallintokunnissa. Opetusvirasto on omalta osaltaan kohdistanut resursseja hankintaosaamiseen. Virastossa on viiden henkilön hankintatiimi, jossa on sopimusoikeudellista, kaupallista ja palveluhankintojen toteuttamisen osaamista. Tiimi vastaa myös sähköisen Kosti-tilausjärjestelmän pääkäyttäjätehtävistä ja Clouidia-kilpailutusohjelman hallinnoinnista. Opetusvirastossa on laadittu kaupungin hankintastrategiaan perustuva ”Hankinnan linjaukset 2014” -asiakirja ja hankinnoissa noudatetaan kaupungin yleisten ohjeiden ja määräysten ohella myös esimerkiksi opetusviraston ohjetta kestävän kehityksen huomioon ottamiseksi hankinnoissa. Hankinnan linjauksissa on otettu kantaa siihen, mitkä hankinnat toteutetaan itsenäisesti viraston omana työnä ja miltä osin hankinnoissa käytetään hankintakeskusta ja yhteishankintayksiköitä (hankintojen strategialuokittelu). Opetuslautakunta pitää tärkeänä sitä, että hankintakeskus on yhteydessä hallintokuntiin yhteishankittavien tuotteiden ja palveluiden kilpailutuksissa hallintokuntien tarpeiden selvittämiseksi.

Hankintaosaamista tulee päivittää säännöllisesti ja erityisesti silloin, kun hankintalainsäädännössä tapahtuu muutoksia. Hankintakeskuksen, oikeuspalvelujen ja Oiva Akatemian järjestämissä koulutuksissa tulisi ottaa huomioon koulutusten kohdentaminen eri osaamistarpeiden lähtökohdista. Esimerkiksi päättäjät, oman toimen ohella hankintoja hoitavat ja hankintatoimen asiantuntijat tarvitsevat erisisältöistä ja -laajuista koulutusta. Räätelöity täsmäkoulutus on opetusviraston näkökulmasta hyvä ratkaisu hankintaosaamisen varmistamiseksi ja lisäämiseksi.

#### 4.1.3 Virastojen tietojärjestelmähankkeet

Tarkastusraportin huomiot ovat hyviä lähtökohtia kehittämislle. Jatkossa on syytä kiinnittää enemmän huomiota muun muassa tietojärjestelmähankkeiden dokumentointiin sekä kustannusten ja hyötyjen arviointiin. Erityisesti on syytä kehittää menetelmiä seurata ja arvioida hyötyjä eri näkökulmista ja eri ajankohtina (muun muassa asiakastytyväisyys, hankkeelle asetettujen hyötytavoitteiden toteutuminen ja pidemmän ajan seuranta). Mittareiden parantamiseen motivoi tarkastusraportissa sivulla 37 maininta opetusviraston palvelukykymittauksesta, asiakastytyvyyden heikkenemisestä sekä syy-yhteyksien epäselvyydestä. Itse asiassa käytössä olleilla mittareilla ei voi todentaa tyytyväisyysastetta tarkastuksessa mukana olleeseen hankkeeseen liittyen. Tässä rehtoreille tehdyssä palvelukykykyselyssä mittarilla mitattiin tyytyväisyyttä tietojärjestelmiin, ei johonkin yksittäiseen järjestelmään tai sen osaan.



Toimittajariippuvuuden keventäminen on yleisesti ottaen tavoiteltavaa. Tarkastuksessa mukana ollut opetusviraston hanke oli versiopäivitys, jossa otettiin käyttöön tuotteen uusia ominaisuuksia. Tuotepohjaisessa kehittämisessä mahdollisuudet ovat rajoitettuja, koska toimittajalla on yksinoikeus tuotteeseen. Kehittämistä voidaan tehdä yhdessä.

#### 4.6.1 Positiivisen diskriminaation tavoitteiden toteutuminen Helsingin kouluissa

Positiivisen diskriminaation PD-rahoitus perustuu neljään muuttujaan:

- ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa suorittaneiden aikuisten prosenttiosuus oppilaaksiottoalueella
- keskimääräinen vuositulo asukasta kohden oppilaaksiottoalueella
- vieraskielisten oppilaiden prosenttiosuus koulussa
- koulun oppilastase (vetovoimaisuus).

PD-rahoituksen piirissä on 45 % Helsingin peruskouluista. Raha jaetaan sekä suoraan koulujen budjettiin että keskitettyyn toimintaan.

Tutkimusten mukaan monimuotoisissa ja kompleksissa toimintaympäristössä parhaaseen tulokseen päästään, kun päätöksenteko resurssien kohdentamisesta on paikallisella toiminnan tasolla. Helsingissä koulut päättävät koulukohtaisten positiivisen diskriminaation rahan kohdentamisesta. Rahaa on käytetty ryhmäkokojen pienentämiseen, koulunkäyntiavustajien palkkaukseen, oppimateriaalihankintoihin ja henkilöstön lisäkoulutukseen. Yhdessä koulussa PD-rahaa on kokeiltu myös lisäresurssina koulukuraattorin toimintaan.

Lisäksi PD-rahaa on kohdennettu erikseen maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetuksen tukemiseen ja on tuettu oppilaiden harrastamista.

Helsingissä on peruskoulujen oppimistulosten välillä havaittu eroja, joiden taustalla tutkijoiden mukaan suurimpana yksittäisenä selittäjänä on vanhempien koulutustaso. Peruskoulujen välillä on eroja myös yläasteikäisten terveydessä ja terveystottumuksissa. Tällä hetkellä asiaa selittäviä tekijöitä tunnetaan huonosti. Toisaalta terveydellä ja terveystottumuksilla on todettu vahva yhteys oppimistuloksiin.

Venla Bernelius tutki väitöskirjassaan 2013 helsinkiläisten koulujen erilaistumiskehitystä. Berneliuksen tutkimuksen mukaan huono-osaisuus näyttää kasautuvan alueellisesti ja samantyyppiset alueet ovat alkaneet ryvästyä lähelle toisiaan. Oppimisympäristön ja toimintaympäristön muutokset näkyvät myös vanhempien odotuksissa



koulua kohtaan. Tällä on puolestaan merkitystä oppilaiden asennoitumiseen sekä koulunkäynnin ja työskentelyn taitojen kehittämiseen.

Erihaustumiskehityksen estämiseen tarvitaan kohdennettuja toimenpiteitä. Tutkimusten mukaan henkilöstön määrän lisäys vaikuttaa vuorovaikutuksen laatuun (oppilasta/aikuinen -suhde), mutta lisäresurssit eivät yksin riitä, vaan tarvitaan osaamisen kehittämistä. Henkilöstön näkökulmasta PD-järjestelmä on ollut toimiva ja hillinnyt koulujen eriarvoistumiskehitystä (Ala-Outinen 2010).

#### 4.6.2 Lähiliikuntapaikat ja kaupunkilaisten liikunnan lisääminen

Opetusvirasto osallistuu poikkihallinnolliseen lähiliikuntapaikkojen tarpeen ja sijoituksen kartoitustyöhön. Tarkoitus on kartoittaa liikuntaolosuhteet alueen eri toimijoiden kesken ja tehdä suunnitelma liikuntamahdollisuuksien parantamiseksi ja monipuolistamiseksi. Yhteistyössä selvitetään, että maksuttomia, helposti saavutettavia ja monipuolisia liikuntamahdollisuuksia on tarkasteltavalla alueella kaiken ikäisille ja etteivät hallintokunnat rakenna päällekkäisiä toimintoja. Näin tarkoitukseen osoitetut varat ovat tehokkaassa käytössä. Koulujen läheisyydessä ja pihoilla sijaitsevat lähiliikuntapaikat ovat aktiivisessa välitunti-, liikunnan opetus- ja iltapäiväkerhokäytössä.

Opetuslautakunta pitää tärkeänä, että alueen oppilaita ja asukkaita kuullaan lähiliikuntapaikkoja suunniteltaessa ja että olemassa olevien koulupihojen liikuntavälineiden kunnossapito on riittävää. Lisäksi opetustoimen kannalta vuokrien korotukset vaikuttavat opetuksen järjestämisen mahdollisuuksiin ja tästä syystä on erityisen tärkeää, että lähiliikuntapaikkojen toteuttamiseksi on löydettävissä käytäntöjä, jotka eivät vaikuta heikentävästi opetuksen järjestämiseen.

#### 4.6.3 Työnohjauksen riittävyys ja vaikuttavuus opetusvirastossa

Henkilöstön työhyvinvointia ja työssä jaksamista tuetaan opetusvirastossa monin tavoin. Kuten arviointikertomuksessa todetaan, työnohjaus on yksi tärkeä tukimuoto monien muiden joukossa. Hedelmällisintä olisikin tarkastella kokonaisuutta laajemmin kuin yhden tukimuodon valossa.

Opetusvirastossa uudistetaan parhaillaan Helmi-intraa ja uudistustyön yhteydessä on lisätty myös tiedottamista työnohjauksesta ja siihen hakeutumisesta. Työnohjauksesta saatu palaute on ollut pääsääntöisesti myönteistä, mutta systemaattista arviointia työnohjauksesta ei ole tehty. Työnohjauksen välittömistä tuloksista on mahdollista kerätä tietoa suhteellisen helposti, mutta vaikuttavuuden arviointi on hankalampaa, ja siihen ei ole resursseja. Tilanteessa, jossa



27.5.2014

sopeutustoimenpiteitä joudutaan kohdistamaan koulujen tuntikehyksiin ja opetustoimintaa tukeviin ja täydentäviin palveluihin, nykyinen työnohjauksen määrärahan taso on riittävä. Nykyinen taso takaa sen, että työnohjaus on toimiva keino lisätä työntekijöiden työssä jaksamista ja ehkäistä työuupumusta.

Kirstyvässä taloustilanteessa keskeistä on lisätä organisaation sisällä sellaista osaamista ja käytäntöjä, jotka mahdollistavat vertaistuen toteutumisen ja työn kehittämisen luontevasti osana työtä. Yksi esimerkki, miten opetusvirastossa vahvistetaan henkilöstön olemassa olevaa osaamista ja valmiuksia, on Hetipurku-hanke, jota parhaillaan toteutetaan kaupungin työhyvinvointimäärärahoilla. Hankkeessa koulutetaan työyhteisöihin hetipurku-henkilöitä (kollegalta kollegalle - tuki) ja luodaan toimintamalli uhka- ja väkivaltatilanteiden käsittelyyn. Hetipurku-keskustelut työyhteisöissä auttavat käymään läpi hankalia tilanteita siten, että ne eivät jää kuormittamaan mieltä. Tällaiset organisaation sisäiset toimintamallit ja henkilöstön osaamisen hyödyntäminen voivat osaltaan vähentää tarvetta työnohjauksen, työterveyspalveluiden tai muun ulkopuolisen tuen käyttöön. Tarvittavat työnohjauspalvelut ostetaan jatkossakin kilpailutetuilta työnohjaajilta eikä opetusviraston omaa henkilöstöä käytetä työnohjaajina.

Esittelijä

opetustoimen johtaja  
Rauno Jarnila

Lisätiedot

Ritva Tuomi-Rautiainen, hallintotarkastaja, puhelin: 310 86297  
ritva.tuomi-rautiainen(a)hel.fi  
Marjo Kyllönen, vs. linjanjohtaja, puhelin: 310 86274  
marjo.kyllonen(a)hel.fi  
Tarja Malmivirta, henkilöstöpäällikkö, puhelin: 310 86235  
tarja.malmivirta(a)hel.fi  
Inari Salonen, palvelupäällikkö, puhelin: 310 86777  
inari.salonen(a)hel.fi  
Susanna Sarvanto-Hohtari, tilapalvelupäällikkö, puhelin: 310 86860  
susanna.sarvanto-hohtari(a)hel.fi  
Tero Vuontisjärvi, kehittämisspäällikkö, puhelin: 310 80295  
tero.vuontisjarvi(a)hel.fi

Liitteet

1 [Arviointikertomus 2013 \(Talk hyväksynyt 16 4 2014\).pdf](#)

Lausuntoehdotus

Lausunto on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut



27.5.2014

Tarkastuslautakunta on pyytänyt opetuslautakunnalta lausunnon tarkastuslautakunnan 16.4.2014 (§ 43) hyväksymän vuoden 2013 arviointikertomuksen kohdista 2.2, 2.3, 3.2, 4.1.2 – 4.1.3 ja 4.6.1 – 4.6.3. Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussäännön 8.1 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tulee laatia kaupunginvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta arviointikertomus valtuustolle. Kertomuksesta tulee hankkia tarkastussäännön 8.2 §:n mukaisesti kaupunginhallitukselta ja muilta kaupungin toimielimiltä tarvittavat lausunnot valtuustolle toimitettaviksi.

Esittelijä

opetustoimen johtaja  
Rauno Jarnila

Lisätiedot

Ritva Tuomi-Rautiainen, hallintotarkastaja, puhelin: 310 86297  
ritva.tuomi-rautiainen(a)hel.fi  
Marjo Kyllönen, vs. linjanjohtaja, puhelin: 310 86274  
marjo.kyllonen(a)hel.fi  
Tarja Malmivirta, henkilöstöpäällikkö, puhelin: 310 86235  
tarja.malmivirta(a)hel.fi  
Inari Salonen, palvelupäällikkö, puhelin: 310 86777  
inari.salonen(a)hel.fi  
Susanna Sarvanto-Hohtari, tilapalvelupäällikkö, puhelin: 310 86860  
susanna.sarvanto-hohtari(a)hel.fi  
Tero Vuontisjärvi, kehittämisspäällikkö, puhelin: 310 80295  
tero.vuontisjarvi(a)hel.fi

Liitteet

1 [Arviointikertomus 2013 \(Talk hyväksynyt 16 4 2014\).pdf](#)